

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ИМЕНИ Е.Т. ГАЙДАРА**

**ЭКОНОМИКА И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ**

Научный редактор
А.Л. Кудрин

**Издательство Института Гайдара
Москва, 2021**

УДК 338.24:616.98:578.834.1-036.21
ББК 65.050.11+51.942+55.142.21

Авторский коллектив: Авксентьев Н.А., Арлашкин И.Ю., Баквенье Т.А., Барбашова Н.Е., Белев С.Г., Божечкова А.В., Гришина Е.Е., Горюнов Е.Л., Гуревич В.С., Дерюгин А.Н., Дробышевский С.М., Евсеев А.С., Жемкова А.М., Игнатов А.А., Исхакова Ф.Я., Казакова М.В., Каукин А.С., Клячко Т.Л., Кнобель А.Ю., Колесников А.В., Комарницкая А.Н., Кудрин А.Л., Ларионова М.В., Латыпова Ю.Р., Ляшок В.Ю., Малева Т.М., Миллер Е.М., Назаров В.С., Наркевич С.С., Пономарева О.В., Пыжиков Н.С., Попова И.М., Сахаров А.Г., Сисигина Н.Н., Соколов И.А., Сучкова О.В., Трунин П.В., Фиранчук А.С., Шелепов А.В.

Рецензенты:

Афонцев С.А., чл.-кор.РАН, д-р экон. наук, заместитель директора по научной работе ИМЭМО РАН;

Дубинин С.К., д-р экон. наук заведующий кафедрой «Финансы и кредит» экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

Э40 **Экономика и экономическая политика в условиях пандемии / Под ред. д-р экон. наук Кудрина А.Л.** — М.: Издательство Института Гайдара, 2021. — 344 с.

ISBN 978-5-93255-617-7

Признание уникальности «пандемического кризиса» стало практически всеобщим, но сложно говорить о каких-либо устоявшихся определениях этого глобального феномена, эффект от которого приобретает фундаментальный характер. Текущий кризис имеет фактически междисциплинарный характер, что и предопределило проблематику настоящей монографии, включающую исследование не только экономических проблем, но и анализ готовности системы государственного управления, здравоохранения, образования, социальной сферы различных стран отвечать на вызовы глубочайшего кризиса современности. Работа предназначена для исследователей, преподавателей, студентов, аспирантов, а также широкого круга читателей, для которых данная тематика может представлять интерес.

ISBN 978-5-93255-617-7

УДК 338.24:616.98:578.834.1-036.21
ББК 65.050.11+51.942+55.142.21

© Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2021.

Содержание

Предисловие

Пандемия в экономическом, социальном и гуманитарном измерениях.....	7
1. Динамика пандемии в мире и различные модели ее купирования	11
1.1. Модели сдерживания новой инфекции	11
1.2. Первая волна	17
1.3. Вторая волна	22
2. Экономика мира и России в условиях пандемии	29
2.1. Тренды мировой экономики в 2020 г. и прогноз на 2021–2022 гг.....	29
2.2. Ситуация на нефтяном рынке в 2020 г.....	38
2.3. Перспективы восстановления рынка нефти в 2021–2022 гг.....	42
2.4. Особенности экономической динамики России при международном сопоставлении.....	44
2.5. Оценка потерь отраслей экономики в результате введения режима самоизоляции и мер, ограничивающих время работы предприятий сферы услуг.....	47
3. Эпидемиологический кризис-2020: доходы населения и социальная защита	57
3.1. Наследие предыдущих периодов: динамика доходов и субъективной оценки материального положения населения России в 2000–2019 гг.....	57
3.2. Социальная защита в европейских странах и в России: способность отражать удары кризисов	59
3.3. Эпидемиологический кризис 2020 г. в России и в мире: экономические риски для населения	63
3.4. Меры поддержки и адаптация систем защиты населения к пандемии COVID-19	70
3.5. Уроки эпидемиологического кризиса и трансформация системы социальной защиты в России в среднесрочной перспективе.....	76
4. Рынок труда: последствия коронакризиса	79
4.1. Влияние пандемии COVID-19 на рынки труда развитых стран.....	80
4.2. Удаленная занятость до и во время пандемии COVID-19.....	85
4.3. Группы работников в большей степени пострадавшие от кризиса	89
4.4. Меры по сглаживанию последствий пандемии на рынке труда	93

5. Антикризисная бюджетная политика: итоги 2020 г.	101
5.1. Международный и российский опыт антикризисной бюджетной политики.....	101
5.2. Федеральный бюджет: тенденции и вызовы.....	110
5.3. Региональные бюджеты в условиях кризиса: оценка состояния и особенности федеральной помощи.....	118
6. Денежно-кредитная политика	129
6.1. Монетарная политика перед пандемией	129
6.2. Антикризисная политика центральных банков: инфляционное таргетирование в условиях кризиса 2020 г.....	133
6.3. Координация бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики	149
6.4. Макропруденциальная политика.....	156
7. COVID-19 и система здравоохранения	165
7.1. От оспы до COVID-19: сжатие	166
7.2. COVID-19: мобилизация	172
7.3. От COVID-19 до болезни X: трансформация.....	190
7.4. Уроки пандемии	198
8. Пандемия коронавируса и мировые тренды в развитии образования	201
8.1. Первая волна пандемии коронавируса и реакция на нее систем образования разных стран	202
8.2. Вторая волна пандемии коронавируса – особенности реакции систем образования	207
8.3. Российское образование в первую и вторую волны пандемии.....	214
8.4. Смена финансовых моделей в системах образования – общемировой тренд.....	218
9. Международная торговля в период коронакризиса	221
9.1. Динамика международной и российской внешней торговли товарами и услугами в условиях коронакризиса.....	221
9.2. Кризис многосторонней торговой системы в условиях пандемии.....	228
9.3. Региональная экономическая интеграция.....	245
9.4. Глобальные цепочки добавленной стоимости	247
10. Роль международных институтов в преодолении пандемии и ее последствий	253
10.1. Неформальные институты (институты клубного типа)	253
10.2. Финансовые институты	260
10.3. Глобальные институты и система ООН.....	271
10.4. Региональные организации.....	281
11. Мир никогда не будет прежним: что думают эксперты об основных тенденциях в мировой экономике, ожидаемых в ближайшие 10–15 лет	287

11.1. Влияние пандемии на мир.....	287
11.2. Прогнозы скорости постпандемического восстановления глобальной экономики.....	291
11.3. Как кризис COVID-19 изменит мир в ближайшем десятилетии.....	294
11.4. Заключение и обсуждение	316
Вместо заключения	
Старые развилки и новые вызовы.....	321
Авторский коллектив.....	339

Предисловие

Пандемия в экономическом, социальном и гуманитарном измерениях

Несмотря на то что признание уникальности «пандемического кризиса» стало практически всеобщим, сложно говорить о каких-либо устоявшихся дефинициях этого глобального феномена, эффект которого не только пролонгирован на неопределенное время, но и приобретает, судя по всему, фундаментальный характер.

В представленной монографии, подготовленной сотрудниками Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара и РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, исследователи-экономисты, отмечая, что данный кризис не является циклическим или структурным, предлагают не сравнивать его ни с Великой депрессией, ни с глобальным финансовым кризисом 2007–2009 гг. Более убедительна, по их мнению, параллель с ситуацией конца Второй мировой войны и сразу после ее окончания, т.е. с периодом 1944–1946 гг., когда экономическая динамика определялась внеэкономическими факторами. С медийной же точки зрения можно согласиться с определением, предложенным экспертами МВФ: «Великая изоляция» (The Great Lockdown). Текущий кризис, по сути, гуманитарный, он имеет фактически междисциплинарный характер, что и предопределило проблематику монографии, включающую далеко не только экономические, финансовые, промышленные или торговые аспекты происходящего.

Итоги первого года борьбы с пандемией позволяют говорить о нескольких моделях поведения стран и правительств – от «китайской» до «шведской». При этом меры, успешно работавшие в одной стране, оказывались малоэффективными в другой. Общей же являлась определяющая роль государства и его расходов. Масштабы государственной поддержки – значительные в большинстве экономик – в развитых странах обеспечивались в основном проведением ультрамягкой монетарной и активной фискальной политики, включая широкое использование нетрадиционных денежно-кредитных мер. Можно сказать, что одним из непосредственных следствий пандемии стала

перспектива глобального использования подобных мер, как минимум, в ближайший период, а также во многом связанный с этим рост риска глобального финансового кризиса и инфляционных угроз.

Специфический характер протекания кризиса в России, проявившийся в относительно умеренном падении ВВП, обусловлен не только сравнительно низкой долей в ее экономике малого и среднего бизнеса – наиболее уязвимо-го при такого рода турбулентности. Серьезное значение имело и отсутствие в России к началу 2020 г. двух факторов, игравших значительную негативную роль в кризисном развитии событий в 2008 и 2014 гг., – «перегретости» экономики и неравновесности курса рубля.

К неожиданным эффектам пандемического кризиса в России можно отнести некоторое снижение показателей доходного неравенства, что обусловлено акцентом на поддержку семей с детьми: доходы этой категории населения сократились в меньшей степени, чем других социальных группах. Однако возросли риски бедности среди низкооплачиваемых работников, а также тех, кто формально не был уволен, но потерял в заработке. В целом эпидемиологический кризис дополнительно актуализировал проблему борьбы с бедностью, которая в рамках устоявшейся системы социальной поддержки не выглядит сколько-нибудь перспективной.

Поистине экзистенциальный характер приобрели проблемы в сфере медицины и системе здравоохранения, которая практически нигде не обладала достаточным «запасом прочности» для встречи с подобным заболеванием. Новый вирус оказался и заразнее, и смертоноснее, чем самые опасные инфекции, с которыми развитые страны имели дело в современной истории. Более того, оперативное наращивание мощностей здравоохранения, крупнейшая со времен Второй мировой войны мобилизация в борьбе с пандемией негативно сказались на доступности медицинской помощи по иным направлениям.

При этом сам характер пандемии не только объективно ограничивал работу предприятий и целых отраслей, радикально влиял на логистику и использование устоявшихся торгово-экономических связей, но и стимулировал выбор ограничительной, протекционистской и изоляционистской политики. И без того ослабленная геополитическими и торговыми конфликтами система многостороннего сотрудничества подверглась дополнительным испытаниям. Фактически мир столкнулся с кризисом глобального сотрудничества в тот самый момент, когда нуждался в этом сотрудничестве в наибольшей степени за все последние десятилетия.

Информационный шум не позволяет заглянуть за горизонт даже одного года. Сегодня мы считаем, что государство вернулось, и без него развитие экономики невозможно. Но каковы пределы рациональности государственных расходов и откуда государство, в конце концов, получает доходы – не из частного ли сектора? Большое государство помогает своим гражданам, но не забирает ли оно в обмен на поддержку их права и свободы? Системы слежения предотвращали распространение инфекции, но не станут ли они теперь сдерживать распространение свободных мнений, не придет ли вместе

с ускорившейся дигитализацией человеческих функций Большой брат, цифровой авторитаризм, причем в самых развитых демократиях? Региональные и социальные различия в результате пандемии получили теперь новое измерение – цифровое неравенство, в том числе в образовательных практиках.

Расхожая фраза «Мир уже никогда не будет таким, как прежде» – весьма эффектная, но вот вопрос: а каким будет этот мир? Предсказания сегодняшнего дня по поводу ситуации в экономике послезавтра нередко опровергаются уже днем завтрашним – никогда еще прогнозы не только экономистов, но и представителей других социальных и даже естественных наук до такой степени не напоминали гадания на кофейной гуще. Характер инфекции, специфика ее распространения, сама природа пандемии и ее биологические, психологические и политические эффекты до конца не исследованы.

Пандемический кризис вынуждает задуматься об эффективности отраслей, развивающих и защищающих человеческий капитал. А также о точности выбора приоритетов в бюджетной политике, в том числе с учетом мировых экономических, демографических, гуманитарных трендов. COVID-19 – при всех его крайне негативных эффектах – вернул человека в центр внимания и государств, и обществ. Что изменит столь длительный коронакризис в демографических трендах, в рождаемости и смертности, в показателях продолжительности жизни, наконец? Что произойдет с характером отношений людей, соблюдающих социальную дистанцию, видящих друг друга почти исключительно в масках и на экранах гаджетов, которые заменяют теперь непосредственное общение? Как изменится – и навсегда ли – качество контактов «учитель – ученик», «преподаватель – студент»? И это лишь некоторые из новых тревожных вопросов, на которые нет четкого ответа.

Поначалу казалось, что коронакризис будет объединять народы независимо от особенностей национальных экономических и политических систем. Объединения не получилось – во всяком случае, пока. Более того, пандемическая фрустрация нередко провоцировала недоверие к «чужакам», несущим вирусы. В фокусе дискуссий оказалась деглобализация. Проявлялась она самым причудливым образом, в том числе в виде своего рода «прививочного национализма» или в росте привлекательности популистского и консервативного дискурсов, что становится заметным, например, в Великобритании и Франции. И это притом, что обособленность в период локдаунов неожиданным образом вписала разные страны в единый мировой контекст: угрозы и вызовы оказались для всех, по сути, общими. Возможно ли научиться отвечать на них сообща? Это, пожалуй, главный вопрос, который поставил перед человечеством беспрецедентный пандемический кризис.

1. Динамика пандемии в мире и различные модели ее купирования

1.1. Модели сдерживания новой инфекции

31 декабря 2019 г. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила о вспышке пневмонии неизвестного происхождения в г. Ухань (КНР). 30 января 2020 г. обстановка в мире, связанная с заболеванием, была признана «чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения международного значения»¹. В это время о случаях заражения начали сообщать и другие страны, в том числе Франция, Германия, США. 11 марта ВОЗ объявило о начале пандемии коронавирусной инфекции – к этому времени новая вирусная инфекция была обнаружена в 114 странах, более 118 тыс. человек уже были больны COVID-19. По состоянию на 1 февраля (анализ в разделе проводится по состоянию на 1 февраля 2021 г.) во всем мире выявлено свыше 100 млн заболевших COVID-19, более 2 млн человек погибло.

Распространение Covid-19 по миру происходило неравномерно, отражая существующие проблемы в разных странах: доступность и охват медицинской помощью; скорость реакции правительства и степень доверия населения власти; вопросы внутренней социальной политики и уровень жизни населения (многие продолжали ходить на работу с симптомами, распространяя вирус, поскольку им не хватало средств на жизнь). Чтобы сдержать эпидемию новой инфекции, в странах принимались различные меры – от закрытия внешних границ и ограничения транспортного сообщения внутри страны до введения полного локдауна, закрытия магазинов и общественных заведений, перевода сотрудников на удаленную работу.

Как показал опыт, страны с более ранними и согласованными мерами сумели быстро и с меньшими потерями справиться с пандемией. Данный вывод

1 URL: [https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-\(pheic\)-global-research-and-innovation-forum](https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-(pheic)-global-research-and-innovation-forum)

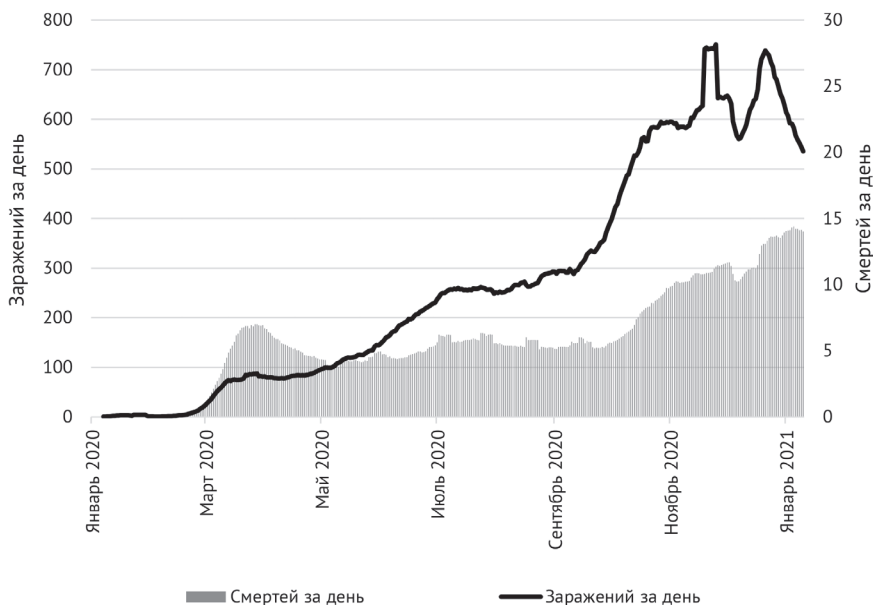


Рис. 1.1. Динамика заражений и смертей от COVID-19 в среднем за сутки (скользящее среднее за 7 дней), тыс. человек

Источник: по данным Университета Джонса Хопкинса.

подтверждается и научными исследованиями (см., например, Caselli, et al¹). Анализ последовательности введения мер в ряде стран позволяет говорить о том, что строгие локдауны в течение короткого периода более предпочтительны, чем мягкие, но длительные ограничительные меры, как в целях сохранения жизней, так и для долгосрочной поддержки экономической активности в стране. Тем не менее существуют и иные взгляды на наиболее эффективную стратегию сдерживания эпидемии. Так, например, Barber M., Jalal² считают, что наилучшая стратегия должна строиться на политике всеобщего тестирования и отслеживания случаев заболевания (как в Новой Зеландии и Южной Корее), эффективной коммуникационной политике (например, в Уганде о мерах дистанцирования сообщалось по радио для бедных районов без доступа к интернету) и политике постепенного ослабления мер (Дания). Однако исследователи, поддерживающие ту или иную модель сдерживания, солидарны в том, что меры, успешно сработавшие в одной стране, могут быть неприменимы в других, например, жесткую политику отслеживания контактов в Китае и Южной Корее невозможно представить в либеральных западных странах

1 Caselli et al. Protecting Lives And Livelihoods With Early And Tight Lock-Downs. IMFWP, Nov. 2020.

2 URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-06/the-ideal-covid-19-response-mix-new-zealand-denmark-and-uganda?sref=Y0jVLcFo>

(впрочем, авторы отмечают опыт Австралии, которая пообещала не нарушать положений закона о конфиденциальности и не использовать личные данные в иных целях).

Тем не менее политика сдерживания эпидемии в Китае действительно оказалась эффективной, так что в апреле 2020 г. были выписаны из больниц последние инфицированные пациенты, и до февраля 2021 г. ситуация оставалась достаточно стабильной (не считая нескольких локальных вспышек)¹. Ключевым фактором для сдерживания эпидемии стало быстрое и жесткое реагирование – полный локдаун в очагах заражения, а также применение цифровых технологий для отслеживания здоровья и контактов населения (коды здоровья, определитель контактов, камеры на улице и тепловые сканеры)². Передвижение населения в очагах заражения строго контролировалось, был введен запрет на выезд за пределы очага, на выход из микрорайона без пропуска и маски, закрыты все культурные, туристические и развлекательные объекты³. Был объявлен режим наивысшего реагирования, госпитализация осуществлялась при любом подозрении на заражение; для нежелающих лечиться или соблюдать карантин, а также за нанесение вреда медикам было введено уголовное наказание (вплоть до смертной казни)⁴. Напротив, для каждого самостоятельно «сдавшегося» или за сообщение о других заболевших было обещано вознаграждение. Одновременно с этим в Китае оперативно было начато повсеместное экспресс-тестирование для выявления коронавируса в провинции Хубэй, даже при минимальных подозрениях на заболевание⁵.

Китайская модель быстрого реагирования позволила локализовать очаг заражения и ограничить распространение вируса уже спустя 2 месяца после начала пандемии. При этом ослабление карантинных ограничений в Китае проходило постепенно, с сохранением разумных мер предосторожности: тотальной дезинфекции, продолжения социального дистанцирования и отслеживания заболеваемости. По состоянию на февраль 2021 г. в Китае сняты все ограничения, кроме масочного режима.

К негативным сторонам организации борьбы с коронавирусом в Китае следует отнести сокрытие информации на ранних этапах распространения вируса, недостаточную защищенность медицинских работников, опасения о тотальном контроле власти за жизнью людей и после эпидемии из-за поголовного сбора данных через специальные приложения без защиты этих

1 Тем не менее высказываются предположения, что Китай скрывает истинную картину заболеваемости как в I квартале 2020 г., так и до сих пор (см., например, URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-01/china-concealed-extent-of-virus-outbreak-u-s-intelligence-says>; <https://www.nytimes.com/2021/02/12/world/asia/china-world-health-organization-coronavirus.html>). Однако подтверждений этому мнению на момент подготовки материала не было получено.

2 URL: <https://www.telegraph.co.uk/technology/2020/02/11/china-unleashes-surveillance-technology-fight-coronavirus/>

3 URL: <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3050879/no-mahjong-no-card-games-hubei-province-full-lockdown-china>

4 URL: <https://www.rbc.ru/society/30/01/2020/5e32728b9a7947188f192a74>

5 URL: <https://www.rbc.ru/society/20/03/2020/5e735f4a9a7947bdfb88cf>

данных¹. Именно из-за этого опыт Китая в сдерживании эпидемии оказался неприменим в западных странах и США, в которых сложилась более тяжелая эпидемиологическая ситуация – возможно, не столько из-за неприменимости мер тотального локдауна и отслеживания, сколько из-за недостаточно быстрого реагирования властей и несогласованности мер (в США).

В целом можно выделить несколько моделей борьбы с распространением эпидемии: уже описанную китайскую (жесткий локдаун и отслеживание контактов), азиатско-тихоокеанскую (всеобщее тестирование и отслеживание контактов), западную (более мягкий, но длительный локдаун), и шведскую (отсутствие ограничительных мер в целях выработки коллективного иммунитета). Далее они будут рассмотрены подробнее.

За 2020 г. мир пережил две волны распространения эпидемии: первая пришла на весну и закончилась в большинстве стран летом с наступлением тепла, вторая – на осень. Однако в разрезе отдельных стран динамика заболеваемости проходила неравномерно (рис. 1.2): например, в Италии, России и Иране можно четко разграничить начало и спад первой и второй волны заболеваний; в США, Швеции и Великобритании вторая волна по состоянию на конец января 2021 г. еще продолжалась; в Индии, в которой всплеск заболеваний пришелся на лето, только затухает первая и пока единственная волна эпидемии; в Бразилии обе волны начались позже, чем в других странах, однако за весь период (даже во время ослабления первой волны) сохранялось значительное число заболевших и погибших от вируса.

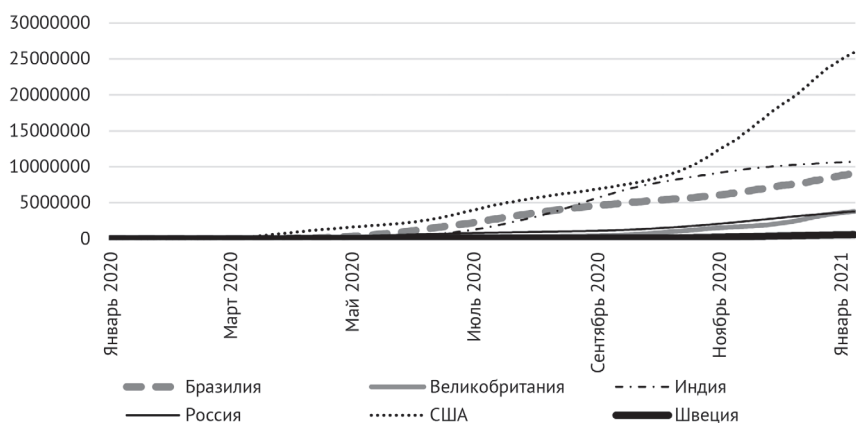
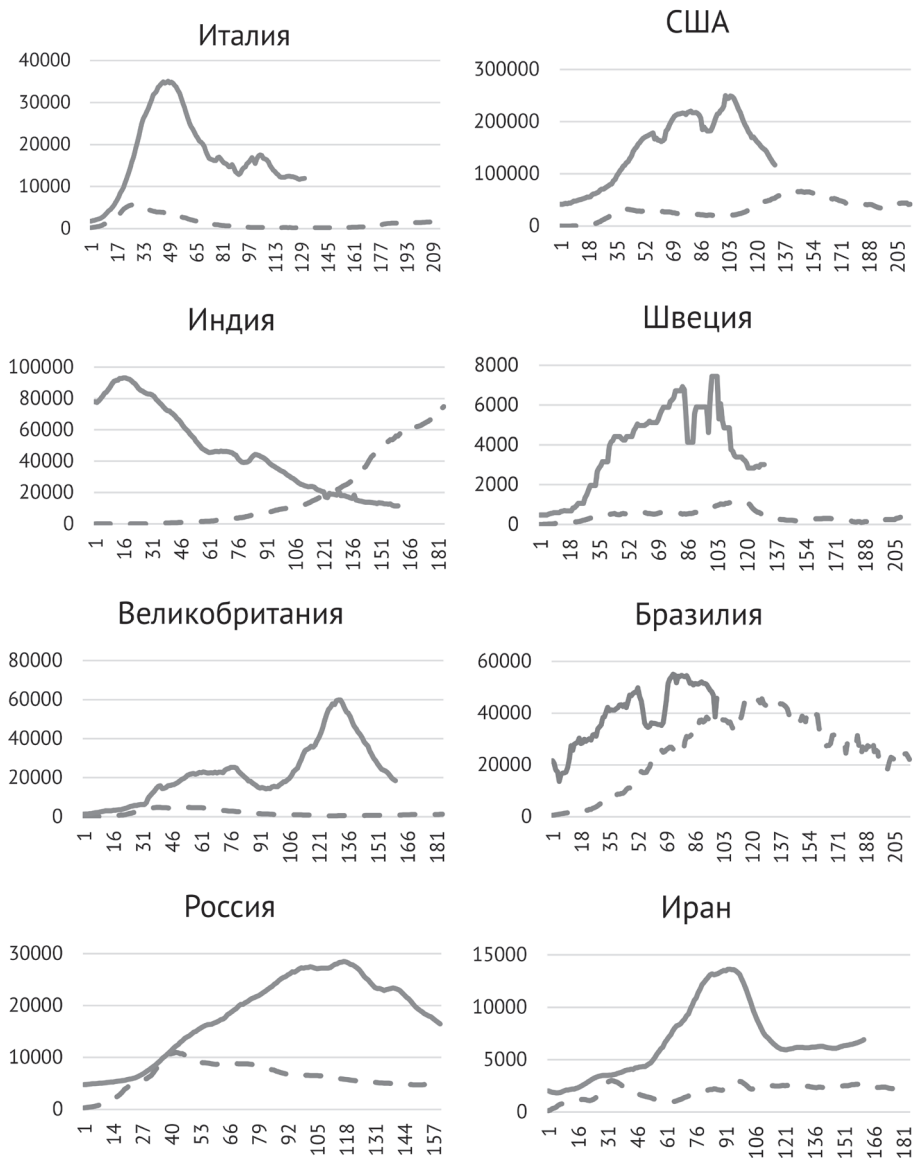


Рис. 1.2. Динамика распространения Covid-19 в отдельных странах

Источник: по данным Университета Джонса Хопкинса.

1 URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/chinas-coronavirus-health-code-apps-raise-concerns-over-privacy>



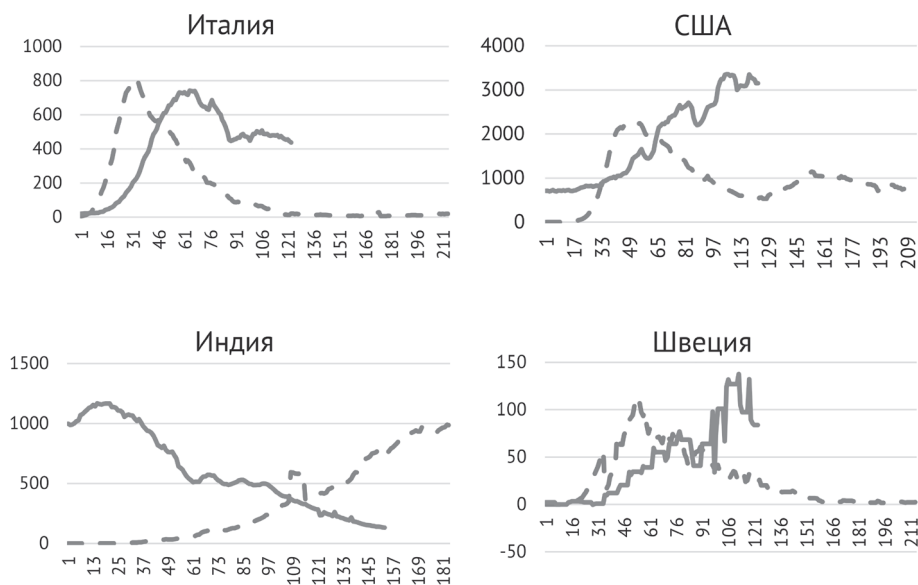
Примечание. По горизонтальной оси отмечено количество дней с начала первой и второй волн: за начало первой волны принято 1 марта (в России и Бразилии – 1 апреля); за начало второй – 1 октября (в Бразилии – 1 ноября; в России, Великобритании и Индии – 1 сентября). По вертикальной оси - заражений за день. Пунктирная линия - первая волна, сплошная линия - вторая волна

Рис. 1.3. Динамика заболеваемости от COVID-19 в среднем за сутки в отдельных странах в первую и вторую волну заболеваний (скользящее среднее за 7 дней)

Источник: по данным Университета Джона Хопкинса.

Рис. 1.3 иллюстрирует протекание первой и второй волны заболеваемости в отдельных странах. За начало первой волны в большинстве стран принимается 1 марта (в России и Бразилии она началась позднее – 1 апреля); начало второй волны было более неравномерно по странам: 1 сентября – в России, Великобритании и Индии; 1 октября – в Италии, США, Швеции и Иране; 1 ноября – в Бразилии.

Тем не менее использование статистики по заболеваемости для отслеживания динамики первой и второй волны может исказить реальную эпидемиологическую ситуацию в странах. Показателен случай Турции, где 10 декабря за один день было зарегистрировано свыше 800 тыс.¹ новых больных (при средних 30 тыс. в день 1–9 декабря). Очевидно в реальности такого количества заражений за день произойти не могло – скачок был связан с изменением методики подсчета больных в стране. До этого в статистике в стране учитывались только больные с симптомами, а пересчет «задним числом» потребовался для того, чтобы скорректировать статистику ее под итоговый показатель – с учетом бессимптомных пациентов². Кроме того, искажения могут быть связаны с количеством проводимых тестов, с увеличением охвата или чувствительности тестов. Поэтому более точную динамику первой и второй волны эпидемии можно наблюдать на данных (рис. 1.4), отражающих дневную смертность от COVID-19, на которую, в отличие от показателя дневной заболеваемости, не влияют особенности тестирования.



1 URL: <https://medicalxpress.com/news/2020-12-turkey-adjusts-coronavirus-cases-million.html>

2 URL: <https://detaly.co.il/turetskaya-sensatsiya-sutochnoe-chislo-zarazhenij-za-24-chasa-vyroslo-na-800-tysyach/>



Примечание. По горизонтальной оси отмечено количество дней с начала первой и второй волн: за начало первой волны принято 1 марта (в России и Бразилии – 1 апреля); за начало второй – 1 октября (в Бразилии – 1 ноября; в России, Великобритании и Индии – 1 сентября). По вертикальной оси - смертей за день. Пунктирная линия - первая волна, сплошная линия - вторая волна

Рис. 1.4. Динамика смертей от COVID-19 в среднем за сутки в отдельных странах в первую и вторую волну заболеваний (скользящее среднее за 7 дней)

Источник: по данным Университета Джона Хопкинса.

1.2. Первая волна

В самом начале пандемии основные риски распространения COVID-19 пришлось на страны, которые имеют: а) определенные проблемы в системе здравоохранения; б) множество контактов с китайскими специалистами и туристами¹; в) высокую плотность или скученность населения. Именно поэтому первые крупные вспышки эпидемии за пределами Китая произошли в Италии, Иране и Южной Корее (лидеры заболеваемости на начало марта), в которых соединились все названные риски. Система здравоохранения в Италии, основанная на европейских стандартах, быстро достигла точки насыщения, в связи с чем врачи встали перед нелегким выбором – кого госпитализировать. Для значительной части населения со средним и ниже среднего доходом качественная и неотложная медицинская помощь оказалась недоступна. Сказалась также нехватка аппаратов ИВЛ и средств защиты для врачей, а также низкий охват тестированием (только для больных с симптомами)².

1 URL: <https://historiosophy.ru/istoriya-koronavirusa-covid-19-kak-novogo-subekta-obshhestvennyx-otnoshenij/>

2 URL: <https://www.straitstimes.com/world/europe/why-italy-the-factors-behind-a-coronavirus-disaster>

Кроме того, Италия – первая из стран «Большой семерки» присоединилась к инициативе «Один пояс и один путь»¹, что означает тесное сотрудничество с Китаем, значительный объем торговых операций и интенсивность деловых контактов между странами. Сыграли роль скученность и высокий средний возраст населения в отдельных итальянских городах, а также недостаточно быстрое реагирование властей. Иран, долгие годы находящийся под жестким санкционным давлением со стороны США, имеет слабую систему общественного здравоохранения². Также Иран из-за своего географического положения является одним из важнейших транспортных узлов проекта «Один пояс и один путь», кроме того, широкая сеть бизнес-контактов с Китаем поддерживается из-за давления США на обе страны. Тем не менее Ирану со временем удалось сдержать распространение эпидемии, чему способствовали предупредительные меры социального дистанцирования: закрытие школ, запрет на массовые общественные мероприятия³. Напротив, в Южной Корее, несмотря на вспышку эпидемии в начале марта, властям удалось быстро ее купировать без введения жестких ограничительных мер, а с помощью отслеживания всех возможных контактов инфицированного человека по базам данных и быстрого реагирования⁴ (сказался имеющийся опыт недавней борьбы в стране с вирусом MERS⁵). В целом, подход, основанный на всеобщем тестировании и отслеживании контактов, был характерен для многих стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Южной Кореи, Японии, Австралии, Новой Зеландии) и показал свою высокую эффективность.

Для западного же подхода присуще более медленное реагирование, постепенное введение ограничительных мер – более длительные, но мягкие локдауны, с надеждой сохранить баланс между спасением жизней людей и поддержанием экономики. Основной целью введенных мер в Европе (и других странах, использующих западный подход, в том числе США, Россия) была не полная остановка пандемии, а растяжение ее во времени, для того чтобы снизить нагрузку на больницы. И такой подход привел к тому, что новым центром пандемии стала Европа – уже к середине марта количество заразившихся в Европе превысило число заболевших в Китае. Первое время лидером по заболеваемости, как мы уже отмечали, была Италия, чуть позже вирус распространился по Испании, затем – по Франции, Германии и Великобритании. 17 марта были закрыты для въезда внешние границы Евросоюза⁶. Несмотря на то что в начале пандемии наихудшая эпидемиологическая обстановка была в Италии, к апрелю в Испании было уже больше заболевших. Сказалось еще более медленное реагирование властей, а также отсутствие на первых порах

1 URL: https://www.washingtonpost.com/world/europe/defiant-italy-becomes-the-first-g7-country-to-sign-on-to-chinas-belt-and-road-initiative/2019/03/22/54a732d4-4bdf-11e9-8cfc-2c5d0999c21e_story.html

2 URL: <https://www.nytimes.com/2020/04/01/world/middleeast/iran-virus-sanctions.html>

3 URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51642926>

4 URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/405807-svyazuyushchie-zvenya-kak-yuzhnoy-koree-udalos-sderzhat-vtoruyu-volnu>

5 URL: <https://rg.ru/2020/03/30/pochemu-iuzhnaia-koreia-sumela-bystro-spravitsia-s-covid-19.html>

6 URL: <https://rg.ru/2020/03/03/koronavirus-hronika-rasprostraneniia.html>

запрета на собрания людей и проведение мероприятий¹. Аналогичная ситуация сложилась во Франции и Великобритании (которая также впоследствии обогнала Италию по количеству зараженных). Вирус быстро распространился по странам из-за запоздалых и недостаточно жестких ограничительных мер, низкого охвата тестированием на начальном этапе. Из-за быстрой перегрузки системы здравоохранения в этих странах во время первой волны были достаточно высокие показатели как заболеваемости, так и смертности от COVID-19. В Германии же, несмотря на также довольно большое количество заболеваний, смертность была одной из самых низких в мире, и этому способствовала более развитая система здравоохранения: достаточное количество больниц, их хорошая оснащенность оборудованием и средствами защиты, более широкий охват тестированием, а также более высокий уровень сознательности населения, его доверия властям и вводимым ими мерам².

Одновременно с распространением вируса в Европе появляется новый очаг заболеваемости – в США. Высокая скорость распространения вируса, довольно разрозненные и мягкие сдерживающие меры в разных штатах, ощущение их необязательности, привели к тому, что 4 апреля США вышли на первое место по количеству заболевших. Ухудшению ситуации способствовали и те же проблемы в здравоохранении, что и в Европе – переполнение больниц, низкая доступность оперативной медицинской помощи, а также низкий уровень обеспеченности больниц аппаратами ИВЛ и средствами защиты для медиков³. Еще более тяжелая ситуация сложилась в Бразилии⁴, несмотря на то что первый заразившийся там был выявлен позднее, чем в других странах 26 февраля. Пандемия началась в самый разгар карнавальных празднований, когда скопление людей на карнавале, отсутствие любых мер социального дистанцирования и пренебрежительное отношение властей к новому вирусу привели в итоге к тому, что Бразилия вышла на второе место в мире по заболеваемости, продемонстрировав одни из худших показателей распространения пандемии – 30 июня в стране уже было свыше 1 млн заразившихся.

Неблагоприятная ситуация с заболеваемостью в первую волну сложилась также в Турции, и вновь основной причиной стали колебания властей при введении ограничительных мер. В стране первый случай был выявлен лишь 1 марта, однако темпы распространения вируса были настолько высокими, что вскоре страна вошла в топ-10 стран по заболеваемости. Жесткие карантинные меры начали вводиться только тогда, когда ситуация в стране приблизилась к критической. Еще одним отрицательным фактором стала особенность классификации больных при тестировании: в статистике зараженных учитывались только пациенты с симптомами, что не отражало реальную эпидемиологическую ситуацию в стране и тормозило принятие правительством адекватных решений⁵.

1 URL: <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/coronavirus-spain-considers-why-it-is-worse-hit-than-others-1.4351789>

2 URL: <https://top10a.ru/10-stran-naibolee-postradavshix-ot-koronavirusa.html>

3 URL: <https://time.com/5879086/us-covid-19/>

4 URL: <https://www.nytimes.com/article/brazil-coronavirus-cases.html>

5 URL: <https://www.dw.com/en/has-turkey-lost-control-of-the-coronavirus-pandemic/a-55952967>

Отдельного внимания заслуживает шведский подход в борьбе с эпидемией. В первую волну в его основе лежал отказ от жестких мер и всеобщего карантина, изоляция населения только из группы риска. Предполагалось, что остальные переболеют вирусом и будет выработан групповой иммунитет¹. Борьба с вирусом в Швеции основывалась только на добровольных действиях и рекомендациях правительства (о переходе на удаленную работу, избегании контакта с пожилыми, соблюдении дистанции). Кроме того, в стране был буквально введен запрет на ношение масок (аргументируя это тем, что неправильное ношение принесет больше вреда, чем пользы). Первое время такой подход, казалось бы, работал – этому способствовало и то, что в Швеции очень низкая плотность расселения людей и в целом достаточно высокий уровень жизни, что позволяет населению легче соблюдать социальную дистанцию², кроме того, уровень законопослушности и доверия к правительству в Швеции очень высок³. Однако шведский подход с самого начала жестко критиковался как внутри страны, так и за ее пределами, поскольку низкий охват тестированием не отражал реальной ситуации в стране (рис. 1.5). Проводилось очень мало тестов на коронавирус⁴: только для людей с тяжелыми

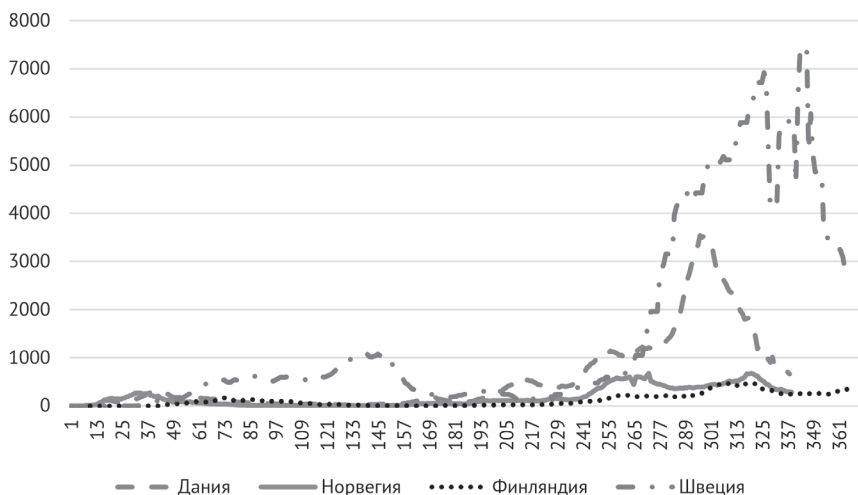


Рис. 1.5. Количество выявленных случаев COVID-19 за день (в среднем за 7 дней)

Источник: по данным Университета Джонса Хопкинса.

1 URL: <https://www.france24.com/en/20200403-sweden-rejects-accusations-of-lack-of-coronavirus-action>

2 URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/covid-19-still-no-sign-lockdown-sweden>

3 URL: <https://news.sky.com/story/coronavirus-sweden-determined-it-has-smarter-strategy-for-dealing-with-covid-19-11968101>

4 URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/30/catastrophe-sweden-coronavirus-stoicism-lockdown-europe>

симптомами; людей с легкими симптомами не изолировали, а только рекомендовали им оставаться дома. О реальной ситуации лучше свидетельствовал уровень избыточной смертности населения, в 5–10 раз выше, чем в соседних скандинавских странах, где были введены значительно более жесткие меры.

В начале лета распространение эпидемии несколько приостановилось, однако во вторую волну в стране случились довольно серьезные вспышки эпидемии. Вместе с тем в сентябре в Швеции запускается программа всеобщего тестирования населения и отслеживания контактов, которая выявила истинную статистику заболеваемости и привела к пересмотру эпидемиологической политики в стране. В октябре новые правила вводятся пока еще в форме рекомендаций, однако начиная с ноября меры начинают ужесточаться: сначала были ограничены собрания людей (не более 8 человек), затем было введено обязательное ношение масок. В январе, когда стало ясно, что введенных мер недостаточно, власти впервые вводят серьезные ограничительные меры на законодательном уровне – в связи со вступлением в силу закона о чрезвычайной ситуации, который сделал это возможным. Таким образом, власти, спустя 10 месяцев после начала пандемии, получили возможность вводить штрафы за нарушение социальной дистанции, закрывать магазины и развлекательные заведения, а также ограничить работу общественного транспорта и скопление людей, перевести старшие классы на удаленное обучение – и только такое ужесточение мер позволило, наконец, сдержать распространение эпидемии в стране¹.

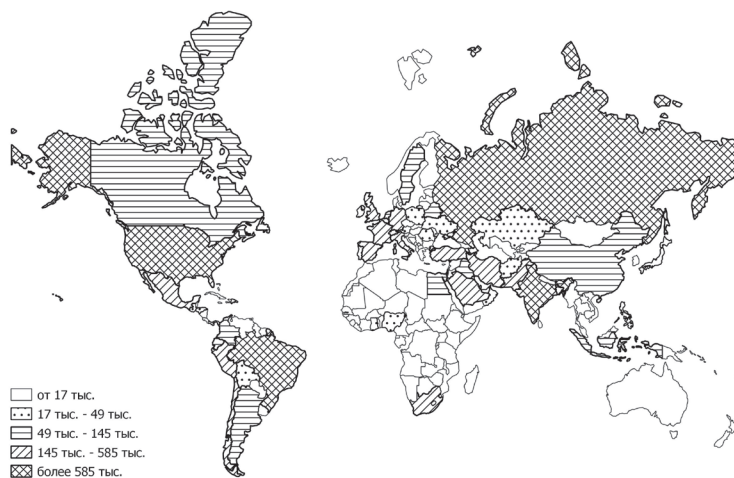


Рис. 1.6. Карта распространения COVID-19 в мире в первую волну (по состоянию на 30 июня 2020 г.)

Источник: по данным Университета Джона Хопкинса.

1 URL: <https://newseu.cgtn.com/news/2021-01-13/Why-Sweden-has-abandoned-its-COVID-19-strategy-WYqAcyb3Vu/index.html>

Приблизительно с мая в большинстве западных стран первая волна эпидемии начала затухать, и причина этого заключалась не только во введенных ограничительных мерах, но и в погодных условиях (согласно исследованиям¹, заболеваемость COVID-19 в среднем снижается с ростом температуры). Таким образом, многие страны решили воспользоваться летним периодом для ослабления карантина: кроме снижения выявленных случаев заболеваний свою роль сыграло и то, что люди устали от ограничений². В первую очередь были открыты небольшие магазины, заведения на открытом воздухе, были разрешены перемещения на более дальние расстояния³. На втором этапе открываются школы, пабы, рестораны, открываются границы между регионами. При этом, при ослаблении ограничительных мер, правительства стран продолжают опираться на систему «тестирование, отслеживание и изолирование» для предупреждения второй вспышки.

В Италии в первую очередь (с 14 апреля) были открыты книжные магазины и магазины детской одежды при условии обязательной дезинфекции 2 раза в день; в Германии также был открыт ряд небольших непродовольственных магазинов с начала мая. В США 17 апреля были выпущены рекомендации для трех фаз ослабления ограничений: в первую очередь открываются торговые, спортивные и ресторанные зоны с большими площадями, которые могут обеспечить дистанцию, возобновляют работу строительство, риелторы и госслужащие. Однако в ряде штатов произошла довольно резкая и несвоевременная отмена мер, что привело к возобновлению роста заболеваний и возвращению ограничений еще летом.

Сезонная чувствительность вируса вызвала ожидание осенью второй волны заболеваемости во многих странах, особенно в тех, где весной были приняты наиболее жесткие меры социального дистанцирования (и значительная часть населения не обрела иммунитет)⁴. Поэтому к моменту наступления второй волны большинство стран оказалось более подготовленными – было подготовлено больше медицинского оборудования, средств защиты, мест в больницах; проводилось значительно больше тестов, чем в первую волну, в том числе для бессимптомных пациентов. С одной стороны, это позволило лучше и быстрее реагировать на распространение вируса, с другой – статистика по заболеваемости во вторую волну стала гораздо выше во многих странах.

1.3. Вторая волна

Несмотря на ожидание второй волны, некоторые страны пострадали осенью даже сильнее, чем в первую волну – это касается уже отмеченной Великобритании, Швеции, в которой случаи заболеваний участились еще летом; США, Бразилии, в которых эпидемия так и не была сдержана.

1 URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0033350620302304> URL: <https://www.pnas.org/content/117/44/27456>

2 URL: <https://nuz.uz/v-mire/48845-lyudi-v-evrope-ustali-karantina-skolko-dney-vyderzhali-v-izolyacii-grazhdane-raznyh-stran.html>

3 URL: <https://life.ru/p/1325579>

4 URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7700765/>

Приблизительно с сентября ряд стран достигли уровня заболеваемости, в соответствии с которым начинают приниматься новые ограничительные меры. Страны-сторонники западного подхода по-прежнему придерживаются мягких, но продолжительных мер: в Великобритании с конца сентября закрываются пабы и рестораны после 22:00, однако с началом зимы меры ужесточаются – и вводится трехуровневая система ограничений. В США на фоне резкого ослабления ограничительных мер и массовых протестов уже в июне серьезно выросла заболеваемость. Сразу в нескольких штатах была приостановлена программа постепенного снятия ограничительных мер, и, напротив, введены новые меры. В Иране новые ограничения были введены только с конца ноября: страна была разделена на зоны в зависимости от количества заражений, в наиболее спокойных зонах были закрыты только развлекательные и религиозные заведения; в более напряженных – ограничена работа заведений общественного питания, школ и университетов, запрещены собрания людей.

В Италии меры начали ужесточаться с августа из-за роста количества заражений, в первую очередь были закрыты ночные клубы и дискотеки – места скопления людей. С конца октября было введено ограничение на работу ресторанов и баров после 18:00, закрыты развлекательные заведения (театры, кинотеатры, спорткомплексы, салоны красоты). С ноября был введен комендантский час, старшие школьники были переведены на домашнее обучение; кроме того, страна была разделена на зоны – по количеству зараженных, в наиболее тяжелых регионах были введены самые жесткие меры – закрыты бары, рестораны и магазины, запрещено свободное передвижение. Схожая динамика второй волны наблюдалась и в Испании, Германии, во Франции, несмотря на то что многие жители выступали против новых локдаунов.

С наступлением 2021 г. политика по проведению ограничительных мер в разных странах также различается – в зависимости от ситуации с количеством зараженных, скоростью распространения инфекции и доступностью медицинской помощи. В ряде стран ситуация с заболеваемостью улучшилась, вследствие чего ограничения были ослаблены, в других же, напротив, зимой были введены или возвращены более жесткие ограничения – закрытие школ, баров и непродуктовых магазинов, комендантский час и полный локдаун¹.

Лидерами по заболеваемости остаются США (свыше 26,1 млн человек на 31 января), Индия (свыше 10,7 млн), Бразилия (9,2 млн), Великобритания и Россия (3,8 млн), Франция (3,2 млн) (рис. 1.7). При этом лидерами по количеству новых случаев в расчете на 1 млн человек являются Португалия (свыше 1000 новых случаев), Израиль, Испания, Черногория. США находится на 12 месте с ежедневной заболеваемостью 458 человек на 1 млн человек.

Ужесточение мер в европейских странах связано не в последнюю очередь с появлением нового, быстро распространяющегося «британского» штамма, в связи с чем многие страны ввели запрет на въезд из Великобритании. В самой Великобритании с обнаружением нового штамма в конце декабря были ужесточены ограничения в нескольких регионах, а общенациональный локдаун был введен 5 января. Ограничительные меры были довольно строгие –

1 URL: <https://www.bbc.com/russian/features-55722149>



Рис. 1.7. Карта распространения Covid-19 в мире во вторую волну (по состоянию на 30 января 2021 г.)

Источник: по данным Университета Джонса Хопкинса.

закрыты школы, большинство сотрудников переведено на удаленный режим работы, выходить из дома разрешено только для посещения продуктового магазина или врача, а также для занятий спортом вблизи дома. Таким образом, это уже третий введенный локдаун за время пандемии в Великобритании. Также ужесточаются меры в Германии, Франции и Португалии; в Швеции ограничения были введены впервые.

В Германии полный локдаун был введен еще раньше, чем в Великобритании – с 16 декабря. Открытыми остаются только магазины необходимых товаров; школы, бары, рестораны, большинство офисов закрыты. Людям разрешено встречаться на улице не более, чем с одним человеком. Кроме того, в начале февраля ожидается еще большее ужесточение существующих мер (ограничение на работу транспорта, комендантский час). В декабре во Франции был введен комендантский час (с 20:00 до 06:00), 16 января было продлено время, когда люди не должны выходить из дома, а магазины и офисы должны быть закрытыми (с 18:00 до 06:00). Школы остаются открытыми – ученики могут посещать их при условии наличия отрицательного теста. Отрицательный тест также необходим при въезде в страну, как и обязательная самоизоляция по приезде на 3 дня. Бары, рестораны, курорты остаются закрытыми с октября. Как и в Германии, в феврале ожидается дальнейшее ужесточение мер вплоть до полного локдауна. В Португалии новый карантин введен с 15 января: закрыто большинство магазинов и развлекательных заведений, бары и рестораны работают только на вынос, офисы перевели сотрудников на удаленный режим. Открытыми остаются школы и университеты.

Напротив, в Греции, Италии карантинные меры, своевременно введенные осенью, позволили преодолеть вспышку второй волны заболеваний, и огра-

ничения начинают смягчаться. Например, в Греции в первую очередь решено открыть детские сады и начальные школы, обсуждается вопрос об открытии ряда магазинов и офисов. В то же время продолжает действовать комендантский час с 22:00 до 05:00. В Италии, напротив, в школы разрешили вернуться только старшеклассникам. Как и в Греции, продолжает действовать комендантский час с 22:00 до 05:00, а также ограничения на передвижение между регионами. И только в регионах с наиболее тяжелой ситуацией (Ломбардия, Кампания и Тоскана) сохраняется строгий локдаун.

Ограничительные меры продолжают в Бельгии, Дании и Нидерландах. В странах закрыты школы, большинство магазинов и развлекательных заведений, сотрудники в большинстве переведены на удаленный режим, введен запрет на сбор больших групп людей. В Испании карантинные меры продолжают с осени, и включают комендантский час ночью, ограничение на передвижения в дневное время суток. Режим чрезвычайной ситуации позволяет отдельным регионам устанавливать дополнительные ограничения при ухудшении обстановки.

С началом вакцинации населения от COVID-19 появились надежды на положительную динамику количества заболеваний. Первой вакцинация стартовала в России (15 декабря) и Китае¹, несколько позже – в США и странах Евросоюза (с 27 декабря). Однако на начальных этапах вакцинация проводилась в очень ограниченном количестве – для медиков, людей из основной группы риска, и, как ожидается, массовая программа придется уже на первое полугодие 2021 г.

* * *

Меры, введенные в разных странах для сдерживания пандемии, включали широкий спектр ограничений: ограничения свободы передвижений, закрытие школ и университетов, закрытие развлекательных заведений и заведений общественного питания, перевод сотрудников на удаленную работу, остановка части производственной деятельности, локдаун. Многие страны последовательно и оперативно вводили сразу несколько мер и эффективность отдельных мер сложно оценить, несмотря на то, что эта последовательность, в целом, была схожей. В общих же чертах выделяются несколько моделей политики, направленной против распространения вируса.

Китайская модель, подразумевающая жесткий и быстрый локдаун в очагах заражения, отслеживание контактов, передвижений и здоровья людей, позволила быстро купировать эпидемию и не допустить новых волн заражений, однако такая модель, основанная на контроле и вмешательстве в частную жизнь неприменима в западных странах. Азиатско-Тихоокеанская модель (Южная Корея, Новая Зеландия, Австралия, Япония) опирается на всеобщее тестирование и отслеживание контактов и также показала свою эф-

1 URL: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

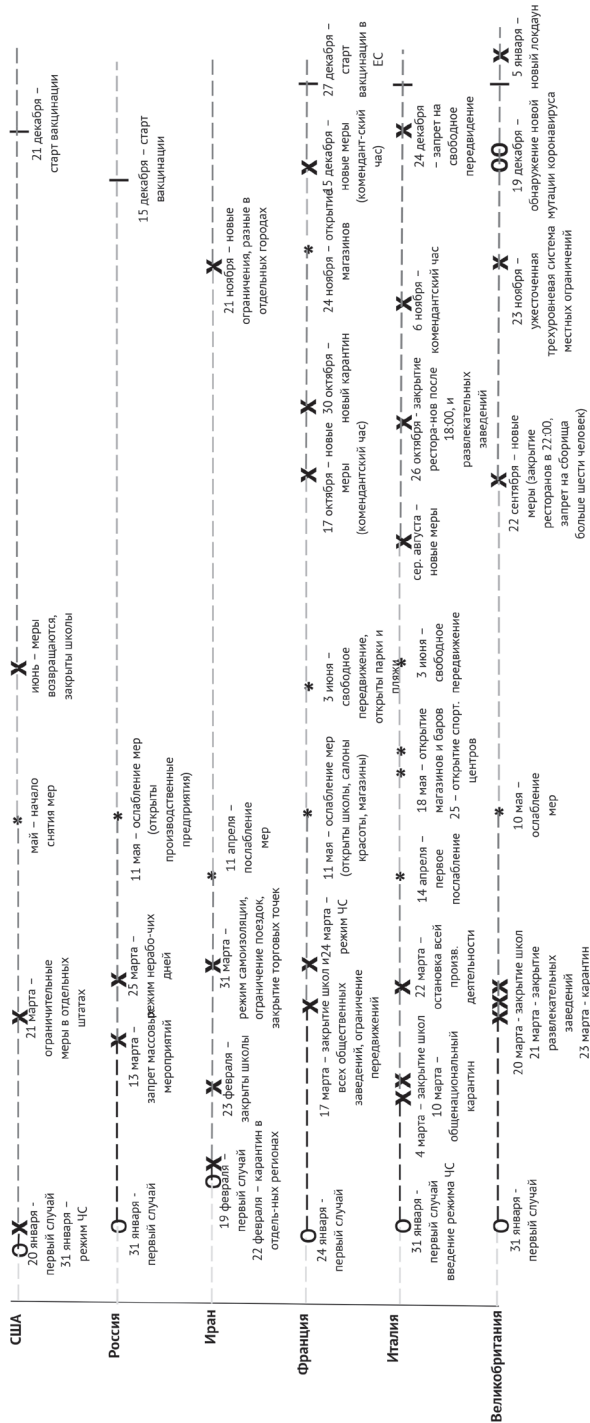


Рис. 1.8. Динамика пандемии в отдельных странах

Источник: составлено авторами.

фективность в остановке эпидемии еще на этапе первой волны, несмотря на более мягкие, чем в Китае, ограничения. Западная модель (страны Европы, США, Латинская Америка, Россия) использует возможность введения мягких, но длительных мер, однако в разных странах эта модель имела свои особенности. Чем раньше и согласование были введены первые ограничительные меры, тем быстрее удавалось остановить распространение вируса в стране. Так, во Франции, Испании, Германии и Италии быстрее, чем в других западных странах, смогли остановить и первую, и даже вторую волну заболеваний. Напротив, в Швеции (не вводившей каких-либо мер практически до окончания 2020 г.), в США (неоднородная и несогласованная политика в разных штатах, резкие снятия ограничений) и в Бразилии (очень позднее реагирование властей), где вторая волна заболеваний была значительно более серьезной, а в период летнего плато отмечался высокий уровень заболеваний¹. Это позволяет сделать вывод, что заблаговременные ограничительные меры с их постепенным ослаблением позволяют лучше контролировать заболеваемость, а локдауны следует рассматривать как эффективное вмешательство системы здравоохранения для остановки распространения эпидемии².

С появлением нового, более заразного «британского» штамма COVID-19, во многих странах ожидается третья волна заболеваемости – и в настоящее время в некоторых странах был введен уже третий локдаун (Великобритания), а некоторые другие страны стоят на его пороге. Кроме того, из-за сезонности вируса существует вероятность возникновения и последующих волн весной и осенью. Тем не менее во многих странах уже стартовала кампания вакцинации населения (наибольшее количество привитых в США, Китае, Великобритании, Израиле и ОАЭ³), и с увеличением охвата вакцинации появляется надежда на дальнейшее преодоление кризиса COVID-19.

1 URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11606-020-06345-5>

2 См. также URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11606-020-06345-5>; <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.13.20174706v1.full>

3 По данным Our World in Data, URL: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

2. Экономика мира и России в условиях пандемии

2020 г. войдет в историю мировой экономики как год одного из глубочайших экономических кризисов современности, притом что этот кризис не является ни циклическим, ни структурным. Сравнение кризиса 2020 г. с глобальным финансовым кризисом 2007–2009 гг. или с Великой депрессией во многом условно, поскольку причины и протекание кризисных эпизодов принципиально различны. На наш взгляд, корректнее сопоставлять 2020 г. с ситуацией в экономиках стран Европы, США и Японии в конце Второй мировой войны и сразу после ее окончания (1944–1946 гг.), когда экономическая динамика также определялась неэкономическими факторами: военными действиями на территории европейских стран и завершением периода военной мобилизации экономик¹.

2.1. Тренды мировой экономики в 2020 г. и прогноз на 2021–2022 гг.

Введение строгих ограничительных мер для сдерживания распространения коронавируса в 2020 г. стало причиной крупнейшего со времен Второй мировой войны глобального экономического кризиса. Высокая степень неопределенности и необычный характер кризиса способствовали постоянному пересмотру прогнозов развития мировой экономики в течение года. Международные организации оценивают падение мирового ВВП в минувшем году на уровне 4,2–4,3%, что значительно лучше более ранних прогнозов в пик пандемии, когда ожидалось падение на 6–7%. Положительный пересмотр обусловлен прежде всего стремительным восстановлением деловой активности в развитых странах в III квартале, последовавшим за рекордным спадом во II квартале 2020 г., а также устойчивым восстановлением китайской экономики.

По данным ОЭСР, снятие ограничительных мер в III квартале способствовало значительному замедлению темпов падения ВВП США относительно со-

¹ Обсуждение природы кризиса 2020 г. и его исторические параллели подробно рассмотрены в статье В.А. Мау «Пандемия коронавируса и тренды экономической политики» (Вопросы экономики. 2021. № 3. С. 5–30).

ответствующего квартала предыдущего года, когда они замедлились с -9,0% во II квартале до -2,8% в III квартале 2020 г. Среди стран ЕС наиболее стремительное восстановление было зарегистрировано во Франции – спад к сопоставимому периоду предыдущего года замедлился с -18,9% во II квартале до -3,9% в III квартале¹ (табл. 2.1).

В группе крупнейших развивающихся стран исключением из общемировой динамики стали экономики Турции и Китая, продемонстрировавшие рост в III квартале на 5,4 и 4,9% относительно соответствующего периода предыдущего года соответственно². Положительная динамика выпуска Турции обусловлена ростом потребительских расходов. Рост выпуска в Китае в III квартале произошел за счет увеличения промышленного производства и экспорта. По предварительным оценкам, в IV квартале рост китайской экономики ускорился до 6,5% относительно соответствующего периода предыдущего года. Таким образом, Китай стал единственной крупной экономикой, где зафиксирован положительный темп прироста выпуска в 2020 г. – на 2,3% относительно 2019 г. (что стало тем не менее минимальным темпом роста с 1976 г.).

Таблица 2.1

Темпы прироста ВВП в 2020 г., % к соответствующему кварталу 2019 г.

	I квартал	II квартал	III квартал
США	0,3	-9,0	-2,8
Канада	-0,3	-12,5	-5,2
Австралия	1,4	-6,4	-3,8
Япония	-2,1	-10,3	-5,7
Германия	-2,1	-11,2	-4
Франция	-5,7	-18,9	-3,9
Италия	-5,6	-18	-5
Испания	-4,2	-21,6	-9,0
Великобритания	-2,4	-20,8	-8,6
Еврозона	-3,2	-14,7	-4,3
ЕС	-2,6	-13,9	-4,2
Китай	-6,8	3,2	4,9
Бразилия	-1,3	-10,9	-3,9
Мексика	-2,2	-18,7	-8,6
Индия	3,3	-23,5	-7,5
Индонезия	3,0	-5,4	-3,6
Россия	1,6	-8,0	-3,8
Турция	4,7	-8,5	5,4
Саудовская Аравия	-1,1	-6,4	-4,5
ЮАР	-0,2	-17,5	-6,1

Источник: ОЭСР; Минэкономразвития России.

1 Данные ОЭСР по квартальным сезонно скорректированным темпам роста ВВП относительно сопоставимого квартала предшествующего года. URL: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=350/>

2 Там же.

Однако мощный восстановительный импульс, вызванный снятием во многих странах карантинных мер после окончания первой волны коронавируса, сменился в IV квартале повторным замедлением экономической активности из-за введения в ноябре – декабре 2020 г. строгих ограничительных мер в крупнейших странах Европы (в Германии, во Франции, в Италии, Испании, Великобритании), полный отказ от которых не произошел и к концу I квартала 2021 г. Усиление мер социального дистанцирования привело к снижению выпуска в еврозоне в IV квартале 2020 г. и, вероятно, негативно повлияет на его динамику в I квартале 2021 г.

В III квартале восстановление выпуска сопровождалось ростом занятости (табл. 2.2). По данным ОЭСР, лидерами по темпам снижения уровня безработицы стали США и Канада (соответственно на 4,3 и 3 п.п. относительно II квартала того же года)¹. Однако в конце IV квартала в США из-за спада занятости в сферах гостеприимства (туризм и гостиничный бизнес) и общественного питания в условиях новых вспышек вируса в ряде штатов темпы сокращения безработицы замедлились – уровень безработицы в декабре остался на ноябрьском уровне в 6,7% (на 3,2 п.п. выше докризисного уровня). В Великобритании в связи с новыми ограничениями в октябре также наблюдался рост безработицы на 0,1 п.п. до 4,9% (на 0,9 п.п. выше докризисного уровня). На данный момент резкий рост безработицы в стране сдерживает программа государственной поддержки частичной занятости, завершение которой запланировано на март 2021 г.

Таблица 2.2

Уровень безработицы в России и странах ОЭСР в 2020 г., % от рабочей силы

	I квартал	II квартал	III квартал
США	3,8	13,1	8,8
Канада	6,3	13,0	10,0
Австралия	5,2	7,0	7,1
Япония	2,4	2,8	3,0
Германия	3,6	4,2	4,5
Франция	7,7	7,1	9,1
Италия	9,1	8,5	9,7
Великобритания	4,1	4,3	4,8
Еврозона	7,3	7,6	8,6
ЕС	6,5	6,9	7,7
Южная Корея	3,7	4,2	3,8
Мексика	3,5	4,9	4,9
Россия	4,6	6,0	6,3
Турция	12,7	14,0	-

Источник: ОЭСР; Росстат; Национальная статистическая служба Великобритании.

1 Данные ОЭСР по уровню безработицы. URL: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm/>

В странах ЕС в ноябре, напротив, несмотря на карантинные меры, уровень безработицы снизился на 0,1 п.п. до 7,5% и сохранился на данном уровне в декабре. Как и в Великобритании, поддержку европейскому рынку труда оказывают программы частичного государственного покрытия заработных плат сотрудников. Для большинства европейских стран данные программы продлены до конца I квартала 2021 г. (в Германии – до конца 2021 г., во Франции – до мая 2022 г., в Италии – до марта 2021 г.), что позволит предотвратить рост безработицы в условиях новых локдаунов. Однако риски роста безработицы в текущем году сохраняются из-за банкротств предприятий в случае сворачивания мер поддержки¹.

В группе развивающихся стран улучшение на рынке труда в середине IV квартала наблюдалось в Мексике, России, Индии и Китае, где уровень безработицы снизился с 4,7, 6,3, 7,0 и 5,4% в октябре до 4,5, 6,1, 6,5 и 5,3% в ноябре соответственно. В декабре уровень безработицы продолжил снижение в России и Мексике, составив 5,9 и 4,4% соответственно.

По данным Международной организации труда (МОТ), в III квартале 2020 г. количество рабочих часов во всем мире снизилось на 7,2% относительно IV квартала 2019 г. В IV квартале сокращение рабочих часов замедлилось, составив 4,6% относительно соответствующего квартала предшествующего года, что равнозначно потере 130 млн рабочих мест с полной занятостью. В совокупности за весь 2020 г. рабочие часы снизились на 8,8% относительно IV квартала 2019 г., что в 4 раза превышает снижение часов занятости в период глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. Потерянные за год рабочие часы эквивалентны снижению трудовых доходов на 8,3%, или падению мирового ВВП на 4,4%. При этом МОТ ожидает, что благодаря массовой вакцинации в 2021 г. произойдет восстановление мирового рынка труда².

Снятие карантинных мер в III квартале способствовало восстановлению международной торговли, объемы которой достигли уровня января 2020 г. Таким образом, ущерб, нанесенный пандемией мировой торговле товарами, оказался не столь болезненным, как для экономической активности в целом. По последним оценкам ООН, снижение объема мировой торговли товарами в 2020 г. достигло 5,6% относительно предшествующего года по сравнению с падением на 22% в 2009 г. (ранее ООН прогнозировала спад в 2020 г. на уровне 9%). Однако снижение объема торговли услугами вследствие сокращения транспортных перевозок и туризма оказалось рекордным: спад оценивается в 15,4% за год – крупнейшее падение с 1990 г. (с начала ведения соответствующей статистики)³.

В то же время последние данные о деловой активности в еврозоне свидетельствуют о задержках в поставках товаров в конце IV квартала. Результаты

1 Обзор банка ING. Еврозона: рынок труда в удивительно хорошем состоянии перед второй волной кризиса. URL: <https://think.ing.com/articles/eurozone-a-labour-market-in-surprisingly-good-shape-ahead-of-the-second-wave//>

2 Мониторинг Международной организации труда (МОТ). COVID-19 и мировой рынок труда. Седьмое издание. Обновленные оценки и анализ. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf/

3 ЮНКТАД. URL: <https://unctad.org/news/covid-19-drives-large-international-trade-declines-2020/>

опроса предприятий агентством IHS Markit говорят о максимальном темпе роста цен на промежуточную продукцию в промышленности в декабре за последние два года из-за сбоев поставок сырья и оборудования¹. Нарушение поставок, вероятно, связано с ростом стоимости морских транспортных перевозок из-за сокращения числа грузовых авиаперевозок².

Восстановление мировой торговли с середины 2020 г. сопровождалось ростом промышленного производства. Глобальный промышленный индекс деловой активности PMI находится в зоне роста (выше 50 пунктов) на протяжении последних шести месяцев. В декабре он достиг максимального значения за более чем два года – 53,8 пункта. Росту деловой активности в промышленности способствует, в частности, улучшение деловых настроений в результате появления новостей о старте вакцинации и потенциальном росте потребительского спроса. Значительное восстановление промышленного производства в группе развитых стран в декабре наблюдалось в Германии и США (индекс PMI в промышленности достиг 58,3 и 57,1 пункта соответственно), в группе развивающихся стран – в Бразилии и Индии (PMI достиг 61,5 и 56,4 пункта соответственно). В ряде стран индекс PMI в промышленности находится в зоне снижения (ниже 50 пунктов): в Мексике (42,4 пункта) из-за сокращения темпов найма новых сотрудников из-за новых вспышек вируса и слабого спроса, в России (49,7 пункта) вследствие сокращения новых заказов и роста цен на сырье из-за сбоя в цепочках поставок³.

Деловая активность в секторе услуг, напротив, продолжает испытывать негативное влияние повторных ограничительных мер. Индекс PMI в сфере услуг в странах еврозоны в январе снизился до 45 пунктов. Тем не менее такой спад гораздо ниже, чем в апрельский период карантина, когда соответствующий индекс опустился до отметки в 12 пунктов.

Несмотря на возобновление строгих ограничительных мер в ряде европейских стран, международные организации в последних прогнозах улучшили оценку динамики мировой экономики в прошлом году. Согласно оценкам Всемирного банка, мировой ВВП сократился в 2020 г. на 4,3%⁴, по оценкам МВФ – на 3,5%⁵, по оценкам ОЭСР – на 4,2%⁶, Fitch – на 3,7%⁷. Таким образом, спад в 2020 г. оказался более глубоким, чем в период глобального финансового кризиса в 2009 г., когда мировой выпуск сократился на 2,1% (табл. 2.3).

1 Отчет IHS Markit. Flash Eurozone PMI. Экономика еврозоны стремится к стабилизации. URL: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/82452b6353b94418b052f433b40df293/>

2 Обзор банка ING. Восстановление мировой торговли достигло предела.// <https://think.ing.com/articles/world-trades-recovery-hits-its-limit/>

3 IHS Markit. Индекс IHS Markit PMI обрабатывающих отраслей России. URL: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/67e31db000874254ae7b40a78cf91bf5/>

4 Всемирный банк. Глобальный экономический прогноз. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects/>

5 МВФ. Глобальный экономический прогноз, январь 2021 г. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update/>

6 ОЭСР: Экономические перспективы (декабрь 2020 г.).// <https://www.oecd.org/economic-outlook/>

7 Рейтинговое агентство Fitch. Глобальный экономический прогноз. URL: <https://www.fitchratings.com/research/us-public-finance/new-federal-aid-to-steady-state-local-budgets-22-12-2020/>

Сокращение ВВП США оценивается в 2020 г. Всемирным банком на уровне 3,6%, Fitch – 3,5%, ОЭСР – 3,7%, МВФ – 3,4%. Текущие оценки значительно лучше ранее прогнозируемого спада. Так, ОЭСР в июне ожидала падения ВВП США в 2020 г. на 7,3%. Ранние прогнозы не предполагали столь стремительного восстановления на рынке труда в стране по мере снятия ограничительных мер – ОЭСР предполагала в июне, что уровень безработицы в США будет выше 10% в течение всего года, после ее всплеска с 4,4% в марте до 14,7% в апреле. Фактическая скорость восстановления оказалась гораздо выше – половина потерянных рабочих мест была восстановлена уже к концу октября, и уровень безработицы снизился до 6,7% в декабре. Кроме того, прогнозы не предполагали столь стремительного восстановления потребительского спроса в III квартале благодаря масштабным фискальным трансфертам, поддержавшим доходы населения.

Таблица 2.3

**Оценка динамики мировой экономики в 2020 г.
(темпы прироста ВВП, %)**

	Всемирный банк		МВФ		ОЭСР		Fitch	
	прогноз от 08.06.2020	прогноз от 05.01.2021	прогноз от 13.10.2020	прогноз от 25.01.2021	прогноз от 16.09.2020	прогноз от 01.12.2020	прогноз от 07.09.2020	прогноз от 07.12.2020
Мир	-5,2	-4,3	-4,4	-3,5	-4,5	-4,2	-4,4	-3,7
США	-6,1	-3,6	-4,3	-3,4	-7,4	-3,7	-4,6	-3,5
Япония	-6,1	-5,3	-5,3	-5,1	-5,8	-5,3	-5,3	-5,3
Германия	-	-	-6,0	-5,4	-5,4	-5,5	-6,3	-5,6
Франция	-	-	-9,8	-9,0	-9,6	-9,1	-10,5	-9,7
Италия	-	-	-10,6	-9,2	-10,5	-9,1	-10,0	-9,1
Великобритания	-	-	-9,8	-10,0	-10,1	-11,2	-11,5	-11,2
Еврозона	-9,1	-7,4	-8,3	-7,2	-7,9	-7,5	-9,0	-7,6
<i>Развитые страны</i>	-7,0	-5,4	-5,8	-4,9	-	-	-6,3	-5,4
Китай	1,0	2,0	1,9	2,3	1,8	1,8	2,7	2,3
Бразилия	-8,0	-4,5	-5,8	-4,5	-6,5	-6,0	-5,8	-4,6
Мексика	-7,5	-9,0	-9,0	-8,5	-10,2	-9,2	-10,8	-8,9
Индия	-3,2	-9,6	-10,3	-8,0	-10,2	-9,9	-	-9,4
Россия	-6,0	-4,0	-4,1	-3,6	-3,8	-4,3	-4,9	-3,7
Турция	-3,8	0,5	-5,0	-5,0	-2,9	-1,3	-3,2	0,2
Саудовская Аравия	-3,8	-5,4	-5,4	-3,9	-6,8	-5,1	-	-
ЮАР	-7,1	-7,8	-8,0	-7,5	-11,5	-8,1	-8,5	-8,1
<i>Развивающиеся страны</i>	-2,5	-2,6	-3,3	-2,4	-	-	-1,3	6,6

Выпуск стран еврозоны продемонстрировал более глубокий спад в 2020 г., чем экономика США: по оценкам Всемирного банка, он сократился на 7,4%, МВФ – на 7,2%, ОЭСР – на 7,5%, Fitch – 7,6%, что может, в частности, объясняться более длительным действием строгих карантинных мер.

В целом в группе развитых стран спад в 2020 г., по оценкам Всемирного банка и Fitch, равнялся 5,4%, по оценкам МВФ – 4,9%. Спад в группе развивающихся стран в 2020 г. оценивается МВФ на уровне 2,4%, Всемирным банком – на уровне 2,6%, что является самым глубоким падением с 1960 г. (с начала сбора агрегированной статистики по данной группе стран). В отличие от развитых стран оценки падения для большинства развивающихся стран были ухудшены к концу года относительно прогнозов в начале кризиса, особенно для стран, столкнувшихся с трудностями со сдерживанием пандемии (Аргентина, Мексика и Индия).

Дальнейшая траектория развития мировой экономики характеризуется высокой неопределенностью из-за повторных вспышек коронавируса, сохраняющихся мер по социальному дистанцированию и неясных перспектив в отношении скорости массовой вакцинации. По оценкам Всемирного банка, темп роста мировой экономики в 2021 г. составит 4,0%, согласно прогнозам МВФ – 5,4%. ОЭСР прогнозирует рост мировой экономики на 4,2%, что позволит восстановить объем мирового выпуска до уровней, наблюдаемых до пандемии (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Прогнозы развития мировой экономики на 2021 г. (темпы прироста ВВП, %)

	Всемирный банк		МВФ		ОЭСР		Fitch	
	прогноз от 08.06.2020	прогноз от 05.01.2021	прогноз от 13.10.2020	прогноз от 25.01.2021	прогноз от 24.06.2020	прогноз от 01.12.2020	прогноз от 07.09.2020	прогноз от 07.12.2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Мир	4,2	4,0	5,2	5,4	5	4,2	5,2	5,3
США	4,0	3,5	3,1	5,1	4	3,2	4,0	4,5
Япония	2,5	2,5	2,3	3,1	1,5	2,3	3,3	3,5
Германия	-	-	4,2	3,5	4,6	2,8	5,4	5,0
Франция	-	-	6,0	5,5	6,8	6,0	5,4	4,8
Италия	-	-	5,2	3,0	5,4	4,3	5,4	4,5
Великобритания	-	-	5,9	4,5	7,6	4,2	4,0	4,1
Евросона	4,5	3,6	5,2	4,2	5,1	3,6	5,5	4,7
<i>Развитые страны</i>	3,9	3,3	3,9	4,3	-	-	4,3	4,4
Китай	6,9	7,9	8,2	8,1	8	8,0	7,7	8,0
Бразилия	2,2	3,0	2,8	3,6	3,6	2,6	3,2	3,1
Мексика	3,0	3,7	3,5	4,3	3	3,6	4,4	4,2

Окончание таблицы 2.4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Индия	3,1	5,4	8,8	11,5	10,7	7,9	–	11,0
Россия	2,7	2,6	2,8	3,6	5	2,8	3,6	3,0
Турция	5,0	5,0	5,0	6,0	3,9	2,9	5,0	3,5
Саудовская Аравия	2,5	2,0	3,1	2,6	3,2	3,2	–	–
ЮАР	2,9	3,3	3,0	2,8	1,4	3,1	4,3	3,6
Развивающиеся страны	4,6	5,0	6,0	6,3	–	–	6,6	6,6

В целом прогнозы развития мировой экономики в 2021 г. основываются на ряде схожих предпосылок. Предполагается, что эпидемиологическая ситуация во многих странах улучшится к концу текущего года благодаря массовой вакцинации. При этом ожидается, что в крупнейших развитых странах скорость распространения вакцины будет выше, чем в развивающихся странах, и во второй половине 2021 г. значительная доля населения старше 50 лет сформирует иммунитет к вирусу, что приведет к снятию ограничительных мер. Кроме того, успешному сдерживанию распространения вируса будут способствовать более эффективные механизмы отслеживания социальных контактов и мониторинга соблюдения самоизоляции. При этом ожидается, что в первое полугодие ограничения на социальное взаимодействие в большинстве стран сохранятся. Предполагается, что при условии успешного проведения глобальной кампании по вакцинации населения неопределенность снизится, потребительские настроения улучшатся, что будет стимулировать постепенное восстановление потребления и инвестиций.

По оценкам Всемирного банка, благодаря эффективному контролю над распространением вируса и вакцинации темпы восстановления выпуска в группе развитых стран составят 3,3 и 3,5% в 2021 и 2022 гг. соответственно (согласно прогнозам Fitch – 4,4 и 3,4%, а по оценкам МВФ – 4,3 и 3,1%). При этом уровень выпуска в конце 2022 г. будет на 3,2% ниже уровня, прогнозируемого до пандемии. По прогнозу Fitch, фискальное стимулирование в ЕС в виде предоставления грантов на инвестиции в «зеленые» технологии и цифровую трансформацию будет способствовать восстановлению выпуска в течение 2021 г. – темпы роста экономики стран еврозоны составят 4,7 и 4,4% в 2021 и 2022 гг. соответственно (согласно оценкам ОЭСР – 3,6 и 3,3%, Всемирного банка – 4,5 и 4%, МВФ – 4,2 и 3,6%). Темпы восстановления экономики США оцениваются ОЭСР в 3,2 и 3,5% в 2021 и 2022 гг. соответственно (Fitch – в 4,5% в 2021 г., 3,5% в 2022 г., Всемирным банком – в 3,5% в 2021 г., 3,3% в 2022 г., МВФ – в 5,1% в 2021 г., 2,5% в 2022 г.). Восстановлению в начале 2021 г. в США будет, в частности, способствовать второй пакет фискальных стимулов (стоимостью 900 млрд долл.), принятый в декабре 2020 г.

Восстановление в 2021 и 2022 гг. в группе развивающихся стран прогнозируется Всемирным банком на уровне 5 и 4,2% соответственно (МВФ – 6,3 и 5,0%, Fitch – 6,6 и 4,7% соответственно). Темпы восстановления в странах со значительной долей услуг в выпуске будут ниже – в среднем на уровне

3,2% в 2021–2022 гг. (табл. 2.5). Кроме того, в странах – экспортерах нефти и промышленного сырья также прогнозируется более слабое восстановление (в среднем, по оценкам Всемирного банка, на 2,8% в 2021–2022 гг.) из-за меньшего пространства для дальнейшего фискального стимулирования в условиях сокращения бюджетных поступлений от экспорта.

Таблица 2.5

Прогнозы мировой экономики на 2022 г. (темпы прироста ВВП, %)

	Всемирный банк	МВФ	ОЭСР	Fitch
	прогноз от 05.01.2021	прогноз от 25.01.2021	прогноз от 01.12.2020	прогноз от 07.12.2020
Мир	3,8	4,2	3,7	4,0
США	3,3	2,5	3,5	3,5
Япония	2,3	2,4	1,5	1,5
Германия	–	3,1	3,3	3,7
Франция	–	4,1	3,3	3,8
Италия	–	3,6	3,2	4,3
Великобритания	–	5,0	4,1	3,6
Еврозона	4,0	3,6	3,3	4,4
<i>Развитые страны</i>	3,5	3,1	–	3,4
Китай	5,2	5,6	4,2	5,5
Бразилия	2,5	2,6	2,2	2,5
Мексика	2,6	2,5	3,4	2,5
Индия	5,2	6,8	4,8	6,3
Россия	3,0	3,9	2,2	2,7
Турция	5,0	3,5	3,2	4,5
Саудовская Аравия	2,2	4,0	3,6	–
ЮАР	1,7	1,4	2,5	2,5
<i>Развивающиеся страны</i>	4,2	5,0	–	4,7

В то же время сохраняются существенные риски наступления затяжного кризиса в случае задержек в вакцинировании из-за логистических трудностей при доставке вакцины в различные регионы мира, нежелания населения прививаться или неэффективности вакцинации. В этом случае потребуются пролонгация ограничительных мер, что приведет к росту неопределенности, охлаждению потребительского спроса и снижению инвестиций. Вследствие принятия на 2021 г. бюджетов изначально с высоким уровнем дефицита и накопленными объемами государственного долга многие страны не смогут оказать дополнительную поддержку безработным и бизнесу, сопоставимую по объемам с антикризисными пакетами, принятыми в 2020 г. Возросшая долговая нагрузка предприятий в связи с благоприятными условиями кредитования в 2020 г. в сочетании с частичным сворачиванием мер поддержки в виде отсрочки налоговых обязательств или процентных платежей может спровоцировать волну банкротств.

При этом дальнейшие перспективы развития мировой экономики в значительной степени зависят от масштабов государственной поддержки. Прогнозы предполагают сохранение в развитых странах как ультрамягкой монетарной политики, так и мер фискального стимулирования. Так, опыт повторного введения карантинных мер иллюстрирует готовность развитых стран продолжать оказывать фискальные стимулы: в ноябре – декабре во Франции, Германии и Великобритании были приняты дополнительные меры поддержки малого и среднего бизнеса и самозанятых. Кроме того, ЕЦБ в начале декабря увеличил объем программы выкупа активов (PEPP) на 500 млрд евро и продлил ее на 9 месяцев до марта 2022 г., кроме того, действие целевых операций долгосрочного финансирования продлил до июня 2022 г. В конце I квартала 2021 г. новая администрация Президента США Дж. Байдена приняла новый стимулирующий пакет в объеме 1,9 трлн долл. При этом международные организации ожидают, что развивающиеся страны продолжат политику монетарного смягчения для компенсации частичного сворачивания фискальной поддержки вследствие возросшей долговой нагрузки и бюджетного дефицита.

2.2. Ситуация на нефтяном рынке в 2020 г.

Ситуация на мировом рынке нефти в 2020 г. начала стабилизироваться после возобновления соглашения ОПЕК+ по ограничению объемов суточной добычи нефти¹, а также постепенного смягчения карантинных мер в ряде стран с мая 2020 г.

12 апреля 2020 г. было подписано новое соглашение ОПЕК+ о снижении общей добычи сырой нефти на 9,7 млн барр./сут. в мае – июне 2020 г., на 7,7 млн барр./сут. в июле – декабре 2020 г. и на 5,8 млн барр./сут. до апреля 2022 г. Базовым уровнем для расчета корректировок был взят октябрь 2018 г., для России базовый уровень составил 11 млн барр./сут.

В июне страны – участницы соглашения ОПЕК+ договорились о сохранении уже действующей квоты по сокращению общей добычи нефти еще на месяц (до конца июля). В ходе встречи ОПЕК+ 3 декабря 2020 г. было принято решение о постепенном смягчении ограничений по добыче нефти в 2021 г.: в частности, было решено увеличить совокупную добычу на 0,5 млн барр./сут., а не на 2 млн барр./сут. с 1 января 2021 г. (с 7,7 млн до 7,2 млн барр./сут., а не до 5,8 млн барр./сут.).

Помимо этого, страны – участницы соглашения ОПЕК+ условились пока принимать решения о дальнейшей добыче ежемесячно, в зависимости от условий рынка, но с шагом не более 500 тыс. барр./сут. – в сторону как роста, так и снижения.

Одной из главных причин плавной корректировки добычи является вторая волна коронавируса, ввод новых ограничительных мер, которые приводят к сокращению спроса на нефть, в сочетании с быстрым восстановлением

1 The 12th OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting concludes // Organization of the Petroleum Exporting Countries. 03.12.2020. URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6257.htm

объемов добычи нефти в Ливии, не участвующей в соглашении о сокращении объемов добычи нефти. Поэтому данное решение о небольшом повышении квот позволяет ежемесячно производить оценку и таргетировать рынок, стабилизируя цены на нефть в предсказуемом диапазоне¹.

На *рис. 2.1* представлена динамика нефтяных цен марок Brent и Urals в 2020 г. В начале года отрицательное влияние на нее оказывали: распространение коронавирусной инфекции в странах, являющихся основными потребителями нефти, в частности, в Китае; отсутствие договоренностей о продлении соглашения ОПЕК+ по ограничению объемов добычи нефти между странами-участницами, что привело к обострению конкуренции на мировом рынке нефти между Саудовской Аравией и Россией; рост избытка предложения нефти при сокращающемся спросе в результате введения карантинных мер в большинстве стран мира, что, в свою очередь, вызвало дефицит емкостей для хранения коммерческих запасов.

Период после переподписания соглашения ОПЕК+, но еще до фактического вступления в силу договоренностей по его исполнению, совпал со временем усиления мер по борьбе с коронавирусной инфекцией во многих странах мира; введение режима самоизоляции, закрытие всех общественных мест и промышленных организаций, ограничение перемещения грузов и населения и т.п. – все это отрицательно сказалось на нефтяных котировках.

Рост скидки на Urals относительно Brent в марте – апреле 2020 г. произошел из-за информации об увеличении отгрузок сорта из российских портов в связи с началом сезона ремонтных работ на российских НПЗ и с завершением сделки ОПЕК+, а также из-за отсутствия договоренностей многих российских производителей с Белоруссией о возобновлении отгрузок в апреле.

Начиная с мая цены на нефть начали расти благодаря ограничению объемов добычи нефти странами ОПЕК+. Данная тенденция сохранилась и в июне из-за дополнительного сокращения, превышающего квоты, которое было осуществлено Саудовской Аравией и Кувейтом. Дополнительным фактором, положительно сказавшимся на динамике цен в мае – июне, стало смягчение карантинных мер и возобновление производства в ряде стран.

Стоит отметить, что обычно нефть марки Urals, продававшаяся с дисконтом к цене сортов Северного моря, в частности к марке Brent, подорожала и продавалась в июне – июле 2020 г. с премией. Это было вызвано несколькими причинами: во-первых, коронавирус больше всего ударил по легким сортам нефти из-за сокращения спроса на бензин; во-вторых, премия к североморским сортам нефти является следствием ожидаемого снижения поставок по морю российской нефти, в том числе и из-за выполнения соглашения ОПЕК+.

Некоторое замедление роста цен произошло с августа по ноябрь 2020 г. из-за второй волны пандемии и роста объемов предложения нефти из Ливии

Несмотря на то что на рынке нефти по-прежнему наблюдался избыточный уровень предложения, стоимость эталонной марки Brent на второй неделе декабря впервые с марта 2020 г. превысила отметку в 50 долл./барр. Данный

1 Каукин А.С., Миллер Е.М. Мировой рынок нефти в конце 2020 г. // Экономическое развитие России. 2020. № 1 (28). С. 7–10.

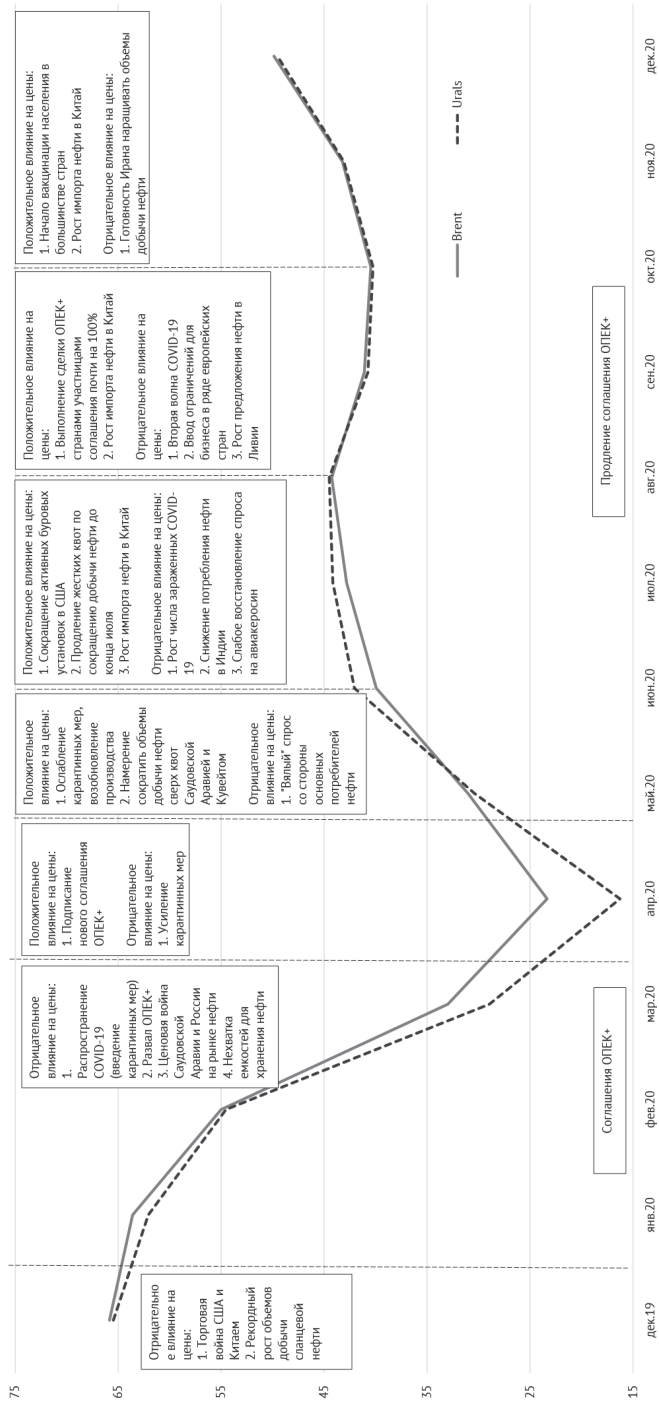


Рис. 2.1. Динамика цен на нефть в 2020 г., долл./барр.

Источник: составлено авторами.

рост во многом мог быть обусловлен настроениями на рынке, а не фундаментальными факторами. На котировки повлияли новости, связанные с разработкой и применением вакцины от коронавируса, что рождает надежды на восстановление спроса.

Необычная для нефтяного рынка ситуация¹ – продажа в июне-июле 2020 г. нефти марки Urals с премией к цене сортов Северного моря, в частности к марке Brent – выправилась с августа 2020 г. (среднее значение дисконта Urals к Brent за сентябрь – декабрь 2020 г. составило 0,25 долл./барр.) в основном из-за смягчения условий соглашения ОПЕК+ и небольшого роста предложения российской нефти (рис. 2.1).

По данным ОПЕК, в сентябре 2020 г. Россия добывала 9,19 млн барр./сут. нефти без учета газового конденсата, что соответствовало выполнению сделки на 90%. Согласно данным Международного энергетического агентства (МЭА), выполнение Россией сделки в сентябре составило 94%, что соответствовало добычи до 9,11 млн барр./сут. В октябре 2020 г., по данным ОПЕК, выполнение сделки не превышало 86%; по данным МЭА, Россия выполнила соглашение о сокращении добычи нефти на 95%, сократив объемы добычи на 30 тыс. барр./сут. до 9,08 млн барр./сут. В ноябре, по данным ОПЕК, выполнение сделки по сокращению объемов нефти составило 86%, так как из обещанных 2,01 млн барр./сут. Россией было сокращено всего 1,72 млн барр./сут., добыча по итогу месяца составила 9,28 млн барр./сут. без учета газового

Таблица 2.6

Динамика объемов добычи, переработки и экспорта российской нефтяной отрасли

	Сентябрь 2020 г.		Октябрь 2020 г.		Ноябрь 2020 г.		Декабрь 2020 г.	
	млн т	изменение к сентябрю 2019 г., %	млн т	изменение к октябрю 2019 г., %	млн т	изменение к ноябрю 2019 г., %	млн т	изменение к декабрю 2019 г., %
Добыча нефти	40,7	-11,8	42,2	-11,2	41	-11,1	42,5	-11,0
Экспорт нефти	17,8	-20,6	19,3	-18,9	18,3	-12,2	18,6	-15,3
Первичная переработка нефти на НПЗ России	21,7	-7,9	21,4	-11,2	22,2	-8,7	23,1	-7,4
Перевалка наливных грузов в российских портах Из них:	31,3	-19,9	30,9	-19,5	32,9	-19,6	34,5	-14,4
сырой нефти	17,8	-22,9	17,9	-20,1	17,9	-27,2	18,7	-18,0
нефтепродуктов	10,5	-18,6	10,3	-24,3	11,8	-10,6	12,3	-11,5

Источник: Министерство энергетики России; ИПЕМ.

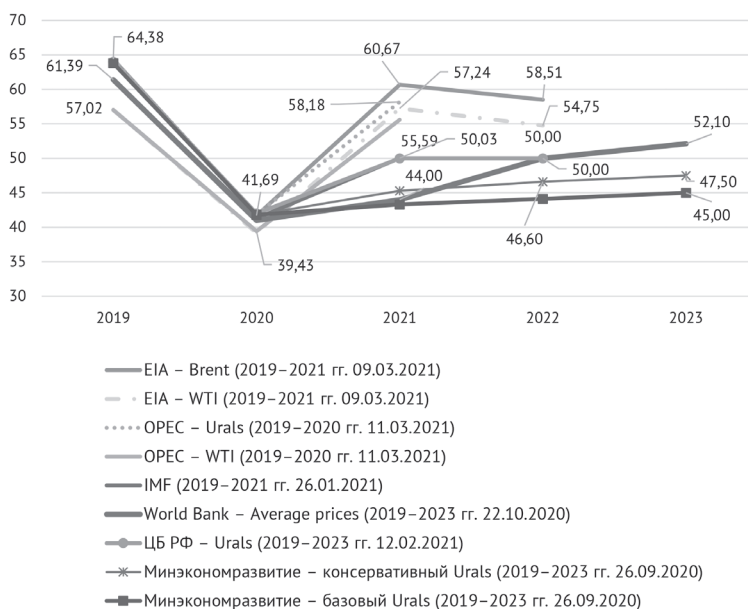
1 Традиционно Urals торгуется с дисконтом к североморской смеси Brent: дисконт может достигать до 4 долл./барр., но чаще он имеет более скромные значения в пределах 1 долл./барр.

конденсата. По данным МЭА, сделка была выполнена Россией на 96% в ноябре 2020 г. Стоит отметить, что методика подсчета показателей в рамках ОПЕК+ у стран соглашения, секретариата ОПЕК и МЭА зачастую расходится, этим и объясняется такой разброс в показателях выполнения сделки.

В табл. 2.6 представлены суммарные объемы добычи нефти Россией по месяцам 2020 г., а также объемы ее экспорта, внутренних поставок на переработку, перевалку через морские порты нефти и нефтепродуктов.

2.3. Перспективы восстановления рынка нефти в 2021–2022 гг.

Согласно прогнозу Управления энергетической информации (EIA)¹, ожидается сокращение запасов нефти за счет восстановления мирового спроса и постепенной корректировки условий сделки ОПЕК+. Это приведет к тому, что мировое потребление нефти и жидкого топлива в среднем составит 97,8 млн барр./сут. в 2021 г., а в 2022 г. данный показатель вырастет на 3,3 млн барр./сут. (до кризиса в 2019 г. данный показатель составлял 100,7 млн барр./сут., во время кризиса в 2020 г. – 94,2 млн барр./сут.). Помимо этого,



Примечание. В скобках указаны дата публикации прогноза и период, на который он был выполнен.

Рис. 2.2. Прогноз цен на нефть, долл./барр.

Источник: составлено авторами.

1 Short-term energy outlook // EIA. 12.01.2021. URL: https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/global_oil.php

по прогнозу Управления энергетической информации (EIA), средняя цена на нефть марки Brent в 2021 г. составит 52,7 долл./барр., а в 2022 г. она вырастет до 53,4 долл./барр. (до кризиса в 2019 г. цена на нефть составляла 64,3 долл./барр., во время кризиса в 2020 г. – 41,7 долл./барр.). Ограничивать рост цен в 2021 г. будут все еще высокий уровень мировых запасов нефти и избыточный уровень ее добычи (рис. 2.2).

По прогнозам Всемирного банка, цены на нефть вырастут до 44 долл./барр. в 2021 г., поскольку постепенное восстановление мирового спроса на нефть будет накладываться на ослабление ограничений предложения в странах ОПЕК+ за счет смягчения квот по объемам суточной добычи. Основным риском для прогноза цен на нефть является продолжительность пандемии, включая риск усиления второй волны, а также скорость массовой вакцинации¹. Международный валютный фонд не ожидает резкого восстановления цен на нефть в ближайшее время, прогнозируя, что в 2021 г. цены будут в диапазоне от 40 до 50 долл./барр.².

В качестве рисков падения нефтяных цен можно выделить следующие: возможный новый всплеск заболеваемости коронавирусом из-за нехватки вакцины, дальнейшее снижение спроса на моторные топлива в США, возможное постепенное снятие нефтяных санкций с Ирана, а также более резкий, чем ожидается, рост добычи нефти странами, входящими в соглашение ОПЕК+.

Рост добычи нефти в России в январе 2021 г. на 125 тыс. барр./сут. стал возможен благодаря смягчению ограничений в рамках соглашения ОПЕК+ в ходе 12-й министерской встречи 3 декабря 2020 г. В феврале – марте 2021 г., согласно договоренности на встрече стран ОПЕК+ 5 января 2021 г., увеличение квоты для России составит 130 тыс. барр./сут. за два месяца. Данный рост добычи в некоторой степени может осложнить зимний период, для которого характерно снижение спроса на нефть и нефтепродукты. Прогнозные значения объемов добычи, внутреннего потребления и экспорта российской нефти на 2021 г. представлены в табл. 2.7.

Одним из определяющих факторов для восстановления энергетического рынка должна стать масштабная вакцинация населения от COVID-19. Если большинству государств удастся оперативно справиться с распространением вируса, то за этим последуют рост грузовых перевозок и мобильность населения, а соответственно, и увеличение спроса на топливо. Восстановление баланса на нефтяном рынке также будет зависеть от слаженности действий стран – участниц соглашения ОПЕК+, в частности:

- от оперативности принятия решения по дальнейшей корректировке объемов добычи нефти. По результатам 12-й встречи ОПЕК+ было принято решение, что в течение I квартала 2021 г. встречи будут проводиться ежемесячно для оценки состояния рынка и необходимости корректировки объемов добычи в рамках соглашения на следующий

1 World Bank Commodities Price Forecast/World Bank. 22.10.2020. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/478961602618430208/CMO-October-2020-Forecasts.pdf>.

2 World Economic Outlook Update, October 2020 // IMF. 07.10.2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>.

Прогноз объемов добычи, внутреннего потребления и экспорта российской нефти

	Источник данных	2020 г.	2021 г.
Объем добычи нефти, млн т	Минэнерго	512,68	–
	ОПЕК MOMR	511,66	501,35
	EIA STEO	515,59	522,47
Объемы внутреннего потребления нефти (считаем постоянным ¹ , = 2020 г.), млн т	Минэнерго	274,92	274,92
Экспорт нефти (разница между объемом добычи нефти и объемом внутреннего потребления нефти), млн т	Минэнерго	232,34	–
	ОПЕК MOMR	236,75	226,44
	EIA STEO	240,68	247,55

* В рамках модельного расчета объемов экспорта необходимы прогноз по добыче нефти, который предоставляют международные ведомства, а также прогноз по внутреннему потреблению – в первом приближении при расчетах, что внутреннее потребление остается постоянным на уровне 2020 г.

Источник: Минэнерго России; ОПЕК MOMR; EIA STEO.

месяц. Однако не стоит исключать возможности переноса встреч из-за отсутствия договоренности между участниками соглашения, тем более что есть серьезный прецедент – разрыв соглашения ОПЕК+ в марте 2020 г.;

- от 100%-го выполнения договоренностей по сокращению объемов добычи каждой из стран-участниц. В 2020 г. в недостаточной мере свои обязательства выполняли Ирак, Нигерия, Габон, Экваториальная Гвинея, Конго и Южный Судан. Для них до конца 2020 г. действовал механизм компенсации сверхдобычи, который в течение года продлевался 2 раза (в сентябре и ноябре 2020 г.), что, в свою очередь, влияло на отсрочку смягчения условий ограничения суточной добычи для всех участников соглашения ОПЕК+.

В случае если на рынок нефти влияние негативных факторов превысит влияние положительных, то страны ОПЕК+ будут согласовывать дополнительные объемы сокращения, но не более чем на 0,50 млн барр./сут., к уже действующим ограничениям на добычу нефти. При положительном исходе участницы ОПЕК+ будут договариваться о смягчении имеющихся ограничений на объемы добычи нефти, но не более чем на 0,50 млн барр./сут.

2.4. Особенности экономической динамики России при международном сопоставлении

При анализе ситуации в экономике России надо учитывать, что, в отличие от большинства стран мира, в 2020 г. российская экономика испытала два негативных шока:

- падение цен на нефть на мировом рынке;
- ограничение деловой активности и введение режима «нерабочих дней» для предотвращения распространения эпидемии коронавируса.

Весной 2020 г. в качестве еще одного негативного шока ожидалось сокращение физических объемов экспорта вследствие спада мировой экономики,

подобное тому, что наблюдалось в кризис 2008–2009 гг., однако в 2020 г., несмотря на более масштабное сокращение мировой экономики, спрос на российские экспортные товары (за исключением нефти и газа) даже вырос (+5% к уровню 2019 г.). По нашему мнению, это связано с товарной структурой российского экспорта и особенностями кризисов 2009 и 2020 гг. в мире. Кризис 2009 г. был в значительной степени циклическим, сопровождался масштабным сокращением и замораживанием инвестиционных проектов,строек и промышленного производства. Соответственно, в 2009 г. упал спрос на сырье и продукцию низких переделов, что составляло основу российского неэнергетического экспорта. В 2020 г., в условиях пандемии и локдауна, падение мирового ВВП было связано преимущественно с сокращением производства товаров конечного потребления и особенно потребительских услуг, которые практически отсутствуют в российском экспорте.

По своим масштабам каждый из указанных негативных шоков в первом полугодии 2020 г. превосходил случаи предыдущих кризисов 2008–2009 и 2014–2015 гг., а ограничение деловой активности является уникальным фактором, примеров которому в современной экономической истории трудно найти. Тем не менее развитие ситуации в экономике России с конца II квартала 2020 г. оказалось заметно благоприятнее, чем ожидалось в разгар пандемии. Влияние каждого из шоков по прошествии всего нескольких месяцев оказалось относительно слабым, а скорость восстановления экономики – быстрой.

Особенностью влияния на экономику регуляторных решений со стороны государства, направленных на ограничение распространения коронавируса, является то, что порожденные ими эффекты в реальном секторе экономики, на рынке труда, в социальной сфере и в банковском секторе имеют особую природу и не могут трактоваться с точки зрения стандартных подходов к анализу экономических или финансовых кризисов, или стадий делового цикла. Также некорректно рассматривать банкротство и закрытие бизнесов в этой ситуации с точки зрения конкурентоспособности компаний или товаров, или эффективности их деятельности. Аналогичные ситуации в современной российской или зарубежной истории отсутствуют, но, с нашей точки зрения, последствия карантинных ограничений для экономики близки по своей природе к ситуации начала 1990-х годов, к переходу от плановой к рыночной экономике, когда происходил разрыв сложившихся хозяйственных и логистических связей вследствие выпадения из экономики отдельных субъектов хозяйственной деятельности. Можно предположить, что точно также по мере «выключения» из нормального хозяйственного оборота отдельных компаний или видов деятельности карантинные меры распространяют свое влияние на всю экономику, в том числе на компании и сферы, непосредственно не попавшие под жесткие ограничения на ведение бизнеса либо находящиеся в относительно благополучных с эпидемиологической точки зрения регионах. Согласно исследованиям Бланшара и Кремера¹, глубина и продолжительность

1 Blanchard, O., M. Kremer. Disorganization // Quarterly Journal of Economics. 1997. No. 112. P. 1091–1127.

спада в отраслях в этом случае критически зависят от сложности производственной цепочки (числа поставщиков материалов и комплектующих), а поскольку в условиях карантина максимальные ограничения относятся к сфере услуг, где производственные цепочки преимущественно простые и короткие, даже при большей глубине спада период такого спада определяется исключительно временем сохранения регуляторных ограничений и восстановление может произойти достаточно быстро, что подтверждается восстановлением экономической активности во 2-м полугодии 2020 г.

Важным отличием текущей ситуации в экономике России от 2008 г. или 2014 г. является отсутствие двух ключевых макроэкономических дисбалансов, определявших волатильность основных экономических переменных в процессе прихода экономики в новое равновесие после шоков: «перегрева» экономики и неравновесного курса рубля.

В 2009 г. большая глубина падения российской экономики (до 8% ВВП) была вызвана тем, что, помимо внешних шоков от падения цен на нефть и спроса на российский экспорт, к середине 2008 г. экономика России была значительно «перегрета» (согласно нашим оценкам, на основе декомпозиции темпов роста ВВП, положительный разрыв выпуска в экономике РФ в 2007–2008 гг. достигал 8–10% ВВП). В 2013 г. положительный разрыв выпуска составлял 1,0–1,5% ВВП, и при сопоставимом с 2009 г. по амплитуде шоке от падения цен на нефть падение ВВП России в 2015 г. не превысило 2,5%. К началу 2020 г., напротив, по нашим оценкам, разрыв выпуска в экономике России был близок к нулю либо даже отрицательным (до 0,5–1% ВВП). Таким образом, в 2020 г. отсутствовали риски дополнительного падения ВВП России вследствие циклического сокращения экономики.

Предыдущие кризисы в России проявлялись в первую очередь на валютном рынке, что ставило вопрос о необходимости принятия стабилизационных мер и корректировки денежно-кредитной политики. В части денежно-кредитной политики основная краткосрочная задача заключается в стабилизации внутреннего валютного рынка и ограничении роста потребительской инфляции вследствие переноса курса в цены и снижения доверия к рублю. Важно отметить, что в настоящий момент в отличие от ситуации 2008 и 2014 гг. нет оснований рассматривать курс рубля накануне падения цен на нефть как находящийся выше фундаментально обоснованных значений. С ноября 2014 г. Банк России перешел к плавающему режиму обменного курса рубля, и в последние годы курс рубля колеблется достаточно близко к уровням, соответствующим фундаментальным расчетным значениям курса с учетом ситуации с платежным балансом и производительностью труда в Российской Федерации. В 2008 и 2014 гг. отказ от поддержки курса и сохранение международных резервов были необходимыми для более быстрого перехода курса на новый уровень, соответствующий изменению внешних условий и обеспечивающий достижение макроэкономического баланса в экономике РФ, однако масштабная девальвация рубля становилась отдельным негативным шоком для внутреннего рынка. В настоящий же момент такая подстройка курса уже обеспечивается за счет режима свободного плавания, и денежным властям

необходимо лишь противодействовать «перелету» курса вследствие возможных панических настроений на рынке. Гибкость обменного курса рубля позволяет российской экономике плавно подстроиться под новые внешние условия без разрушающего влияния на финансовый сектор и всплеска инфляции. Более того, действующее в России бюджетное правило автоматически способствует сглаживанию влияния внешнеэкономической конъюнктуры на валютный рынок, обеспечивая снижение зависимости валютного курса от цен на нефть.

Согласно первой оценке Росстата, падение ВВП России в 2020 г. составило 3,1%, и по масштабам падения Россия выделяется в положительную сторону среди ведущих экономик мира (табл. 2.3). Относительно небольшое снижение экономики России в 2020 г. по сравнению со многими странами Европы и Северной Америки может быть следствием ряда объективных особенностей структуры экономики России, благодаря которым именно в условиях кризиса с такими природой и характером протекания, как пандемия коронавируса, реакция экономики России менее выражена, чем в других странах.

Во-первых, период максимально жесткого ограничения деловой активности (локдауна) в России был короче, чем, например, в странах Евросоюза, наиболее сильно пострадавших от кризиса (Италия, Испания, Франция), – всего 1,5 месяца (апрель – середина мая) против, по сути, 2,5–3 месяцев (март – май), а также отсутствовал локдаун во время второй волны осенью 2020 г. Аналогичная картина наблюдается также в других странах, где локдаун был коротким или практически отсутствовал (США, Швеция, Южная Корея, Турция).

Во-вторых, в структуре экономики России ниже доля отраслей, производящих конечные товары и услуги для населения, – тех отраслей, спрос на продукцию которых резко сократился в кризис вследствие ограничения работы предприятий розничной торговли и услуг и снизившейся покупательской активности населения. В российской экономике в структуре валовой добавленной стоимости сохраняется доминирование отраслей добычи, первичной переработки сырья и производств непрерывного цикла, которые практически не прерывали свою работу даже в период максимально жестких ограничений. Кроме того, в отношении ряда видов деятельности, например строительства, ограничения на работу в условиях карантина в России были заметно мягче, чем в других странах.

В-третьих, наиболее пострадавшим из-за карантинных ограничений сектором экономики во всех странах, в том числе в России, признан малый и средний бизнес. Однако в России этот сектор развит относительно слабо, и, несмотря на то что он также понес большие потери, конечный отрицательный вклад в динамику ВВП не так значителен, как в странах Европы, в США, Японии.

2.5. Оценка потерь отраслей экономики в результате введения режима самоизоляции и мер, ограничивающих время работы предприятий сферы услуг

Для оценки масштабов потерь экономики РФ в результате введения режима самоизоляции нами было проведено разложение (декомпозиция) ря-

дов индексов производства по России в целом на трендовую, календарную и нерегулярную составляющие¹. Предполагалось, что весь эффект от режима самоизоляции в марте – мае 2020 г. и мер, ограничивающих время работы предприятий сферы услуг во 2-м полугодии 2020 г., содержится в календарной составляющей. В работе учитывались только прямые последствия от режима самоизоляции и мер ограничения работы предприятий сферы услуг, другие факторы – в частности, перевод сотрудников на удаленную работу, задержки в поставках сырья и т.п. – в работе не рассматривались.

Разложение было сделано с учетом фактической статистики, публикуемой Росстатом. Используемый в расчетах период январь 2005 г. – декабрь 2020 г. включал перерасчет индексов производства за 2019–2020 гг., который Росстат провел в сентябре 2020 г. Перерасчет был связан с поступлением уточненной информации от респондентов².

Для определения потерь необходимо было восстановить индекс производства при условии отсутствия режима самоизоляции в марте – мае 2020 г., что было сделано с помощью «Производственного календаря на 2020 г.»³ до внесения изменений Указом Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»⁴, Указом Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с рас-

1 Выделение трендовой составляющей осуществляется с помощью пакета Demetra с использованием процедуры X12-ARIMA.

2 Пересмотр был осуществлен по следующим причинам:

- льготный режим предоставления статистической информации для некоторых производителей, из-за которого досчет на объемы производства продукции этих категорий производителей проводился традиционно на основе последних имеющихся данных. В число таких предприятий входят: микропредприятия, которые отчитываются раз в год; предприятия, не относящиеся к малому бизнесу, у которых за два предыдущих года средняя численность работников не превышала 15 человек, а годовой оборот не превышал 800 млн руб., которые отчитываются раз в квартал;
- переход на новый базисный 2018 г. с начала 2020 г., из-за которого пересчет ретроспективных индексов за 2019 г. проводился на основе имеющихся на тот момент данных о производстве продукции;
- предоставление оперативной отчетности крупными и средними предприятиями на 4-й рабочий день (зачастую – оценочное значение) и их уточнение в последующих периодах;
- получение Росстатом в сентябре 2020 г. годовых отчетов респондентов (крупных и средних организаций, микропредприятий, малых предприятий), которые уточняют ранее предоставленные оперативные данные о производстве и отгрузке продукции, работ или услуг.

См.: Росстат представляет комментарии к уточненным данным по промышленному производству в 2019– 2020 гг. // Росстат. 21.10.2020. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/103092>

3 Официальный интернет-портал правовой информации. 28 апреля 2020 г. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004290001>

4 Официальный интернет-портал правовой информации. 2 апреля 2020 г. Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004020025>

пространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)¹ и Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»² (далее – Указы).

Согласно названным Указам, дни с 30 марта по 8 мая 2020 г. были объявлены выходными. Таким образом, в марте рабочих дней по фактическому сценарию – 19, по плановому – 21; в апреле рабочих дней по фактическому сценарию – 0, по плановому – 21; в мае рабочих дней по фактическому сценарию – 15, по плановому – 17 (табл. 2.8).

Таблица 2.8

Количество рабочих дней в рассматриваемых сценариях

Название сценария	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь
Плановый	17	19	21	21	17	21
Фактический	17	19	19	0	15	21

Источник: составлено авторами.

С использованием статистики по плановому числу рабочих дней в марте – мае 2020 г. календарная составляющая по плановому сценарию была рассчитана как отношение количества рабочих дней в текущем периоде к количеству в предыдущем. Далее было осуществлено восстановление индексов производства отраслей экономики с учетом рассчитанной календарной составляющей по плановому сценарию числа рабочих дней с помощью перемножения трендовой, сезонной, нерегулярной и календарной компонент.

Затем квартальная ВДС (валовая добавленная стоимость) за IV квартал 2019 г. была пересчитана в месячную с помощью количества рабочих дней: ВДС в декабре 2019 г. – это производство ВДС в IV квартале 2019 г. на отношение количества рабочих дней в декабре 2019 г. и количества рабочих дней в IV квартале 2019 г. С помощью доли каждой из рассматриваемых отраслей промышленности в ВДС была получена добавленная стоимость, созданная конкретной отраслью в декабре 2019 г. Используя восстановленные индексы производства (в % к предыдущему месяцу) с учетом пересчитанной по плановому сценарию календарной составляющей, мы получили ВДС промышленных отраслей с января по июнь 2020 г. для России в целом, аналогичные расчеты были проведены с фактическими значениями индекса.

Оценка потерь в результате введения режима самоизоляции осуществлялась через разность между ВДС, рассчитанной с использованием индекса производства по плановому сценарию числа рабочих дней, и ВДС, рассчитан-

1 Официальный интернет-портал правовой информации. 25 март 2020 г. Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250021>

2 Справочная информация, подготовленная специалистами АО «Консультант Плюс». (2020). Производственный календарь на 2020 г. для пятидневной рабочей недели.

ной с использованием фактических значений индекса производства. Полученные значения ВДС за месяц агрегируются до квартальных и соотносятся с показателем ВВП за 2019 г.

Во второй половине 2020 г. меры по ограничению времени работы действовали только на предприятиях сферы услуг, поэтому в расчетах предполагалось, что на все отрасли, кроме отрасли по предоставлению платных услуг населению, календарный фактор не оказывал влияния. В табл. 2.9 представлены структура платных услуг населению, а также расчет доли фактического времени работы отрасли от планового числа рабочих дней (июль – 23 рабочих дня, август – 21 рабочий день, сентябрь, октябрь – 22 рабочих дня, ноябрь – 20 рабочих дней, декабрь – 23 рабочих дня).

Таблица 2.9

Структура платных услуг населению и расчет доли фактического времени работы отрасли от планового количества рабочих дней

Название отрасли	Доля в платных услугах населению (2019 г.), %	Доля фактического времени работы отрасли, %					
		июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Платные услуги населению:	100,0	82,1	92,5	94,85	97,2	96,3	95,4
услуги, предоставляемые гражданам пожилого возраста, инвалидам	0,3	100	100	100	100	100	100
почтовая связь, курьерские	0,5	100	100	100	100	100	100
Физическая культура и спорт	0,9	0	50	50	50	50	50
юридические	1,1	100	100	100	100	100	100
культура	1,8	0	100	100	100	70	50
гостиницы и аналогичные средства размещения, специализированные коллективные средства размещения, туристические	5,8	0	100	100	100	100	100
другие услуги	3,4	60	70	80	90	90	90
системы образования	6,8	100	100	100	100	100	100
медицинские, в том числе ветеринарные	7,3	100	100	100	100	100	100
жилищные	7,2	100	100	100	100	100	100
бытовые	10,5	100	100	100	100	100	100
телекоммуникационные	13,7	100	100	100	100	100	100
транспортные	20,1	60	70	80	90	90	90
коммунальные	20,6	100	100	100	100	100	100

Источник: составлено авторами.

Предполагалось, что все составляющие платных услуг населению работали по плановому количеству рабочих дней во 2-м полугодии 2020 г., кроме:

- предоставления услуг физической культуры и спорта. Во многих регионах России возобновление работы спортивных учреждений пришлось на август – сентябрь 2020 г., продолжало действовать ограничение на проведение массовых спортивных мероприятий (крупные соревнования проводились без зрителей либо были перенесены на следующий год). В расчетах предполагалось, что по этим причинам отрасль работала на 50% от своих возможностей;
- предоставления услуг культуры. Возобновление работы учреждений культуры началось с августа 2020 г., из-за второй волны были усилены ограничительные меры в ноябре 2020 г., в декабре 2020 г. во многих регионах России культурные учреждения вновь прекратили работать до улучшения эпидемиологической ситуации. В расчетах предполагалось, что по этим причинам отрасль работала на 100% с августа по октябрь 2020 г. включительно, в ноябре 2020 г. из-за ужесточения мер противодействия коронавирусной инфекции – на 70%, в декабре 2020 г. из-за закрытия музеев – на 50%;
- предоставления гостиничных и туристических услуг. Возобновление работы отрасли началось с августа 2020 г. и сохранилось до конца 2020 г.;
- предоставления транспортных услуг населению. Возобновление работы отрасли связано с открытием границ между странами, поэтому в расчетах предполагалось постепенное увеличение количества рабочего времени отрасли с 60% в июле 2020 г. до 90% в декабре 2020 г.

В результате использования данного подхода нами получены следующие оценки стоимости режима самоизоляции в марте – мае 2020 г. и мер, ограничивающих время работы предприятий сферы услуг во 2-м полугодии 2020 г., для экономики России (подробнее см. *табл. 2.10, 2.11*):

- I квартал – 0,50% от ВВП 2019 г.;
- II квартал – 7,24% от ВВП 2019 г.;
- III квартал – 1,02% от ВВП 2019 г.;
- IV квартал – 0,24% от ВВП 2019 г.;
- всего за 2020 г. – 9,01% от ВВП 2019 г.

Стоит отметить, что полученные оценки не учитывают факторы, которые могли оказать как негативное, так и позитивное влияние на трендовую составляющую рядов в рассматриваемом периоде (в частности, нарушение сроков поставок необходимых для производства компонент, снижение платежеспособности потребителей, перевод сотрудников на удаленную работу, рост валютного курса, переориентацию на экспортные рынки, модернизацию производственных мощностей и др.), поэтому возможны отклонения от значений реального спада.

В *табл. 2.12* приведено сравнение полученных оценок, рассчитанных по нашей методологии, с оценками потерь, рассчитанных по фактическим данным Росстата. Видно, что в целом оценки потерь по фактическим данным Росстата выше, так как учитывают не только изменение времени работы

Таблица 2.10

Результаты оценки потерь в связи с введением режима самоизоляции промышленных отраслей России

Название отрасли	Потери за I квартал 2020 г.			Потери за II квартал 2020 г.			Потери за III квартал 2020 г.			Потери за IV квартал 2020 г.			Потери за 2020 г.		
	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.
ВДС	-553,20	-0,50	-0,50	-7 970,54	-7,24	-7,24	-1 123,95	-1,02	-1,02	-263,12	-0,24	-0,24	-9 910,81	-9,01	-9,01
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	-20,64	-0,02	-0,54	-362,09	-0,33	-9,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-382,73	-0,35	-10,09
Промышленное производство	-31,05	-0,03	-0,10	-377,94	-0,34	-1,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-408,98	-0,37	-1,37
Добыча полезных ископаемых	0,00	0,00	0,00	-10,61	-0,01	-0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-10,61	-0,01	-0,09
Обрабатывающие производства	-31,05	-0,03	-0,22	-299,30	-0,27	-2,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-330,34	-0,30	-2,29
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,00	0,00	0,00	-68,03	-0,06	-2,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-68,03	-0,06	-2,65
Строительство	-40,65	-0,04	-0,73	-297,22	-0,27	-5,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-337,87	-0,31	-6,07
Оптовая торговля	-51,87	-0,05	-0,59	-887,64	-0,81	-10,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-939,51	-0,85	-10,64
Розничная торговля	-26,17	-0,02	-0,55	-373,69	-0,34	-7,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-399,86	-0,36	-8,46
Транспортровка и хранение	-25,84	-0,02	-0,40	-457,84	-0,42	-7,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-483,68	-0,44	-7,44
Другие платные услуги населению	-356,98	-0,32	-0,91	-5 214,42	-4,74	-13,24	-1 123,95	-1,02	-2,85	-263,12	-0,24	-0,67	-6 958,19	-6,32	-17,66

Источник: Составлено авторами.

Таблица 2.11

Результаты оценки потерь в связи с введением режима самоизоляции отраслей обрабатывающей промышленности России

Название отрасли	Потери за I квартал 2020 г.			Потери за II квартал 2020 г.			Потери за III квартал 2020 г.		
	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.
Производство пищевых продуктов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство напитков	0,00	0,00	0,00	6,26	0,01	2,07	0,00	0,00	0,00
Производство табачных изделий	-0,81	0,00	-0,93	-2,28	0,00	-2,64	0,00	0,00	0,00
Производство текстильных изделий	-0,80	0,00	-1,11	-2,54	0,00	-3,53	0,00	0,00	0,00
Производство одежды	-0,91	0,00	-0,90	-2,14	0,00	-2,13	0,00	0,00	0,00
Производство кожи и изделий из кожи	-0,36	0,00	-0,84	-1,87	0,00	-4,33	0,00	0,00	0,00
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	-2,26	0,00	-0,87	-6,53	-0,01	-2,52	0,00	0,00	0,00
Производство бумаги и бумажных изделий	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	-0,86	0,00	-1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство кокса и нефтепродуктов	0,00	0,00	0,00	-101,47	-0,09	-3,09	0,00	0,00	0,00
Производство химических веществ и химических продуктов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	0,00	0,00	0,00	8,37	0,01	3,87	0,00	0,00	0,00
Производство резиновых и пластмассовых изделий	0,00	0,00	0,00	-6,49	-0,01	-2,50	0,00	0,00	0,00
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	-4,69	0,00	-0,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство металлургическое	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	-3,75	0,00	-0,51	-61,95	-0,06	-8,43	0,00	0,00	0,00
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	-3,53	0,00	-0,64	-55,47	-0,05	-10,13	0,00	0,00	0,00
Производство электрического оборудования	-1,25	0,00	-0,51	-17,98	-0,02	-7,34	0,00	0,00	0,00
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	-2,09	0,00	-0,56	-12,83	-0,01	-3,42	0,00	0,00	0,00
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	-1,18	0,00	-0,30	-13,97	-0,01	-3,59	0,00	0,00	0,00
Производство прочих транспортных средств и оборудования	-2,90	0,00	-0,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство мебели	-0,60	0,00	-0,52	-7,10	-0,01	-6,16	0,00	0,00	0,00
Производство прочих готовых изделий	-0,36	0,00	-0,42	-4,12	0,00	-4,77	0,00	0,00	0,00
Ремонт и монтаж машин и оборудования	-4,71	0,00	-0,93	-17,18	-0,02	-3,41	0,00	0,00	0,00

Окончание таблицы 2.11

Название отрасли	Потери за IV квартал 2020 г.			Потери за 2020 г.		
	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.	млрд руб.	% ВВП 2019 г.	% от выпуска отрасли в 2019 г.
Производство пищевых продуктов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство напитков	0,00	0,00	0,00	6,26	0,01	2,07
Производство табачных изделий	0,00	0,00	0,00	-3,09	0,00	-3,57
Производство текстильных изделий	0,00	0,00	0,00	-3,34	0,00	-4,64
Производство одежды	0,00	0,00	0,00	-3,05	0,00	-3,03
Производство кожи и изделий из кожи	0,00	0,00	0,00	-2,24	0,00	-5,18
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	0,00	0,00	0,00	-8,79	-0,01	-3,39
Производство бумаги и бумажных изделий	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	0,00	0,00	0,00	-0,86	0,00	-1,00
Производство кокса и нефтепродуктов	0,00	0,00	0,00	-101,47	-0,09	-3,09
Производство химических веществ и химических продуктов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	0,00	0,00	0,00	8,37	0,01	3,87
Производство резиновых и пластмассовых изделий	0,00	0,00	0,00	-6,49	-0,01	-2,50
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	0,00	0,00	0,00	-4,69	0,00	-0,93
Производство металлургическое	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	0,00	0,00	0,00	-65,69	-0,06	-8,94
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	0,00	0,00	0,00	-58,99	-0,05	-10,78
Производство электрического оборудования	0,00	0,00	0,00	-19,22	-0,02	-7,85
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	0,00	0,00	0,00	-14,92	-0,01	-3,98
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	0,00	0,00	0,00	-15,15	-0,01	-3,89
Производство прочих транспортных средств и оборудования	0,00	0,00	0,00	-2,90	0,00	-0,39
Производство мебели	0,00	0,00	0,00	-7,70	-0,01	-6,68
Производство прочих готовых изделий	0,00	0,00	0,00	-4,49	0,00	-5,19
Ремонт и монтаж машин и оборудования	0,00	0,00	0,00	-21,89	-0,02	-4,34

Источник: составлено авторами.

предприятий отрасли, но и другие факторы. Исключение составляют сельскохозяйственная отрасль (период сбора урожая не совпал с ограничительными мерами, поэтому календарный фактор оказал меньшее влияние, чем предполагают наши расчеты), строительная отрасль (расчеты не учитывают завершения крупных строительных проектов (Таврида в Крыму и ЦКАД в Подмосковье), увеличения количества и скорости строительства больниц из-за ухудшения эпидемиологической ситуации) и торговля (расчеты не учитывают переход отрасли на онлайн-продажи).

Таблица 2.12

Сравнение оценок потерь в результате введения режима самоизоляции по отраслям экономики в 2020 г.

Название отрасли	Потери за 2020 г. (расчет по авторской методологии)		Потери за 2020 г. (расчет по фактическим данным Росстата) ¹	
	млрд руб.	% ВВП, 2019 г.	млрд руб.	% ВВП, 2019 г.
ВДС	-9 910,81	-9,01	-10 552,20	-9,59
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	-382,73	-0,35	-18,96	-0,02
Промышленное производство	-408,98	-0,37	-1 822,05	-1,66
Добыча полезных ископаемых	-10,61	-0,01	-1 141,51	-1,04
Обрабатывающие производства	-330,34	-0,30	-291,87	-0,27
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-68,03	-0,06	-388,66	-0,35
Строительство	-337,87	-0,31	-170,95	-0,16
Оптовая и розничная торговля	-1 339,37	-1,21	-448,13	-0,41
Транспортировка и хранение	-483,68	-0,44	-462,86	-0,42
Другие платные услуги населению	-6 958,19	-6,32	-7 629,26	-6,93

Источник: составлено авторами.

1 В расчеты закладывался Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 г., подготовленный Министерством экономического развития Российской Федерации, который предполагал рост ВВП в 2020 г. на 2% по сравнению с 2019 г. Полученное прогнозное значение было распределено по отраслям ОКВЭД с учетом доли ВДС каждой отрасли в 2019 г. (плановая ВДС отраслей в 2020 г.). Далее, используя фактические значения ВДС по отраслям ОКВЭД за 2019 г. и индексы производства в % к предыдущему периоду, т.е. 2020 г. к 2019 г., рассчитали фактические значения ВДС по отраслям в 2020 г. Разница между плановым и фактическим показателями – оценка потерь от кризиса, вызванного пандемией в 2020 г.

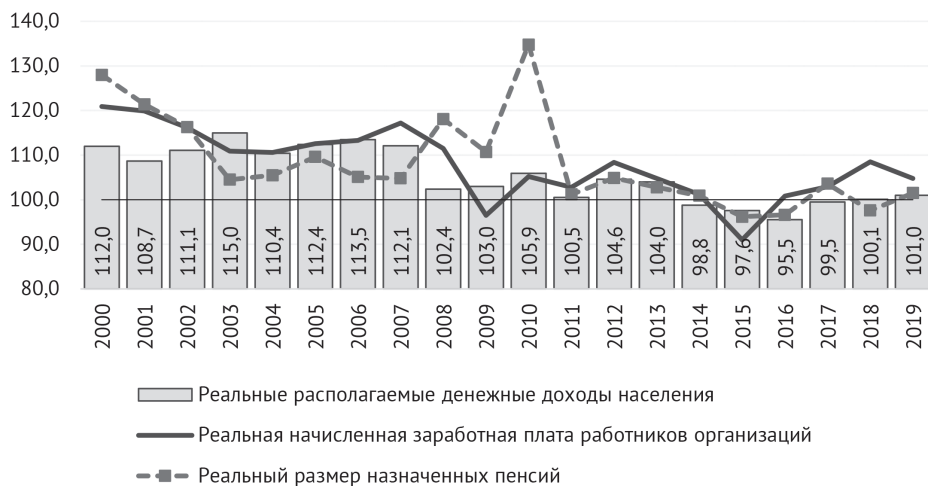
3. Эпидемиологический кризис-2020: доходы населения и социальная защита

3.1. Наследие предыдущих периодов: динамика доходов и субъективной оценки материального положения населения России в 2000–2019 гг.

Влияние пандемии на динамику благосостояния и уровень доходов населения невозможно рассматривать без анализа этих параметров за предшествующие периоды, поскольку Россия вошла в эпидемиологический кризис на фоне долгосрочных негативных последствий кризиса 2014–2015 гг., которые существенно отразились на показателях материального положения населения.

Если в период с 2000 по 2007 г. на фоне экономического роста наблюдался существенный рост реальных располагаемых денежных доходов населения и реальной начисленной заработной платы работников организаций, то позже – в период с 2007 по 2019 г. – тенденции в сфере доходов населения претерпели существенные изменения (*рис. 3.1*). Два последовавших друг за другом кризиса – 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. – негативно повлияли на динамику реальных доходов населения. Если в ходе первого из этих кризисов принятые Правительством РФ меры по увеличению МРОТ, размера пособий по безработице и уровня пенсий позволили избежать падения реальных располагаемых денежных доходов населения, то кризис 2014–2015 гг. сопровождался снижением реальных денежных доходов населения. Только к 2019 г. удалось достичь позитивной динамики как реальных располагаемых денежных доходов населения, так и входящих в их состав реальной начисленной заработной платы работников организаций и реального размера назначенных пенсий.

Уровень абсолютной монетарной бедности населения, который характеризуется долей населения со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в период с 2000 по 2007 г. за счет суще-



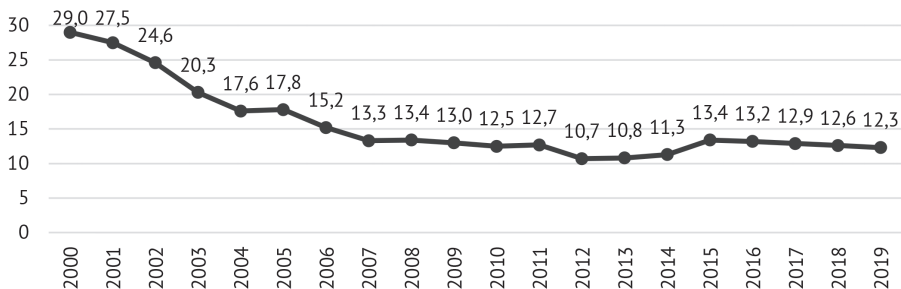
Примечание. Показатель реальных располагаемых денежных доходов населения за 2000–2013 гг. рассчитан в соответствии с Методикой расчета баланса денежных доходов и расходов населения, утвержденной постановлением Госкомстата России от 16.07.1996 № 61, за 2014–2019 гг. – в соответствии с Методологическими положениями по расчету показателей денежных доходов и расходов населения, утвержденными приказом Росстата от 02.07.2014 № 465 (с изменениями от 20.11.2018 № 680).

Рис. 3.1. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения, реальной начисленной заработной платы работников организаций и реального размера назначенных пенсий в 2000–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

ственного роста заработной платы и денежных доходов населения снизился более чем в 2 раза (с 29,0 до 13,3%) (рис. 3.2). В последующие годы – с 2008 по 2019 г. – ситуация с уровнем монетарной бедности не была столь однозначна. В 2012 г. уровень бедности достиг своего минимального с 2000 г. значения – 10,7%. Однако во время экономического кризиса в 2014–2015 гг. он начал расти и составил в 2015 г. 13,4%. В период с 2015 по 2019 г. введение дополнительных мер социальной поддержки для малообеспеченных групп населения, рост МРОТ и ускоренный рост реальной заработной платы позволили несколько снизить уровень бедности (с 13,4 до 12,3%). Однако к 2019 г. вернуться к минимальному значению уровня бедности, который наблюдался в 2012 г., так и не удалось.

Если в 2000 г. более половины российского населения оценивали материальное положение своей семьи как «плохое» или «очень плохое», то к 2014 г. лишь четверть населения негативно оценивали материальное положение своей семьи (рис. 3.3). В 2015 г. из-за снижения реальных денежных доходов населения уровень субъективной бедности увеличился до 30%, а затем, с улучшением экономической ситуации в стране, к 2019 г. он снизился до 26%.



Примечание. За 2000–2013 гг. показатель основан на доходах населения, рассчитанных в соответствии с Методикой расчета баланса денежных доходов и расходов населения, утвержденной постановлением Госкомстата России от 16.07.1996 № 61, за 2014–2019 гг. – в соответствии с Методологическими положениями по расчету показателей денежных доходов и расходов населения, утвержденными приказом Росстата от 02.07.2014 № 465 (с изменениями от 20.11.2018 № 680).

Рис. 3.2. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в 2000–2019 гг., %

Источник: Росстат.

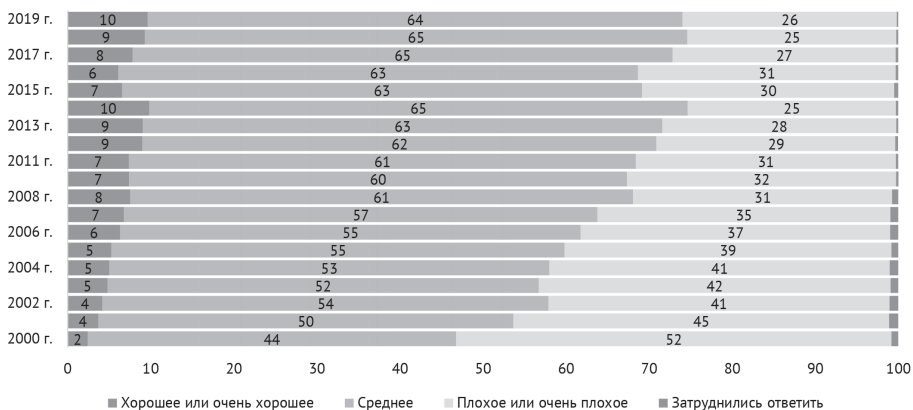


Рис. 3.3. Мнение населения о текущем материальном положении, 2000–2019 гг., %

Источник: данные Росстата (на основе ответов респондентов на вопросы опросного листа обследования потребительских ожиданий населения, мнения населения о текущем материальном положении).

3.2. Социальная защита в европейских странах и в России: способность отражать удары кризисов

Главной целью систем социальной защиты в тех или иных странах является предотвращение бедности населения и реализация мер поддержки населения на кризисных этапах развития. Между тем системы социальной защиты

зарубежных стран существенно различаются¹. Так, страны Восточной Европы отличаются от западноевропейских стран структурой социальной поддержки в силу своего коммунистического прошлого. Высокообеспеченные и низкообеспеченные европейские страны различаются по уровню расходов на социальную поддержку, по охвату населения социальной поддержкой и размерам социальных выплат. Если в одних европейских странах расходы на социальную защиту являются существенными и превышают 30% ВВП (например, во Франции, в Финляндии и Дании), то в других европейских странах они невелики и не превышают 16% ВВП (например, в Литве, Латвии и Румынии)². В то же время системы социальной защиты европейских стран меняются с течением времени, перенимают опыт друг друга, в связи с этим исследователи наблюдают процесс конвергенции различных моделей социального обеспечения европейских стран^{3,4,5}. Конвергенция систем социальной защиты стран ЕС происходит также под влиянием общих вызовов в социальной политике, а также целей и задач, поставленных в стратегических документах ЕС. Так, одним из приоритетных направлений социальной политики стран ЕС является активная политика занятости, направленная на поощрение и содействие занятости населения, повышение трудовой мобильности, сокращение периодов безработицы, активизацию трудового потенциала лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации и испытывающих сложности при трудоустройстве. Занятость на рынке труда позиционируется как ключевой элемент, способствующий социальной интеграции и обеспечению достойных условий жизни. А одной из важнейших целей социальной политики является помощь людям по выходу из трудной жизненной ситуации и мотивация их к занятости и продолжению своего образования.

Кроме того, важными целями социальной политики стран ЕС являются поддержка семей с детьми, искоренение детской бедности и гарантия минимального дохода для обеспечения достойной жизни людей. В соответствии с п. 14 Европейской основы социальных прав⁶ каждый человек, не располагающий достаточными средствами, имеет право на социальные выплаты, гарантирующие минимальный приемлемый доход, обеспечивающий достойную жизнь на всех этапах жизненного цикла и доступ к необходимым товарам и услугам. Причем для лиц, которые могут работать, такие социальные

1 Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990; Esping-Andersen G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

2 Expenditure on social protection // Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en>.

3 Giddens A. *Debating the social model: Thoughts and suggestions* // Policy Network. The Hampton Court Agenda: A Social Model for Europe. London, 2006.

4 Rothgang H., Obinger H., Leibfried S. *The state and its welfare state: How do welfare state changes affect the make-up of the nation state?* // *Social Policy and Administration*. 2006. Vol. 40. No. 3. P. 250–266.

5 *Diversity and Commonality in European Social Politics: The Forging of a European Social Model* / by ed. S. Golinowska. P. Hengstenberg; M. Zukowski. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar & Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

6 *The European Pillar of Social Rights in 20 principles* // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en.

выплаты должны предоставляться на условиях реинтеграции в рынок труда. Повышение уровня жизни семей с детьми должно быть обеспечено в том числе за счет расширения возможностей для трудоустройства женщин, повышения доступности и качества услуг дошкольного образования и услуг по уходу за детьми, расширения возможностей для получения отпуска по уходу.

Обзор систем социальной поддержки стран ЕС в 2018 г., проведенный Европейской комиссией¹, показал, что половине стран ЕС необходимо повысить эффективность пособий для работающего населения, а также увеличить коэффициент замещения социальными выплатами утраченного заработка пенсионеров. Небольшой размер социальных выплат, не оказывающий существенного влияния на сокращение бедности, был выявлен в 12 странах ЕС. Недостаточность мер по преодолению социальной исключенности и бедности лиц с инвалидностью, цыган, мигрантов и беженцев была обнаружена в 22 странах. В частности, была отмечена необходимость повышения доступности услуг образования и здравоохранения для указанных групп в данных странах и усиления охвата этих групп активными программами занятости. Повысить доступность услуг по уходу, услуг дошкольного образования и здравоохранения для детей из малообеспеченных и уязвимых групп семей необходимо в 9 странах ЕС. Усилить поддержку населения в целях повышения доступности ЖКУ и уровня жилищной обеспеченности необходимо в 9 странах ЕС. В 11 странах ЕС следует повысить доступность и качество долговременного ухода за пожилыми и инвалидами.

Таким образом, по состоянию на 2019 г. в странах ЕС продолжали быть актуальными задачи увеличения охвата уязвимых групп населения социальной поддержкой, повышения адекватности размеров социальных выплат и обеспечения связи предоставляемой социальной поддержки с мерами по повышению уровня экономической активности и занятости получателей социальных выплат. Также к числу актуальных задач можно отнести снижение межрегионального неравенства в уровне и объеме социальной поддержки и упрощение процедур обращения за социальной поддержкой, в том числе посредством развития цифровых технологий.

Кроме того, в последние годы в странах ЕС наблюдался рост нестандартной занятости, в том числе временной, неполной, неформальной занятости, а также самозанятости^{2,3}. Увеличение доли работников, имеющих нестандартную форму работы, повысило актуальность проблемы финансовой устойчивости страховых систем социальной защиты, а также проблемы доступности социальной помощи и социальных услуг для нестандартно занятых и самозанятых работников, адекватности размеров социальных выплат, предоставляемых им. Рост нестандартной занятости приводит к сокращению объемов

1 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. – 102 p. DOI: 10.2767/700431.

2 OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis. Paris: OECD Publishing, 2020. URL: <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>

3 Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects International Labour Office. Geneva: ILO, 2016.

страховых взносов на социальные пособия, в результате страны ЕС вынуждены увеличивать расходы на нестраховые пособия и искать новые способы их финансирования.

Снижению расходов на социальные пособия могло бы способствовать предоставление их на основе проверки нуждаемости лишь малообеспеченным группам получателей. Однако пособия, предоставляемые на основе проверки нуждаемости, не являются достаточно распространенными в странах Европы. Так, в 2018 г. доля расходов на пособия, предоставляемые с учетом доходов заявителей, составила в среднем по странам ЕС 12% от общего объема расходов на социальные пособия и варьировалась от 36% в Дании до менее 1% в Латвии и Эстонии, причем в 15 странах из 28 эта доля не превышала 5%¹.

Отдельная проблема для стран ЕС – относительно высокий уровень бедности среди детей (в 2019 г. – свыше 19% в среднем по странам ЕС и свыше 25% в отдельных странах ЕС²), особенно среди детей из неполных и многодетных семей, а также из семей, где родители имеют низкую заработную плату или являются безработными³. В связи с этим в европейских странах принимались меры по повышению размеров МРОТ, введению дополнительных налоговых и неналоговых пособий, в также налоговых льгот для работников с низким трудовым доходом (например, «Working Family Payment» в Ирландии, «Working Tax Credit» в Великобритании, освобождение от уплаты страховых взносов и налогов работников с низким доходом в рамках программы «Minijob» в Германии). Кроме того, для трудоустройства длительно безработных работодателям выделялись субсидии на заработную плату (например, в Германии).

Существенная часть проблем в системах социальной защиты стран ЕС была и остается актуальной и для России. Так, например, исследователями^{4,5} отмечаются небольшой размер социальных выплат, не оказывающий значительного влияния на изменение уровня бедности получателей, низкая распространенность адресных социальных выплат и недостаточный охват социальной помощью малоимущего населения.

Кроме того, большинство социальных пособий предоставляются без предъявления дополнительных требований к занятости и экономической активности получателей и не мотивируют их к трудовой деятельности и развитию их трудового потенциала. По данным Минтруда России, в 2019 г. было заключено 89,3 тыс. социальных контрактов с общим охватом в 321,5 тыс. человек⁶, что составляет менее 2% общей численности малоимущих.

1 Tables by benefits [spr_exp_fto] // Eurostat. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_fto&lang=en

2 At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex // Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02__custom_449121/default/table?lang=en

3 Shaping a European Child Guarantee // European Parliament. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642387/IPOL_BRI\(2020\)642387_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642387/IPOL_BRI(2020)642387_EN.pdf)

4 Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019.

5 Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. Анализ эффективности мер социальной поддержки, направленных на сокращение уровня бедности // Актуальные вопросы современной экономики. 2019. № 6-2. С. 538–557.

6 Минтруд предлагает новые возможности применения социального контракта // Росстат. URL: <https://mintrud.gov.ru/social/267>

Несмотря на то что в последние годы был введен целый комплекс дополнительных мер государственной поддержки для семей с детьми (в том числе были введены материнский (семейный) капитал, компенсация оплаты услуг детских дошкольных учреждений, ежемесячные денежные выплаты на детей до 3 лет из малообеспеченных семей, значительно увеличен размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, приняты дополнительные меры по улучшению жилищных условий семей с детьми), уровень бедности среди детей остается достаточно высоким. Данные Росстата показывают, что доля детей до 18 лет, проживающих в малоимущих домохозяйствах, составляла в 2018 г. 22,9%, а уровень бедности среди детей из многодетных и неполных семей был еще выше и составлял соответственно 49,4 и 27,8% (для сравнения: уровень бедности среди всего населения в целом в 2018 г. был существенно ниже – 12,6%)¹.

Правительство РФ принимало меры, направленные на решение проблемы работающих бедных. Ускоренный рост МРОТ в 2018–2019 гг. позволил установить его на уровне величины прожиточного минимума трудоспособного населения за II квартал предыдущего года. Однако доля работников, имеющих относительно низкую заработную плату в пределах двукратной величины минимальной оплаты труда, оставалась в 2019 г. достаточно существенной и составляла 25,5%². А риски бедности семей с низкооплачиваемыми работниками при наличии в семье неработающих лиц трудоспособного возраста и детей достаточно высоки.

Размер помощи, предоставляемой лицам при потере работы, был крайне небольшим, что приводило к тому, что риск бедности безработных более чем в 4 раза превышал риски бедности всего населения в целом³. Минимальный размер пособия по безработице в 2019 г. составлял лишь 13% от величины прожиточного минимума для трудоспособного населения в указанный год, а максимальный – 68%. При этом самозанятые лица, индивидуальные предприниматели и неформально занятые при потере работы могли рассчитывать на получение пособия по безработице лишь в минимальном размере.

3.3. Эпидемиологический кризис 2020 г. в России и в мире: экономические риски для населения

Анализ влияния COVID-19 на доходы и субъективное благополучие населения в различных странах мира

Распространение коронавирусной инфекции негативно повлияло на экономику многих стран и ухудшило благосостояние их населения. Рост заболеваемости COVID-19, введение локдаунов, закрытие границ между странами

1 Социально-экономические индикаторы бедности в 2013–2019 гг. // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13293>

2 Сведения о распределении численности работников по размерам заработной платы // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13268>

3 Социальное положение и уровень жизни населения России в 2019 г. // Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b19_44/Main.htm

привели к приостановке работы многих предприятий и потере трудовых доходов у миллионов работников¹.

В 2/3 стран ОЭСР под воздействием коронавирусной инфекции наблюдалось снижение заработной платы или замедление ее роста. В то же время в трети стран средняя заработная плата работников, отображаемая в статистике, увеличилась из-за снижения доли работников с низкой заработной платой по причине их увольнения². Данные опросов работников в разных странах показывают снижение заработной платы в начале пандемии коронавируса: например, в США – на 35%, в Великобритании – на 30%, в Германии – на 20%.

Кроме того, пандемия коронавируса привела к беспрецедентному росту безработицы во многих странах и сокращению рабочего времени, что также негативно повлияло на доходы населения и вызвало рост бедности. При этом работники с низким уровнем заработной платы, неформально занятые работники пострадали в большей степени, что привело к росту зарплатного и доходного неравенства. Из-за существенного роста уровня безработицы более чем на 50% выросло число получателей пособий по безработице в Австрии, Эстонии, Испании, Венгрии, Словакии и на Мальте.

Европейская комиссия прогнозирует спад занятости в среднем по странам ЕС на 4,4% по итогам 2020 г.³ и снижение располагаемого среднедушевого дохода домохозяйств на 1,5% в 2020 г. В отдельных странах ЕС по итогам 2020 г. прогнозируется наиболее существенное сокращение эквивалентных располагаемых доходов домохозяйств – на 5–9 п.п. (например, в Болгарии, Испании, Эстонии, Хорватии, Венгрии и Литве).

По оценке Всемирного банка, в 2020 г. в результате COVID-19 численность крайне бедного населения, живущего менее чем на 1,9 долл. в день, увеличится во всем мире на 88–115 млн человек⁴. В странах Европы и Центральной Азии уровень крайней бедности возрастет с 4,8 до 5,3–5,5%. Численность населения, живущего менее чем на 5,5 долл. в день, увеличится во всем мире на 211–220 млн человек, а в странах Европы и Центральной Азии – на 6 млн человек.

Доля домохозяйств, сообщивших, что вынуждены тратить сбережения или использовать заемные средства для того, чтобы покрыть текущие расходы, увеличилась в странах ЕС с начала пандемии. Среди малообеспеченных, относящихся к первой квинтильной группе по доходам, существенный рост доли таких домохозяйств наблюдался в Германии (на 9 п.п.), в Бельгии (на 7 п.п.), в Финляндии и Чехии (на 5 п.п.).

Пандемия ухудшила материальное положение наиболее уязвимых групп населения – пожилых, инвалидов, длительно безработных, малообеспечен-

1 Global Wage Report 2020–2021: Wages and minimum wages in the time of COVID-19 // International Labour Office. Geneva: ILO, 2020.

2 Там же.

3 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. DOI: 10.2767/700431.

4 Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune / World Bank. Washington, DC: World Bank, 2020. DOI: 10.1596/978-1-4648-1602-4

ных семей, работников с нестандартной занятостью и неформально занятых работников, низкоквалифицированных работников, лиц с невысоким уровнем образования, не имеющих достаточных ресурсов, цыган, мигрантов, лиц, не имеющих документов^{1,2}. Доступ к получению социальной поддержки и первичной медицинской помощи у многих из них был ограничен и до пандемии, и это сделало их очень уязвимыми в период распространения инфекции коронавируса.

Анализ влияния COVID-19 на доходы и субъективное благополучие населения в России

Под воздействием пандемии коронавируса доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума в России во II и III кварталах 2020 г. увеличилась относительно таких же периодов 2019 г. на 0,8 п.п. (с 12,7 до 13,5%) и тоже на 0,8 п.п. (с 12,0 до 12,8%)³.

Реальные располагаемые денежные доходы населения сократились во II, III и IV кварталах 2020 г. на 7,9, 5,3 и 1,7% соответственно по сравнению с такими же периодами предшествующего года⁴. В целом в 2020 г. по сравнению с 2019 г. располагаемые денежные доходы населения снизились на 3,5%.

Расчеты на данных Росстата показывают, что падение среднедушевых денежных доходов в реальном выражении во II квартале 2020 г. относительно такого же периода 2019 г. было более значительным у молодых семей, в которых супругам не более 25 лет; у домохозяйств без детей; у относительно обеспеченных домохозяйств, принадлежащих к 6–9-й децильной группе по доходам, а также у городских домохозяйств (рис. 3.4).

По сравнению со многими европейскими странами падение реальных располагаемых денежных доходов населения в России во II квартале 2020 г. было более значительным (табл. 3.1). Так, в Нидерландах, Чехии и Норвегии реальные располагаемые денежные доходы населения сократились менее чем на 1%, в Германии, Бельгии, Португалии, Франции – в среднем на 1–3%, в Великобритании, Италии и Словении – в среднем на 4–5%. И лишь в Австрии, Испании и Швеции реальные располагаемые денежные доходы населения снизились в большей степени, чем в России (на 8–9%, для сравнения: в России – на 7,9%). В III квартале 2020 г. сокращение реальных располагаемых денежных доходов населения наблюдалось в Испании, Норвегии и Финляндии и было относительно небольшим (3% и ниже, для сравнения: в России – на 5,3%). При этом в отдельных европейских странах (например,

1 Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune // World Bank. Washington, DC: World Bank, 2020. DOI: 10.1596/978-1-4648-1602-4

2 Almeida V., Barrios S., Christl M., De Poli S., Tumino A., van der Wielen W. Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown // JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms. № 06/2020. European Commission. Joint Research Centre. Seville, 2020.

3 О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в III квартале 2020 г. // Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/12.htm

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

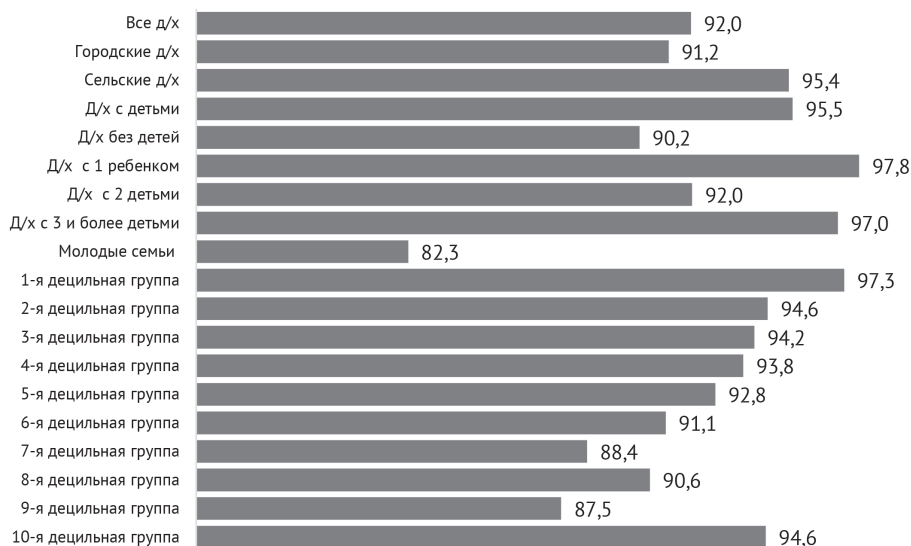


Рис. 3.4. Реальные среднедушевые денежные доходы домохозяйств во II квартале 2020 г. относительно соответствующего квартала 2019 г., %

Источник: расчеты авторов по данным Росстата.

в Дании и Польше) снижения реальных располагаемых денежных доходов в январе – сентябре 2020 г. относительно уровня прошлого года не наблюдалось.

Таблица 3.1

Реальные располагаемые денежные доходы населения в отдельных европейских странах относительно соответствующего квартала 2019 г., %

	I квартал 2020 г.	II квартал 2020 г.	III квартал 2020 г.
Россия	101,0	92,1	94,7
Австрия	95,6	91,1	100,8
Бельгия	101,7	98,7	100,1
Великобритания	100,5	95,5	101,0
Германия	100,3	98,8	102,3
Дания	101,9	101,4	101,4
Ирландия	103,3	104,9	-
Испания	99,1	91,3	98,1
Италия	100,2	94,1	100,0
Нидерланды	101,6	99,4	104,3
Норвегия	103,9	99,3	97,0
Польша	105,9	107,7	105,2

3. Эпидемиологический кризис-2020: доходы населения и социальная защита

	I квартал 2020 г.	II квартал 2020 г.	III квартал 2020 г.
Португалия	102,0	97,7	100,4
Словения	103,6	95,5	103,0
Финляндия	102,6	100,6	99,0
Франция	99,8	97,3	100,2
Чехия	101,2	99,3	101,7
Швеция	100,6	91,8	100,5

Источники: европейские страны: OECD, Household Dashboard, Real household gross disposable income per capita. URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HH_DASH; Россия: Росстат, Краткосрочные экономические показатели. Декабрь 2020 г. URL: http://gks.ru/bgd/regl/b20_02/Main.htm

Социальная поддержка, предоставленная семьям с детьми, в том числе малообеспеченным семьям с детьми до 3 лет с доходами ниже двукратной величины прожиточного минимума, позволила частично компенсировать падение реальных денежных доходов среди домохозяйств с детьми и домохозяйств, относящихся к 1-й децильной группе. В 2020 г. дополнительные расходы на поддержку семей с детьми в период пандемии, включающие единовременные выплаты на детей и новые ежемесячные выплаты на детей от 3 до 7 лет, составили более 700 млрд руб.^{1,2} (для сравнения: в 2019 г. общий объем текущих расходов на материнские и детские пособия составлял около 789 млрд руб.³). Если в целом реальные денежные доходы населения сократились во II квартале 2020 г. на 8% относительно II квартала 2019 г., то среди домохозяйств с детьми – менее чем на 5%, а среди наименее обеспеченных домохозяйств – лишь на 3%. В результате уровень доходного неравенства по итогам 1-го полугодия 2020 г. даже сократился относительно такого же периода предшествующего года (коэффициент Джини снизился с 0,397 до 0,390)⁴.

Реальные располагаемые денежные доходы населения сократились во II, III и IV кварталах 2020 г. на 7,9, 5,3 и 1,7% соответственно по сравнению с такими же периодами 2019 г. В целом в 2020 г. по сравнению с предыдущим годом располагаемые денежные доходы населения снизились на 3,5%.

Реальная заработная плата работников организаций сократилась во II квартале 2020 г. на 0,1% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., в то время как в III и IV кварталах она увеличилась на 1,8 и 2,2% соответственно⁵.

В целом по итогам 2020 г. по сравнению с предыдущим годом реальная заработная плата работников организаций увеличилась на 2,5%. В то же время в отдельных отраслях наблюдалось снижение реальной заработной платы

1 Основные меры Правительства Российской Федерации, направленные на поддержку граждан и предприятий в период пандемии // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/sp-dala-pravitelstvu-rekomendatsii-po-sokrashcheniyu-urovnya-bednosti>

2 Минтруд России планирует ввести трехступенчатую систему поддержки малообеспеченных семей с детьми от 3 до 7 лет // Гарант.ру. URL: <http://www.garant.ru/news/1431448/#ixzz6lEbqCjil>

3 Доклад «Денежные доходы и расходы населения в 2017–2019 гг.». 2020 г. // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13270>

4 Доклад «Социально-экономическое положение России, 2020 г.». Январь – июнь 2020 г. // Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_01/Main.htm

5 Доклад «Информация о социально-экономическом положении России, 2021 г.». Январь 2021 г. // Росстат. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B21_00/main.htm

работников организаций, что было обусловлено как введением ограничений на деятельность отдельных организаций в связи со сложной эпидемиологической обстановкой, так и сокращением потребительского спроса при снижении реальных доходов населения.

Наиболее существенно в 2020 г. снизилась реальная заработная плата работников, занятых в сфере воздушного транспорта (на 13,0% к уровню такого же периода 2019 г.), гостиничного бизнеса и предприятий общественного питания (на 9,0%)¹. В пределах от 2,4 до 5,0% снизилась реальная заработная плата у лиц, работающих в секторе добычи угля, производстве мебели, одежды и нефтепродуктов, а также в сфере железнодорожного транспорта, полиграфической деятельности, в отраслях спорта, досуга и развлечений. Кроме того, относительно небольшое снижение заработной платы (до 2%) наблюдалось у работников, занятых на производстве компьютеров, электрического оборудования, в сфере автомобильного грузового транспорта и услуг по перевозкам, а также строительства.

Во II квартале 2020 г. доля лиц, оценивающих свое материальное положение как «плохое» или «очень плохое», была равной 31% и превысила уровень такого же периода 2017–2019 гг. (29, 23 и 27% соответственно)². В среднем за 2020 г. уровень субъективной бедности населения составил 27% и увеличился по сравнению с 2018–2019 гг., однако остался ниже уровня, наблюдавшегося в период экономического кризиса 2015–2016 гг. (рис. 3.5).

Данные опросов населения, проведенных РАНХиГС в течение 2020 г., показывают существенное ухудшение материального положения российского населения в результате распространения COVID-19.

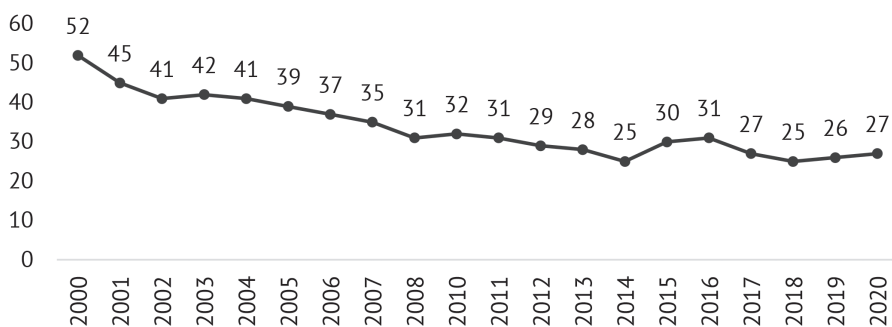


Рис. 3.5. Доля респондентов, оценивающих материальное положение своей семьи как «плохое» или «очень плохое», %

Источник: распределение ответов респондентов на вопросы опросного листа обследования потребительских ожиданий населения, мнение населения о текущем материальном положении // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397>

1 Доклад «Информация о социально-экономическом положении России, 2021 г.». Январь 2021 г. // Росстат. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B21_00/main.htm

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

Говоря о материальном положении своей семьи, менее четверти опрошенных отмечали, что оно ухудшилось в 2019 г., в то время как по итогам 2020 г. об ухудшении материального положения своей семьи за год заявили уже почти половина опрошенных, а об улучшении – лишь 7% (табл. 3.2). Причем если в феврале 2020 г. ожидали улучшения материального положения своей семьи в течение года почти четверть опрошенных, а ухудшения – лишь 15%, то в мае 2020 г., спустя несколько месяцев с начала распространения коронавирусной инфекции в России, ожидали улучшения материального положения своей семьи в течение года менее 10% опрошенных, а ухудшения – уже половина опрошенных.

Таблица 3.2

Изменение материального положения семьи респондента, %

	Изменение материального положения семьи за последний год	Ожидаемое изменение материального положения семьи в течение текущего года		Изменение материального положения семьи за последний год
	Февраль 2020 г.	Февраль 2020 г.	Май 2020 г.	Декабрь 2020 г.
Улучшилось	18	24	8	7
Ухудшилось	23	15	50	46
Осталось без изменений	59	51	37	46
Затруднились ответить	1	10	5	2
Итого	100	100	100	100

Источник: данные репрезентативных телефонных опросов граждан РФ в возрасте от 18 лет и старше, проведенных РАНХиГС в феврале, мае и декабре 2020 г. Объем выборок: 1605, 1837 и 1620 человек соответственно.

Об ухудшении материальной обеспеченности своей семьи в 2020 г. заявили более половины респондентов с детьми 18 лет, с двумя детьми и с детьми старше 7 лет, малоимущих респондентов, лиц в возрасте 30–39 лет и 50–59 лет, респондентов с плохим состоянием здоровья, жителей Москвы и Санкт-Петербурга, а также работников сферы транспорта, торговли, общественного питания, гостиничного бизнеса и бытового обслуживания и работников микропредприятий (рис. 3.6).

Среди работающих респондентов 15% сообщили, что после начала пандемии коронавируса их трудовой доход на основной работе сократился. Причем почти четверть из отметивших о сокращении своего заработка сказали, что их трудовой доход снизился более чем на треть.

Сложная экономическая ситуация, вызванная распространением коронавирусной инфекции, привела не только к снижению доходов населения, но и к сокращению сбережений. По данным уже упоминавшегося опроса РАНХиГС, более 20% респондентов в октябре 2020 г. отмечали, что их семьи полностью потратили свои сбережения, имевшиеся у них на начало года. В целом об уменьшении сбережений своей семьи за январь – сентябрь 2020 г. заявили 37% опрошенных. В частности, об израсходовании всех сво-

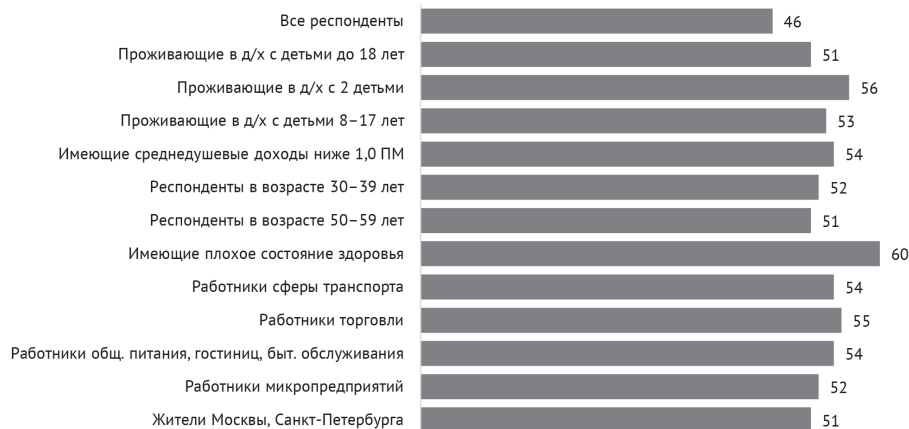


Рис. 3.6. Доля респондентов, сообщивших об ухудшении материального положения своей семьи за последний год, %

Источник: данные репрезентативного телефонного опроса граждан РФ в возрасте 18 лет и старше, проведенного РАНХиГС в период с 30 сентября по 4 октября 2020 г. Выборка – 1606 человек.

их сбережений говорили более четверти респондентов с 3 детьми и более, а также с детьми до трех лет, 28% студентов, лиц с потребительским кредитом и работников в сфере добычи полезных ископаемых, промышленности и электроэнергетики; почти треть безработных и работников общественного питания, гостиничного бизнеса и бытового обслуживания; более 40% респондентов, чья зарплата была сокращена в течение года.

3.4. Меры поддержки и адаптация систем защиты населения к пандемии COVID-19

Обзор зарубежных исследований, касающихся экономических мер поддержки населения и изменения систем социальной защиты населения

Для смягчения негативных последствий распространения коронавируса во многих странах были приняты масштабные меры, направленные на поддержку занятости населения, его доходов и доступности социальных услуг¹. Так, например, в 2020 г. странами Европы и Центральной Азии на дополнительные социальные пособия и социальные пенсии, а также на помощь в оплате ЖКУ, натуральную продуктовую помощь и оплату общественных работ было потрачено более 90 млрд долл.².

1 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. DOI: 10.2767/700431

2 Здесь идет речь лишь об отдельных расходах на социальную поддержку, которые являются частью общих бюджетных расходов на социальную защиту данных стран. Gentilini U., Almenfi M., Dale P., Palacios R., Natarajan H., Rabadan G.A.G., Okamura Y., Blomquist J., Abels M., Demarco G., Santos I. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review

В качестве мер, направленных на преодоление кризисных явлений в экономике, в странах ЕС применялись следующие:

- организация временных работ;
- перевод части работников в оплачиваемый отпуск;
- временное увольнение с работы с обязательством сохранения за работником его рабочего места;
- предоставление выплат для поддержки доходов самозанятых лиц, а также домохозяйств, находящихся на карантине, самоизоляции, домохозяйств, вынужденных ухаживать за детьми или больными родственниками.

Среди изменений в системах социальной поддержки стран ЕС в период пандемии можно отметить¹:

- упрощение административных процедур получения социальной поддержки при потере работы, предоставление возможности дистанционного обращения за такой помощью (13 стран из 27 стран ЕС);
- снижение требований к заявителям для получения права на меры поддержки при потере работы (12 стран);
- включение в число получателей социальной поддержки при потере работы лиц, ранее не имевших право на такую поддержку (11 стран);
- увеличение размеров выплат при потере работы (16 стран);
- увеличение периода выплат при потере работы (15 стран);
- увеличение размеров социальных выплат, предоставление дополнительных выплат (в том числе единовременных), оказание адресной помощи отдельным группам населения (20 стран);
- увеличение охвата социальными выплатами, упрощение процедур обращения за выплатами (в том числе предоставление возможности дистанционного обращения и получения помощи) (19 стран);
- приостановка кредитных и арендных платежей, оказание поддержки в оплате ЖКУ (19 стран);
- поддержка лиц, осуществляющих уход (предоставление дополнительных пособий, дополнительного отпуска, консультационных услуг) (25 стран);
- поддержка лиц старшего возраста (предоставление помощников по уходу, доставка продуктов питания и медикаментов) (15 стран);
- продуктовые сертификаты для уязвимых групп, бесплатное питание школьникам (14 стран);
- поддержка бездомных (предоставление материальной помощи, временного жилья) (7 стран).

Чтобы защитить наиболее уязвимые группы населения, многие страны предприняли шаги по увеличению охвата данных групп социальными выплатами, в том числе за счет упрощения процедур обращения за выплатами. Кроме того, увеличился размер предоставляемых выплат. Некоторые страны

of Country Measures. World Bank Group, 2020. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

1 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. DOI: 10.2767/700431

временно отказались от проверки нуждаемости, чтобы охватить получателей, которые имеют определенные виды имущества, но в текущей ситуации столкнулись с экономическими трудностями. Период ожидания получения выплат был сокращен. Кроме того, в силу эпидемиологической ситуации были приостановлены обязательства получателей социальной помощи по поиску работы.

Помимо государственных мер поддержки в период пандемии, уязвимые группы населения могли получить помощь от продовольственных фондов, благотворительных и некоммерческих организаций, в том числе продуктовую, консультационную и психологическую помощь.

По данным Всемирного банка¹, по состоянию на декабрь 2020 г. 215 стран мира ввели или приняли законодательные акты о введении мер социальной поддержки для смягчения негативных последствий распространения коронавируса. Количество введенных или запланированных к введению мер в данных странах составляет 1414 мер. Среди них доля нестраховых мер социальной поддержки составляет 62% (89% – в странах с низким уровнем дохода и 48% – в странах с высоким уровнем дохода), доля страховых мер социальной поддержки – 24% (8% – в странах с низким уровнем дохода и 31% – с высоким уровнем дохода), доля мер поддержки, связанных с рынком труда, – 14% (3% – в странах с низким уровнем дохода и 21% – в странах с высоким уровнем дохода). Среди нестраховых мер социальной поддержки условные и безусловные денежные выплаты составляют 49%, предоставление питания – 24%, поддержка по оплате ЖКУ и кредитов – 21%. Среди страховых мер поддержки меры, связанные с поддержкой безработных, составляют 30%, с оплатой расходов в случае заболевания – 25%, с пенсионным обеспечением (смягчение условий для использования пенсионных накоплений) – 16%, с отменой/субсидированием страховых взносов – 22%. Среди мер поддержки, связанных с рынком труда, 62% составляют меры по введению субсидий к заработной плате работников, чья зарплата сократилась из-за распространения COVID-19, 15% – меры по профессиональному обучению/переобучению. Длительность предоставления пособий составляла в среднем 3 месяца, причем пособия предоставлялись, как правило, в более высоком, чем обычно, размере.

Охват населения денежными выплатами, предоставляемыми в связи с пандемией коронавируса, в разных странах существенно различался. Если в Южной Корее и Японии такими выплатами было охвачено более 90% населения, то в России – 19%, а в Азербайджане, Узбекистане и на Украине – менее 3%.

Субсидии на заработную плату работникам, выплачиваемые правительствами многих стран для снижения негативных последствий эпидемии коронавируса, способствовали сохранению занятости работников и защите их трудовых доходов от резкого сокращения. Указанные субсидии позволили избежать резкого падения доходов населения и поддержать потребительский спрос, что в итоге помогло снизить сокращение производства. В то же время

1 *Gentilini U., Almenfi M., Dale P. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. 11 December 2020.*

размер субсидий на заработную плату существенно различался по странам, отражая различия в уровне жизни и установленном минимальном размере оплаты труда.

Помимо предоставления субсидий на выплату заработной платы работникам, занятым в формальном секторе, ряд стран также ввели дополнительные схемы для поддержки самозанятых работников и индивидуальных предпринимателей, а также неформально занятых работников. Так, например, зарегистрированные самозанятые и предприниматели получили поддержку во Франции, Германии, Греции, Италии, Новой Зеландии. Кроме того, в некоторых странах принимались меры по поддержке неформально занятых работников. Так, например, в Непале работникам неформального сектора, потерявшим работу из-за эпидемиологического кризиса, предоставляется возможность участвовать в проектах общественных работ за прожиточный минимум или получать 25% от дневной заработной платы, если они решат не участвовать в общественных работах.

Предоставление дополнительных мер поддержки уязвимым группам населения помогло сократить масштабы падения их располагаемых доходов. Расчеты, проведенные Исследовательским центром Европейской комиссии¹, показали, что под влиянием распространения COVID-19 эквивалентные располагаемые доходы населения в среднем по странам ЕС могли сократиться по итогам 2020 г. на 3,6% по сравнению с 2019 г., однако при отсутствии мер поддержки снижение было бы более существенным и составило бы 5,9%.

Как было отмечено ранее, пандемия в большей степени оказала негативное влияние на доходы наименее обеспеченных домохозяйств. Предоставление поддержки наименее обеспеченным домохозяйствам позволило не допустить роста доходного неравенства. При отсутствии поддержки коэффициент Джини, отражающий доходное неравенство, увеличился бы в среднем по странам ЕС на 3,3%. Однако в результате предоставления мер поддержки наименее обеспеченным домохозяйствам доходное неравенство по итогам 2020 г. в среднем по странам ЕС даже сократится (коэффициент Джини уменьшится на 1%).

Проведенные Исследовательским центром Европейской комиссии расчеты показали, что уровень бедности и социальной исключенности (AROPE)² в 2020 г. в среднем по странам ЕС вырос на 1,8 п.п. Однако при отсутствии мер социальной поддержки рост уровня бедности был бы более значительным и составил бы 4,6 п.п. Принимаемые меры поддержки оказали наиболее существенное влияние на снижение бедности в таких странах, как Германия (без мер поддержки рост уровня бедности в процентных пунктах был бы больше в 8 раз), Австрия (в 5 раз), Люксембург (в 4 раза), Франция и Латвия (в 3 раза).

1 Almeida V., Barrios S., Christl M., De Poli S., Tumino A., van der Wielen W. Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown // JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms. № 06/2020. European Commission. Joint Research Centre. Seville, 2020.

2 Glossary: At risk of poverty or social exclusion (AROPE) // Eurostat. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE))

Меры социальной защиты населения в России

В течение 2020 г. в России был введен целый комплекс дополнительных мер поддержки населения, направленный на снижение негативных последствий коронавируса. В частности, были введены дополнительные социальные выплаты для населения и повышены размеры отдельных социальных выплат, введены стимулирующие выплаты для некоторых категорий работников, осуществлено автоматическое продление отдельных социальных выплат и документально подтверждаемых социальных статусов, упрощена процедура получения некоторых социальных услуг.

Значимая часть предоставленных в 2020 г. мер поддержки населения была связана с повышением размеров существующих социальных пособий и введением новых социальных выплат.

В частности, важным направлением стала поддержка безработных граждан. Так, гражданам, уволенным после 1 марта 2020 г., независимо от стажа и уровня заработка на прошлом месте работы пособие по безработице в апреле – августе 2020 г. устанавливалось в максимальном размере – 12130 руб. Такое же пособие в течение трех месяцев в период до 1 октября 2020 г. могли получать индивидуальные предприниматели, прекратившие свою деятельность после 1 марта 2020 г. Помимо этого, безработные, у которых после 1 марта 2020 г. закончился период выплаты пособия по безработице, имели возможность продления пособия еще на 3 месяца в том же размере. Максимальный размер пособия по безработице с марта 2020 г. был увеличен с 8000 до 12130 руб., а минимальный размер пособия был увеличен с 1500 до 4500 руб. в период с мая по август 2020 г. Кроме того, дополнительно к пособию по безработице в период с июня по август 2020 г. безработным предоставлялись доплаты на каждого ребенка в возрасте до 18 лет в размере 3000 руб. С целью упрощения процедуры получения пособия по безработице с апреля 2020 г. заявление для постановки на учет в качестве безработного и оформления пособия по безработице можно было подавать онлайн.

Значительная часть мер по повышению и введению дополнительных социальных выплат касалась поддержки безработных граждан, поскольку в связи с приостановкой деятельности многих организаций существенная доля населения потеряла работу. В то же время не все лица, потерявшие трудовой заработок, смогли получить социальную поддержку в размере МРОТ. Так, например, самозанятые лица, работники, занятые ранее неофициально, а также работники, которые под давлением руководства были вынуждены написать заявление об уходе с работы по собственному желанию и полностью потеряли трудовой заработок, могли рассчитывать при обращении в службу занятости на получение пособия по безработице в минимальном размере (1500 руб., а в мае – августе – 4500 руб.). Кроме того, работники, отправленные работодателем в отпуск без сохранения заработной платы, также не смогли получить социальную поддержку. Это привело к тому, что такие группы населения испытывали существенное снижение своих доходов. Также можно предположить, что неформально занятые работники, работники

сфер строительства, розничной торговли и персональных услуг, а также работники-мигранты в среднем с большей силой ощутили в 2020 г. негативное влияние кризиса, вызванного распространением COVID-19¹.

Другим значимым направлением поддержки стала помощь семьям с детьми. Еще до начала распространения коронавирусной инфекции в России с 1 января 2020 г. ежемесячная выплата в связи с рождением первого и второго ребенка стала предоставляться до достижения ребенком возраста 3 лет (ранее – до 2,5 года). Кроме того, охват указанной выплатой был увеличен за счет того, что данная выплата стала предоставляться семьям со среднедушевым доходом не выше двукратной величины прожиточного минимума (ранее – полутора кратной). С 1 января 2020 г. было увеличено число регионов (с 65 до 75), в которых предоставляются выплаты на третьего и последующих детей до 3 лет с софинансированием из федерального бюджета. Помимо этого, с 1 января 2020 г. материнский (семейный) капитал стал предоставляться и при рождении первого ребенка.

Для поддержки семей с детьми были введены временные ежемесячные выплаты на детей до 3 лет в размере 5 тыс. руб. в период с апреля по июнь 2020 г. Кроме того, с июня 2020 г. на детей в возрасте от 3 до 7 лет из семей со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума стали предоставляться ежемесячные выплаты в размере 50% от регионального прожиточного минимума. Помимо указанных ежемесячных выплат, семьям с детьми в течение 2020 г. были предоставлены единовременные выплаты: в июне 2020 г. – единовременная выплата на детей от 3 до 16 лет в размере 10 тыс. руб., в июле 2020 г. – единовременная выплата на детей от 0 до 16 лет в размере 10 тыс. руб., в декабре 2020 г. – единовременная выплата на детей от 0 до 8 лет в размере 5 тыс. руб. Кроме того, с июня 2020 г. были увеличены минимальный и максимальный размеры пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет: до 6752 руб. и 13 504 руб. соответственно.

Для упрощения доступа семей с детьми к социальной поддержке в период с конца апреля 2020 г. до конца 2020 г. при оценке нуждаемости семьи не учитывались доходы от трудовой деятельности членов семьи, признанных в момент обращения за социальной поддержкой безработными. Это облегчило доступ семей к таким мерам поддержки, как ежемесячные выплаты в связи с рождением первого и второго ребенка, субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг, бесплатные социальные услуги, ежемесячные выплаты на детей в возрасте от 3 до 7 лет. На повышение охвата семей с детьми социальной поддержкой также было направлено предоставление возможности с апреля 2020 г. дистанционного распоряжения средствами материнского капитала через Портал государственных услуг и автоматического продления ежемесячных выплат в связи с рождением первого и второго ребенка в случае наступления срока перерегистрации в период с 1 апреля по 1 октября 2020 г. Таким образом, семьи с детьми, особенно семьи с детьми до 8 лет, получили в 2020 г.

1 Russia Economic Report. No. 44. December 2020: Russia's Economy Loses Momentum Amidst COVID-19 Resurgence; Awaits Relief from Vaccine. World Bank, 2020. Washington. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34950> License: CC BY 3.0 IGO

значительный объем социальной поддержки. В более уязвимом положении оказались семьи, имеющие только детей школьного возраста, поскольку такие семьи получили меньший объем помощи, хотя в условиях сложившейся ситуации могли также испытывать повышенные риски бедности.

Продление предоставления социальных пособий и документально подтверждаемых социальных статусов, позволяющих получать социальные выплаты, в течение 2020 г. позволило не допустить существенного ухудшения материального положения отдельных социально уязвимых категорий граждан.

3.5. Уроки эпидемиологического кризиса и трансформация системы социальной защиты в России в среднесрочной перспективе

В отличие от предыдущих экономических кризисов в России в 2008–2009 гг. и в 2014–2015 гг., в кризис 2020 г., связанный с распространением коронавирусной инфекции, наиболее существенно ухудшилось материальное положение не таких традиционно уязвимых групп населения, как семьи с детьми и пенсионеры, а лиц в трудоспособном возрасте, не имеющих детей, в том числе молодых людей до 25 лет, достаточно часто работающих неформально, без оформления трудовых договоров, преимущественно в сфере торговли, туристического, гостиничного бизнеса – тех отраслей, которые существенно пострадали в период пандемии COVID-19.

Эпидемия коронавируса подчеркнула важность повышения эффективности системы социальной поддержки населения посредством цифровизации и усиления адресности оказываемой помощи¹. Большинство введенных в 2020 г. на федеральном уровне социальных выплат предоставлялись без учета доходов заявителей. Следовательно, такие выплаты могли получить даже самые обеспеченные семьи. Предоставление социальных пособий на основе нуждаемости заявителей могло бы повысить эффективность оказания социальной поддержки и направить более значительный объем средств на поддержку наименее обеспеченных семей. Однако системы определения нуждаемости и учета доходов семей в нашей стране пока не проработаны в достаточной мере, не позволяют оперативно учесть изменение материального положения заявителей и проводить в автоматическом режиме сверку сведений о заявителях и членах их семьи. Зарубежный опыт показывает, что создание социального реестра населения позволит оперативно определять группы населения, нуждающиеся в поддержке, упростит их доступ к получению помощи, повысит охват социальной поддержкой уязвимых групп^{2,3}.

1 Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М., 2020.

2 *Strohm R., Goldberg N.* Key Decisions for COVID-19 Social Protection in Low- and Middle-Income Countries. Who Benefits and How? // Innovations for Poverty Action: 2020. URL: <https://www.poverty-action.org/publication/key-decisions-covid-19-social-protection-low-and-middle-income-countries>

3 *Palacios R.* Scaling Up Social Assistance Payments as Part of the COVID-19 Pandemic Response. World Bank, 2020. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/655201595885830480/WB-G2Px-Scaling-up-Social-Assistance-Payments-as-Part-of-the-Covid-19-Pandemic-Response.pdf>

Особое внимание при совершенствовании системы социальной защиты необходимо уделить повышению доступности социальной помощи и социальных услуг, увеличению охвата наиболее уязвимых групп населения социальной поддержкой и повышению адекватности размеров предоставляемой социальной поддержки. Так, социологические данные¹ показывают, что среди пытавшихся оформить социальные выплаты в 2020 г. более четверти столкнулись при оформлении с различными проблемами, в том числе с проблемами доступности, а также связанными с длительностью и сложностью процесса оформления выплат. Кроме того, не получили никакой материальной помощи в связи с пандемией более половины опрошенных со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума. Данные Росстата показывают, что размер получаемых регулярных выплат малоимущими гражданами в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления небольшой и составляет в среднем лишь 12% от величины прожиточного минимума². Минимальный размер пособия по безработице составлял в 2020 г. лишь 12% от МРОТ, приравненного к величине прожиточного минимума трудоспособного населения за II квартал предыдущего года, и был повышен до 37% от МРОТ на период с мая по август указанного года. Максимальный размер пособия по безработице с апреля 2020 г. был приравнен МРОТ. Однако многие самозанятые и неофициально занятые работники при потере работы могли получить пособие по безработице только в минимальном размере.

В целом можно отметить, что в России отсутствует комплексная система социальной поддержки малоимущих граждан, гарантирующая им минимально необходимый уровень доходов и содействующая их занятости. Таким инструментом могло бы стать адресное пособие, предоставляемое на условиях социального контракта с учетом нуждаемости малоимущим домохозяйствам, в размере дефицита их дохода.

Пандемия коронавируса подчеркнула также важность совершенствования мер поддержки, направленных на повышение доходов низкооплачиваемых работников, сокращение рисков бедности среди работающих и рисков бедности среди семей с детьми. Если безработные граждане могли получить поддержку в виде пособия по безработице при регистрации в службе занятости, то работники, которые не были уволены, но при этом заработная плата которых существенно сократилась в 2020 г., не могли рассчитывать на дополнительные меры социальной поддержки. Такие работники могли получить только выплаты на детей, и то в том случае, если они имели детей определенного возраста. Таким образом, семьи с работниками, заработная плата которых значительно снизилась в течение года, испытывали существенные риски бедности. И если в странах Европейского союза уже более 10 лет реализуются программы государственной целевой помощи работникам в виде доплат

1 Репрезентативный по Российской Федерации телефонный опрос лиц от 18 лет и старше. Объем выборки – 1620 респондентов, время проведения опроса – 2–6 декабря 2020 г.

2 Расчеты на данных Росстата: Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2019 г. // Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_103/Main.htm

к их заработной плате в случае ее снижения под воздействием негативных экономических факторов, то в России такие механизмы еще недостаточно проработаны и требуют развития, в том числе с учетом специфики нашего рынка труда и высокого уровня неформальной занятости. Введение в России такого механизма поддержки работников в период снижения их заработной платы позволило бы усилить адресность предоставляемой социальной помощи и снизить остроту проблемы работающих бедных.

4. Рынок труда: последствия коронакризиса

Второе десятилетие XXI века было для мировой экономики периодом относительно стабильного экономического роста. После мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. большинство развитых стран смогли справиться с его последствиями в реальном секторе и вернуться к стабильным, хотя и относительно невысоким темпам роста. Многие развивающиеся страны имели высокие темпы роста, позволяющие им снизить отрыв от развитых стран.

На мировом рынке труда в эти годы также происходили позитивные изменения. Уровень безработицы снижался год от года, согласно оценкам Международной организации труда (МОТ), он сократился с 6,0% в 2009 г. до 5,4% в 2019 г.¹. Снижающаяся на протяжении десятилетия безработица в определенный момент начала вызывать страхи о грядущем кризисе, особенно широко распространившиеся в СМИ в 2019 г., когда этот показатель достиг в США 50-летнего минимума².

С ростом ВВП наблюдался и рост заработных плат, практически вдвое снизилась доля работников, живущих в условиях крайней и умеренной нищеты, т.е. зарабатывающих менее 1,9 и 3,1 долл. в день соответственно³. Сокращалась доля неформальной занятости⁴.

Начиная с февраля-марта 2020 г. в связи с распространением пандемии COVID-19 все развитые страны начали принимать меры, направленные на ограничение распространения болезни⁵. Строгость данных мер варьировалась от мягких, носящих в большей степени рекомендательный характер, как в Швеции и Мексике, до жестких, предполагающих закрытие большин-

1 World Employment and Social Outlook – Trends 2020.

2 Financial Times. US unemployment rate hits 50-year low. URL: <https://www.ft.com/content/b925e90a-e69c-11e9-9743-db5a370481bc>; Brookings. How will we know when a recession is coming? URL: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/06/06/how-will-we-know-when-a-recession-is-coming/>

3 World Employment and Social Outlook – Trends, 2020.

4 Там же.

5 OECD Employment Outlook 2020.

ства организаций и вводящих ограничение на передвижение внутри страны, как в Испании и Новой Зеландии. Вместе с тем и само население, стремясь снизить вероятность заражения, изменило свои потребительские привычки. В результате в 2020 г. произошел спад мировой экономики, значительно более сильный, чем в кризис 2008–2009 гг.

4.1. Влияние пандемии COVID-19 на рынки труда развитых стран

Неблагоприятные эпидемиологические и экономические условия привели в начале 2020 г. к ухудшению ситуации на национальных рынках труда большинства развитых и развивающихся стран, снижению занятости и соответствующему росту безработицы.

В первые недели после введения ограничительных мер начали появляться прогнозы, предсказывающие поистине невероятное по своим масштабам снижение занятости. Например, наиболее пессимистичный прогноз МОТ предполагал, что в перспективе более половины всех работников в мире могут лишиться средств к существованию из-за пандемии¹. В России эксперты говорили о трети рабочих мест, имеющих высокие риски перед лицом кризиса².

Сейчас становится очевидным, что во многом такие прогнозы были преувеличены и рост безработицы в большинстве стран оказался скромным по

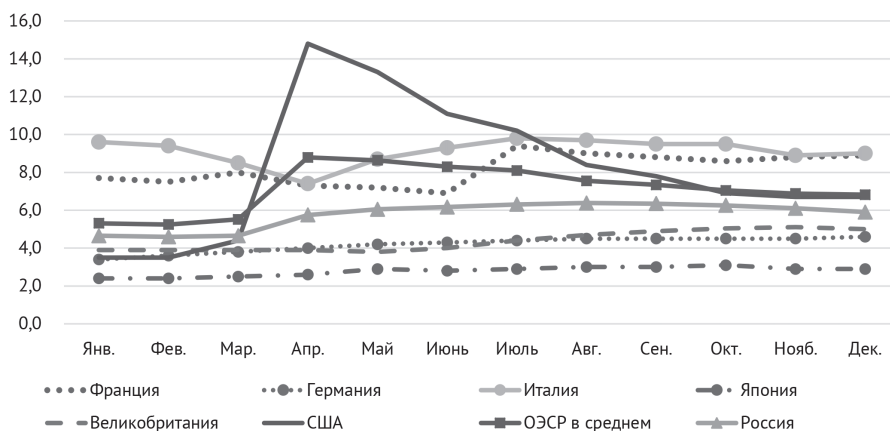


Рис. 4.1. Уровень безработицы в некоторых странах ОЭСР и России в 2020 г., %

Источник: OECD-Stat.

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

2 Гимпельсон В.Е. Коронавирус на рынке труда. URL: <https://econs.online/articles/opinions/koronavirus-na-rynke-truda/>

сравнению со звучащими предсказаниями. Фактически уровень безработицы вырос в среднем по странам ОЭСР с 5,2% в феврале до 8,8% в апреле, после чего начал медленно снижаться до 6,9% в декабре (рис. 4.1).

Однако динамика среднего уровня безработицы по развитым странам является «средним по больнице» и скорее скрывает фактические изменения в различных странах. Наиболее резкий скачок наблюдался в США и Канаде, где безработица выросла за два месяца (март-апрель) в 4,2 и 2,2 раза соответственно и затем начала быстро сокращаться¹. В европейских странах прирост безработных в первые месяцы после начала пандемии либо был относительно небольшим, либо его не было вовсе, как, например, в Великобритании, Дании, Швеции, Франции и Португалии. Однако на протяжении летних месяцев уровень безработицы в Европе не только не падал, но продолжал расти и к августу достиг максимальных за год значений. Сходную с европейскими странами динамику показывал данный показатель и в России: пиковый уровень был достигнут в августе (6,4%), после чего началось медленное снижение.

Основная причина столь различной динамики безработицы в Европе и Северной Америке связана с методологическими различиями учета безработицы. Так, в США и Канаде применяется особый подход к определению безработных. В частности, в эту группу включаются временно безработные, т.е. лица, формально числящиеся как работники предприятий, но фактически не работающие по экономическим причинам в связи с ухудшением условий ведения бизнеса, снижением спроса на товары и услуги, временным закрытием предприятия или переезд на другое место². В европейских странах, как и в России, эта группа в официальной статистике включается в число занятых. Динамика уровня безработицы без учета временных безработных в США оказывается схожа с другими развитыми странами: постепенный рост с пиком в августе-сентябре на уровне около 5,5%³.

Большинство стран ОЭСР столкнулись со снижением общего фонда рабочего времени, вызванного отчасти увольнениями, отчасти переводом сотрудников на неполную занятость или в простой. К сожалению, в отличие от уровня безработицы, данные по динамике рабочего времени за 2020 г. доступны на данный момент далеко не по всем развитым странам. Расчеты экспертов ОЭСР на основании данных национальных статистик по отдельным странам показывают, что небольшой рост уровня безработицы в странах континентальной Европы был лишь вершиной айсберга, а основное снижение занятости было связано со значительным сокращением часов работы. На рис. 4.2 показано насколько сильно сократился общий фонд рабочего времени в отдельных странах ОЭСР и России на пике кризиса, пришедшегося на второй-третий месяц пандемии. Как видно на рис. 4.2, совокупный спад занятости в США и Канаде был сопоставим со снижением в таких странах

1 Уровень безработицы в США вырос за два месяца с самого низкого до самого высокого значения за последние 50 лет.

2 Подробнее разница в методологии представлена в OECD Unemployment Rates News Release: October 2020.

3 Там же.

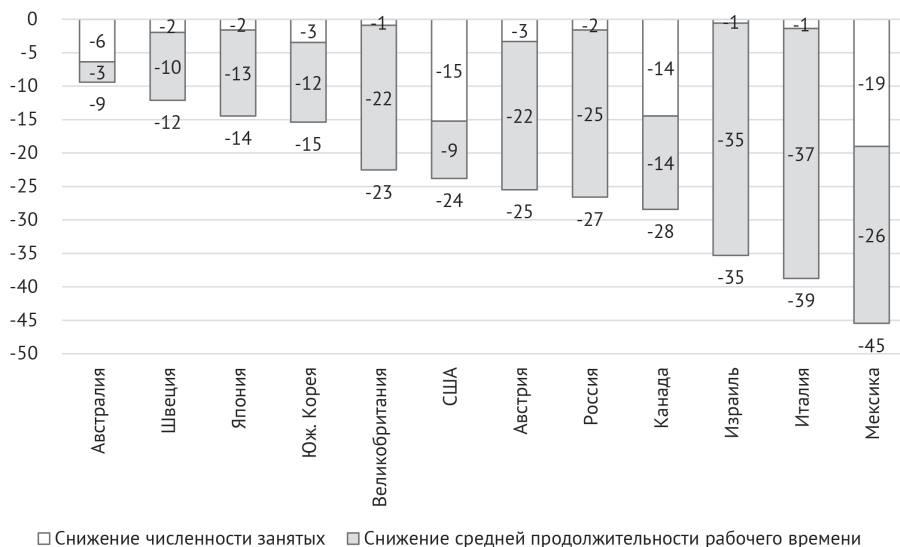


Рис. 4.2. Снижение совокупного фонда рабочего времени на пике пандемии весной 2020 г., % от докризисного уровня

Источник: расчеты по данным OECD Employment Outlook 2020 и Обследования рабочей силы Росстата.

как Италия или Австрия. В России, как и в большинстве стран ОЭСР, снижение произошло за счет сокращения средней продолжительности рабочего времени, в том числе из-за временного простоя значительного числа предприятий. Иными словами, при использовании сходной с США методологии по определению безработных, рост численности последних в России в апреле-мае был бы сопоставим с их динамикой в США.

Модельные оценки МОТ также показывают значительное сокращение мирового фонда рабочего времени во II квартале 2020 г. – на 18,2% по сравнению с IV кварталом 2019 г., причем наибольшее падение было отмечено в странах с доходами на душу населения ниже среднего¹. К концу июня средняя продолжительность рабочего времени начала возвращаться к докризисному уровню, особенно в развивающихся странах. Тем не менее, по оценкам МОТ, в 2020 г. снижение общемировой продолжительности рабочего времени составило 8,8%, что эквивалентно сокращению 255 млн рабочих мест с полным рабочим днем.

При этом важной особенностью кризиса 2020 г. была не только его масштабность, но и скорость распространения. Согласно оценкам ОЭСР, совокупное снижение рабочего времени за первые три месяца спада в экономике

¹ Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition. URL: https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767028. В число крупнейших стран с доходами ниже среднего входят Индия, Нигерия, Пакистан, Вьетнам, Египет.

было в десять раз более быстрым, чем при глобальном финансовом кризисе 2008–2009 гг.¹.

В условиях масштабного снижения спроса на рабочую силу, средние заработные платы в целом были стабильными или даже имели скачкообразный рост, как показывают данные по странам ОЭСР. В США в апреле среднечасовая ставка заработной платы выросла на 5,5%. Сходные резкие изменения заработных плат в период пандемии наблюдались в Канаде, Норвегии и Бразилии. В целом в зоне евро их прирост в негосударственном секторе во II квартале составил 4,1% по сравнению с 2019 г. Подобная ациклическая динамика средних заработных плат объясняется так называемыми структурными эффектами – обычно в периоды кризисов работу первыми теряют наименее производительные сотрудники с низким уровнем заработков. В результате средняя заработная плата по экономике может вырасти даже при сохранении или небольшом снижении уровня оплаты труда у продолжающих работать². Характерна такая динамика и для России³. В кризис 2020 г. подобная тенденция оказалась еще более выражена: затронутыми оказались в первую очередь отрасли и профессии с относительно невысокими заработными платами.

Тем не менее в ряде стран ОЭСР во II квартале наблюдалось небольшое снижение часовой ставки для работников негосударственного сектора, однако уже в III квартале практически во всех странах заработные платы вернулись к докризисному уровню. Лишь в трех странах ОЭСР (Австрии, Японии и Швеции) этот показатель осенью 2020 г. оставался на более низком уровне, чем весной-летом.

В России снижение заработной платы наблюдалось лишь в течение одного месяца: в апреле заработная плата снизилась на 2% в реальном выражении относительно апреля 2019 г. В целом же, согласно данным Росстата, в 2020 г. реальная заработная плата выросла на 2,5%. Снижение заработков в номинальном выражении происходило только в секторе гостиничного и ресторанного бизнеса, еще в ряде отраслей рост зарплат был ниже ИПЦ: в деятельности в области спорта, культуры и организации досуга, недвижимости, строительстве и транспорте, а также в некоторых отраслях промышленности.

Если стабильность заработных плат в развитых странах в периоды кризисов является стандартной ситуацией, то в России именно уровень оплаты труда является основным механизмом подстройки к экономическим шокам⁴. Например, в 1998 г. реальные заработные платы снизились на 13,3% (при сокращении ВВП на 5,3%), в 2009 г. на 3,5% (снижение ВВП на 7,8%), а в 2015 г. на 9,0% (сокращение ВВП на 2,3%) (рис. 4.3).

1 OECD Employment Outlook 2020.

2 Solon G., Barsky R., Parker J.A. Measuring the cyclicity of real wages: how important is composition bias? // The quarterly journal of economics. 1994. Т. 109. № 1. С. 1–25.

3 Ляшок В., Лопатина М. Гибкость заработных плат в России: что показывают микроданные // Экономическая политика, 2019. Т. 14. № 4.

4 Gimpelson V.E., Kapeliushnikov R. Labor Market Adjustment: Is Russia Different?, in: The Oxford Handbook of the Russian Economy / Ed. by S. Weber, M.V. Alexeev. Oxford: Oxford University Press, 2013.

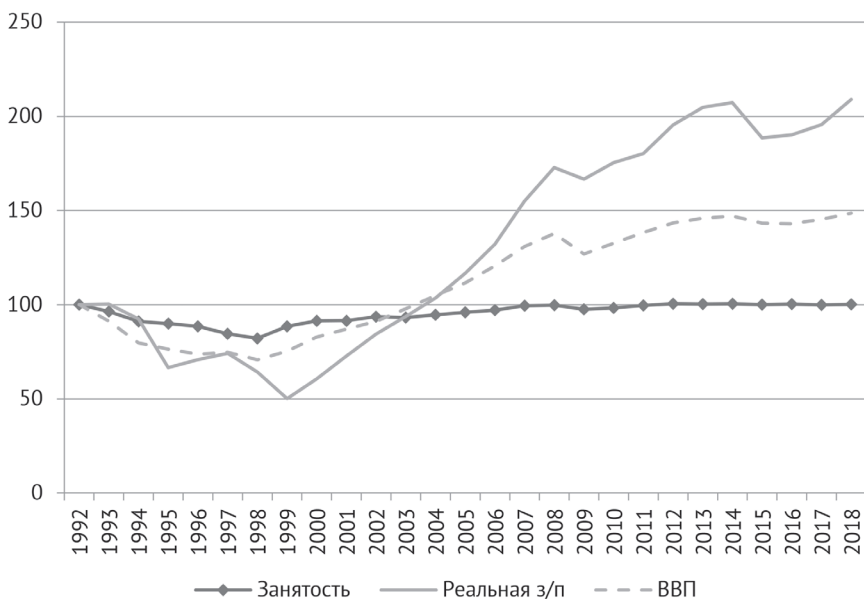


Рис. 4.3. Динамика ВВП, численности занятых и реальных заработных плат в России, % (1992=100%)

Источник: Росстат.

Закономерен вопрос: почему же в 2020 г. в условиях коронакризиса в России заработные платы сохраняли свою жесткость? Можно предположить несколько объяснений такой динамике.

Во-первых, Росстат измеряет уровень оплаты труда на ежемесячной основе только по крупным и средним организациям. Однако во время кризиса 2020 г. в наибольшей степени пострадали малый бизнес и некорпоративный сектор экономики, которые зачастую выпадают из сферы наблюдений Росстата. Если обратиться к данным опросов населения, ситуация оказывается иной. Согласно телефонному опросу населения, проведенному в мае ИНСАП РАНХиГС, на снижение заработных плат после начала пандемии указали 27,7% работников¹. Однако уже к декабрьской волне опроса их доля снизилась до 14,7% и сравнялась с долей заявивших о росте размеров оплаты труда, хотя значение ВВП в конце года все еще было ниже докризисного уровня. Таким образом, действительно можно говорить, что ставки заработной платы в России оставались относительно стабильными, если сравнивать с предыдущими кризисными периодами.

Во-вторых, еще одним важным инструментом сокращения издержек на рабочую силу для работодателей в России является уменьшение продолжительности рабочего времени и перевод работников в неоплачиваемые отпу-

¹ Ляшок В.Ю. Российский рынок труда: время адаптации // Экономическое развитие России, 2021. Т. 28. № 1.

ска. Например, за первые пять лет после перехода к рыночной экономике, годовая продолжительность рабочего времени снизилась на 12%¹. В дальнейшем вывод работников в неоплачиваемые отпуска или в простой стал значительно менее распространен, что связано с действиями властей, ограничивающими подобные практики. Однако, как было показано выше, в 2020 г. работодатели в первые месяцы после объявления режима самоизоляции активно использовали данный механизм.

В-третьих, в 2020 г. рост цен сохранялся на относительно низком для России уровне. На протяжении большей части новейшей российской истории высокий уровень инфляции позволял работодателям, не снижая в номинальном выражении заработные платы, уменьшать их в реальном выражении. К тому же обычно в периоды экономических спадов в России происходило ускорение роста цен. Хотя в 2020 г. инфляция также ускорилась по сравнению с 2017–2019 гг., она все же оставалась на относительно низком уровне², ограничивая возможности работодателей.

В-четвертых, определенную роль в сохранении уровня заработных плат сыграли и государственные меры на рынке труда, частично субсидировавшие заработные платы работникам наиболее пострадавших отраслей.

4.2. Удаленная занятость до и во время пандемии COVID-19

Не менее важным способом подстройки рынка труда к пандемии стал переход на удаленную занятость, произошедший по всему миру. В рамках настоящей работы мы не можем полностью осветить все вопросы по данной проблеме. Тем не менее массовый переход на удаленную занятость, по нашему мнению, требует углубленного анализа, так как это явление является уникальной особенностью коронакризиса 2020 г. и скорее всего окажет наиболее существенное влияние на мировой рынок труда в долгосрочной перспективе.

Отметим, что дистанционная форма занятости в 2020 г. не является совершенно новым явлением на рынке труда. Рост дистанционной занятости в развитых странах наблюдался последние несколько десятилетий и является проявлением изменений на рынке труда, вызываемых распространением новых технологий. Подобные сдвиги и в целом будущее работы и трудовых отношений активно обсуждается экспертами и аналитиками последние 5–10 лет³.

В 2019 г. 16% всех наемных работников в ЕС были заняты удаленно на постоянной основе или совмещая ее с работой из офисов (рис. 4.4). Причем уровень удаленно занятых варьировался от 1–3% в странах Восточной и Южной Европы (Болгарии, Румынии, Италии), до 25–37% в странах Северной Европы (Швеции, Нидерландах, Финляндии, Дании). В отличие от наемных работни-

1 Gimpelson V.E., Kapeliushnikov R. Labor Market Adjustment: Is Russia Different? // The Oxford Handbook of the Russian Economy / Ed. by S. Weber, M. V. Alexeev. Oxford: Oxford University Press, 2013.

2 В 2020 г. ИПЦ составил 4,9% по сравнению с 84,4% в 1998 г., 13,3% в 2008 г., 12,9% в 2015 г.

3 Ляшок В., Малева Т., Лопатина М. Влияние новых технологий на рынок труда: прошлые уроки и новые вызовы // Экономическая политика, 2020. № 4. С. 62–87.

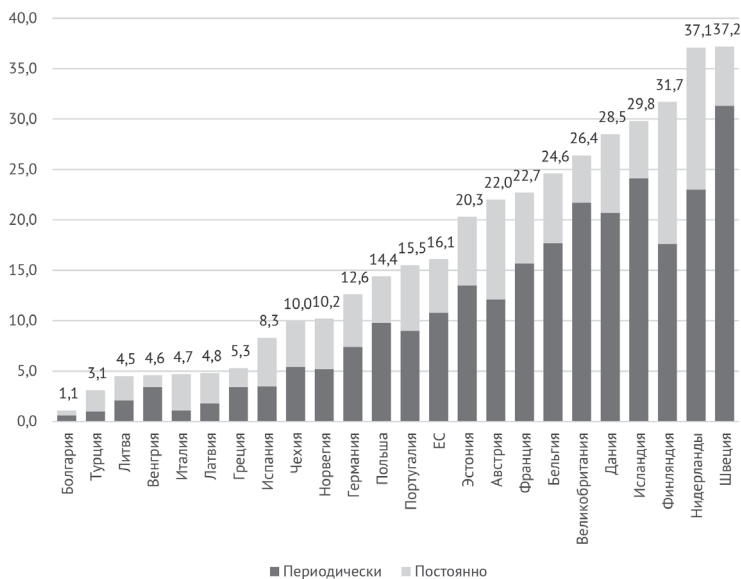


Рис. 4.4. Доля занятых удаленно в 2019 г. в странах ЕС, % от всех наемных работников

Источник: данные Eurostat.

ков, самозанятые значительно чаще работают из дома, в странах ЕС в 2019 г. так работали в среднем 35% самозанятых.

В России исторические данные по удаленной работе ограничены, тем не менее согласно репрезентативным опросам населения РМЭЗ ВШЭ, доля занятых в дистанционном режиме работы близка к уровню других стран Восточной Европы и практически не менялась в течение последнего десятилетия: 8% в 2018 г., при этом только 2% работали из дома 40 и более часов в месяц¹.

Удаленная занятость внутренне неоднородна и разделяется на две формы: постоянную, когда работнику в рамках трудовых отношений не предоставляется выделенного рабочего места, и комбинированную, когда работа из дома совмещается с работой в офисе. В большинстве стран преобладает последняя, причем благодаря распространению новых технологий и изменению управленческих практик, доля работающих в таком режиме выросла в странах ЕС за последнее десятилетие практически вдвое. В то же время доля занятых удаленно на постоянной основе остается более или менее постоянной.

Более низкое распространение удаленной занятости в России, также как и ряде других стран, лишь частично можно объяснить другой структурой экономики. Например, анализ показывает, что различия в профессионально-отраслевой структуре занятости в странах ЕС позволяют объяснить не более

¹ Данные опросов РМЭЗ ВШЭ.

40% различий в уровне дистанционной занятости¹. Оставшаяся часть объясняется особенностями организации труда и спецификой менеджмента. Во многих странах, включая Россию, привычным для корпоративной культуры является постоянная работа из офиса. Еще одной причиной являлось отсутствие подходящих правовых механизмов для перевода работников в режим, позволяющий совмещать удаленную работу и работу с рабочего места, предоставляемого работодателем.

Пандемия COVID-19 привела к массовому переходу работников на дистанционный режим работы. Согласно онлайн-опросу, проведенному в странах ЕС, к середине лета 2020 г. треть наемных работников были заняты только из дома, еще 14% использовали более гибкий подход, совмещая работу, как дома, так и из других мест. Таким образом, в той или иной мере дистанционно работал каждый второй работник². Похожие оценки были получены на основе онлайн-опроса в ряде стран ОЭСР: в среднем из дома работали 39,5% всех работников³. Это даже превосходит предварительные оценки числа рабочих мест, которые потенциально возможно перевести на удаленный формат: порядка четверти-трети рабочих мест в зависимости от страны⁴. Вполне возможно, что представленные выше доли работавших из дома в развитых странах в первую волну пандемии были несколько завышены, так как опросы проводились через Интернет.

В России, также как и во всем мире, произошел резкий рост популярности дистанционной занятости. Согласно телефонным опросам ИНСАП РАНХиГС, доля работающих из дома наемных работников составила 28% в мае, а к сентябрю-декабрю снизилась до 23%⁵. Согласно онлайн-опросу ИНСАП РАНХиГС доля работавших удаленных оказалась выше – около 40%. В опросах для обоих форматов вторая волна пандемии в конце осени – начале зимы не привела к росту данного показателя.

Как показывают данные обследований, перешедшие на удаленную работу во всем мире, в том числе и в России, – это люди с высшим образованием и высокими трудовыми доходами. Существенно выше доля работающих дистанционно в крупных городах, но даже в сельской местности наблюдается прирост данной категории работников.

Российские опросы не нашли значимых статистических различий между мужчинами и женщинами работать дистанционно. В то же время переход на удаленную занятость в первую очередь был вероятен у работников следующих отраслей: образования, науки, информационных технологий, связи, финансовой и страховой деятельности, культуры, спорта, организации досуга.

1 Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide? // A Joint European Commission – Euro found Report. 2020.

2 Euro found (2020), Living, working and COVID-19, COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

3 *Foucault M. and V. Galasso. Working during COVID-19: Cross-Country Evidence from Real-Time Survey Data, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, Paris, 2020.*

4 ILO. Working from Home: Estimating the worldwide potential. Policy Brief. April 2020.

5 *Ляшок В.Ю. Российский рынок труда: время адаптации // Экономическое развитие России, 2021. Т. 28. № 1.*

Ниже всего доля перешедших на удаленную занятость среди работников силовых структур, здравоохранения, ресторанного и гостиничного бизнеса. Размеры организации оказались слабо связанными с вероятностью ухода на удаленную занятость.

В целом сравнение особенностей массового ухода на дистанционную работу в России и странах ЕС в 2020 г. показывает значительное сходство. Идентичен и усредненный портрет работающего удаленно, и список отраслей. Единственное исключение – работники государственной службы, которые в России продолжали работать в офисах в отличие от коллег из стран ЕС.

Несмотря на изменение масштабов дистанционной занятости, основное отличие этого режима в 2020 г. от более раннего периода – в месте расположения. Удаленная работа первоначально предполагала работу из любого места вне местонахождения работодателя, но в период пандемии практически полностью ограничивается работой из дома. Это в свою очередь создает дополнительные проблемы для работников, например, связанные с наличием пространства для работы, отсутствием доступа к интернету или плохим качеством связи, которые можно избежать при возможности работать в других местах: коворкингах, кафе, парках и других общественных местах, закрытых в 2020 г. на карантин.

Как было указано выше, многие профессии и до 2020 г. в отдельных компаниях переводились на полностью удаленный или комбинированный режим работы, например, программисты, аналитики, дизайнеры, другие высокооплачиваемые специалисты и топ-менеджмент. Можно выделить только две группы профессий, слабо затронутых удаленной занятостью до 2020 г., но переведенных на нее в результате пандемии COVID-19. С одной стороны, это клерки и различный административный персонал, например, секретари, различные профессии, связанные с бумажной работой и документооборотом. С другой стороны, учителя и преподаватели, которые хоть и до пандемии частично работали из дома, с 2020 г. перешли во многих развитых странах на полностью дистанционный формат.

Очевидно, что даже после окончания пандемии, можно будет ожидать большего распространения удаленных форм занятости, чем это было до 2020 г. В этих условиях анализ особенностей удаленной занятости в период пандемии позволяет пролить свет на те изменения, которые ждут рынок труда в дальнейшем.

Согласно данным онлайн-опроса ИНСАП РАНХиГС, люди оценивают эффективность своей работы дома ниже, чем в офисе¹. При этом ответы на вопрос об общей оценке перехода оказались различными у разных групп респондентов. Население старшего возраста (55 лет и старше) оценило переход на удаленный режим работы в среднем негативно, молодежь до 34 лет – позитивно, в то время как у людей среднего возраста распределение ответов на данный вопрос оказалось симметричным: половина оценила переход позитивно или скорее позитивно, другая половина – наоборот.

1 Ляшок В.Ю. Особенности удаленной занятости в марте-июне 2020 г. в России // Экономическое развитие России, 2020. Т. 27. №. 7.

Существуют факторы, как положительно, так и отрицательно влияющие на производительность дистанционных работников. К положительным факторам относятся: (а) рост удовлетворенности от работы и улучшение баланса между работой и личной жизнью, (б) снижение временных и денежных издержек на транспорт, (в) для некоторых сотрудников – отсутствие коллег, отвлекающих от работы. К отрицательным относятся: (а) широкий набор факторов, связанный с тем, что домашняя обстановка обычно не приспособлена для работы, (б) усложнена коммуникация с коллегами, начальством, клиентами и другими, (в) усложнен контроль за подчиненными. В целом, удаленная занятость в наибольшей степени подходит для проектной работы, не требующей постоянных контактов с другими людьми.

Опросы работников показывают, что наиболее удобный режим работы для большинства населения всех возрастов является комбинированный. Предпочитают постоянную удаленную работу всем другим режимам только 10% работающих респондентов. Однако с точки зрения работодателя комбинированный режим работы несет наибольшие издержки, так как требует сохранения расходов, связанных с обеспечением офисных рабочих мест одновременно со снижением эффективности контроля за дистанционным работником. Выход заключается в переходе от закрепленного за каждым работником собственного рабочего места к гибкой организации офисного пространства, что потребует значительных первоначальных вложений. Скорее всего в ближайшем будущем такой переход будет активно реализовываться в компаниях таких отраслей с высокой средней заработной платой, как ИТ и финансовые услуги, где подобная организация работы существовала и до пандемии, но не в таких масштабах.

4.3. Группы работников в большей степени пострадавшие от кризиса

Значимой особенностью кризиса 2020 г. стало существенное различное влияние кризиса на отдельные группы работников. Спрос на продукцию и услуги в одних отраслях сократился на пике кризиса практически до нуля, тогда как в других он даже возрос. В наибольшей степени пострадала сфера услуг: гостиничный и ресторанный бизнес, торговля (за исключением торговли продовольственными продуктами), деятельность в области досуга и развлечений, транспорт и другие. Введение карантинных мер оказало также внеэкономический эффект на занятость определенных групп населения. В результате некоторые социально-демографические группы пострадали значительно сильнее, чем другие.

Во-первых, влияние кризиса на положение женщин на рынке труда было более серьезным, чем на положение мужчин. Во многих странах женщины чаще работают в наиболее пострадавших отраслях, их работа чаще оказывается неформальной или нестандартной, т.е. работой на неполный рабочий день или по срочному трудовому договору. По этим причинам женщины оказались менее защищенными в период кризиса 2020 г. К тому же в условиях перехода на удаленный режим работы, а также перевода в онлайн школьно-

го и университетского образования, появилась дополнительная нагрузка по дому, которая традиционно в большей степени выполняется женщинами: дополнительные временные затраты на приготовление пищи, уборку и стирку, заботу о детях и других близких родственниках. Соответственно производительность труда женщин при дистанционной работе также могла сократиться более серьезно, чем у мужчин в период пандемии коронавируса.

К настоящему времени опубликован ряд исследований, посвященных влиянию пандемии на положение мужчин и женщин на рынке труда как основывающихся на дескриптивном анализе данных статистики, так и использующих более сложные эконометрические методы¹. В целом исследования сходятся на более значительном ухудшении положения женщин на рынке труда по сравнению с мужчинами. Это выражается и в большей вероятности стать безработными, и в более масштабном снижении количества часов работы и заработных плат. Однако такие изменения наблюдались не во всех странах.

В России численность безработных женщин выросла к III кварталу 2020 г. по сравнению с I кварталом на 45%, тогда как мужчин – на 32%. При этом данные изменения невозможно объяснить гендерными различиями в отраслевой структуре занятости. По оценкам экспертов на основе данных Росстата женщины в России чаще, чем мужчины работают в более защищенных секторах экономики: бюджетных, критически важных (например, торговле продуктами питания, частных медицинских услугах) или в таких отраслях, где имеется возможность перевести работников на удаленный режим работы². Вместе с тем, как показывают опросы, в период самоизоляции нагрузка домашними делами у женщин возросла в значительно большей степени, чем у мужчин³. Однако телефонные опросы РАНХиГС не показали значимых различий в динамике заработков между мужчинами и женщинами в 2020 г.⁴.

Во-вторых, из-за ограничений в передвижении снизились возможности внутренней и особенно внешней трудовой миграции по всему миру. В случае возвращения на родину трудовым мигрантам практически невозможно найти работу в условиях кризиса. Но в ряде случаев мигранты оказываются заблокированными в стране, где они до этого работали, и где их могут ожидать еще большие трудности. Зачастую они работают в неформальном секторе экономики и не являясь гражданами страны пребывания не могут рассчитывать на государственную систему социальной защиты как в области материальной поддержки, так и в части здравоохранения. К тому же многие мигранты опасаются обращаться за помощью, так как находятся на нелегальном по-

1 Adams-Prassl A., Boneva T., Golin M. & Rauh C. Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys // *Journal of Public Economics*, 189, 104245, 2020; Landivar L.C., Ruppanner L., Scarborough W.J., Collins C. Early Signs Indicate That COVID-19 Is Exacerbating Gender Inequality in the Labor Force. *Socius*. January 2020; Dang H.A.H., Nguyen C.V. Gender inequality during the COVID-19 pandemic: Income, expenditure, savings, and job loss // *World Development*. 2020. С. 105–296.

2 О. Кузьмина. COVID-19 и гендерное неравенство. // *Экономическая политика во времени COVID-19*. РЭШ. Апрель 2020.

3 Калабихина И.Е., Ребрей С.М. Домашний труд во время пандемии: опыт России // *Женщина в российском обществе*, 2020. № 3. С. 65–77.

4 Ляшок В.Ю. Российский рынок труда: время адаптации // *Экономическое развитие России*, 2021. Т. 28. № 1.

ложении. При этом, как показывают исследования, они находятся в группе риска, так как чаще работают в профессиях и отраслях, в большей степени пострадавших от коронавируса, на срочных трудовых контрактах и их работу зачастую невозможно выполнять дистанционно.

По оценкам МОТ в мире насчитывается 164 млн трудовых мигрантов, почти 5% от всех работников¹. Имеющиеся данные свидетельствуют о непропорциональном воздействии пандемии на мигрантов в большинстве развитых стран. Во многих странах ОЭСР уровень занятости последних снизился значительно сильнее, чем среди местной рабочей силы. Особенно пострадали мигранты в странах Южной Европы, Ирландии и Австрии, где их уровень занятости снизился в два раза сильнее, чем у остального населения².

Соответственно и уровень безработицы среди мигрантов рос значительно быстрее. Так, в Швеции 58% новых безработных с августа 2019 г. были мигрантами, в Австрии, Германии и Норвегии их доля среди новых безработных превышает треть³.

В России трудовые мигранты из других стран, подавляющее большинство которых из стран СНГ, также составляли существенную часть рабочей силы. С началом введения различных ограничений и ухудшения эпидемиологической обстановки их численность существенно снизилась. На 1 октября 2020 г. в РФ пребывало 3,67 млн трудовых мигрантов, т.е. лиц, указавших цель въезда «работа по найму». Это на 700 тыс. (на 16%) меньше, чем годом ранее, и на 9% меньше, чем на 1 марта 2020 г., до закрытия межгосударственных границ.

В результате, несмотря на сохранение или даже рост среднего уровня заработных плат, влияние кризиса значительно различалось для высоко- и низкооплачиваемых сотрудников. Согласно оценкам экспертов МОТ, у представителей менее квалифицированных специальностей объем рабочего времени снизился больше, чем у высокооплачиваемых менеджеров и квалифицированных специалистов⁴. Опираясь на данные по 28 европейским странам, эксперты приводят такие подсчеты: падение объема ФОТ у тех 50% работников, чей труд оплачивается ниже медианного показателя, составило бы 17,3% без учета субсидирования заработной платы, тогда как в среднем по всем работникам – только 6,5%. Таким образом, доля низкооплачиваемой группы работников в общей структуре ФОТ снизилась в 2020 г. с 27 до 24%.

Это привело к росту зарплатного неравенства во всех странах ЕС в 2020 г. (рис. 4.5). Соотношение $p90/p10$, т.е. отношение нижней границы заработной платы у верхнего дециля работников к верхней границе заработной платы нижнего дециля, существенно увеличилось. Если до кризиса это соотношение было между 4,2 в Румынии и 25,5 в Болгарии, то ко II кварталу 2020 г. оно колебалось между 5,0 в Румынии и 36,1 в Испании.

1 ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology. 2nd ed. International Labour Office: Geneva: ILO, 2018.

2 What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children? OECD. Policy response. 2020.

3 Там же.

4 Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19. International Labour Office – Geneva: ILO, 2020.

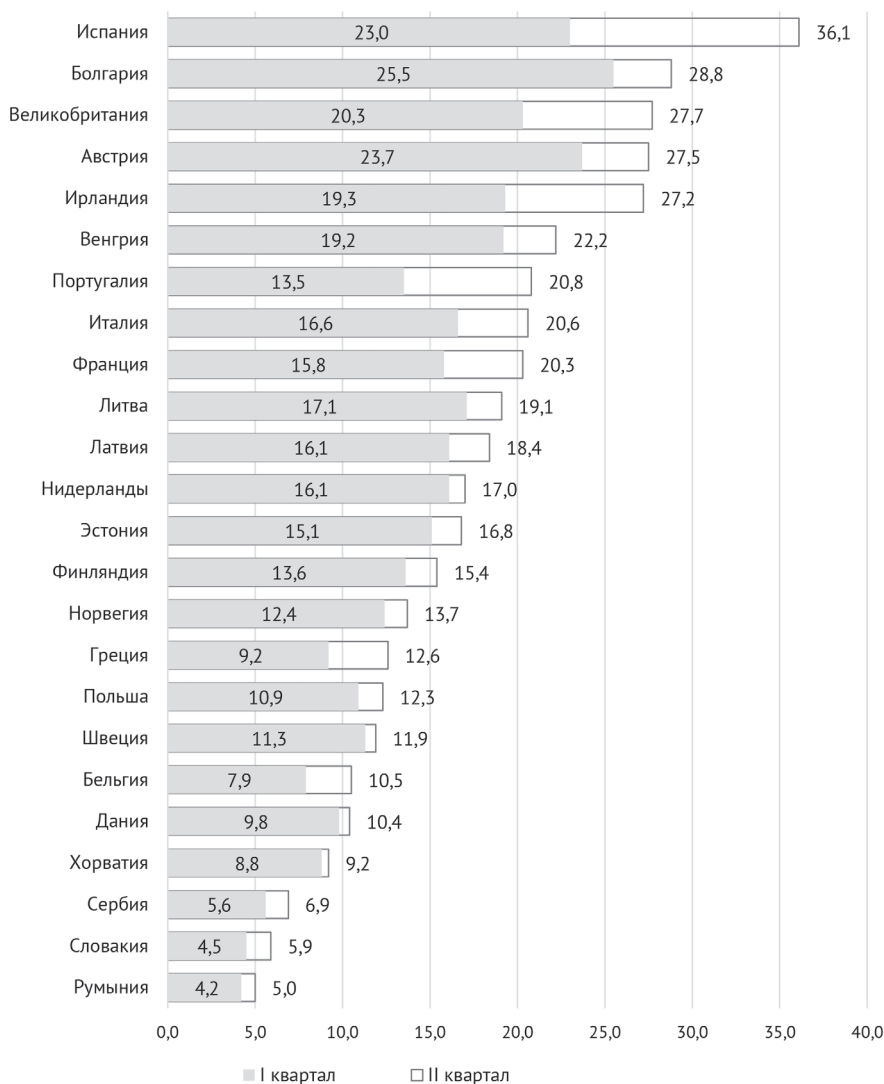


Рис. 4.5. Соотношение p_{90}/p_{10} по заработным платам в отдельных странах Европы в I и II кварталах 2020 г., разы

Источник: Global Wage Report 2020–2021.

По оценкам МОТ соотношение p_{90}/p_{10} увеличится в среднем на 21,1%, что свидетельствует о том, что кризис существенно усилил неравенство в оплате труда в Европе¹. Страны с наиболее высоким, по оценкам, ростом неравен-

1 Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19. International Labour Office – Geneva: ILO, 2020.

ства в оплате труда, измеряемым в процентном соотношении p_{90}/p_{10} , – это Ирландия, Испания и Португалия. В Дании, Люксембурге, Норвегии, Хорватии, Швейцарии и Швеции рост данного показателя составил менее 10%.

4.4. Меры по сглаживанию последствий пандемии на рынке труда

Меры, принятые развитыми странами для сглаживания последствий пандемии, были беспрецедентными как по скорости их введения, так и по уровню затрат на их реализацию. По оценкам МВФ, фискальная поддержка в странах G-20 составила 13,4 трлн долл., т.е. выше 17% ВВП этих стран¹. 7,5 трлн долл. – дополнительные расходы или упущенные доходы бюджетов, 6,3 трлн долл. – поддержка ликвидности, включая кредиты и займы, гарантии и вливания капитала со стороны государственного сектора. При этом среди развитых стран G-20 расходы были еще выше. Значительная часть дополнительных расходов государственных бюджетов шла на стабилизацию ситуации на рынке труда. Расчеты на данных МВФ показывают, что на эту сферу было потрачено от трети до половины от всех мер фискальной поддержки. В России расходы, направленные на сглаживание последствий пандемии на рынке труда, составили чуть более 2% ВВП.

Государственная политика на рынке труда была направлена в первую очередь на снижение заболеваемости коронавирусом, а также на материальную помощь той части работников, которые пострадали от пандемии и введения карантинных мер. Из мер активной политики на рынке труда, т.е. мер, направленных на снижение безработицы и стимулирующих рост спроса на рабочую силу, государства прибегали в основном к субсидированию занятости и стимулированию работодателей переводить работников на неполный рабочий день.

Рассмотрим основные меры, которые были приняты в развитых странах для стабилизации ситуации на рынке труда в период коронакризиса.

1. Увеличение пособий по безработице или упрощение доступа к таким пособиям. Две трети стран ОЭСР провели те или иные реформы социальных систем защиты от безработицы.

Повышение пособий по безработице. В отдельных странах выдавалась дополнительная выплата к стандартному пособию. Например, в США еженедельное пособие было увеличено на 600 долл. на период до четырех месяцев. В результате 76% зарегистрированных безработных получили доступ к пособию, размер которого превышал их потерянную заработную плату². Медианный коэффициент замещения заработной платы пособием составил 145%, с учетом других источников доходов – 134%. На фиксированную сумму увеличились пособия и в Австралии. В то же время в большинстве стран увеличивался минимальный и максимальный уровни пособий или уровень

1 IMF Fiscal Affairs Department. Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

2 Ganong P., Noel P., Vavra J. US unemployment insurance replacement rates during the pandemic // Journal of Public Economics, 2020. Т. 191. С. 104–273.

пособия относительно потерянной заработной платы (Австрия, Великобритания, Норвегия, Швеция). К середине 2020 г. пособие было повышено в 10 из 37 стран ОЭСР.

В России с марта 2020 г. максимальный размер пособия по безработице был увеличен с 8000 до 12130 руб., при этом с апреля по август пособие в таком размере получали все безработные, зарегистрированные в службах занятости после 1 марта 2020 г. Исключение составили лица, впервые ищущие работу, работавшие меньше 26 недель за последние 12 месяцев, не обращавшиеся в центр занятости больше года после увольнения, а также не имеющие подтвержденных сведений о трудовой деятельности и среднем заработке. Эти группы могли рассчитывать на пособие в минимальном размере, которое было повышено с 1500 до 4500 руб. в мае-августе 2020 г. Помимо самого пособия, уволенным после 1 марта 2020 г. полагалась доплата в размере 3000 руб. ежемесячно за каждого ребенка в возрасте до 18 лет на период апрель-сентябрь 2020 г.

Упрощение процедуры регистрации и расширение доступа к пособиям. С одной стороны, были временно исключены отдельные минимальные требования, необходимые для оформления пособия по безработице. С другой стороны, доступ к пособию получили группы населения до этого не имевшие прав на его оформление, например, самозанятые, работники, находившиеся в неоплачиваемом отпуске и работники, которые уволились в ответ на предложение о новой работе, но оно не было реализовано в период кризиса.

В России была организована возможность дистанционного оформления статуса безработного через Интернет. К тому же индивидуальные предприниматели, прекратившие свою деятельность после 1 марта, получили доступ к пособию в максимальном размере на период до трех месяцев, но не позднее 1 октября 2020 г.

Удлинение периода получения пособия. К такой мере прибегли 12 стран ОЭСР. В России безработным, у которых срок выплаты пособия истек после 1 марта 2020 г., выплата продлевалась на три месяца.

2. Различные меры по защите рабочих мест. Как подчеркивают эксперты ОЭСР, такие меры являлись основным механизмом государственной политики в развитых странах в период пандемии¹.

В первую очередь защита осуществлялась через поддержку бизнеса в форме субсидирования занятости. Можно выделить два основных механизма. Более распространенной оказалась практика субсидирования неотработанных часов работы, так называемые схемы «короткого рабочего дня» (short timeworks schemes). Согласно этим программам, компании могут в случае снижения спроса по внешним для них причинам, не прибегать к увольнениям, а переводить работников на неполный рабочий день. В этом случае заработная плата за неотработанные часы работы полностью или частично субсидируется государством. Еще до наступления пандемии 22 страны ОЭСР из 37 имели подобные программы. Практически во всех из них были проведены реформы по упрощению доступа к таким программам, расширен охват на-

1 OECD Employment Outlook 2020.

селения, в частности включены работники на срочных трудовых контрактах и некоторые категории самозанятых, а также увеличены размеры субсидий. В 10 странах ОЭСР, в которых такой механизм субсидирования отсутствовал до 2020 г., он был внедрен. В основном такие программы были распространены в странах континентальной Европы.

Менее распространенной схемой было субсидирование заработных плат, т.е. субсидировалось фактически отработанное работниками время. Австралия, Ирландия, Канада и Новая Зеландия ввели временные субсидии на заработную плату для покрытия части заработка. В Канаде субсидировалось 75% средней заработной платы сотрудников (но не выше определенного лимита), в то время как в Австралии и Новой Зеландии схемы предусматривают единовременные выплаты фирмам.

В некоторых странах помимо механизмов поддержки бизнеса использовались и ограничительные методы. В Италии на продолжительный период были запрещены увольнения по экономическим причинам¹. В Греции действовал схожий запрет, но распространялся только на компании, получающие государственную поддержку. В Испании любое увольнение, если оно вызвано пандемией, квалифицируется судом, либо как недействительное, что приведет к восстановлению работника на работе, либо как несправедливое, и в этом случае работник получает компенсацию в размере месячной средней заработной платы за каждый год трудового стажа в данной компании.

В России с целью поддержки бизнеса, государством был принят ряд мер, некоторые из которых были направлены на снижение издержек на рабочую силу.

Во-первых, малому бизнесу были предложены кредиты для выплаты заработной платы работникам по пониженной или беспроцентной ставке, а также невозвратные кредиты. С начала апреля у организаций и индивидуальных предпринимателей из пострадавших отраслей² появилась возможность оформить беспроцентный кредит на выплату заработной платы. Его размер не мог превышать величины, равной произведению численности трудоустроенных работников и шестикратного размера МРОТа. Заем рассчитан на шесть месяцев, но мог быть продлен еще на шесть месяцев по ставке 4%. Вместе с тем в апреле и мае представители малого бизнеса из пострадавших отраслей могли подать заявку на получение субсидии в размере МРОТ на каждого сотрудника. Основным ограничением для получения кредита и субсидии является требование сохранить в штате не менее 90% работников по сравнению с предшествующим месяцем.

Наконец, с 1 июня для предприятий из пострадавших отраслей и социально-ориентированных НКО появилась возможность взять невозвратный кредит. Размер кредита аналогичен предыдущему варианту, срок погашения – 1 апреля 2021 г., конечная ставка составляла 2%. При этом в случае, если

1 На момент написания раздела запрет был продлен до 31 марта 2021 г.

2 Малые предприятия – если их основной или дополнительный вид деятельности из ЕГРЮЛ попадает в перечень пострадавших отраслей, средние и крупные – только если в этот перечень включен основной вид деятельности.

предприятие сохранит не менее 90% сотрудников, сумма кредита и проценты возвращать не нужно, если от 80 до 90% – только половину ссуды и проценты.

На 12 октября 2020 г. свыше 2 млн предпринимателей получили такие субсидии¹.

Во-вторых, с 1 апреля были снижены ставки страховых взносов для всего малого бизнеса. Новая ставка применяется только к части зарплаты выше МРОТ и составляет 15%, из которых 10% взносов направляются в ПФР, 5% – в ФОМС. Данная мера продолжает действовать и после окончания 2020 г.

Одновременно в 2020 г. индивидуальные предприниматели из пострадавших отраслей получили право выплаты взносов на пенсионное страхование за 2020 г. в пониженном размере (20 318 руб. вместо 32 448 руб.).

В-третьих, для малого бизнеса из пострадавших отраслей было предусмотрено продление срока уплаты налогов, в том числе страховых взносов и НДФЛ (для ИП за 2019 г. и авансовые – за первую половину 2020 г.).

В-четвертых, самозанятым вернули уплаченные в 2019 г. налоги и предоставили дополнительный налоговый вычет в размере 12130 руб. на доход, сформированный с июля по декабрь 2020 г.

3. Реформирование системы пособий по временной нетрудоспособности (больничных). Многие страны активно усилили данный механизм социальной защиты работников в 2020 г. Зачастую больничные являются относительно «незаметной» частью современной системы социального страхования. Хотя подобные выплаты для наемных работников существовали во всех развитых странах мира и до 2020, за исключением США и Южной Кореи, на обеспечение обязательств по ним тратилось около 1,5–2,0% совокупных издержек на рабочую силу². В 2020 г. развитые страны реформировали данный институт с целью материальной поддержки заболевших коронавирусом, снимая с них требования по выполнению трудовых обязательств в период нахождения на индивидуальном карантине, и таким образом снижая вероятность распространения болезни. В результате схемы получения пособий были упрощены, в Финляндии, Франции, Австралии, Испании, Новой Зеландии, США, Ирландии и Южной Корее размеры пособий были повышены, в ряде стран временно был снижен период ожидания до выплаты пособий. Наконец, почти в половине стран ОЭСР, например, в скандинавских странах, Великобритании, США и Франции, самозанятым был также предоставлен доступ к пособиям по нетрудоспособности, но только на временной основе и только в случае заболевания коронавирусом. Согласно оценкам, численность работников, берущих больничные, увеличилась в апреле-мае 2020 г. на 30–100% в зависимости от страны, пособие выплачивалось в этот период 4–6% всех работников.

В России до конца 2020 г. минимальный размер пособия по временной нетрудоспособности был увеличен до МРОТ. Так как размер больничных за-

1 URL: <https://tass.ru/ekonomika/9689663>

2 Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>

висит от стажа и заработной платы, то такое повышение было направлено на небольшую группу работников с невысокими зарплатами и стажем, т.е. порядка 2,3 млн работников или 3% всей рабочей силы.

4. Меры по снижению заболеваемости коронавирусом среди работников. Можно выделить несколько механизмов, к которым прибегали государства для достижения этой цели.

С одной стороны, это стимулирование работодателей к переводу сотрудников на удаленный формат работы. Например, в Венгрии работодатели получили возможность переводить работников на данный формат работы без согласия последних, упрощенный порядок перевода без согласования с профсоюзами был введен в Италии. В Японии предоставлялась фирмам субсидия, покрывающая расходы на перевод работников на другой формат работы, а в Бельгии – пособие для самих работников. В результате данных мер удалось добиться значительного увеличения числа работающих удаленно.

С другой стороны, для профессий, которые невозможно перевести на удаленный режим работы, вводились различные ограничения, включая обязательное ношение масок, перчаток и других средств индивидуальной защиты, а также ограничение по числу сотрудников, которые могут присутствовать на своих рабочих местах.

В России на период с 28 марта по 11 мая были установлены нерабочие дни с сохранением заработной платы. В этот период осуществлять трудовую деятельность было разрешено только предприятиям небольшого числа отраслей, остановка работы которых была признана нежелательной: медицинских и аптечных организаций, непрерывно действующих организаций, организаций, обеспечивающих население продуктами питания и товарами первой необходимости и некоторых других. После 11 мая выбор мер осуществлялся органами региональной власти, соответственно их набор мог быть разным в различных субъектах Федерации. Обычно он включал обязательное использование средств индивидуальной защиты на рабочем месте, а также ограничение числа работников на рабочих местах.

5. Отдельно выделим меры, которые использовались для смягчения положения трудовых мигрантов на рынках труда принимающих стран.

Во-первых, во многих странах на временной основе были упрощены условия, по которым мигранты могли легально оставаться в стране. Например, в Испании, Греции, Чехии и Германии на период пандемии мигрантам не требовалось покидать страну в случае потери работы. Во Франции, Эстонии, Италии, Польше, Португалии и в других странах ОЭСР автоматически продлевался период пребывания мигрантов или появлялась возможность остаться дольше положенного срока по временной визе.

Во-вторых, были расширены меры материальной поддержки постоянных мигрантов. Такие лица чаще работают в отраслях и профессиях, характеризующихся высокой нестабильностью, поэтому многие изменения в системе социальной защиты безработных, проведенные в период пандемии, облегчили доступ мигрантов к ней и увеличили размеры пособий. В числе таких мер – снижение минимального трудового стажа, необходимого для получения по-

собий (Бельгия, Испания), введение специального повышенного пособия для потерявших работу в период пандемии (Ирландия). Меры по поддержке бизнеса, особенно малого, введенные в большинстве стран ОЭСР, также в некоторой мере поддерживают население в наиболее уязвимых группах, в том числе мигрантов.

В-третьих, расширение трудовых прав мигрантов. Во многих развитых странах мигранты обычно имеют доступ не ко всем рабочим местам, так как существуют ограничения по работе на определенных профессиях и в некоторых отраслях. В период пандемии власти сняли такие ограничения или уменьшили данный список.

В-четвертых, во многих развитых странах были упрощены процедуры признания иностранных дипломов, что позволяло квалифицированным мигрантам быстрее вовлекаться в трудовые отношения. Например, Италия, а также ряд провинций Канады и штатов США позволили временно лицензировать врачей с иностранными медицинскими дипломами. Франция разрешила нанимать медицинских работников, получивших образование за рубежом, на немедицинские специальности в секторе здравоохранения.

Наконец, в некоторых странах были сделаны специфические шаги, направленные на поддержку мигрантов в период пандемии. Например, в Норвегии был разработан ряд мер, направленных на оказание мигрантам дополнительной материальной помощи и повышение их навыков в целях содействия интеграции их на рынке труда. Германия реализовала ряд мер по поддержке мигрантов-предпринимателей, в том числе создав онлайн-платформу с информацией о доступных мерах кризисной поддержки на пяти языках, а также организовав сеть специальных сотрудников по работе с данной категорией мигрантов.

В России политика в данной сфере была достаточно ограничена. Тем не менее были сделаны определенные шаги по упрощению процедур, позволяющих легально оставаться в стране в период пандемии. Также на период распространения коронавируса работодатели получили право привлекать на работу иностранцев, которые не имеют разрешения на работу или патента.

* * *

Коронавирус и введение государствами различных мер, ограничивающих распространение заболеваемости, сильно ударили по мировой экономике в целом и по рынку труда в частности. Реакция рынка труда была во многом схожа в разных странах: резкое снижение занятости в первые месяцы за счет уменьшения продолжительности рабочего времени, отправления работников в простой и в некоторых случаях их увольнения.

Пандемия также привела к значительным изменениям на рынке труда, обычно ненаблюдающимся в периоды кризисов. С одной стороны, ухудшившаяся эпидемиологическая обстановка привела к изменению режима работы многих организаций, распространению удаленной занятости, введению новых способов рабочих коммуникаций. Хотя такие изменения не являют-

ся чем-то кардинально новым, так как они происходили и до 2020 г., пандемия со всей очевидностью привела к популяризации новых форм занятости. С другой стороны, влияние кризиса оказалось неравномерным: одни группы работников пострадали значительно сильнее, чем другие. Причем очевидно, что среди наиболее пострадавших оказались наиболее уязвимые группы на рынке труда, что неминуемо привело к росту зарплатного неравенства.

Политика развитых стран на рынке труда значительно различалась. В США и других англо-саксонских странах основным проводником политики стали службы занятости, а основной мерой поддержки – пособия по безработице, размеры которых были существенно увеличены. В континентальной Европе вместо этого были расширены меры по субсидированию оплаты труда работников организаций, что позволило удерживать занятых на своих рабочих местах. В то же время значительная часть теряющих работу в этих странах не обращались в службы занятости и не делали попытки найти новую работу в период введения наиболее строгих ограничительных мер. Таким образом, в отличие от США и Канады, в европейских странах весной большинство увольняющихся пополняло группу экономически неактивных, а не безработных¹. Например, во Франции и Португалии общая численность безработных во II квартале 2020 г. даже снизилась, так как вытесненная с рынка труда рабочая сила пополняла число экономически неактивных.

Российский рынок труда переживал изменения близкие к тем, что происходили в развитых странах. В первые месяцы после начала пандемии значительно сократилась занятость, прежде всего из-за снижения продолжительности рабочего времени, а также роста числа безработных. Государственная политика была примерно в равной мере направлена на защиту работников в пострадавших отраслях экономики и материальную поддержку безработных, хотя объемы расходов оказались ниже, чем в развитых странах.

1 Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition.

5. Антикризисная бюджетная политика: итоги 2020 г.

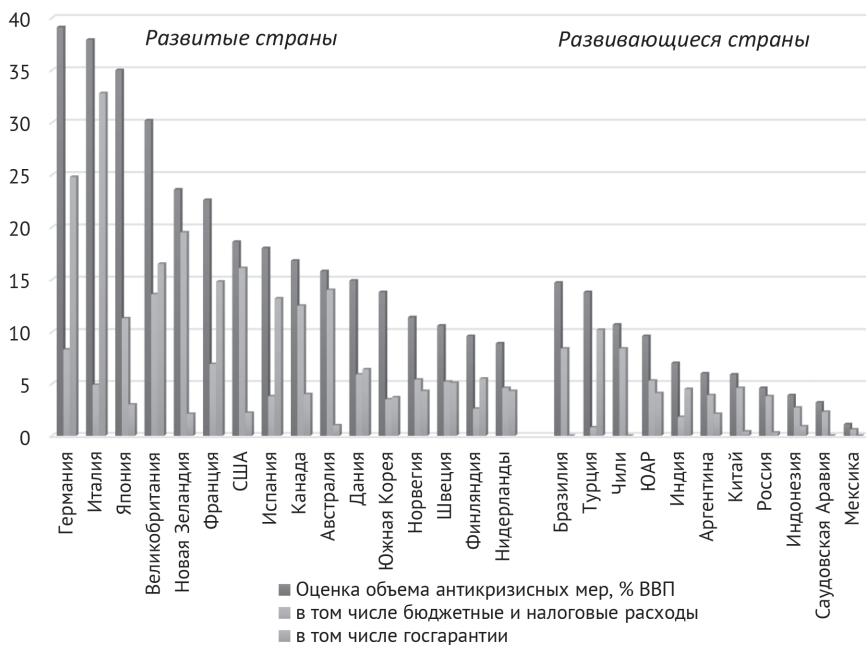
5.1. Международный и российский опыт антикризисной бюджетной политики

Бюджетная реакция на кризис

Общая оценка всех принятых в ответ на пандемию коронавирусной инфекции антикризисных действий в развитых и развивающихся странах иллюстрирует беспрецедентность государственной помощи населению и экономике. В условиях текущего кризиса правительства используют широкий набор инструментов: прямые бюджетные расходы, налоговые расходы, государственные гарантии, вливания капитала, использование средств внебюджетных фондов, прямое кредитование, квазибюджетную поддержку. Первоочередные антикризисные решения принимались странами весной 2020 г., многие из них изначально рассчитывались на несколько месяцев. Однако развитие кризиса и ухудшение эпидемической обстановки потребовали наращивания масштабов государственной помощи. Большинство стран пролонгировали отдельные меры поддержки (за исключением дальнейшего наращивания программ госгарантий) и реже – принимали новые на 2021 г. Некоторые правительства анонсировали реализацию антикризисных мер на среднесрочную перспективу, например, в Австралии и Новой Зеландии – до 2024 г.

Рекордсменами по совокупным объемам запланированной поддержки¹ являются Германия (39% ВВП), Италия (38% ВВП), Япония (35% ВВП) и Великобритания (30% ВВП) (рис. 5.1). Пакеты помощи других развитых стран в несколько раз меньше: у Австралии и Канады – 15–17% ВВП, Финляндии и Нидерландов – менее 10% ВВП. Существенно скромнее масштаб антикризисного реагирования в развивающихся странах. Вследствие ограниченных возможностей по смягчению бюджетной политики объем антикризисной поддержки в них не превосходит в среднем 7–8% ВВП.

¹ Бюджетные и внебюджетные инструменты, не включая отложенные доходы.



Примечание. По состоянию на январь 2021 г.

Рис. 5.1. Оценка стоимости объявленных антикризисных пакетов мер в отдельных странах, % ВВП

Источник: составлено авторами на основе данных МВФ. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>; Fiscal Monitor // IMF. October 2020; URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>; оценки для России – расчет авторов.

Стоимость антикризисных пакетов мер российского правительства в 2020 и 2021 гг. при оценке по сопоставимой методологии с учетом бюджетных и внебюджетных инструментов составляет почти 4,8 трлн руб.¹ (4,6% ВВП), что ниже уровня антикризисной поддержки в большинстве развитых и развивающихся стран. В то же время знаковым стало решение Правительства Российской Федерации о реализации с середины 2020 г. «Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике»² (далее – «Общенациональный план»). Данный документ су-

1 Учтены бюджетные ассигнования, выделенные соответствующими Распоряжениями Правительства Российской Федерации в рамках реализации антикризисной политики, максимальный объем предусмотренных госгарантий, оценка налоговых расходов, забалансовая докапитализация ВЭБ.РФ и ПАО «Сбербанк России» (посредством конвертации кредитных обязательств в капитал); без учета отложенных доходов, а также мер «Общенационального плана», которые не входят в антикризисные пакеты.

2 «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике». Одобрен

существенно шире уже принятых антикризисных решений, его мероприятия, не дублирующие меры антикризисных пакетов, ориентированы не на борьбу с пандемией коронавируса, а на развитие и возвращение национальной экономики на траекторию роста. Стоимость этих «условно новых» мероприятий по развитию российской экономики, включающих как прямые бюджетные стимулы, так и налоговые расходы, по нашим оценкам, составляет почти 4,6 трлн руб. (4,3% ВВП) на 2020–2021 гг. Весомая ставка в развитии экономики сделана на крупные инфраструктурные проекты: половина из заявленных в «Общенациональном плане» бюджетных ресурсов предусмотрены на финансовое обеспечение реализации указанных проектов. Подобные комплексные стратегии восстановления в зарубежной практике пока не распространены.

В структуре государственной помощи по странам мира наблюдаются существенные диспропорции между условными обязательствами и мерами прямого бюджетного стимулирования. Предпочтение расширению программ предоставления госгарантий частному сектору экономики как основе антикризисных пакетов отдали преимущественно развитые экономики – Италия (86,5% совокупного объема антикризисных мер), Испания (73,3%), Франция (65,5%), Германия (63,4%), Финляндия (57,3%), Великобритания (54,6%), а также отдельные развивающиеся страны – Турция (73,9%) и Индия (64,3%). Именно госгарантии обеспечили многим из перечисленных государств впечатляющие масштабы помощи национальной экономике. В то же время фактически оказанная в этих странах поддержка бизнеса, вероятно, будет скромнее. По предварительной оценке¹, спрос на госгарантии в несколько раз ниже анонсированных пакетов: в Испании доля предоставленных гарантий менее 50% от объема, заявленного правительством, во Франции – 36%, в Италии и Великобритании – менее 20%, в Германии – менее 10%. Таким образом, механизм госгарантий как инструмент предоставления ликвидности бизнесу на практике оказался задействован в существенно меньшем по сравнению с заявленным правительствами объеме.

Все без исключения страны осуществляют антикризисное реагирование посредством бюджетных инструментов: дополнительных бюджетных ассигнований и налоговых льгот для пострадавших категорий экономических агентов. Однако в структуре фискальных стимулов некоторых стран эти инструменты являются ключевыми: на долю бюджетных мер в США, Новой Зеландии, Австралии, Канаде, Китае, Чили, Саудовской Аравии, Индонезии, Бразилии приходится более 2/3 совокупного объема антикризисного реагирования. Схожей стратегии придерживается Правительство Российской Федерации, осуществляя государственную поддержку, главным образом посредством выделения дополнительных бюджетных ассигнований.

Правительством РФ 23.09.2020, протокол № 36, раздел VII, № П13-60855 от 02.10.2020 // СПС КонсультантПлюс.

1 Fiscal Monitor // IMF, October 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

Практически неотъемлемым элементом антикризисной политики в мировой практике стали отсрочки по налоговым и страховым¹ платежам. Как правило, оценка подобных мер не включается в стоимость антикризисного реагирования, хотя в некоторых странах программы отсрочек обязательных платежей для бизнеса эквивалентны нескольким процентам ВВП. Так, например, в Дании и Швеции отложенные доходы из-за предоставления указанных преференций превышают объем прямых бюджетных стимулов и составляют 7,9 и 6,5% ВВП соответственно². Весомые по международным меркам программы отсрочек приняты в Японии (4,9% ВВП), Канаде (3,9% ВВП), а среди развивающихся стран – в Бразилии (2,9% ВВП) и Чили (2,3% ВВП).

В условиях распространения COVID-19 правительства сосредоточились на поддержке национальных систем здравоохранения, домохозяйств, бизнеса и регионов. Из перечисленных направлений наибольшие бюджетные стимулы в развитых странах предусмотрены бизнесу (во многих случаях обеспечивается масштабными программами госгарантий). Прямая бюджетная помощь также преимущественно распределена между компаниями и домохозяйствами. Сравнительно меньшие стимулы используются для обеспечения функционирования системы здравоохранения в условиях пандемии, а также для компенсации снижения доходов и поддержания сбалансированности бюджетов субнационального уровня.

Набор мер поддержки частного сектора экономики направлен на обеспечение предприятиям доступа к ликвидности как для поддержания их деятельности, так и для сохранения заработных плат и занятости. Решение перечисленных задач осуществляется за счет вариативных мер государственной помощи, из которых в мировой практике, помимо предоставления госгарантий, чаще всего используется прямое субсидирование предприятий (включая гранты на сохранение рабочих мест, заработную плату), снижение налоговой нагрузки (налоговые льготы, освобождение от уплаты), снижение/отсрочка обязательств по страховым взносам, льготные займы. Особое внимание в текущем кризисе центральные правительства уделили фискальной поддержке субъектов МСП, самозанятых, а также отраслей, которые в силу специфики деятельности в большей степени пострадали от распространения коронавируса (гостиничный бизнес, туризм, авиаперевозки).

Правительства существенно расширили национальные программы социальной защиты в целях поддержки доходов населения. Сравнительно больший объем прямого бюджетного стимулирования в данном направлении приходится на развитые страны. Из-за особенностей текущего кризиса бюджетная поддержка предоставляется широкому кругу получателей, а не только безработным и нуждающимся. К наиболее распространенным антикризисным решениям в зарубежных странах относится увеличение пособий по нетрудоспособности, неполной занятости, безработице, населению с низ-

1 Отсрочки по уплате страховых взносов для бизнеса применялись, например, во Франции, Италии, Японии, Южной Корее, США, Аргентине, Бразилии, Китае, Мексике, Турции, Швеции.

2 Fiscal Monitor // IMF. October 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

ким уровнем дохода (в том числе в форме единовременных выплат), а также пособий на детей. Снижение налогового бремени и обязательных платежей населения встречается довольно редко.

Поддержка национальной системы здравоохранения, осуществляемая во всех странах, – нехарактерное для предыдущих экономических кризисов направление антикризисной политики. Главными мерами реагирования правительств стали выделение дополнительных бюджетных ассигнований на материальное оснащение учреждений здравоохранения для борьбы с распространением COVID-19, поощрение работников учреждений сферы (в денежной и иной форме), а также экспериментальные разработки и научные исследования. Масштаб фискальных стимулов по данному направлению разнообразен: от 1,5% ВВП в Великобритании и США до 0,5% ВВП в Австралии или 0,3% ВВП в Швеции и Новой Зеландии¹. Развивающиеся страны в среднем выделили меньший объем поддержки сектору здравоохранения по сравнению с развитыми экономиками, а также сконцентрировались на материальном оснащении учреждений сферы.

Распространение коронавируса и принятые ограничительные меры центральных правительств сформировали вызовы для стабильности субнациональных финансов: сокращение доходов бюджетов при одновременном росте расходов на реализацию региональных антикризисных решений. Широко используемым в зарубежных странах инструментом поддержки регионов стали дополнительные трансферты, предоставляемые с целью обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы и компенсации сокращения доходов. В рамках первых антикризисных решений центральные правительства сосредоточились на обеспечении поддержки регионов в части предоставления услуг здравоохранения. В частности, в Австралии, Бразилии, Швеции, США были выделены дополнительные ресурсы субнациональному уровню для покрытия обусловленных пандемией расходов на здравоохранение. Другой формой национальной поддержки стало авансовое перечисление регионам утвержденных межбюджетных трансфертов (Испания, Китай, США). Для обеспечения большей гибкости бюджетной политики в условиях кризиса в отдельных странах центральные правительства смягчили ограничения на основные параметры субнациональных бюджетов (предельный размер дефицита и долга).

Антикризисная политика в России

Весь набор принимаемых с 2020 г. в ответ на пандемию мер Правительства Российской Федерации условно можно разделить на 3 антикризисных пакета. Перечни решений, входящих соответственно в I, II и III пакеты, не консолидированы в каком-либо документе. Разработка каждого из пакетов мер осуществлялась после соответствующих предложений и поручений Президента Российской Федерации. Антикризисные пакеты анонсировались Правительством Российской Федерации поэтапно в марте – мае 2020 г. В последующие месяцы российские власти продолжили принимать решения о новых

1 FiscalMonitor//IMF. October 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

мерах поддержки¹, а также пролонгировали некоторые из объявленных в составе I и II пакетов.

Объем задействованных бюджетных, налоговых и косвенных (госгарантии, бюджетные кредиты) инструментов в I, II и III антикризисных пакетах составляет почти 4,3 трлн руб.²: 2,9 трлн руб. в 2020 г. и 1,3 трлн руб. в 2021 г. (табл. 5.1). Из указанного объема антикризисного реагирования наибольшую долю занимают прямые бюджетные стимулы: 2/3 мер трех антикризисных пакетов в 2020–2021 гг. приходится на выделение дополнительных бюджетных ассигнований. В сумме с выпадающими доходами эта доля увеличивается до 92% от 4255,4 млрд руб.

Таблица 5.1

Структура антикризисных пакетов Правительства Российской Федерации по инструментам и направлениям поддержки в 2020–2021 гг., млрд руб.

Инструмент, направление	I, II, III антикризисные пакеты		Всего
	2020 г.	2021 г.	
Прямые расходы бюджета	2 104,8	763,7	2 868,5
В том числе:			
<i>% к итогу</i>	72,0	57,3	67,4
на меры в области здравоохранения	339,6	0	339,6
поддержка частного сектора экономики	325	442,9	767,9
В том числе:			
МСП, ИП, самозанятых	171,5	0	171,5
поддержка населения	1 047,7	320,8	1 368,5
поддержка регионов	392,5	0	392,5
Выпадающие доходы бюджета	480,1	569,8	1 049,9
В том числе:			
<i>% к итогу</i>	16,4	42,7	24,7
на меры в области здравоохранения	11,4	0	11,4
поддержка частного сектора экономики	468,7	569,8	1 038,5
В том числе:			
МСП, ИП, самозанятых	170	91	
Условные обязательства	337	0	337
В том числе:			
<i>% к итогу</i>	11,5	0,0	7,9
поддержка частного сектора экономики (госгарантии)	270	0	270
поддержка регионов (бюджетные кредиты)	67	0	67
Всего	2 921,9	1 333,5	4 255,4
<i>% к итогу</i>	100	100	100

Источник: составлено авторами на основе соответствующих решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

1 Данные меры мы включаем в состав III антикризисного пакета.

2 Эта сумма меньше оценки совокупной стоимости антикризисных решений России, рассчитанной в соответствии с подходом МВФ (рис. 5.1), где используется более широкий набор инструментов государственной политики в ответ на кризис. В частности, для возможности сопоставления с зарубежными странами в оценке антикризисной политики российского правительства мы также учли забалансовую докапитализацию ВЭБ.РФ и ПАО «Сбербанк России» в объеме 500 млрд руб., которая в данном разделе не включена в стоимость трех антикризисных пакетов.

В структуре трех антикризисных пакетов на меры поддержки доходов населения приходится почти половина совокупного объема прямых бюджетных стимулов в 2020–2021 гг., причем помощь на сумму более 1 трлн руб. предусматривалась на 2020 г. Социальные трансферты домохозяйствам составляют 1/3 общего объема задействованных Правительством РФ инструментов антикризисного реагирования. Ключевое внимание федеральные власти уделили поддержке семей с детьми: в течение 2020 г. принимались решения о вариативных выплатах как ежемесячного, так и единовременного характера. Так, общий объем выделенных бюджетных ассигнований на выплаты семьям с детьми, включая малообеспеченные семьи и семьи, где родители являются безработными, в течение 2020 г. превысил 900 млрд руб. (87% прямой бюджетной поддержки домохозяйств). Федеральные власти также выделили дополнительные бюджетные ассигнования на различные меры поддержки безработных (увеличение максимального и минимального размеров пособия, продления периода выплаты пособия при утрате права на его получение с 1 марта прошлого года, увеличение размера пособия для лиц, ставших безработными после 1 марта 2020 г., и пр.). В 2021 г. реализация антикризисной поддержки некоторых категорий населения продолжится: по аналогии с 2020 г. она будет сконцентрирована на семьях с детьми (около 308 млрд из 320,8 млрд руб. по рассматриваемому направлению).

Не менее значимым по объему выделенных бюджетных ресурсов направлением антикризисной политики стала поддержка бизнеса (26,7% прямых расходов в 2020–2021 гг.). Наиболее «дорогая» мера прямой помощи частному сектору экономики в 2020 г. – предоставление грантов субъектам МСП в наиболее пострадавших отраслях на выплату зарплат и решение других неотложных задач (104 млрд руб.), а из запланированных на 2021 г. – реализация кредитной программы поддержки занятости для организаций наиболее пострадавших отраслей с июня 2020 г. (421,2 млрд руб.). Перечисленные меры можно также рассматривать как косвенный антикризисный механизм помощи населению, поскольку они направлены на поддержание доходов и предотвращение роста безработицы. Помимо МСП, правительственные антикризисные пакеты предусматривают поддержку, например, системообразующим предприятиям через субсидирование банковских кредитов на пополнение оборотных средств, авиационной отрасли и аэропортам, российским автопроизводителям, строительной отрасли.

В дополнение к выделению бюджетных ассигнований из федерального бюджета поддержка компаний осуществляется через снижение налоговой нагрузки и обязательных платежей, а также предоставление госгарантий. Последний инструмент доступен только системообразующим предприятиям: Правительство Российской Федерации предоставляет госгарантии в объеме до 220 млрд руб. ВЭБ.РФ¹ для обеспечения кредитов на пополнение оборот-

1 Постановление Правительства РФ от 26.05.2020 № 753 «О государственной гарантии Российской Федерации по обязательствам российских юридических лиц по удовлетворению требований государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», возникающих в связи с исполнением поручительств государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

ных средств указанных компаний. Как отмечалось выше, в отличие от ряда развитых стран российские власти предпочли масштабному наращиванию условных обязательств для поддержки бизнеса использование прямых и налоговых расходов бюджета. К наиболее значимым мерам налогового стимулирования относятся снижение с 30 до 15% страховых взносов на сумму зарплаты, превышающую МРОТ (выпадающие доходы бюджета оцениваются в 298,4 млрд руб. в 2020 г. и 478,8 млрд руб. в 2021 г.), а также списание налогов и страховых взносов за II квартал 2020 г. для МСП и ИП в пострадавших отраслях и социально ориентированных НКО (96,7 млрд руб.). Совокупный объем государственной антикризисной поддержки частного сектора экономики за счет инструментов прямого, налогового и косвенного стимулирования, по нашим оценкам, составляет порядка 2 трлн руб.

Немаловажную роль в государственной помощи бизнесу в условиях ограничения деловой активности имел перенос срока уплаты ряда налогов и страховых взносов для предприятий наиболее пострадавших отраслей. Отложенные обязательства компаний оцениваются в 460 млрд руб., из которых более 2/3 – отсрочки для крупных организаций. В отличие от ряда зарубежных стран, отсрочка обязательных платежей для бизнеса не стала ключевым инструментом поддержки частного сектора экономики в России.

Правительство Российской Федерации в условиях пандемии направило на поддержку системы здравоохранения почти 340 млрд руб. Большая часть указанных средств пошла на дополнительные выплаты медицинским и социальным работникам, которые работают с больными коронавирусом: в течение 2020 г. принималось несколько решений о доплатах стимулирующего, компенсационного характера, которые в сумме превысили 180 млрд руб. (т.е. составили более половины всех выделенных на антикризисную поддержку системы здравоохранения бюджетных ассигнований). Также Правительство РФ направило 65,8 млрд руб. в форме дотаций на сбалансированность субъектам РФ для оказания помощи больным коронавирусом посредством оснащения регионального коечного фонда медицинских учреждений.

Весь спектр антикризисных мер, принимаемых Правительством Российской Федерации в отношении субфедерального уровня власти, направлен на поддержание стабильности и устойчивости бюджетов нижестоящего уровня в условиях экономических ограничений из-за пандемии и снижающихся доходов. В течение 2020 г. бюджетам субъектов Российской Федерации неоднократно выделялись дополнительные трансферты из федерального бюджета в форме дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов в целях компенсации снижения недополученных доходов. Соответствующие решения приняты в рамках II и III антикризисных пакетов и стали основным механизмом федеральной поддержки региональных бюджетов (392,5 млрд руб.).

На 2020 г. и впоследствии для некоторых положений также на 2021 г. Правительством Российской Федерации приостановлено действие отдельных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), регулирующих межбюджетные отношения и предоставление трансфертов из феде-

рального бюджета нижестоящим бюджетам. С одной стороны, это позволило как федеральной, так и региональным властям оперативно проводить антикризисную политику. С другой стороны, это означало «заморозку» достигнутых результатов совершенствования нормативного регулирования, проводимого в целях повышения эффективности предоставления межбюджетных субсидий. Последнее иллюстрирует приостановка действия в 2020 г., в том числе следующих положений БК РФ:

- о распределении целевых трансфертов бюджетам субъектов РФ законом о федеральном бюджете или законом о внесении изменений в него (в отношении субсидий приостановка пролонгирована до 01.01.2022);
- об условии наличия в бюджете субъекта РФ бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия (приостановка пролонгирована до 01.01.2022), и заключения соглашения между Федерацией и субъектом РФ о предоставлении субсидии;
- об утверждении законом о федеральном бюджете перечня субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (приостановка пролонгирована до 01.01.2022);
- об определении Правительством РФ предельного уровня софинансирования расходных обязательств со стороны Федерации для субсидий в целях реализации региональных проектов;
- о перечислении федеральных субсидий регионам в течение года в пределах потребности для софинансирования оплаты денежных обязательств (возмещения осуществленных расходов).

В целях расширения возможностей регионов по смягчению бюджетной политики для антикризисного реагирования федеральное правительство скорректировало ограничения на параметры региональных финансов на 2020–2021 гг. Субъектам Российской Федерации предоставлено право превысить установленные БК РФ требования в части предельного размера дефицита (15% собственных доходов бюджета, для высокодотационных регионов – 10%) и регионального долга (величина собственных доходов бюджета, для высокодотационных регионов – 50% собственных доходов) на совокупный объем бюджетных ассигнований, обусловленных необходимостью принятия мер по борьбе с последствиями экономического кризиса и COVID-19.

Правительством России также скорректирован график региональных выплат по бюджетным кредитам. Согласно этому решению¹, в 2020 г. субъекты РФ освобождены от погашения задолженности, в 2021–2024 гг. будут ежегодно выплачивать 5% от ее объема с погашением остатка равными долями в 2025–2029 гг. с возможностью досрочного погашения. В частности, данная мера позволила высвободить порядка 67 млрд руб. в 2020 г. В то же время использование высвобождаемых средств возможно только по направлениям, определенным центральным правительством: в 2020 г. субъекты

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 619 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

РФ могли направить эти ресурсы только на антикризисные мероприятия по предотвращению ухудшения экономической ситуации, на развитие отраслей региональной экономики, профилактике и устранению последствий распространения COVID-19, компенсации потерь налоговых и неналоговых доходов бюджетов. В 2021–2024 гг. сэкономленные на выплате бюджетных кредитов средства могли быть направлены на бюджетные инвестиции в объекты инфраструктуры для реализации новых инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном федеральным правительством.

Таким образом, набор инструментов федерального правительства в России по поддержке регионов превосходит соответствующую международную практику, включая более оперативное перечисление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, приостановку действия отдельных требований бюджетного законодательства в части межбюджетных трансфертов, дополнительную финансовую поддержку региональных бюджетов для поддержания их стабильности, смягчение фискальных ограничений на параметры региональных финансов, отсрочку погашения реструктурированной задолженности. В стоимости антикризисных решений Правительства РФ в 2020–2021 гг. на помощь регионам приходится сравнительно небольшая доля стимулов – немногим более 10%.

В заключение анализа опыта антикризисной бюджетной политики отметим, что приоритеты бюджетной политики стран в 2020 г. определялись необходимостью принятия оперативных мер в ответ на кризис. Национальные правительства сконцентрировали свои действия на поддержке бизнеса, населения, системы здравоохранения и субнационального уровня власти. В то же время масштаб стимулирующих мер и структура использованных инструментов государственной помощи довольно сильно варьируются при международных сопоставлениях и зависят как от факторов, непосредственно связанных с эпидемической обстановкой, так и от страновой специфики (структура экономики, состояние системы здравоохранения, долговая нагрузка на бюджет и пр.).

Подход российского правительства к реализации антикризисной политики в целом согласуется с практикой развитых экономик по направлениям поддержки и отдельным решениям, при этом наблюдается довольно высокая социальная направленность прямого бюджетного стимулирования.

5.2. Федеральный бюджет: тенденции и вызовы

Кризис и бюджетные доходы

В марте 2020 г. вступили в силу поправки к федеральному бюджету на 2020–2022 гг. В пояснительной записке к нему содержались прогнозные величины доходов, которые фактически не учитывали эффекты от двух основных сюжетов 2020 г.: от приостановки деятельности бизнеса и разрыва сделки ОПЕК+. В *табл. 5.2* сравниваются данные прогноза из пояснительной записки

с оперативными данными по исполнению бюджета за 2020 г. и прогнозными данными из официальной позиции Минфина России¹.

Таблица 5.2

Доходы федерального бюджета на 2020–2022 гг., млрд руб.

Источник данных	2020 г.		2021 г.		2022 г.	
	ФЗ-52*	Оперативный отчет**	ФЗ-52	ОНБП	ФЗ-52	ОНБП
Доходы, всего	20 594	18 699	21 892	19 532	22 814	21 471
Нефтегазовые доходы	7 524	5 251	7 820	5 987	7 872	6 884
Ненефтегазовые доходы	13 070	13 448	14 072	13 545	14 941	14 586
Налог на прибыль	1 217	1 091	1 246	1 169	1 308	1 257
НДС внутренний	4 553	4 261	4 807	4 724	5 146	5 052
НДС на импорт	3 021	2 931	3 308	3 249	3 552	3 474

* Федеральный закон от 18.03.2020 № ФЗ-52 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 го. и на плановый период 2021 и 2022 гг.» (ФЗ-52).

** Оперативный отчет Росказны на 1 января 2021 г.

Источник: расчеты авторов на основе данных Росказны, Федерального закона от 18.03.2020 № 52-ФЗ, «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг.» (октябрь 2020 г.).

Как видно из *табл. 5.2*, основное снижение пришлось на нефтегазовые доходы – поступления были на 2,2 трлн руб. меньше запланированных. При этом поступления по ненефтегазовым доходам были скорректированы:

- кварталным отставанием – в отличие от нефтегазовых доходов поступления по НДС уплачиваются с кварталным лагом от момента совершения реализации товаров, работ, услуг;
- падением курса рубля, которое позволило компенсировать снижение физических объемов импорта, в результате чего, например, НДС по импорту сократился незначительно;
- зачислением прибыли ЦБ РФ от сделки по продаже пакета Сбербанка на сумму почти 1,1 трлн руб.

Налоговые новации 2020 г. практически не затронули доходную часть федерального бюджета – снижение страховых взносов касалось других уровней бюджетной системы, а отдельные решения (повышение ставки НДС до 15% при доходах выше 5 млн руб., поступления от обложения НДС доходов по вкладам и государственным облигациям) в полной мере окажут влияние на поступления в бюджетную систему страны только в 2022 г. В то же время для бюджетной системы РФ в целом важной налоговой новацией 2020 г. стало снижение тарифа страховых взносов с 30 до 15% в отношении ежемесячных выплат свыше одного МРОТ с 1 апреля 2020 г. Применение данной меры не зависело от того, относится ли деятельность налогоплательщика к числу

1 Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг. (ОНБП, октябрь 2020 г.).

пострадавших отраслей, и было введено на постоянной, а не на временной основе. Единственным критерием использования данной льготы является размер бизнеса, который должен быть подтвержден наличием сведений в едином реестре МСП. По нашим оценкам, по данной мере стоит ожидать выпадающих доходов до 300 млрд руб. уже по итогам 2020 г.

Введение прогрессивной шкалы НДФЛ, при которой каждый рубль свыше 5 млн руб. годового дохода будет облагаться уже по ставке 15%, по оценкам Минфина России, обеспечит порядка 60 млрд руб. дополнительных поступлений в бюджетную систему страны. По нашим оценкам, эта величина представляется несколько завышенной. Исходя из распределения налоговой базы по НДФЛ в 2018 и 2019 гг., около 13% поступлений приходилось на доходы свыше 5 млн руб. При предположении о неизменности налоговой базы получается, что сумма дополнительных поступлений составит немногим более 50 млрд руб. Однако в условиях 2021 г. налоговая база по НДФЛ выше 5 млн руб. может оказаться еще ниже в силу, во-первых, применения схем уклонения от налогообложения, во-вторых, иной макроэкономической обстановки, чем в 2018 и 2019 гг.

Еще одной новацией 2021 г. стало обложение НДФЛ доходов от депозитов и процентов по ценным бумагам. Согласно оценкам Минфина России, это может принести в бюджет в 2022 г. порядка 100 млрд руб. Наши оценки примерно совпадают с оценками Минфина России. Таким образом, доходная часть федерального бюджета прогнозируемо увеличится не так значительно, в то время как возникает необходимость компенсировать внебюджетным фондам снижение страховых взносов для малого бизнеса в значительно большем размере.

Бюджетное правило: необходимость изменений

2020 г. в явном виде подтвердил тот факт, что в кризисных условиях, приводящих к сжатию доходной части федерального бюджета, становится невозможно одновременно следовать текущему бюджетному правилу и не допустить проциклической бюджетной политики в виде снижения бюджетных расходов. Проблема бюджетного правила стала очевидной, поскольку макроэкономические условия кризиса 2020 г. и введение карантинных мер отличаются от кризисов 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. тем, что снижение поступлений в бюджетную систему является следствием не только падения цены на нефть, но и снижения экономической активности в целом. Конструкции же всех действовавших бюджетных правил (а не только последнего) сосредоточивались на том, чтобы сгладить негативные последствия значительных падений цены на нефть для бюджетной системы. Предельный объем («потолок») расходов федерального бюджета, согласно последней версии правила, является суммой трех составляющих – базовых нефтегазовых доходов, нефтегазовых доходов и расходов на обслуживание государственного долга. Выпадающие нефтегазовые доходы замещаются за счет средств, накопленных в Фонде национального благосостояния (ФНБ), а для выпадающих нене-

фтегазовых доходов закрепленного бюджетным правилом источника финансирования не предусмотрено.

Такая ситуация имеет как минимум два объяснения. Во-первых, опыт предыдущих кризисов показывает, что именно сглаживание шоков цены на нефть являлось определяющим моментом для устойчивости бюджетной политики в России. Во-вторых, акцент на сглаживание колебаний цены на нефть для бюджетного правила объясним тем, что страны, зависимые от экспорта сырья, как правило, используют похожие конструкции бюджетного правила (с накоплением средств в специальном созданном суверенном фонде, с использованием цен отсечения). Однако следует иметь в виду, что многие такие экономики более зависимы от цен на сырье, чем российская экономика, и аналитическое разделение на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы для них не имеет большого смысла. Для России же это разделение весьма существенно, что и показала макроэкономическая ситуация 2020 г. Таким образом, один из важных конструктивных изъянов бюджетного правила состоял в отсутствии сглаживания ненефтегазовых доходов. Дальнейшая модификация конструкции бюджетного правила должна учитывать это обстоятельство.

Также следует помнить, что любая конструкция бюджетного правила не способна учесть все возможные сценарии воздействия макроэкономического шока на бюджет. В связи с этим в ряде стран, применяющих бюджетные правила (Швейцария, Германия, Великобритания и др.), используются формализованные основания для временного отступления от требований к бюджетным характеристикам, так называемые *escape clause* (оговорка об особых обстоятельствах, или «правило черного хода»), тем самым обеспечивается не только необходимая гибкость правил во времени, но и при существенных изменениях макроэкономических, геополитических, природно-климатических условий возможность дополнительного наращивания расходов. Для России подобный опыт также является вполне применимым при доработке бюджетного правила.

Еще одним слабым местом текущей версии бюджетного правила являются риски возникновения так называемого «снежного кома»¹, когда рост государственного долга провоцирует в дальнейшем рост расходов на обслуживание долга, а для покрытия дополнительных расходов приходится привлекать новые заимствования и т.д. Риски возникают по двум причинам. Во-первых, согласно текущей версии бюджетного правила, расходы на обслуживание долга предполагается гасить исключительно за счет заимствований, а если ставки по заимствованиям в среднем обгоняют темпы роста экономики, то это будет означать стремительный рост уровня государственного долга. Во-вторых, единовременное повышение уровня государственного долга потенциально может вызвать рост расходов на обслуживание долга, а это создаст риски вытеснения прочих (в первую очередь инвестиционных) расходов бюджета. В силу того что в России прогнозируется рост расходов на обслуживание дол-

1 Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32.

га относительно ВВП в ближайшие годы, не следует исключать реализацию негативного сценария.

Риски роста уровня государственного долга

В 2020 г. уже 6 развивающихся стран объявили дефолт: Аргентина, Эквадор, Белиз, Суринам, Замбия и Ливан. Это наибольшее количество дефолтов за последние 12 лет (рис. 5.2).

По мнению аналитиков Goldman Sachs¹, в течение 2021 г. высока вероятность дефолта для Ирака, Шри-Ланки, Анголы и Габона. Проблемы с обслуживанием долга также могут возникнуть у Белоруссии, Мозамбика, Монголии и Пакистана. Негативный прогноз дается и для Турции².

Для Аргентины дефолт 2020 г. стал девятым в истории. В докладе МВФ, представленном в марте 2020 г., государственный долг Аргентины на тот момент характеризовался как «неустойчивый»³. В связи с падением аргентинского песо государственный долг, более чем наполовину номинированный в иностранной валюте, вырос до 88% ВВП к концу 2019 г., что почти на 13 п.п. выше, чем прогнозировал МВФ в июле 2019 г. В мае 2020 г. Аргентина не выплатила 500 млн долл. процентов по государственным облигациям и начала переговоры о реструктуризации долга⁴.

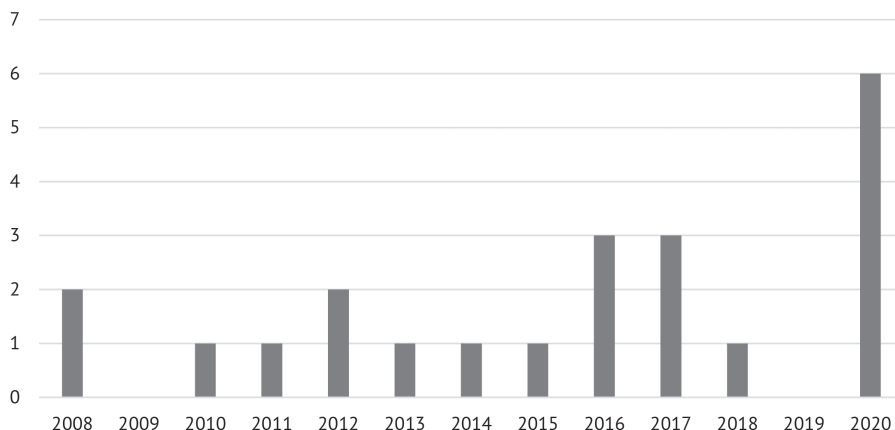


Рис. 5.2. Количество дефолтов по внешним обязательствам

Источник: Tellimer Research. Sovereign defaults in 2020: Experience and lessons. URL: <https://tellimer.com/article/sovereign-defaults-in-2020-experience-and-les>

- 1 Reuters. 27.10.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-emerging-debt-debtrenegotiation/sovereign-default-risks-to-rise-further-in-2021-goldman-sachs-idINKBN27C1SE>
- 2 Fitch понизил кредитный рейтинг Турции. URL: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-revises-outlook-on-turkey-to-negative-affirms-at-bb-21-08-2020>
- 3 Argentina: Technical Assistance Report-Staff Technical Note on Public Debt Sustainability. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/03/20/Argentina-Technical-Assistance-Report-Staff-Technical-Note-on-Public-Debt-Sustainability-49284>
- 4 Пресс-релиз Правительства Аргентины от 28 мая 2020 г. URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-pressrelease_28.5.pdf

Как показывает мировой опыт, в странах, испытавших рост долга центрального правительства (в том числе в те же годы, что и Россия, – в 1998, 2009, 2014 гг.), наблюдается продолжительный рост расходов на его обслуживание. Так, в Аргентине после «долгового шока» в конце 1980-х годов расходы на обслуживание долга росли до 2002 г., несмотря на то что отношение долга центрального правительства к ВВП не увеличивалось. Начиная с 2002 г. последовал новый виток роста расходов на обслуживание долга, который еще более усилился после 2014 г. В Алжире после роста долга центрального правительства в середине и конце 1990-х годов расходы на его обслуживание снижались медленно до 2010 г. Подобные последствия наблюдаются в Бразилии, Белоруссии, Азербайджане.

В то же время в странах, применяющих правило бюджета, сбалансированного на циклической основе (например, Чили, Германия, Швейцария), удастся избежать роста расходов на обслуживание долга центрального правительства. Так, в Чили, несмотря на рост государственного долга в 2009–2010 и 2014–2016 гг., расходы на обслуживание долга остаются низкими – не выше 0,8% ВВП.

Проблема растущей стоимости заимствований при одновременном падении доходной базы государственного бюджета в условиях спада в экономике – повторяющаяся история для стран с формирующимся рынком, что подтверждается уроками мирового кризиса 2008–2009 гг.¹ При подобных обстоятельствах возникает вопрос о том, как проводить в развивающихся странах бюджетную политику, в том числе с антикризисными программами, не поставив под удар долгосрочную бюджетную устойчивость в связи с необходимостью осуществления заимствований по выросшим процентным ставкам.

Условно позитивной новостью кризиса 2020 г. в отличие от кризиса 2008–2009 гг. для крупных развивающихся стран оказалось то, что центральные банки этих стран смогли позволить снизить ключевые ставки вслед за развитыми странами, несмотря на риски падения курсов национальных валют и оттока капитала. Считается², что на этот раз все оказалось иначе, поскольку в этот кризис развивающиеся страны:

- вошли на низкой фазе экономического цикла (фактический ВВП был меньше оценок своего потенциального значения);
- инфляция оказалась близка к своим таргетируемым значениям;
- общее замедление экономической активности оказало понижающее давление на инфляцию, что, как минимум, компенсировало при падении валютного курса эффект его переноса в цены;
- снижение ключевых ставок в развитых странах позволило сделать то же самое без риска усилить отток капитала.

1 *Basurto M.S., Caceres C., Guzzo V. Sovereign Spreads: Global Risk Aversion, Contagion or Fundamentals?* // IMF Working Paper No. 120. 2010.

2 *Aguilar A., Cantú C. Monetary policy response in emerging market economies: why was it different this time?* // BIS Bulletin No. 32. November 2020.

Снижение ключевых ставок способствовало поддержанию ликвидности в экономиках в период кризиса, а соблюдение бюджетных правил потенциально повлияло на стоимость заимствований вследствие сдерживания роста расходов в период кризиса и относительно удовлетворительное состояние государственных финансов в докризисный период. Тем не менее МВФ прогнозирует серьезный рост расходов на обслуживание государственного долга и неизбежное снижение государственных расходов до 2024 г.¹ В этой ситуации низкий государственный долг в России (до 18% ВВП по итогам 2020 г.) и наличие резервов в ФНБ (порядка 11,7% ВВП на начало 2021 г.) наряду со снижающейся ключевой ставкой ЦБ РФ способствовали сдерживанию роста доходности российских государственных облигаций.

Следует отметить, что в 2020 г. Минфин России привлек внутренних заимствований на сумму более 5 трлн руб., что оказалось беспрецедентным одновременно по нескольким параметрам: по объемам, по валюте (в подавляющей мере в рублях), по стоимости привлечения (кривая бескупонной доходности по данным ЦБ РФ мало изменилась с начала года к моменту основных заимствований) и по срокам (преимущественно от 7 лет и выше). Мы считаем, что, несмотря на непростую ситуацию с доходной частью федерального бюджета, Минфин России выбрал подходящий с точки зрения конъюнктуры финансовых рынков временной интервал для привлечения заимствований. Номинальная доходность заимствований составляет в среднем немногим выше 6% в рублях и варьируется в зависимости от срока погашения облигаций. При сроках заимствований от 7 лет и более это означает, что для поддержания бюджетной устойчивости требуется обеспечить темпы роста ВВП в пределах 2–3%² в среднем в течение срока погашения, что является вполне реалистичным сценарием. Кроме того, федеральный бюджет не взял на себя дополнительного валютного риска на случай, когда при ослаблении курса рубля произошел бы рост расходов на обслуживание долга.

В то же время, по оценкам экспертов Института Гайдара и РАНХиГС³, в 2021 г. федеральный бюджет могут ожидать не менее масштабные заимствования, чем в 2020 г., если борьба с пандемией затянется. С учетом того что стимулирующие меры в развитых и развивающихся странах могут вызвать снижение курсов национальных валют и ускорить темпы инфляции, это приведет к неизбежному увеличению ключевых ставок центральными банками, что, в свою очередь, означает куда менее благоприятную конъюнктуру для новых заимствований федеральным правительством в России. По этой причине возможные развилки состоят в:

1 По данным отчета Fiscal Monitor МВФ. Октябрь 2020 г. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

2 Один из базовых индикаторов бюджетной устойчивости состоит в том, что реальная ставка по заимствованиям (доходность, очищенная от инфляции) должна в среднем не превышать темпы роста ВВП. *Blanchard O. Public Debt and Low Interest Rates // American Economic Review. 2019. No. 109(4). P. 1197–1229.*

3 *Белёв С. Г., Ведев А. Л., Дробышевский С. М., Каукин А. С., Кнобель А. Ю., Миллер Е. М., Трунин П. В. Сценарный прогноз основных параметров макроэкономического развития и бюджетной сферы в России в 2020–2022 гг. // Экономическое развитие России. 2020. Т. 27. № 7. С. 4–24.*

- отступлении от бюджетного правила и использовании части ликвидных средств ФНБ на финансирование расходных обязательств;
- оптимизации расходной части федерального бюджета;
- повышении налогов.

К первому варианту следует прибегать только в случае возникновения неблагоприятной конъюнктуры для заимствований. Оптимизация расходной части федерального бюджета нужна, но не позволит сама по себе сократить необходимость в заимствованиях. Повышение налогов как вариант бюджетной консолидации, согласно исследованиям¹, имеет большие риски для восстановления экономики, чем вариант снижения расходов.

В то же время следует отметить, что исследования не учитывали такой вариант усиления налогового бремени, как рост налоговой нагрузки на природную ренту. Данный вариант потенциально несет наименьшие искажения стимулов экономической деятельности². В связи с этим Минфин России³ заявил об усилении налоговой нагрузки на добычу *твердых* полезных ископаемых. Кроме того, есть возможности для изменения параметров налогового маневра в нефтегазовом секторе, что, согласно оценкам исследования⁴, может принести дополнительно 400 млрд руб. в год.

По мере выхода из кризиса предложенные меры следует дополнить модификацией бюджетного правила с учетом описанных выше конструктивных изъянов. Во-первых, при расчете потолка расходов следует в качестве компоненты брать не величину прогнозных нефтяных доходов, а только их структурную (т.е. очищенную от циклических колебаний) компоненту⁵. Во-вторых, необходимо сделать оговорку об особых обстоятельствах, когда действие бюджетного правила может быть приостановлено, например, при наличии согласованного решения правительства и парламента. В частности, такая практика существует в Швейцарии⁶. В-третьих, в случае усиления налоговой нагрузки на твердые полезные ископаемые распространить на них практику применения цен отсечения с тем, чтобы сгладить цикличность поступлений в бюджет. В-четвертых, использовать средства ФНБ исключительно для замещения выпадающих нефтегазовых доходов бюджета.

1 Alesina A.F., Barbiero O., Favero C.A., Giavazzi F., Paradisi M. The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence. May 2017. NBER Working Paper No. w23385, URL: <https://ssrn.com/abstract=2964681>

2 Schwerhoff G., Edenhofer O., Fleurbaey M. Taxation of economic rents // Journal of Economic Surveys. 2020. Vol. 34. No. 2. P. 398–423.

3 Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг. (октябрь 2020 г.).

4 Каукин А.С., Миллер Е.М. Налоговый маневр в нефтяной отрасли: промежуточные итоги и риски дальнейшей реализации // Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 28–43.

5 Geier A. The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level // Working Paper of the FFA No. 15. February 2011.

6 Bodmer F. The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong // Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES), Swiss Society of Economics and Statistics (SSES). 2006. Vol. 142(III). P. 307–330.

5.3. Региональные бюджеты в условиях кризиса: оценка состояния и особенности федеральной помощи

Влияние кризиса на устойчивость субнациональных финансов

Несмотря на очевидные кризисные явления в экономике России, вызванные пандемией COVID-19, финансовые результаты исполнения региональных бюджетов оказались лучше ожидаемых. Согласно оперативным данным об исполнении региональных бюджетов за 12 месяцев 2020 г., общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по сравнению с 2019 г. вырос на 9,8%, что существенно выше уровня инфляции за тот же период (ИПЦ за 2020 г. – 4,9%), составив 14,9 трлн руб. Таким образом, в кризисный год реальные доходы регионов не только не сократились, но, напротив, выросли примерно на 4,7%. Подобная динамика обычно несвойственна кризисным периодам: в 2009 г. падение реального объема доходов консолидированных бюджетов регионов составило 12,1%, а в 2014 и 2015 гг. – соответственно 2,0 и 7,4%.

Впрочем, нельзя сказать, что бюджетная система регионов не ощутила на себе влияние кризиса. В первой половине года динамика собственных налоговых и неналоговых доходов бюджетов регионов не предвещала ничего хорошего: вслед за снижением экономических показателей стали снижаться и собственные доходы регионов. К концу мая 2020 г. снижение составляло уже 8,6% и до конца года могло стать еще больше даже с учетом переноса части налоговых обязательств хозяйствующих субъектов на осень¹. Но этого не случилось, а налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов регионов, показав во 2-м полугодии 2020 г. рост на 3,2%, по итогам года сократились всего на 1,8%. При этом у большинства регионов (у 48) динамика рассматриваемых доходов оказалась положительной.

Как и ожидалось, наибольшее снижение продемонстрировал налог на прибыль организаций, поступления которого в 2020 г. сократились на 12,8%. Сильнее всего это снижение затронуло субъекты с высокой долей нефтегазового сектора, а также добычи и переработки металлов в структуре экономики. Из крупных доходных источников отрицательную динамику показали также налог на имущество организаций (-0,9%) и налоги на совокупный доход (-0,7%), но увеличились поступления НДФЛ (+7,5%, чему в определенной степени способствовал рост расходов региональных и местных бюджетов на оплату труда на 15%) и акцизы (+5,6%).

Добиться высокой положительной динамики роста доходов консолидированных бюджетов регионов на фоне некоторого сокращения налоговых и неналоговых доходов в 2020 г. стало возможным благодаря предоставлению межбюджетных трансфертов, объем которых по сравнению с 2019 г. вырос на 54,0% и достиг рекордного уровня в 3,8 трлн руб. Рост показали все виды трансфертов – дотации (+41,3%), субсидии (+81,6%), субвенции (+52,9%) и иные межбюджетные трансферты (+48,5%).

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».

В определенной степени это стало возможным после принятия решения о дополнительном выделении регионам 300 млрд руб. нецелевой финансовой помощи, размер которой в итоге превысил общий объем сокращения налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (194,4 млрд руб.).

Сокращение совокупных доходов консолидированных бюджетов по итогам 2020 г. наблюдалось только у 5 субъектов РФ, причем 4 из них относятся к числу высокообеспеченных, а небольшое сокращение доходов Чукотского автономного округа (-4,1%) можно рассматривать как коррекцию после бурного роста доходов в 2019 г. на 56,2%, что не привело к возникновению бюджетного дефицита.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2020 г. выросли на 14,9% и составили 15,6 трлн руб. Примерно такими же темпами росли расходы на оплату труда, при этом расходы на социальное обеспечение и иные выплаты населению увеличились на 27,6%, что отражает социальную направленность антикризисных мероприятий. Сокращение бюджетных расходов наблюдалось только у Сахалинской области (-1,7%) и Чукотского автономного округа (-11,4%), что в обоих случаях объясняется высокой базой 2019 г. и необходимостью некоторой их оптимизации вслед за падением доходов в 2020 г.

Вынужденный рост бюджетных расходов в 2020 г. не мог не сказаться на сбалансированности региональных бюджетов: бюджетный дефицит составил 0,68 трлн руб., 76% которого приходится на 12 регионов, большинство из которых относятся к высокообеспеченным субъектам РФ (Московская область, Москва, Санкт-Петербург, республики Башкортостан и Татарстан, Пермский край, Свердловская, Тюменская и Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ и Кемеровская область – Кузбасс). При этом примерно треть общего объема бюджетного дефицита регионов была покрыта за счет бюджетных кредитов из федерального бюджета, общий объем которых в 2020 г. составил 224 млрд руб.

Бюджетный дефицит по итогам 2020 г. привел к росту государственного долга регионов, объем которого за год увеличился на 18% и составил 2,5 трлн руб. При этом уровень долговой нагрузки регионов¹ на конец 2020 г. составил 27,3%, что существенно ниже максимального уровня в 36,5% по состоянию по итогам 2015 г. Кроме того, в отличие от 2015 г., в структуре государственного долга регионов в 2020 г. преобладали бюджетные кредиты, а эффективная процентная ставка по коммерческим заимствованиям стала несопоставимо ниже.

Таким образом, в отличие от кризиса 2014–2015 гг., когда реальный объем трансфертов регионам сокращался, в 2020 г. в отношении регионов федеральный центр проводил совершенно другую – четко определенную контрциклическую – бюджетную политику, которая включала предоставление существенного объема дополнительных финансовых ресурсов в форме как

1 Отношение размера государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ.

межбюджетных трансфертов, так и бюджетных кредитов. Такая политика, во-первых, была направлена на преимущественную поддержку наименее обеспеченных субъектов РФ, во-вторых, позволила регионам выполнить все действующие социальные и иные обязательства, в-третьих, дала регионам возможность реализовать дополнительные антикризисные мероприятия, включающие социальную поддержку населения, поддержку экономики, а также мероприятия в сфере здравоохранения.

Уровень долговой нагрузки регионов продолжает оставаться относительно низким по сравнению как с прошлыми периодами, так и с субнациональным уровнем долговой нагрузки в других странах¹, что вместе с восстановлением собственных доходов региональных бюджетов свидетельствует о сохранении устойчивости бюджетной системы России на субнациональном уровне.

Проблемы бюджетных правил для регионов

Для российских регионов Бюджетным кодексом РФ утверждены бюджетные ограничения в отношении параметров регионального долга, расходов на его обслуживание, бюджетного дефицита и объема заимствований. Подобные ограничения, или, как их еще называют, бюджетные правила, применяются и в зарубежных странах. В периоды кризиса из-за шоковой нагрузки на бюджетную систему эти правила временно смягчаются или отменяются. Комплекс мер по их корректировке в период кризиса является важной частью стабилизационной политики государства. В России корректировка региональных бюджетных правил традиционно происходит в ручном режиме, в то время как в международной практике можно встретить примеры встроенных механизмов настройки допустимых параметров бюджетной системы в зависимости от внешних условий. Рассмотрим российскую практику регулирования данных ограничений в кризисные периоды подробнее.

В соответствии с п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ дефицит регионального бюджета не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для регионов с уровнем дотационности² более 40% соответствующее ограничение составляет 10%. В период кризиса 2008–2009 гг. позволялось превышать это ограничение на разницу между полученными и погашенными бюджетными кредитами, что привело к неконтролируемому накоплению кредиторской задолженности в отдельных субъектах Федерации. К 2016 г. практика предоставления бюджетных кредитов была сведена к минимуму, а с января 2018 г. запущена программа их реструктуризации.

В 2020 г. в связи с кризисом бюджетные правила в отношении регионального бюджетного дефицита были смягчены. В соответствии с Федеральным

1 Кудрин А.Л., Дерюгин А.Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35.

2 Уровень дотационности – доля дотаций из федерального бюджета в общем объеме доходов консолидированного бюджета региона.

законом от 15.10.2020 № 327-ФЗ дефицит бюджета субъекта РФ в 2021 г. может превысить ограничения, установленные п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ, на сумму бюджетных ассигнований на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции. Отметим, что такая формулировка, по сути, полностью снимает ограничение на объем бюджетного дефицита регионов в 2021 г., поскольку практически любое увеличение расходных обязательств технически можно обосновать как «меры по борьбе с коронавирусной инфекцией». Таким образом, ситуация со сбалансированностью региональных бюджетов в период пандемии может оказаться серьезной. Для предотвращения такого сценария необходимо либо новое количественное ограничение по объему дефицита, либо конкретизация видов расходных обязательств, увеличение которых обосновано в период кризиса, и усиление финансового контроля.

Необходимо также обратить внимание, что норма об ослаблении требования к сбалансированности распространяется только на 2021 г., в то время как в кризисном 2020 г. формально действовали установленные ранее ограничения. Однако по факту исполнения бюджета многие регионы превысили допустимый уровень дефицита в 2020 г. и, таким образом, нарушили правило сбалансированности¹. Очевидно, что никаких санкций за это не последует. Такая ситуация создает отрицательные стимулы для субъектов, придерживающихся норм бюджетного законодательства, – у них пропадает мотивация соблюдать финансовую дисциплину и стремиться к равновесию бюджетных доходов и расходов. Отметим, что нарушение бюджетного правила в отношении сбалансированности имело место в отдельных регионах и в докризисный период. В частности, это было связано с возросшей нагрузкой на региональные бюджеты в связи с необходимостью выполнения майских указов Президента РФ 2012 и 2018 гг.

Пункт 2 ст. 107 Бюджетного кодекса РФ устанавливает предельный объем регионального государственного долга: он не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов регионального бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (для регионов с уровнем дотационности более 40% – не должен превышать 50%). В 2009–2017 гг. данное ограничение было смягчено: объем долга рассчитывался без учета привлекаемых бюджетных кредитов. Для 2021 г. ограничение на максимальный объем долга снимается по аналогии со смягчением бюджетного правила в отношении бюджетного дефицита. Федеральным законом от 15.10.2020 № 327-ФЗ установлено, что в 2021 г. объем госдолга субъекта РФ может превысить ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ, на сумму, не превышающую объема бюджетных ассигнований на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции. При этом определение бюджетных ассигнований на борьбу с коронавирусом не конкретизировано, а их объем не лимитирован.

¹ В соответствии с предварительной оценкой исполнения бюджета за 2020 г. к таким регионам относятся Архангельская область, Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Тюменская, Кемеровская и Томская области и Республика Хакасия.

В соответствии с п. 7 ст. 107 БК РФ объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ не должен превышать 10% объема расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетной системы РФ. При этом расходы на погашение долга должны составлять не более 20% утвержденного объема налоговых доходов, неналоговых доходов и дотаций. Федеральный закон от 15.10.2020 № 327-ФЗ приостанавливает действие данной нормы до 1 января 2022 г.

Также в действующем бюджетном законодательстве имеется ограничение на объем заимствований: он не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) на погашение долговых обязательств (п. 2 ст. 106 БК РФ). Это требование в настоящее время продолжает действовать: кризис, вызванный пандемией, на него не повлиял. Однако на срок до 1 января 2021 г. были отменены ограничения на заимствования, следующие из результатов оценки долговой устойчивости регионов (пп. 23–28 ст. 103 БК РФ).

Таким образом, корректировка бюджетных правил для российских регионов в период кризиса осуществлялась в ручном режиме. Формально допустимый размер превышения действующих предельных объемов определен как «сумма бюджетных ассигнований на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции», но эта формулировка допускает слишком широкое толкование, в связи с чем проверить выполнение данного условия практически невозможно. Другими словами, можно говорить о том, что ограничения на объем бюджетного дефицита и государственного долга были фактически отменены на 2020 г. При этом необходимо понимать, что данный «отказ от правил» может быть продлен в случае затяжного характера пандемии. Такая ситуация, безусловно, усиливает неопределенность при бюджетном планировании на субнациональном уровне. Кроме того, ослабление (фактически отмена) бюджетных правил для регионов оказывает искажающее воздействие на стимулы органов государственной власти субъектов Федерации. Это может привести к неоправданному наращиванию бюджетного дефицита и долговых обязательств, что пагубно скажется на сбалансированности региональных бюджетов и бюджетной системы в целом.

Возможные методы предотвращения данного негативного сценария – это, как отмечалось выше, введение новых (временных) верхних границ для объемов дефицита и долга либо четкая конкретизация понятия «бюджетные ассигнования на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции» при одновременном ужесточении финансового контроля. Альтернативный подход к установлению и корректировке бюджетных правил в кризисный период – использование гибких ограничений, которые содержат механизм автоматической адаптации к внешним условиям. Примеры гибких бюджетных правил можно встретить в международной практике.

Мировой экономический кризис 2008–2009 гг. привел к появлению в международной практике бюджетных правил «второго поколения» – механизмов,

которые гибко реагируют на внешние изменения. Так, в США в 49 из 50 штатов установлено правило бюджетной сбалансированности, которое предполагает отсутствие бюджетного дефицита. При этом в законодательстве большинства штатов установлена возможность смягчения этого требования в период кризиса или чрезвычайных ситуаций. Следует отметить, что для некоторых штатов требование бездефицитности применяется к расширенному бюджету с учетом стабилизационных фондов, при этом в период кризиса сбалансированность обеспечивается перераспределением средств из фонда в бюджет.

В Германии до 2009 г. действовало «золотое правило», ограничивающее объем заимствований величиной инвестиционных расходов бюджета. Кризис 2008–2009 гг. привел к пересмотру фискальных правил для всех уровней бюджетной системы. В соответствии с новым законодательством федерация устанавливает для регионального уровня требование отсутствия структурного дефицита, при этом допускается наличие циклического дефицита. В Конституции Германии предусмотрено, что федерация и земли могут вводить нормы, направленные на учет результатов рыночной динамики, которые отклоняются от нормальных условий, а также исключения, обусловленные стихийными бедствиями или необычными экстренными ситуациями, выходящими за пределы государственного контроля и наносящими значительный ущерб финансовой устойчивости государства. Для таких исключений должен быть разработан соответствующий план восстановления долговой устойчивости¹.

В Швейцарии фискальные правила устанавливаются субъектами федерации (кантонами) самостоятельно. Законодательно установленные в субъектах федерации бюджетные правила преимущественно сформулированы как требование сбалансированности бюджета кантона. Указанное правило может относиться к ежегодному балансу бюджета или сбалансированности в среднесрочном периоде. В большинстве кантонов используемые фискальные правила учитывают циклические колебания в экономике. В нескольких кантонах Швейцарии законодательно определены случаи, когда региональное правительство вправе отклоняться от фискальных правил (рецессии, чрезвычайные ситуации)².

Пандемия коронавирусной инфекции привела к пересмотру фискальной политики многих стран и временному смягчению действующих бюджетных правил. Так, Европейская комиссия 27 марта 2020 г. предложила ввести соответствующую поправку в Пакт о стабильности и росте. Это позволило ряду стран ЕС ослабить свои внутренние фискальные правила для субнационального уровня. Например, в Испании на период преодоления последствий пандемии допускается дефицит в муниципалитетах. В Германии по крайней мере три земли указали, что они намерены отойти от правила сбалансированного

1 *Budina N., Kinda T., Schaechter A., Weber A.* Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the «Next-Generation» Rules. A New Dataset. International Monetary Fund. Working Paper No. 12/187. 2012. P. 1–49.

2 *Feld L. P., Kalb A., Moessinger M.-D., Osterloh S.* Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses – The Swiss Experience. Centre for European Economic Research. ZEW Discussion Papers. No. 13-034. 2013.

бюджета, сославшись на законодательное допущение такой меры в чрезвычайных ситуациях.

Таким образом, анализ международного опыта показывает, что в период кризиса гибкие бюджетные правила обеспечивают автоматический переход к более мягким ограничениям на значения параметров бюджетной системы регионов, одновременно с этим определяя траекторию возвращения к исходному состоянию. В законодательстве Российской Федерации таких механизмов не предусмотрено, адаптация региональных бюджетных правил к кризисным условиям осуществляется в ручном режиме. Практика показывает, что гибкие бюджетные правила более эффективны, поскольку обеспечивают стабильность законодательства при возможности автоматической или полуавтоматической корректировки заложенных в них количественных ограничений во время экономического кризиса. Дополнительный аргумент в пользу гибких бюджетных правил – это неравномерное влияние кризиса на российские регионы. Так, даже при отсутствии глобальных внешних шоков ситуация на отдельных территориях может ухудшаться по причине каких-либо внутренних негативных факторов, и тогда будет целесообразно применять механизмы автоматического смягчения или усиления бюджетных правил на уровне конкретных регионов.

В связи с этим представляется целесообразным внести в российское бюджетное законодательство поправки, направленные на повышение гибкости действующих бюджетных правил для регионов. Возможный вариант конструкции новых правил приведен в статье А.Л. Кудрина и А.Н. Дерюгина¹. В частности, рекомендуется установить критерии наступления кризисной или чрезвычайной ситуации (например, когда совокупный дисбаланс бюджета региона от действия указанных факторов превышает 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ) и при выполнении этого критерия установить допустимое превышение предельных размеров бюджетного дефицита, государственного долга и расходов на обслуживание долга, а также утвердить срок действия этих мер: для бюджетного дефицита предлагается максимально допустимое превышение на 5% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 1 год; для государственного долга – на 20% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 3 года; для предельного объема расходов на обслуживание долга – на 5% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 3 года.

Особенности предоставления финансовой помощи регионам

События 2020 г. обусловили резкий рост объема финансовой поддержки регионов. Так, прирост общего объема межбюджетных трансфертов по срав-

¹ Кудрин А.Л., Дерюгин А.Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35.

нению с первой редакцией закона о бюджете составил около 1,1 трлн руб., или 44% (табл. 5.3).

Таблица 5.3

Объем и структура МБТ регионам из федерального бюджета в 2020 г. согласно первой редакции закона о федеральном бюджете и по состоянию на 1 января 2021 г.

Межбюджетные трансферты	Объем, млрд руб.		Прирост		Структура, %	
	первая ред.	исполнение	млрд руб.	%	первая ред.	исполнение
Всего	2 564,0	3 698,4	1 134,4	44,2	100,0	100,0
Дотации	932,1	1 303,7	371,5	39,9	36,4	35,2
В том числе на сбалансированность	154,3	569,6	415,3	269,2	6,0	15,4
Субсидии	765,8	1 011,5	245,7	32,1	29,9	27,4
Субвенции	514,7	606,2	91,6	17,8	20,1	16,4
Иные МБТ	351,4	777,0	425,6	121,1	13,7	21,0
Всего за вычетом субвенций	2 049,3	3 092,1	1 042,8	50,9	79,9	83,6

Примечание. Дотации на сбалансированность (на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов) включают только дотации по первым пяти знакам кода целевой статьи расходов «36 2 02».

Источник: рассчитано по данным Роскасны и Федерального закона от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.».

Дотации на сбалансированность выросли почти втрое, в том числе за счет направления 93,1 млрд руб. на оказание медицинской помощи и поддержку национальной экономики в связи с коронавирусной инфекцией и 14 млрд руб. на проведение голосования по поправкам к Конституции РФ. Но даже с учетом роста дотаций на сбалансированность доля нецелевой финансовой помощи (дотаций) в общем объеме МБТ за вычетом субвенций снизилась с 45,5% (в первой редакции закона о федеральном бюджете) до 42,2% (по исполнению на 1 января 2021 г.).

Последнее означает, что основным инструментом антикризисной межбюджетной политики в 2020 г. стали целевые трансферты. При этом многие нормы, регулирующие предоставление федеральных трансфертов, были приостановлены до 1 января 2021 г., в том числе следующие:

- субсидии и субвенции между регионами должны распределяться законом о федеральном бюджете (о внесении изменений в него);
- условиями предоставления субсидий являются наличие в региональном бюджете соответствующих бюджетных ассигнований и заключение соглашения между федерацией и регионом;
- субсидии предоставляются в соответствии с перечнем, утвержденным законом о федеральном бюджете;

- соглашения о предоставлении субсидий должны заключаться в определенные сроки, в случае нарушения которых средства субсидии направляются в резервный фонд Правительства РФ;
- субсидии в течение финансового года перечисляются «под фактическую потребность», т.е. для оплаты денежных обязательств или для возмещения уже произведенных расходов;
- предельный уровень софинансирования расходных обязательств по субсидиям устанавливается Правительством РФ.

Таким образом, были временно приостановлены почти все нормы, принятые в последние несколько лет в целях повышения эффективности предоставления субсидий. Субсидии по механизму предоставления в 2020 г. отличаются от иных МБТ лишь наличием требования о софинансировании, а Правительству РФ было предоставлено право принимать решения о распределении и перераспределении субсидий, субвенций и иных МБТ, предусмотренных законом о федеральном бюджете, что в еще большей степени стирает грань между разными видами трансфертов.

Прирост субсидий и иных МБТ составил 671,3 млрд руб., однако структура прироста не вполне соответствует ожиданиям (табл. 5.4). В условиях кризиса и пандемии можно было ожидать, что основной прирост целевых трансфертов придется на поддержку региональной экономики и здравоохранения. Действительно, доля субсидий и иных межбюджетных трансфертов на здравоохранение выросла на 6,6 п.п., однако доля трансфертов на национальную экономику снизилась на 8,8 п.п. Можно также заметить, что основной прирост субсидий пришелся на прочие направления, а иных МБТ – на здравоохранение и национальную экономику, т.е. иные межбюджетные трансферты были собственно антикризисным инструментом, а субсидии – дополнительным инструментом перераспределения средств в новых обстоятельствах.

Таблица 5.4

Объем и структура субсидий и иных МБТ согласно первой редакции закона о федеральном бюджете и по состоянию на 1 января 2021 г.

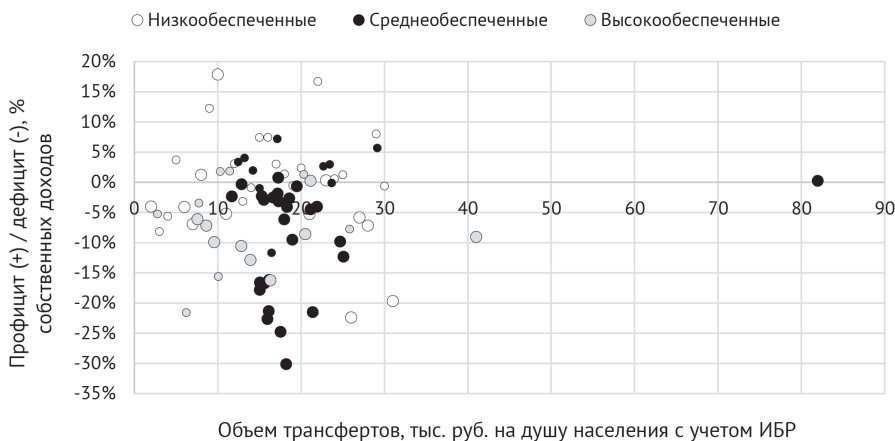
Межбюджетные трансферты	Объем, млрд руб.		Прирост млрд руб.	Структура, %	
	первая ред.	исполнение		первая ред.	исполнение
Субсидии	765,8	1 011,5	245,7	100,0	100,0
на национальную экономику	212,8	215,0	2,3	27,8	21,3
на здравоохранение	125,5	118,4	-7,1	16,4	11,7
прочие	427,5	678,1	250,5	55,8	67,0
Иные МБТ	351,4	777,0	425,6	100,0	100,0
на национальную экономику	250,9	370,2	119,3	71,4	47,6
на здравоохранение	82,5	331,9	249,4	23,5	42,7
прочие	18,0	74,9	56,9	5,1	9,6

Межбюджетные трансферты	Объем, млрд руб.		Прирост млрд руб.	Структура, %	
	первая ред.	исполнение		первая ред.	исполнение
Субсидии и иные МБТ	1 117,2	1 788,5	671,3	100,0	100,0
на национальную экономику	463,6	585,2	121,6	41,5	32,7
на здравоохранение	208,0	450,3	242,3	18,6	25,2
прочие	445,6	753,0	307,4	39,9	42,1

Примечание. Трансферты на национальную экономику включают трансферты по разделу «04», а также отдельные трансферты по подразделу «14 03», связанные с реализацией мероприятий или программ регионального социального-экономического развития. Трансферты на здравоохранение включают трансферты по разделу «09», а также трансферты по подразделу «10 02» на оказание мер поддержки работникам сферы социального обслуживания населения в связи с коронавирусной инфекцией.

Источник: рассчитано по данным Росказны и Федерального закона от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.».

Интересен также вопрос о том, как распределялись между регионами все трансферты, кроме обязательных (дотаций на выравнивание) и связанных с делегированием полномочий (субвенций). На *рис. 5.3* можно видеть, что распределение МБТ в целом происходило с учетом бюджетной обеспеченности,



Примечания.

1. Под трансфертами понимаются все трансферты за вычетом дотаций на выравнивание и субвенций. Под собственными доходами понимается объем доходов за вычетом субвенций. ИБР – индекс бюджетных расходов, позволяющий учитывать межрегиональную дифференциацию стоимости бюджетных услуг.

2. К низкообеспеченным регионам отнесены регионы с уровнем бюджетной обеспеченности (до выравнивания) на 2020 г. менее 0,6, к среднеобеспеченным – от 0,6 до 1, к высокообеспеченным – более 1.

3. Кружками меньшего размера обозначены регионы, номинальный государственный долг которых за 2021 г. сократился или не изменился, большего размера – вырос.

Рис. 5.3. Распределение трансфертов между регионами

Источник: рассчитано по данным Росказны.

т.е. низкообеспеченные регионы получали больше трансфертов в душевом исчислении, чем средне- и высокообеспеченные. Однако это не строгая зависимость: коэффициент корреляции между уровнем бюджетной обеспеченности и душевым объемом трансфертов равен $-0,33$.

Следует также обратить внимание на то, как предоставление трансфертов связано с результатами исполнения бюджетов. Так, для 8 регионов характерен уровень профицита КБР выше 5% собственных доходов, причем 6 из этих регионов – низкообеспеченные. Для 18 регионов характерен уровень дефицита КБР более 10% собственных доходов (среди таких регионов только 2 низкообеспеченных), причем у 15 из данных регионов также вырос номинальный объем долга.

Кроме того, на *рис. 5.3* видно, что среди регионов со схожим уровнем трансфертов в собственных доходах есть регионы с высоким уровнем как профицита, так и дефицита. Это может означать, что при распределении трансфертов не в полной мере учитывались угрозы бюджетной несбалансированности (либо их оценка была завышенной для одних регионов и заниженной для прочих): возможно, не всем регионам, которым была нужна финансовая поддержка, она была оказана в необходимом объеме, в то время как поддержка ряда других регионов оказалась выше, чем требовалось. Корреляция между уровнем сбалансированности бюджета и объемом трансфертов крайне слабая (коэффициент корреляции равен $0,25$).

Таким образом, реагируя на кризисные явления 2020 г., федеральный центр перешел к «ручному» распределению МБТ, повысил долю целевых трансфертов в структуре финансовой помощи, радикально снизил требования к предоставлению субсидий. Все это свидетельствует о временном отказе от целей и принципов межбюджетной политики, зафиксированных в профильной госпрограмме, ради решения проблемы бюджетной несбалансированности в ходе текущего кризиса. В то же время угрозы бюджетной несбалансированности не в полной мере учитывались при распределении трансфертов между регионами, что может привести к ослаблению фискальной устойчивости отдельных регионов, прежде всего средне- и высокообеспеченных.

6. Денежно-кредитная политика

6.1. Монетарная политика перед пандемией

Текущий экономический кризис, названный экспертами МВФ «Великой изоляцией» (The Great Lockdown)¹, заставил задуматься о возможности изменения подходов к реализации денежно-кредитной политики в глобальном масштабе. Основной тенденцией ближайших лет может стать бóльшая опора центральных банков на нетрадиционные меры монетарной политики и адаптация инфляционного таргетирования к условиям низкой инфляции и хронически слабого совокупного спроса. Наиболее отчетливо эта тенденция проявляется в развитых странах, где нетрадиционные меры ДКП еще со времен мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. стали важной частью инструментария денежных властей. Однако и страны с формирующимися рынками, центральные банки которых в 2020 г. начали активно использовать нетрадиционные меры монетарной политики, в перспективе могут продолжать их применять с целью поддержания ликвидности и стабильности финансового рынка.

Необходимость использования таких мер связана с исчерпанием потенциала традиционной процентной политики центральных банков. Классическое таргетирование инфляции, ставшее эталоном денежно-кредитной политики, эффективно работает только в условиях, когда номинальные ставки денежного рынка остаются в положительной зоне. По мере того как инфляция снижается, ставки приближаются к нулевой границе и возможности центрального банка стимулировать спрос за счет смягчения процентной политики иссякают.

Устойчивый дезинфляционный тренд² сформировался в мире еще в конце 1980-х годов, причем он проявился не только в развитых странах, но и в странах развивающихся, где проблемы высокой инфляции и низкой мо-

1 IMF. World economic outlook: the Great Lockdown. April 2020.

2 Rogoff K. Globalization and global disinflation // Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City. 2003. Vol. 88. No. 4. P. 45–80.

нетарной дисциплины стояли особенно остро¹. Существуют разные гипотезы относительно факторов, сыгравших решающую роль в процессе замедления мировой инфляции, однако большинство авторов соглашаются с тем, что значительный вклад в него внесло повсеместное распространение с начала 1990-х годов режима инфляционного таргетирования. Потребительская инфляция, особенно если речь идет о значимом постоянном росте цен, всегда рассматривалась как вредное явление, поэтому ее глобальное снижение может считаться успехом политики центральных банков. Парадоксальным образом преодоление проблемы инфляции и обеспечение закоренных инфляционных ожиданий приблизили центральные банки к границе, за которой традиционные инструменты монетарной политики теряют свою эффективность.

Качественно новый период эволюции монетарной политики начался в 2008–2009 гг., когда в условиях глобального финансово-экономического кризиса возможности процентной политики центральных банков развитых стран достигли своего предела. Произошло отступление от традиционного режима денежно-кредитной политики и переход к политике «количественного смягчения», прежде всего в виде масштабных покупок финансовых активов. Эта политика повышает денежную базу, что теоретически должно стимулировать кредитную активность при нулевых ставках. Результатом количественного смягчения стали кратно увеличившиеся балансы центральных банков. С января 2008 г. по январь 2020 г. активы ФРС США выросли в 4,7 раза, активы ЕЦБ – в 3,5 раза, активы Банка Японии – в 5,1 раза, активы Банка Англии – в 5,8 раза. Одним из следствий быстрого расширения денежного предложения стал бум на фондовых рынках, которые, несмотря на масштабный кризис после падения весной, быстро восстановились практически по всему миру и росли вплоть до конца года.

На тот момент предполагалось, что использование нетрадиционных мер будет временным и ограниченным² и впоследствии, когда ставки и инфляция восстановятся, удастся вернуться к прежнему традиционному арсеналу инструментов денежно-кредитной политики. Однако слабая макроэкономическая динамика и очень низкая инфляция, наблюдавшаяся в посткризисное десятилетие в развитых странах, не позволили большинству из них перейти к ужесточению процентной политики и, более того, потребовали от некоторых центральных банков проведения дополнительных раундов количественного смягчения. Так, ЕЦБ, запустивший программу количественного смягчения в период мирового финансового кризиса, приостановил ее действие только в конце 2018 г., тогда как в ноябре 2019 г. регулятор был вынужден возобновить операции по покупке облигаций стран еврозоны, сохранив ключевую ставку на нулевом уровне и обновив исторический минимум депозитной

1 Kose M.A., Ohnsorge F. *Inflation in Emerging and Developing Economies: Evolution, Drivers and Policies*. Washington, DC: World Bank, 2019.

2 Япония в 2004–2006 гг., а также Швеция и Канада в 2008–2010 гг. реализовали полный цикл денежной политики, включающий массивный выкуп ценных бумаг в период острой фазы кризиса с последующей их продажей, осуществленной по мере возвращения инфляции к целевому уровню, а процентных ставок – к положительным значениям.

ставки (-0,5% годовых). ФРС США свернула программу количественного смягчения, принятую в период мирового финансового кризиса, в 2014 г., а в конце 2016 г. смогла перейти к поэтапному ужесточению монетарной политики. Локальный максимум целевой процентной ставки по федеральным фондам был достигнут в декабре 2018 г., когда она увеличилась до 2,25–2,5% годовых. Тем не менее уже в 2019 г., стремясь поддержать экономическую активность, ФРС США вновь перешла к поэтапному снижению ставки до 1,5–1,75% годовых.

В результате к началу 2020 г. многие развитые страны подошли с инфляцией ниже целевого уровня, значительно расширившимися балансами центральных банков, близкими к нулю процентными ставками и экономикami, балансирующими на грани стагнации. Так, медианное значение инфляции¹ на начало 2008 г. составляло 3,9%, тогда как к началу 2020 г. оно снизилось до 2,1% (рис. 6.1). Темпы экономического роста экономик развитых стран в период 2011–2019 гг. также сохранялись на низком уровне (в среднем 1,8%) (рис. 6.2).

Страны с формирующимися рынками, таргетирующие инфляцию, в период после мирового финансового кризиса характеризовались понижающимся инфляционным трендом, что, как отмечалось выше, во многом является результатом успешной реализации политики инфляционного таргетирования. Медианные значения инфляции снизились с 6,6% в начале 2008 г. до 3,5% в начале 2020 г. (рис. 6.1). В результате ключевые ставки центральных банков стран с формирующимися рынками существенно снизились за последнее десятилетие, а в ряде стран (Чили, Венгрия, Польша) приблизились к нулевой



Рис. 6.1. Медианное значение инфляции, %

Источник: МВФ; расчеты авторов.

1 По следующим странам: Австралия, Великобритания, Венгрия, еврозона, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Чехия.

отметке. В условиях глобальной неопределенности, замедления темпов роста экономик развитых стран, усиления торговых барьеров темпы экономического роста стран с формирующимися рынками устойчиво снижались с 7,5% в 2010 г. до 3,7% в 2019 г. (рис. 6.2).

Отметим, что, несмотря на относительно быстрый рост денежной базы в странах с формирующимися рынками в период после мирового финансового кризиса в условиях слабых темпов роста кредитования частного сектора, сопоставимо быстрого увеличения денежной массы не наблюдалось. Денежный мультипликатор в ряде развивающихся стран сохранялся на относительно стабильном уровне (например, в период 2010–2019 гг. в Чили – 13,5, в Колумбии – 4,9, в Таиланде – 10,3), а в некоторых странах данный индикатор упал. Так, например, в ЮАР он снизился с 15,3 в 2010 г. до 13,3 в 2019 г., в Малайзии – с 17,4 в 2010 г. до 11,7 в 2019 г., в Венгрии – с 5,2 в 2010 г. до 3,1 в 2019 г.

Определенную роль в обеспечении финансовой стабильности в странах с формирующимися рынками в кризисных условиях 2020 г. сыграл существенный объем накопленных международных резервов. В период после мирового финансового кризиса валютные резервы большинства стран с формирующимися рынками увеличивались (рис. 6.3). Так, прирост валютных резервов в 2019 г. по отношению к 2010 г. в среднем составил 23,2%¹. Реализация подобной политики в развивающихся странах, придерживающихся режима инфляционного таргетирования, была связана с необходимостью



Рис. 6.2. Темпы прироста реального ВВП, %

Источник: МВФ.

¹ Оценка без учета Китая.

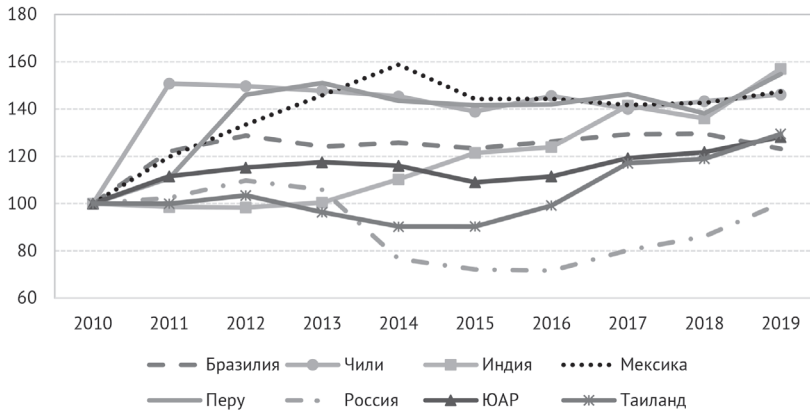


Рис. 6.3. Динамика валютных резервов стран с формирующимися рынками (2010 г. = 100%)

Источник: МВФ; расчеты авторов.

восстановления докризисного уровня международных резервов. В результате большинство стран данной группы к началу 2020 г. имели достаточную степень защищенности от внешних шоков. Как правило, относительно высокий уровень международных резервов способствует поддержанию доверия зарубежных инвесторов к национальным активам, сигнализируя о платежеспособности по внешним обязательствам и несколько снижая стоимость внешнего финансирования.

Кризисные явления в той или иной мере затронули большинство секторов экономики и потребовали срочной реализации комплекса мер в области денежно-кредитной политики как развитыми странами, так и странами с формирующимися рынками.

6.2. Антикризисная политика центральных банков: инфляционное таргетирование в условиях кризиса 2020 г.

Оперативное введение карантинных мер весной 2020 г. и беспрецедентный рост неопределенности привели к торможению экономической активности по всему миру. Центральные банки, действующие в рамках режима инфляционного таргетирования, ответили масштабным смягчением денежной политики, выраженным в снижении процентных ставок, а также реализацией программ предоставления ликвидности через выкуп активов.

Весной 2020 г. денежные власти оказались в затруднительном положении, поскольку наступивший кризис обладал рядом особенностей, делающих его нетипичным и поэтому более сложным с точки зрения реализации антикризисной политики. Причина экономического кризиса, затронувшего каждую страну, имела явно неэкономический характер. Вынужденное введение правительствами разных стран ограничительных мер создало искусственный

барьер для экономической активности, что повлияло на доходы экономических субъектов, занятых в отраслях, в наибольшей степени пострадавших от изоляции и смежных с ними видах деятельности, и тем самым негативно отразилось на совокупном спросе. В то же время локдаун значимо повлиял и на совокупное предложение, поскольку объем производимых товаров и услуг сократился. Таким образом, экономики столкнулись с комбинированным действием шоков спроса и предложения.

С точки зрения центрального банка противодействие шоку совокупного спроса связано с меньшими трудностями, чем противодействие шоку предложения, поскольку при падении спроса одновременно сокращаются выпуск и инфляция. В таких условиях конфликта между поддержанием инфляции на целевом уровне и обеспечением полной занятости не возникает, поскольку смягчение монетарных условий совместно стимулирует рост цен и занятости. Отрицательный шок предложения одновременно оказывает повышательное давление на цены, приводит к экономическому спаду и увеличивает безработицу. В этом случае денежные власти сталкиваются с необходимостью принять сложное решение, так как смягчение денежной политики дестабилизирует инфляцию, а ее ужесточение усиливает экономический спад.

В марте 2020 г., когда денежные власти начали активно противодействовать кризисным явлениям, присутствовала высокая неопределенность относительно влияния карантинных мер на инфляцию. Тем не менее центральные банки приняли решение приступить к стимулирующей политике, видя свою задачу в том, чтобы, во-первых, поддержать выпуск в тех отраслях, где это возможно, а во-вторых, предотвратить финансовый кризис и панику на финансовых рынках. Подобная политика реализовывалась как в развитых, так и в развивающихся странах, хотя в последних денежные власти вели себя более осторожно. Причина этого состояла в том, что развивающиеся страны столкнулись с проинфляционным шоком, вызванным значительным ослаблением национальных валют. В дополнение к этому свою роль сыграл фактор инфляционных ожиданий. Инфляционные ожидания выше в развивающихся странах, что ограничивает возможности центрального банка проводить мягкую политику. Позже стало ясно, что выбор в пользу смягчения монетарных условий был правильным, поскольку инфляционные риски оказались незначительными в развитых странах и весьма умеренными в развивающихся, а период жесткого локдауна сравнительно коротким. Рассмотрим основные меры, которые принимались регуляторами разных стран.

Денежно-кредитная политика в развитых странах

Как отмечалось выше, отличительной особенностью макроэкономических условий в развитых странах в предкризисные годы были относительно низкие и неустойчивые темпы роста выпуска и инфляции. Ключевые ставки в США, Японии, еврозоне, Великобритании и других развитых странах не превышали 200 б.п., а в Швеции, Швейцарии и Дании были даже отрицательными. Таким образом, возможности процентной политики в развитых странах были сильно ограничены. В марте 2020 г. центральные банки крупнейших

стран на специальных сессиях приняли решение снизить процентные ставки до минимальных уровней (рис. 6.4). Банк Англии понизил ставку с 0,75 до 0,1%, ФРС – с 1,75 до 0,25%, Банк Норвегии – с 1,5 до 0,25%, Резервный банк Австралии с 0,5 до 0,25%, Банк Канады – с 1,75 до 0,75%. Банк Швеции и ЕЦБ оставили ставку на нулевом уровне, Банк Японии и Банк Швейцарии сохранили отрицательные ставки (соответственно -0,1 и -0,75%).

Реакция денежных властей на разворачивающийся кризис была быстрой, при этом центральные банки использовали не принципиально новые инструменты, а те, которые применялись ими прежде во время мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и в посткризисное десятилетие.

На выбор антикризисных действий решающее воздействие оказал опыт мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., из которого были извлечены важные уроки. Во-первых, в период острой фазы кризиса решающую роль в сохранении стабильности и ликвидности финансовых рынков, а также предотвращении кредитного сжатия играют оперативность и решительность действий денежных властей. Готовность регулятора применить все доступные ему инструменты и четкое сигнализирование о намерениях приложить максимальные усилия¹ для противодействия финансовому кризису позволя-

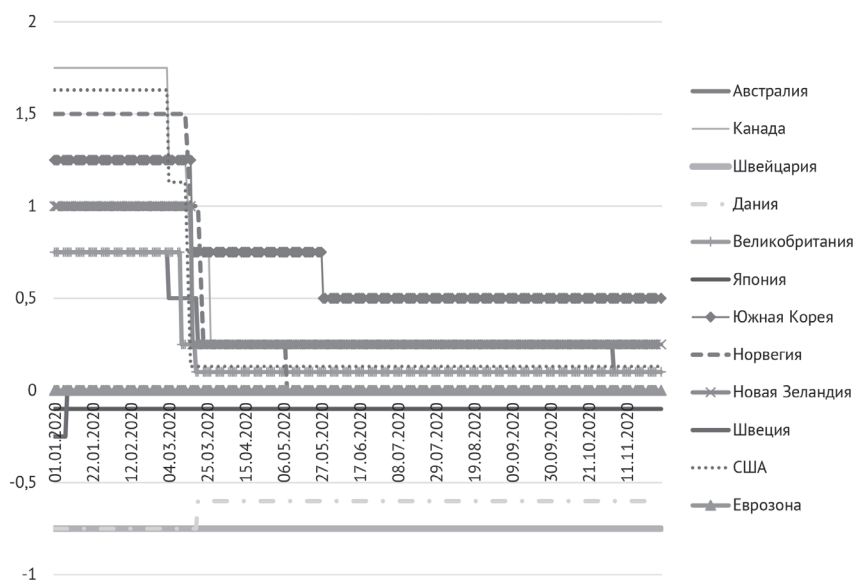


Рис. 6.4. Ставки центральных банков развитых стран в 2020 г., %

Источник: Bank for International Settlements. Annual Economic Report, BIS. Basel, 2020.

1 Данный подход в экономической литературе приобрел название «whatever it takes», т.е. «во что бы то ни стало».

ют значительно сократить волатильность на финансовом рынке через влияние на ожидания экономических агентов. Наличие стабильно функционирующей финансовой системы является необходимым условием эффективности стимулирующей денежной политики, поэтому меры должны приниматься сразу, как только проявятся первые признаки кризиса. Осознавая эти обстоятельства, центральные банки действовали оперативно, не пытаясь занять осторожную выжидательную позицию, а четко артикулируя готовность к масштабным интервенциям. Все основные схемы поддержки были запущены уже в первой половине марта 2020 г.

Во-вторых, предоставление ликвидности должно быть масштабным, адресным и гибким. Это означает, что центральным банкам необходимо создавать большое количество специализированных схем предоставления ликвидности, каждая из которых была бы ориентирована на восстановление нормального функционирования на некотором конкретном сегменте финансового рынка или на помощь определенному типу финансовых организаций. Доступ к ликвидности должен предоставляться не только банкам, но и другим финансовым институтам, чья устойчивость критически важна для стабильности финансовой системы. Центральные банки весьма активно играли роль кредитора последней инстанции. Операции рефинансирования были расширены, а условия предоставления ликвидности по срокам, качеству залога и категории заемщика были смягчены.

В-третьих, выкуп активов, как правило, оказывает значимое благоприятное воздействие на условия кредитования, поэтому в ситуации низких ставок количественное смягчение остается первым инструментом стимулирующей денежно-кредитной политики. Если в программу выкупа активов включить только безрисковые государственные ценные бумаги, то результативность данной политики окажется недостаточной. Чтобы монетарное стимулирование было более действенным, центральным банкам следует расширять перечень выкупаемых бумаг за счет бумаг, эмитированных частным сектором, делая это в координации с фискальными властями, роль которых состоит в предоставлении гарантий. Руководствуясь этими соображениями, центральные банки развитых стран приступили к масштабному выкупу ценных бумаг самых разных категорий, включая коммерческие бумаги, корпоративные облигации, ценные бумаги, обеспеченные активами и ипотечными кредитами, и даже акции. Подобные схемы предоставления ликвидности и программы выкупа активов были запущены ЕЦБ, ФРС, Банком Канады, Банком Японии и Банком Англии¹.

Программы количественного смягчения привели к резкому росту балансов центральных банков (рис. 6.5). С начала года по ноябрь баланс Национального банка Швейцарии вырос на 15%, Банка Японии – на 22%, ЕЦБ – на 47%, Резервного банка Швеции и Банка Англии – на 50%, ФРС и Резервного банка Австралии – на 75%. Особенно сильно выросли балансы Банка Канады и Резервного банка Новой Зеландии – соответственно на 340 и 120%.

1 См.: *Cavallino P., De Fiore F. Central banks' response to COVID-19 in advanced economies // Bank for International Settlements Bulletin. No. 21. 2020.*

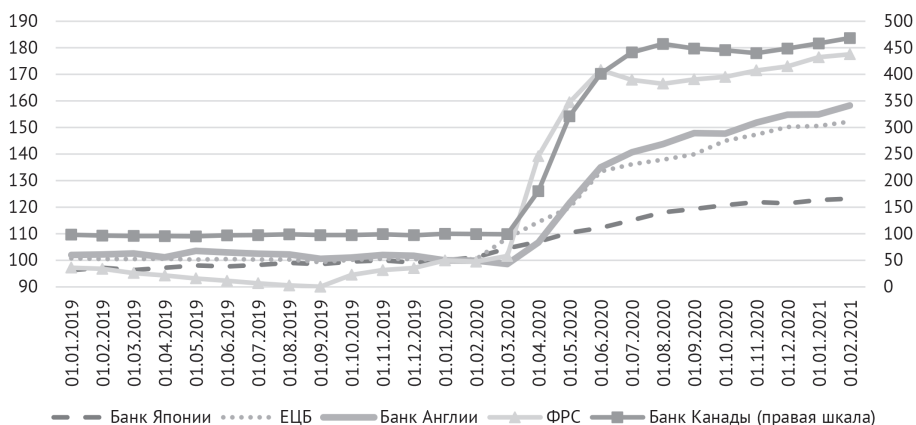


Рис. 6.5. Величина активов ЕЦБ, ФРС, Банка Канады, Банка Англии и Банка Японии (01.01.2020 = 100)

Источник: Официальные сайты центральных банков; расчеты авторов.

Важным инструментом стимулирования экономической активности было расширенное использование мер таргетированного рефинансирования банков, при котором банки получают по сниженным ставкам на длительный срок средства от ЦБ, принимая обязательства увеличить кредитование реального сектора и домохозяйств¹. Использование таких программ обусловлено недостаточной результативностью мер количественного смягчения, которые хотя и снижают доходности по широкому кругу долговых инструментов, но все же не обеспечивают желаемого роста кредитования конечных заемщиков. Подобные программы реализуют все крупнейшие центральные банки, кроме Банка Канады. Банк Англии и Банк Японии запустили схемы рефинансирования вскоре после наступления мирового финансового кризиса 2008 г., ЕЦБ запустил первую программу данного типа в 2014 г., а ФРС впервые создала такую схему только в 2020 г.

Необходимо особо отметить следующее принципиальное отличие, которое наблюдалось в динамике денежного предложения в 2020 г., когда денежная масса в развитых странах быстро увеличивалась (рис. 6.6). За 2020 г. прирост денежного агрегата М3 в еврозоне достиг 10%, в Японии – 8%, в Канаде и Великобритании – 11%, в США – 25%. В предыдущих кризисных эпизодах, когда центральные банки проводили политику количественного смягчения, денежная база увеличивалась кратно, но темпы роста денежной массы оставались умеренными, поскольку при слабом спросе расширение балансов монетарных властей не приводило к пропорциональному росту кредитования. 2020 г. в этом отношении стал нетипичным. Прирост денежной массы прежде всего связан с действием стимулирующих правительственных мер, которые

¹ Названия данных программ многообразны. Применительно к ним часто используются такие термины, как «финансирование под кредитование» (funding for lending) и «политика двойных ставок» (dual rates policy).

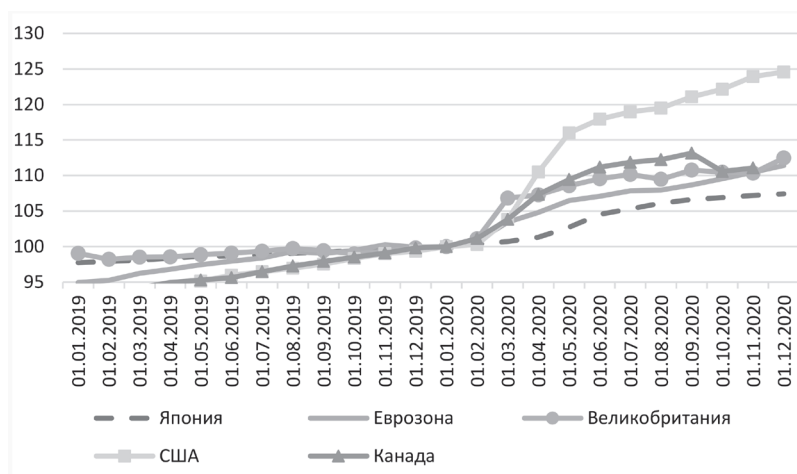


Рис. 6.6. Денежный агрегат М3 в США, Канаде, Японии, Великобритании и зоне евро (01.01.2020 = 100)

Источник: ФРБ Сент-Луиса.

включают программы целевого рефинансирования банков под обязательства расширения кредитования и программы помощи, финансируемые за счет бюджета. Поскольку эти меры сопровождались политикой количественного смягчения, фактически государственные расходы на поддержку экономики в значительной мере финансировались за счет эмиссии центрального банка.

В условиях глубокой транснациональной интеграции и взаимозависимости финансовых систем и рынков возникает необходимость в координированных совместных действиях центральных банков для стабилизации глобальных рынков через предоставление валютной ликвидности. В 2007 г. ФРС были открыты своп-линии, которые позволили удовлетворить спрос со стороны финансовых институтов, находящихся за пределами американской финансовой системы, на ликвидность в долларах США. Своп-линии стали важным элементом коллективной антикризисной политики центральных банков. В 2020 г. центральные банки Швеции, Новой Зеландии, Австралии, Дании, Южной Кореи, Бразилии, Мексики, Сингапура, Норвегии возобновили своп-линии с ФРС. При этом ФРС имеет постоянно действующие своп-линии с центральными банками крупнейших развитых стран (Канада, Великобритания, Япония, а также зона евро и Швейцария).

Денежно-кредитная политика в странах с формирующимися рынками и в России

Центральные банки стран с формирующимися рынками обычно реагируют на отрицательные макроэкономические шоки не снижением ставок, как это делают развитые страны, а, напротив, их повышением¹. Это связано с тем, что

1 Kaminsky G.L., Reinhart C.M., Végh C.A. When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies // NBER Macroeconomics Annual. 2004. No. 19. P. 11–53; Végh C.A.,

часто фактором рецессии становятся резкое изменение конъюнктуры мировых рынков капитала и следующие за ним отток капитала и ослабление национальной валюты. Для стран, экспортирующих сырьевые товары, дополнительным фактором ослабления курса выступает сокращение цен сырьевых товаров. При этом падение курса подрывает устойчивость финансовых институтов, занимающихся на внешних рынках, и создает проинфляционное давление за счет эффекта переноса. В подобных условиях денежные власти идут на ужесточение денежной политики, чтобы стабилизировать валютный курс и предотвратить раскручивание инфляционной спирали. Ценой такой политики становится дополнительный экономический спад, вызванный монетарным ужесточением.

Было бы неверным связывать процикличность денежно-кредитной политики в странах с формирующимися рынками исключительно с ошибками центральных банков, так как при отсутствии заякоренных инфляционных ожиданий и доверия к политике центрального банка в кризисные периоды пространство для маневра у регулятора оказывается весьма ограниченным. Снижение ставок в ситуации падения курса национальной валюты только подстегнет инфляционные и девальвационные ожидания, и в результате экономика с высокой вероятностью окажется в ситуации стагфляции. Выбор в пользу ужесточения представляется менее болезненным.

Преодоление процикличности в последнее время было одной из приоритетных стратегических целей центральных банков в странах с формирующимися рынками, а инструментом достижения данной цели был переход к режиму инфляционного таргетирования с особым акцентом на укрепление независимости центрального банка, повышение его открытости и заякоривание инфляционных ожиданий. За последние 20 лет страны с формирующимися рынками в основном смогли преодолеть проблему высокого роста потребительских цен – медианное значение инфляции в этих странах снизилось с 7,4% в 2000 г. до 2,4% в 2017 г. Важным элементом внедрения инфляционного таргетирования был переход к более гибкому курсообразованию. К началу 2020 г. в большинстве стран с формирующимися рынками центральные банки уже перешли к режиму инфляционного таргетирования и обеспечили умеренные уровни инфляции. Именно это помогло создать такие макроэкономические условия, в которых контрциклическая монетарная политика стала возможной.

Кризисный эпизод 2020 г. стал для центральных банков поворотным. Их действия в ответ на рецессию и отток капитала были нетипичными¹: они не повысили процентные ставки, а снизили их. При этом во многих странах впервые были запущены программы выкупа активов, которые ранее реализовывали только органы денежно-кредитного регулирования развитых стран. Снижение ставок происходило медленнее, чем в развитых странах. Центральные банки развитых стран к началу апреля опустили ставки до минимума, а в странах с формирующимися рынками цикл смягчения денежной

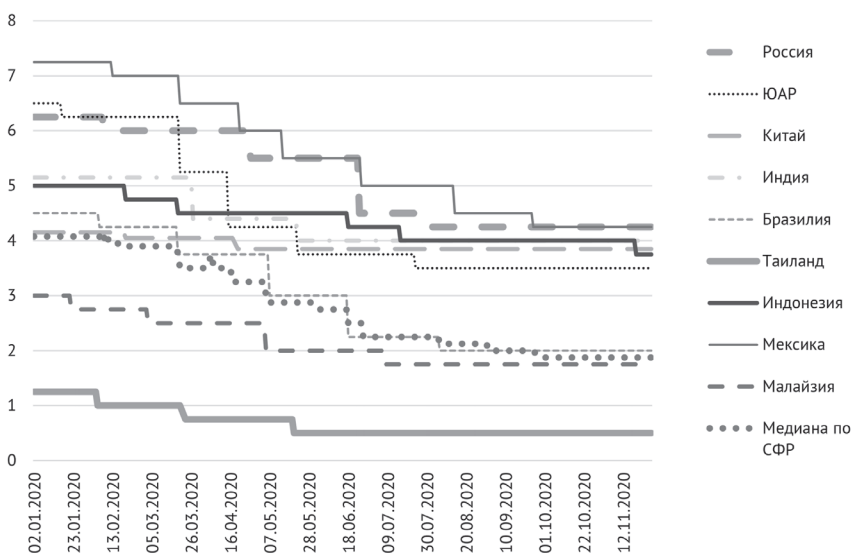
Vuletin G. Overcoming the fear of free falling: Monetary policy graduation in emerging markets. National Bureau of Economic Research working paper. No. w18175. 2012.

1 Aguilar A., Cantú C. Monetary policy response in emerging market economies: why was it different this time? // Bank for International Settlements Bulletin. No. 32. 2020.

политики затянулся до осени (рис. 6.7), поскольку регуляторы заняли выжидательную позицию. С одной стороны, быстрое смягчение денежной политики позволило бы сгладить негативные последствия для выпуска, но с другой – инфляционные последствия данного шока были трудно прогнозируемы, а значит, преждевременное смягчение могло подстегнуть инфляцию.

Масштаб оттока капитала из стран с формирующимися рынками оказался беспрецедентным. Его объем многократно превысил отток капитала в период мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и эпизода ужесточения монетарной политики в развитых странах в 2013 г. (так называемый эпизод «tamper tantrum»)¹. Отток капитала оказал существенное понижающее давление на валютные курсы, что послужило фактором, ограничивающим возможности для снижения ставки денежного рынка. Тем не менее практически все центральные банки крупнейших стран с формирующимися рынками пошли на существенное снижение ключевой ставки. Исключение составили Аргентина и Турция, где еще до начала кризиса 2020 г. инфляция была высокой (соответственно 53% и 15% по итогам 2019 г.).

В странах, где было внедрено инфляционное таргетирование, снижение ставок стало более выраженным в сравнении со странами, где денежные вла-



Примечание. Медиана по странам с формирующимися рынками взята по группе стран: Аргентина, Бразилия, Чили, Китай, Колумбия, Чехия, Венгрия, Польша, Турция, ЮАР, Румыния, Индия, Индонезия, Израиль, Россия, Таиланд, Перу, Филиппины, Малайзия, Мексика.

Рис. 6.7. Ключевые ставки в странах с формирующимися рынками в 2020 г., %

Источник: BIS.

1 См.: Brooks R., Ribakova E., Lanau S., Fortun J., Hilgenstock B. Sudden stop in emerging markets. Institute of International Finance // Capital flows report. 9 April 2020.

сти используют монетарное таргетирование, режим управляемого курса или иные режимы. Центральные банки с более высоким индексом прозрачности денежной политики в среднем сильнее снижали ставки¹, т.е. информационная открытость обеспечивает большее доверие со стороны рынка и позволяет проводить более мягкую денежную политику без угрозы спровоцировать рост инфляционных ожиданий.

Применение нетрадиционных мер денежно-кредитной политики в странах с формирующимися рынками получило достаточно широкое распространение. Программы выкупа активов реализовывались в Израиле, Южной Корее, Венгрии, Польше, Хорватии, Мексике, Индии, Индонезии, Филиппинах, ЮАР, Турции, Колумбии и в ряде других стран. Объем выкупа активов за период с марта по сентябрь 2020 г. варьировался от 0,5% ВВП в Румынии до 4,9% ВВП в Хорватии. Наибольший объем покупок государственных облигаций центральными банками проводился на вторичном рынке. Тем не менее в Индонезии и на Филиппинах в условиях недостаточного уровня развития внутреннего рынка государственного долга, помимо покупок на вторичном рынке, также осуществлялась прямая покупка государственных облигаций. Помимо этого, ряд центральных банков стран с формирующимися рынками реализовывали покупки других видов активов, включая облигации центрального банка (Таиланд, Чили), ипотечные облигации (Венгрия), банковские облигации (Колумбия, Чили)². Целью данных мер была поддержка ликвидности и стабильности национального финансового рынка в условиях масштабного оттока капитала. Эмпирические оценки показывают, что данные программы в среднем оказывали позитивный понижающий эффект на доходности государственных облигаций, однако эффективность количественного смягчения существенно зависела от внутренних макроэкономических условий и была различной³. Однако, когда речь идет о странах с формирующимися рынками, риски макроэкономической дестабилизации в результате реализации количественного смягчения остаются значительными, и не следует их недооценивать⁴.

Развитые страны отличаются от стран с формирующимися рынками тем, что они обладают более глубокими рынками государственного долга, политика их денежных властей пользуется большим доверием, а их валюты являются резервными. Этими факторами обусловлена та устойчивость, которую демонстрируют финансовые системы развитых стран в условиях предоставления ликвидности со стороны центральных банков, и априори нет основа-

1 *Gelos G., Rawat U., Ye H.* COVID-19 in emerging markets: Escaping the monetary policy procyclicality trap, 2020. URL: <https://voxeu.org/article/covid-19-emerging-markets-escaping-monetary-policy-procyclicality-trap>.

2 International Monetary Fund. Global Financial Report. October 2020.

3 *Hartley J.S., Rebucci A.* (2020). An Event Study of COVID-19 Central Bank Quantitative Easing in Advanced and Emerging Economies // National Bureau of Economic Research working paper. No. w27339. 2020.

4 *Dabrowski M., Dominguez-Jimenez M.* Emerging market central banks and quantitative easing-high-risk advice. URL: <https://www.bruegel.org/2020/08/emerging-market-central-banks-and-quantitative-easing-high-risk-advice/>

ний считать, что финансовые системы стран с формирующимися рынками обладают сходной устойчивостью.

Как показывают исследования¹, объявления о реализации нетрадиционных мер монетарной политики в странах с формирующимися рынками не привели к значительному обесценению национальных валют, а в ряде случаев способствовали их укреплению, что, по всей видимости, связано с некоторым повышением доверия инвесторов к развивающимся рынкам. Определенную роль в поддержании финансовой стабильности в этих странах обеспечила сверхмягкая денежная политика в развитых странах, которая помогла сохранить аппетит к риску у международных инвесторов и оказала сдерживающее влияние на величину оттока капитала. Помимо этого, позитивную роль сыграла активная коммуникационная политика регуляторов, направленная на информирование об объеме, сроках и временном характере реализуемых программ выкупа активов. В целом национальные валюты стран с формирующимися рынками, реализовавших нетрадиционные меры монетарной политики, после резкого ослабления в марте 2020 г. стабилизировались и по итогам декабря 2020 г. (к декабрю 2019 г.) либо несколько укрепились по отношению к доллару (7,1% в Хорватии, 6,5% в Румынии, 4,6% в Чили) (рис. 6.8), либо незначительно ослабли

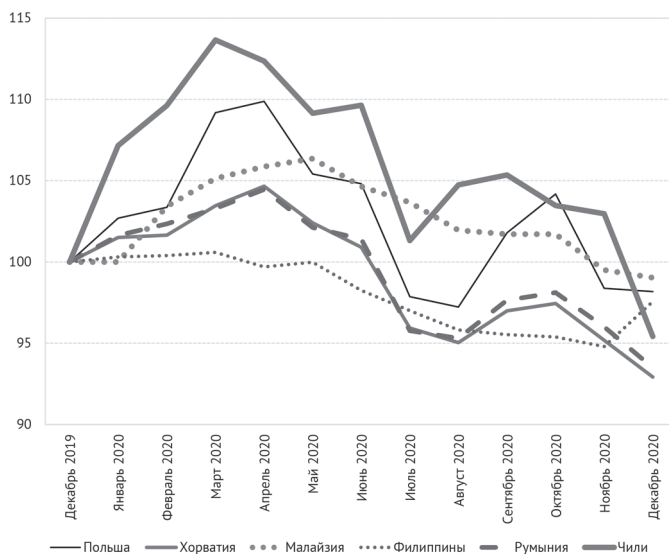


Рис. 6.8. Динамика номинального курса доллара США (на конец периода) к национальным курсам валют ряда стран с формирующимися рынками, реализовавших программу покупки активов центральными банками (декабрь 2019 г. = 100%)

Источник: МВФ.

1 Arslan Y., Drehmann M., Hofmann B. Central bank bond purchases in emerging market economies // BIS Bulletin. No. 20. 2020.

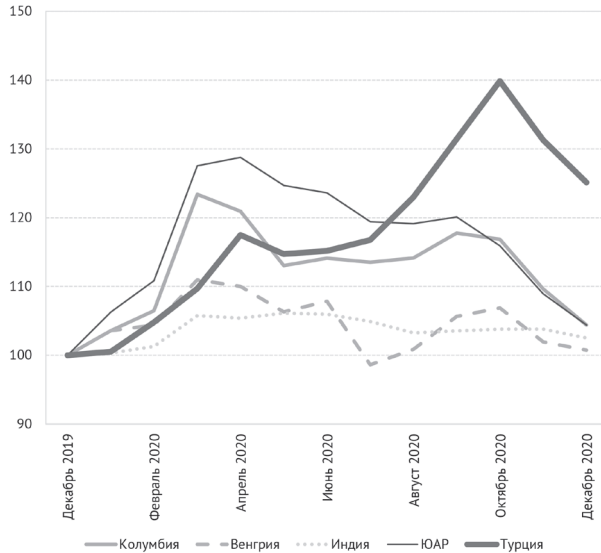


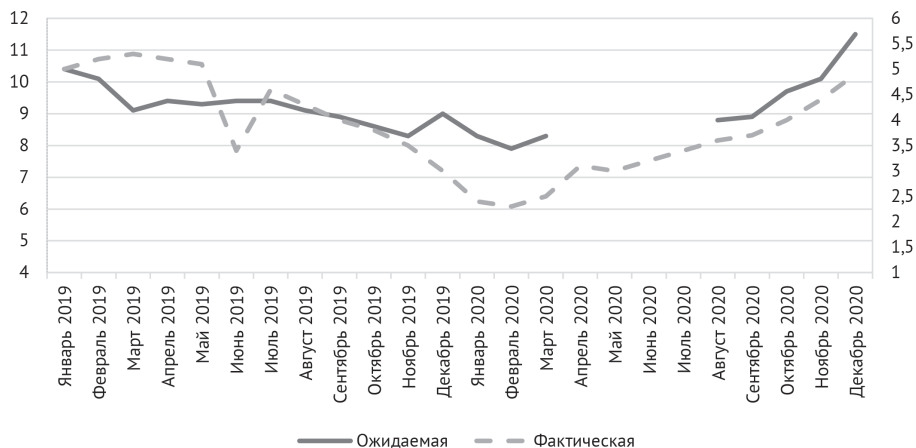
Рис. 6.9. Динамика номинального курса доллара США (на конец периода) к национальным курсам валют ряда стран с формирующимися рынками, реализовавших программу покупки активов центральными банками (декабрь 2019 г. = 100%)

Источник: МВФ.

(0,4% в Индонезии, 0,8% в Венгрии, 2,5% в Индии) (рис. 6.9). Лидером обесценения оказалась турецкая лира (25,1% в декабре 2020 г. к декабрю 2019 г.).

Денежная политика в России следовала общему тренду на умеренное смягчение. В период первоначального стресса с середины февраля до конца апреля 2020 г., когда курс доллара вырос с 64 до 74 руб., а курс евро – с 69 до 81 руб., ЦБ РФ удерживал ключевую ставку на уровне 6%. Решение о снижении ставки на 50 б.п. Банк России принял только 24 апреля, когда уже несколько недель в Москве действовали жесткие ограничительные меры, а экономическая активность начала быстро сокращаться. Впоследствии регулятор дважды снижал ставку в июне и в июле, опустив ее до уровня 4,25%, а также расширил операции рефинансирования, увеличив сроки предоставления ликвидности по операциям РЕПО. Как и многие другие центральные банки стран с формирующимися рынками, Банк России проводил контрциклическую денежную политику. Несмотря на значительное ослабление рубля, инфляционные процессы остались под контролем, и по итогам 2020 г. рост цен лишь на 0,9 п.п. превысил целевой 4%-ный уровень (рис. 6.10).

Таким образом, в 2020 г., несмотря на значительный внешний шок, финансовая система России сохранила устойчивость, а доступность кредитов не снизилась.



Примечание. В связи с введенными ограничениями измерение инфляционных ожиданий в соответствии с установленной методологией проведения опросов было невозможно, поэтому сопоставимые данные по инфляционным ожиданиям недоступны с апреля по июль 2020 г.

Рис. 6.10. Ожидаемая (в следующие 12 месяцев) и фактическая (за предыдущие 12 месяцев) инфляция в России в 2019–2020 г., %

Источник: Банк России.

Валютная политика в кризисных условиях

Как показывает мировой опыт инфляционного таргетирования, центральные банки многих стран продолжают проводить валютные интервенции, оказывая влияние на валютный курс с целью поддержания финансовой стабильности, сглаживания волатильности валютного курса и не оказывая влияния на его динамику, формируемую фундаментальными факторами. Такой подход используют денежные власти не только развивающихся экономик, характеризующихся недостаточным уровнем развития финансовых рынков, но и развитых стран, например, Японии, Швейцарии, Австралии.

Многие страны, перешедшие к режиму инфляционного таргетирования, реализуют гибкий или гибридный его вариант. Так, по данным МВФ, по итогам 2019 г. центральные банки только 10 стран (Норвегия, Великобритания, Швеция и др.), таргетирующих инфляцию, придерживались свободного плавления валютного курса, тогда как регуляторы 31 страны так или иначе вмешивались в функционирование внутреннего валютного рынка¹.

Отметим, что сглаживание курсовых колебаний может осуществляться как стандартными инструментами монетарной политики, в частности, валютными интервенциями², операциями РЕПО в иностранной валюте, сделками «валют-

1 IMF. Annual Report on Exchange Rate Arrangements and Restrictions, 2019.

2 Подробнее о механизмах влияния валютных интервенций на обменный курс см.: *Божечкова А.В., Трунин П.В.* Обзор основных моделей обменного курса и анализ возможностей их применения в российских условиях. 2013. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2265719

ный своп», так и альтернативными механизмами, связанными с операциями на валютном рынке в рамках бюджетного правила.

Эмпирические исследования, проведенные в течение последнего десятилетия как для экономик развитых стран, так и для стран с формирующимися рынками, свидетельствуют об эффективности стерилизованных интервенций в терминах снижения волатильности валютного курса и степени негативного давления на курс национальной валюты в условиях внутренних и глобальных шоков¹. В связи с этим подобные операции активно реализуются странами с формирующимися рынками, таргетирующими инфляцию, в периоды турбулентности на финансовых рынках, дисбалансов на рынке нефти и оттока капитала из развивающихся стран (например, кризисные эпизоды августа 2015 г., августа 2018 г.).

Как отмечалось выше, кризис 2020 г., сопровождаемый спадом в мировой экономике, ростом неопределенности, падением цен на нефть, спровоцировал масштабный отток капитала из развивающихся стран и существенным образом повлиял на ситуацию на валютных рынках. Пик ослабления наци-

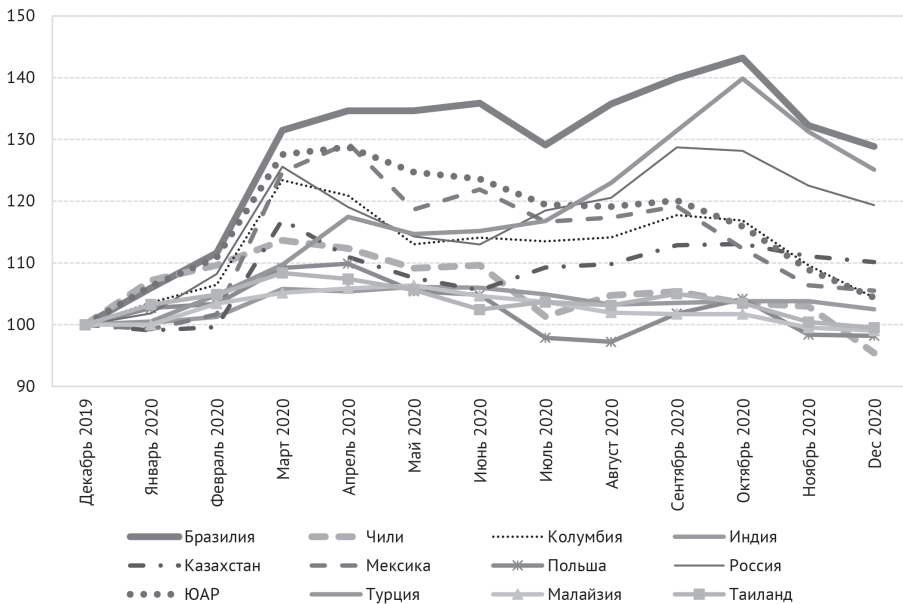


Рис. 6.11. Динамика номинального курса доллара (на конец периода) к национальным курсам валют ряда стран с формирующимися рынками (декабрь 2019 г. = 100%)

Источник: МВФ.

1 Blanchard O., de Carvalho F.I., Adler G. Can sterilized foreign exchange intervention stem exchange rate pressures from the global financial cycle? Unpublished manuscript, 2014; Kuersteiner G.M., David C.P., Mauricio V.-V. Effective sterilized foreign exchange intervention? Evidence from a rule-based policy // Journal of International Economics. 2018. No. 113.

ональных валют развивающихся стран к доллару США пришелся на март 2020 г. Лидерами ослабления оказались страны – экспортеры сырья: Мексика (обесценение на 22,7% в марте 2020 г. к февралю 2020 г.), Бразилия (17,8%), Казахстан (17,5%), Россия (16%), ЮАР (15,1%) (рис. 6.11).

Падение курсов национальных валют в марте 2020 г. наблюдалось также в развитых странах. В наибольшей степени за март (к февралю 2020 г.) обесценились валюты стран – экспортеров сырья, включая норвежскую крону (11,1%), австралийский доллар (5,7%), канадский доллар (5,6%) (рис. 6.12).

Для стабилизации ситуации на валютном рынке центральные банки стран с формирующимися рынками активно проводили валютные интервенции по продаже иностранной валюты из международных резервов и операции по предоставлению ликвидности в иностранной валюте. Наибольший объем операций пришелся на пиковую фазу кризиса в марте 2020 г., когда у 90% стран мира наблюдалось сокращение валютных резервов (рис. 6.13). В марте 2020 г. регуляторы стран с формирующимися рынками продали 160 млрд долл. из международных резервов, что является максимумом со времени мирового финансового кризиса. Тем не менее в результате значительного накопления международных резервов данной группой стран за последнее десятилетие суммарная величина проводимых валютных интервенций в долях от общего объема накопленных резервов составила лишь 2/3 от аналогичного показателя в пиковый период мирового финансового кризиса¹. После стабилизации ситуации объем валютных интервенций был существенно сокращен, и некоторые страны перешли к накоплению валютных резервов. Так, во

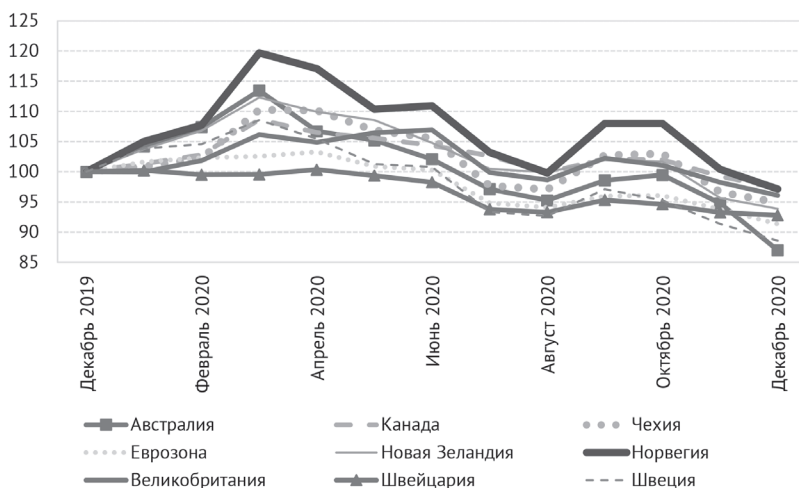


Рис. 6.12. Динамика номинального курса доллара (на конец периода) к национальным курсам валют ряда развитых стран (декабрь 2019 г. = 100%)

Источник: МВФ.

¹ International Monetary Fund. Global Markets Monitor. July 2020.

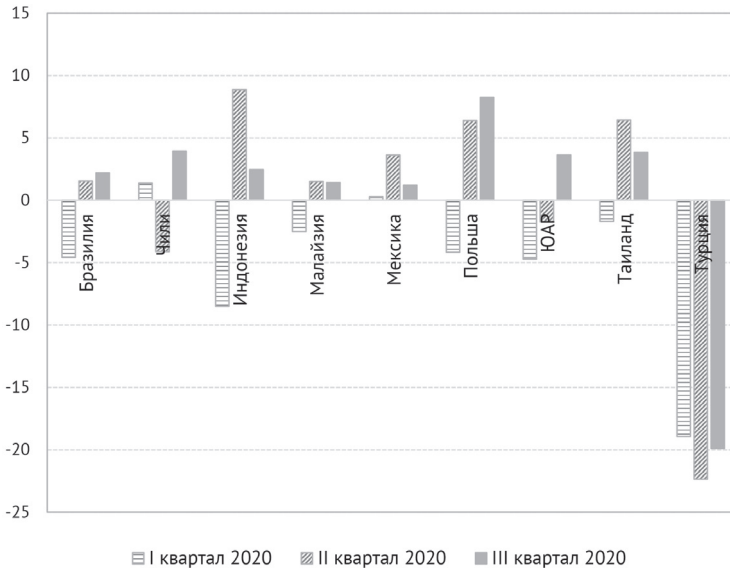


Рис. 6.13. Темп прироста валютных резервов в ряде стран с формирующимися рынками (% к предыдущему кварталу)

Источник: МВФ; расчеты авторов.

II и III кварталах 2020 г. у большинства азиатских стран с формирующимися рынками отмечались положительные приросты валютных резервов.

Валютные интервенции были направлены на снижение рисков для финансовой стабильности, сокращение волатильности курсов национальных валют в условиях обвала на мировых финансовых и сырьевых рынках. В пиковый кризисный эпизод валютные интервенции оказали поддержку валютам стран с формирующимися рынками, снизили риск дефолта по обязательствам в иностранной валюте, а также ограничили ускорение инфляции, вызванной действием эффекта переноса валютного курса в цены.

В ряде стран с формирующимися рынками (в Мексике, Бразилии, Чили, Перу, Колумбии) центральные банки предоставляли банковскому сектору валютную ликвидность через операции валютного РЕПО и сделки «валютный своп», при этом часть из них, как отмечалось выше, реализовывалась за счет своп-линий, предоставленных ФРС США и ЕЦБ. Осуществление данных мер способствовало поддержанию необходимого уровня валютной ликвидности и снижению рисков для финансовой стабильности.

В целом реализованный комплекс мер в области валютной политики позволил уже к маю 2020 г. стабилизировать ситуацию на валютных рынках развитых и развивающихся стран. По итогам 2020 г. ряд валют развивающихся стран укрепился к доллару США, но некоторые валюты характеризовались незначительным ослаблением (табл. 6.1). Лидерами обесценения по итогам

Темпы прироста номинального курса доллара США к национальным курсам валют развивающихся стран

Страна	Декабрь 2020 г. к декабрю 2019 г., %
Бразилия	28,9
Турция	25,1
Россия	19,3
Казахстан	10,1
Мексика	5,5
Колумбия	4,4
ЮАР	4,4
Индия	2,5
Венгрия	0,8
Индонезия	0,4
Таиланд	-0,5
Малайзия	-1,0
Польша	-1,8
Филиппины	-2,4
Чили	-4,6
Румыния	-6,5
Хорватия	-7,1

Источник: МВФ; расчеты авторов.

2020 г. оказались бразильский реал (28,9%), турецкая лира (25,1%), российский рубль (19,3%). Поддержку валютам стран с формирующимися рынками во второй половине 2020 г. оказали оптимизм инвесторов к развивающимся рынкам в условиях сверхмягкой политики регуляторов развитых стран, особенно ФРС США, и роста цен на сырьевые товары, а также позитивные новости о появлении вакцин от коронавируса.

Отметим, что во многих странах с формирующимися рынками, придерживающихся режима инфляционного таргетирования, функционируют бюджетные правила, в соответствии с которыми происходит абсорбирование (расходование) части бюджетных доходов в суверенные фонды в зависимости от динамики условий торговли. Подобный механизм позволяет ослабить степень зависимости экономики от колебаний условий торговли и снизить инфляционное давление. В результате значительного ухудшения условий торговли весной 2020 г. бюджетные правила многих стран с формирующимися рынками обеспечили продажу иностранных активов из суверенных фондов, оказав поддержку внутреннему валютному рынку, стабилизации государственных бюджетов, а также смягчению последствий кризисных явлений¹.

В период кризиса Банк России также активно реализовывал комплекс мер по стабилизации ситуации на валютном рынке. Так, в марте 2020 г. ЦБ РФ

¹ Bortolotti B., Fotak V. Sovereign Wealth Funds and the COVID-19 shock: Economic and Financial Resilience in Resource-Rich Countries. BAFFI CAREFIN Centre Research Paper No. 2020-147.

приостановил покупку иностранной валюты на внутреннем рынке в рамках реализации механизма бюджетного правила и начал упреждающую продажу иностранной валюты, оказывая тем самым поддержку дешевающему рублю. Так, в период с 10 по 31 марта Банк России продал валюту на сумму 143,5 млрд руб., а в целом за период с марта по декабрь 2020 г. объем продаж иностранной валюты в рамках реализации бюджетного правила достиг 1,84 трлн руб. Дополнительным механизмом повышения предложения валюты на внутреннем валютном рынке стала продажа иностранной валюты из ФНБ для оплаты приобретаемого правительством пакета акций Сбербанка стоимостью 2,1 трлн руб. В результате на протяжении марта – мая 2020 г. ситуация с валютной ликвидностью банковского сектора оставалась стабильной, и банки не предъявляли спрос на инструменты предоставления валютной ликвидности со стороны ЦБ РФ.

Несмотря на непрерывно проводимые регулятором продажи иностранной валюты в рамках бюджетного правила с марта по декабрь 2020 г., в целом за 2020 г. курс рубля к доллару снизился на 19,3% до 73,9 руб./долл. В первый пиковый эпизод в марте 2020 г. рубль обесценился к доллару на 16% до 77,7 руб./долл. Второй пик падения курса (на 6,8%) наблюдался в сентябре 2020 г. Он был обусловлен усилением геополитических рисков, а также снижением привлекательности российских ОФЗ для нерезидентов в условиях снижения ключевой ставки процента и уменьшения интереса инвесторов к активам развивающихся стран в ситуации глобальной неопределенности. В ноябре – декабре 2020 г. в результате улучшения условий торговли рубль укрепился к доллару на 6,9% по отношению к октябрю 2020 г.

6.3. Координация бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики

Согласно традиционным представлениям, сферы действия бюджетных и денежных властей должны быть четко разграничены, поскольку между задачей поддержания ценовой стабильности и задачей обеспечения финансирования государственного бюджета есть очевидный конфликт. Данный подход препятствует избыточной бюджетной экспансии, финансируемой денежной эмиссией, поскольку отдает решение об эмиссии в руки независимого центрального банка. Помимо гарантированной законом автономности центрального банка, описанный дисциплинирующий принцип выражается в запрете на прямое финансирование бюджетного дефицита центральным банком в форме как кредитования, так и приобретения государственных облигаций на первичном рынке.

Однако в условиях слабого совокупного спроса, когда инфляция и процентные ставки колеблются вблизи нуля и возрастают риски попадания в затяжную экономическую депрессию, задача поддержания жесткой фискальной дисциплины отходит на второй план, а приоритетом экономической политики становится возвращение выпуска к потенциальному уровню. Одна из причин, по которой монетарное стимулирование должно сочетаться с бюджетной экспансией, состоит в том, что, как отмечалось выше, при низких ставках

денежно-кредитная политика теряет свою эффективность. Не имея возможности опускать ставку значительно ниже нулевого уровня, центральный банк теряет главный инструмент воздействия на макроэкономическую динамику. Количественное смягчение дает гораздо больший результат с точки зрения содействия экономическому росту, если оно сопровождается адекватным ему по объему фискальным стимулированием.

Япония была первой страной в XX в., которая оказалась в состоянии долговременной стагнации¹. С наступлением кризиса 2020 г. вероятность сценария, в котором развитые страны будут на протяжении многих лет страдать от хронически недостаточного спроса, значительно возросла. В подобных условиях центральный банк и бюджетные власти координируют свои действия, проводя совместную стимулирующую политику. Поддержание низких ставок сочетается со значительными бюджетными дефицитами, и именно такая комбинация мер позволяет более эффективно способствовать оживлению экономической активности². Подобная политика проводилась во многих развитых странах после наступления мирового финансового кризиса 2008 г. При этом на протяжении всего посткризисного десятилетия центральными банками вводились новые инструменты стимулирования роста, которые де-факто являются гибридными фискально-монетарными инструментами.

В 2020 г. координация между фискальными и денежными властями вышла на новый уровень, а грань между сферами действия двух ветвей экономической власти стала еще более тонкой. Можно выделить следующие отличительные особенности реакции экономических властей на текущий кризис. Во-первых, масштаб мер бюджетной поддержки беспрецедентен. По оценке МВФ, совокупные меры поддержки составляют около 12% мирового ВВП³. Дополнительные государственные расходы и предоставленные налоговые льготы в среднем по развитым странам достигают 9,3% ВВП без учета предоставленных кредитов и гарантий. При этом в отдельных странах объем стимулирования особенно высок: в Канаде – 12,5% ВВП, в США и Австралии – около 11,8% ВВП, в Японии – 11,3% ВВП. Соответственно, значительно увеличились и дефициты бюджета. По предварительным оценкам⁴, среднее значение дефицита в развитых странах за 2020 г. равно 14,4% ВВП. При этом во всех крупнейших развитых странах, за исключением Германии, дефицит бюджета существенно превысит отметку в 10% ВВП. В развивающихся экономиках ситуация в целом аналогична – среднее ожидаемое значение бюджетного дефицита, взятое по группе стран с формирующимися рынками и по странам со средним доходом, равно 10,7% ВВП.

1 В экономической литературе этот феномен приобрел название «secular stagnation». См.: Дробышевский С.М., Трунин П.В., Божечкова А.В. Долговременная стагнация в современном мире // Вопросы экономики. 2018. № 11. С. 125–141.

2 Blanchard O. Memo to the European Central Bank on achieving the right fiscal-monetary policy mix. Peterson Institute for International Economics. 2020. URL: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/memo-european-central-bank-achieving-right-fiscal-monetary>

3 International Monetary Fund. Fiscal Monitor. October 2020.

4 International Monetary Fund. World Economic Outlook. October 2020.

Во-вторых, реакция бюджетных властей на кризис была весьма оперативной, при этом бюджетные власти постоянно координировали свои действия с центральными банками, хотя обычно реализация мер бюджетной поддержки требует значительно больше времени. Из опыта антикризисной политики, проводимой в период мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и в посткризисные годы, были сделаны выводы, в результате чего удалось своевременно принять необходимые меры поддержки экономики.

В-третьих, объем программ выкупа активов центральными банками во многих странах был сопоставим с размерами дефицитов. ЕЦБ и Банк Японии выкупили гособлигаций на сумму более 70% всего размещенного в 2020 г. госдолга, объем программы выкупа ФРС составил 57% от объема облигаций, выпущенных Казначейством США, а Банк Англии выкупил государственных облигаций на сумму, равную половине объема долга, эмитированного британским правительством в 2020 г. Таким образом, существенная доля финансирования бюджетных дефицитов поступила от денежной эмиссии, что отразилось на размере балансов соответствующих центральных банков.

В большинстве стран выкуп активов осуществлялся на вторичном рынке. За исключением Великобритании, где Банку Англии официально было разрешено кредитовать государственный бюджет, в других странах сохранялся запрет на прямое финансирование центральным банком государственного бюджета. Масштаб прямого финансирования Банком Англии британского правительства был умеренным, а условия предоставления средств предполагали короткий срок заимствований, поэтому говорить о массовом эмиссионном кредитовании государства Банком Англии посредством этого инструмента нельзя.

Характерно, что долгосрочные доходности государственных облигаций не выросли в ответ на расширившиеся дефициты т.е. эмиссионное финансирование бюджетных дефицитов не привело ни к росту инфляционных ожиданий, ни к росту премий за кредитный риск. Исключение составили только несколько европейских стран: Италия, Португалия, Греция и Испания. Весной 2020 г. долгосрочные доходности государственных облигаций этих стран увеличились, но впоследствии после объявления программы выкупа активов¹, в рамках которой приобретались в том числе эти бумаги, их доходности сократились вслед за доходностями облигаций других европейских стран (рис. 6.14).

Все перечисленные страны испытывали сложности с финансированием государственного бюджета в прошлом и до сих пор остаются в списке стран – лидеров по размеру государственной задолженности в мире. По итогам 2019 г. долг расширенного правительства составил 95% ВВП в Испании, 117% ВВП – в Португалии, 134% ВВП – в Италии и 180% ВВП – в Греции. Однако принципиальным для данных стран является то, что они входят в валютный союз и по этой причине не могут проводить независимую монетарную политику. Доходности облигаций Японии, США, Канады и Великобритании не увеличились, хотя уровень госдолга в этих странах также высок: в Японии он

1 Программа PEPP (Pandemic emergency purchase programme), проводимая ЕЦБ.

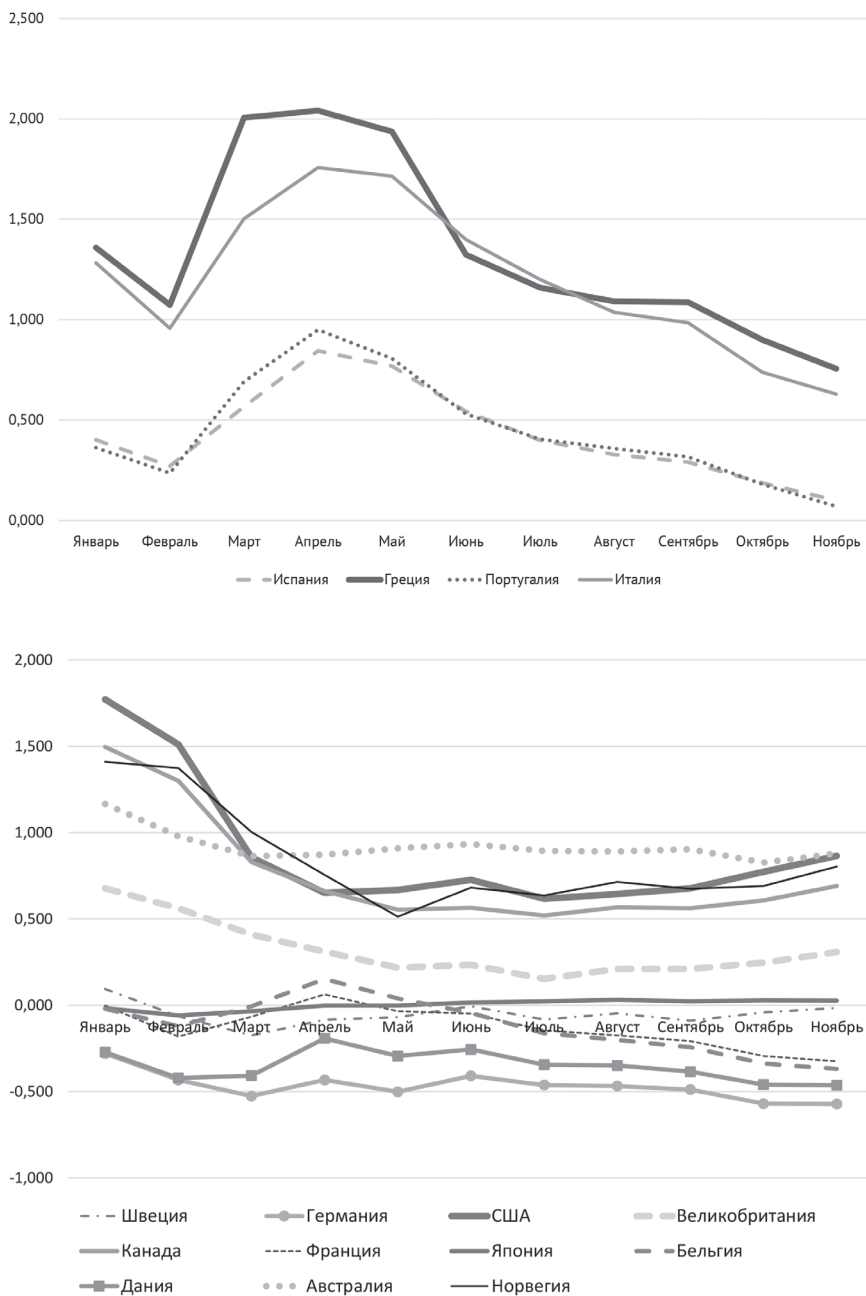


Рис. 6.14. Среднемесячные доходности 10-летних государственных облигаций развитых стран в январе – ноябре 2020 г., %

Источник: Bloomberg; расчеты авторов.

достигает 238% ВВП, в США – 108% ВВП, в Великобритании – 85% ВВП, в Канаде – 88% ВВП. Решающее значение играет то, что бюджеты этих стран привлекают финансирование в валюте, которую может свободно эмитировать национальный центральный банк. Таким образом, фискальное пространство и возможности для займов непосредственно связаны с тем, может ли страна проводить независимую денежную политику.

В странах с формирующимися рынками потребность в дополнительной координации монетарных и фискальных властей была меньше или отсутствовала, так как для этих стран характерен более высокий уровень инфляции, процентных ставок и темпов экономического роста. В таких условиях денежная политика сохраняет свою эффективность и в отсутствие фискальных стимулов, а риски значительного отклонения инфляции вниз от цели и попадания в долговременную стагнацию малы. При этом доверие к политике фискальных и монетарных властей ниже, чем в развитых странах, поэтому актуальной остается задача обеспечения должной дисциплины, для чего требуется сохранять институциональный барьер между центральным банком и правительством. Тем не менее в некоторых странах с формирующимися рынками центральные банки отошли от принципов жесткого разделения сфер действия фискальной и монетарной политики. В Индонезии и на Филиппинах центральные банки приобретали государственные облигации на первичном рынке. Соответствующий объем программ выкупа в 2020 г. составил около 4,5% ВВП в Индонезии и около 3% ВВП на Филиппинах, при этом полученное финансирование от регулятора является целевым и предназначено для выполнения правительственных программ антикризисной поддержки экономики и расходов на социальные нужды и здравоохранение. На данный момент в странах с формирующимися рынками практика прямого финансирования центральным банком государственного бюджета широко не распространена.

В целом в странах с формирующимися рынками масштабы бюджетной поддержки в 2020 г. и объем выкупа активов были меньше, чем в развитых странах. Одной из причин этого является более ограниченное фискальное пространство, важнейшим фактором которого выступает качество проводимой монетарной политики. Именно уверенность в устойчивости покупательной способности национальной валюты позволяет государству реализовывать масштабное бюджетное стимулирование при поддержке со стороны денежных властей без негативных искажающих последствий для макроэкономических условий. Еще одним фактором, объясняющим меньший объем бюджетной экспансии, является относительно более высокие темпы роста в странах с формирующимися рынками. Страны этой группы испытали меньший спад выпуска в 2020 г., чем развитые, и их темпы роста в 2021 г. ожидаются на более высоком уровне¹, т.е. потребность в фискальном стимулировании была меньше, чем в развитых странах.

1 По оценкам МВФ, приведенным в докладе «World economic outlook», падение выпуска в 2020 г. в среднем по развитым странам составит 5,8%, а в странах с формирующимися рынками – 3,3%. В 2021 г. средние темпы роста в развитых странах и в странах с формирующимися рынками ожидаются соответственно на уровне 3,9 и 6,0%. См.: International Monetary Fund. World Economic Outlook, October 2020.

Помимо возможности эмиссионного финансирования дефицита государственного бюджета, есть еще один аспект, связанный с разграничением между деятельностью центрального банка и финансовой политикой государства, – предоставление государственных кредитов, субсидий и преференций частному сектору. Согласно современным представлениям, центральный банк не должен напрямую кредитовать частные предприятия и домохозяйства. Денежную эмиссию следует осуществлять через приобретение активов с максимальной надежностью, к которым относятся государственные ценные бумаги и валюта. Альтернативный вариант – обеспеченные займы кредитным организациям. Предоставление кредитов центральным банком частному сектору, как и приобретение ценных бумаг корпоративных эмитентов, связано с существенным кредитным риском. Если регулятор будет осуществлять эмиссию под покупку ненадежных активов, это может повлиять на устойчивость национальной валюты. Поэтому в нормальной ситуации кредитная активность регулятора ограничивается выполнением функции кредитора последней инстанции, которая состоит в регулярном рефинансировании устойчивых банков под качественный залог.

Когда экономические власти считают необходимым поддержать кредитование того или иного сектора напрямую, т.е. либо через предоставление государственных кредитов, либо через субсидирование банковских кредитов, это осуществляется таким образом, чтобы центральный банк не брал на себя кредитные риски. Более того, если подобное льготное кредитование будет рассматриваться денежными властями как потенциально проинфляционное, независимый центральный банк может отреагировать на это ужесточением монетарной политики. Участие центрального банка в кредитовании избранных предприятий характерно для развивающихся стран, где центральный банк не является независимым и государство полагается на стимулирование экономического роста с опорой на эмиссионное кредитование. Подобная политика часто приводит к всплескам инфляции и убыткам центрального банка¹.

В условиях слабого спроса и затяжной стагнации центральные банки отклоняются от описанного выше подхода. Еще до наступления кризиса 2020 г. центральные банки многих развитых стран прибегали к мерам, которые можно классифицировать как квазифискальные. К таким мерам относятся программы выкупа негосударственных активов и рефинансирования под залог негосударственных активов, а также предоставление долгосрочного рефинансирования банкам при условии расширения их кредитной активности² и предоставление рефинансирования небанковским финансовым институтам. Начиная с весны 2020 г. центральные банки значительно расширили эти операции.

1 См.: *Benecká S., Holub T., Kadlčáková N. L., Kubicová, I.* Does central bank financial strength matter for inflation? An empirical analysis. Czech National Bank working paper. No. 2012/03; Dalton J., Dziobek C. Central bank losses and experiences in selected countries. IMF working paper WP/05/72. 2005.

2 В отношении подобных программ часто употребляется термин «Funding for lending», т.е. «целевое финансирование для кредитования».

Зачастую государственный бюджет предоставляет центральному банку гарантии на сумму совершаемых операций, и тогда эти операции не предполагают принятия центральным банком кредитных рисков, связанных с кредитованием частного сектора или покупкой негосударственных активов. Потенциально такая политика может нести инфляционные последствия в отдаленной перспективе, если выданные кредиты не будут возвращены, а приобретенные активы обесценятся. В этом случае государственный бюджет понесет убытки, поскольку ему придется компенсировать потери центрального банка.

При анализе последних тенденций в сфере координации монетарной и фискальной политики обычно высказываются следующие два соображения¹. Во-первых, в кризисных условиях 2020 г. при беспрецедентном росте неопределенности и масштабном спаде выпуска применение подобных инструментов абсолютно оправдано. Без активной политики, направленной на поддержание ликвидности на ключевых рынках и непрерывности кредитного процесса, с высокой долей вероятности экономическую систему не удалось бы удержать от катастрофического кредитного сжатия и депрессии. Во-вторых, основной долгосрочный риск, связанный с данной политикой, – это риск так называемого фискального доминирования, под которым понимается ситуация, когда центральный банк держит слишком большой объем государственного долга и поэтому не может допустить дефолта по государственному долгу, поскольку это приведет к убыткам центрального банка. Этот риск снижает стимулы регулятора повышать ставку при росте инфляции, поскольку с повышением ставки государственному бюджету будет сложнее финансировать дефицит и риск дефолта возрастает. Тогда задача обеспечения ценовой стабильности отходит у регулятора на второй план, доверие к национальной валюте падает, и денежные власти теряют контроль над инфляцией.

В период кризиса органы государственной власти по всему миру приняли на себя значительные финансовые обязательства, включая безусловные обязательства в форме выпущенных государственных облигаций, и условные обязательства в форме предоставленных гарантий. Риск невыполнения данных обязательств ложится в большой степени на центральный банк, на балансе которого находится значительная доля государственного долга, что и обуславливает риск фискального доминирования в долгосрочной перспективе. Данная проблема осознается экспертным сообществом, однако ее решение отложено до момента, когда экономическая активность вернется на нормальный уровень.

В российских макроэкономических условиях отсутствует потребность в использовании гибридных фискально-монетарных мер или большей интеграции денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики. Процентная ставка все время находилась в устойчиво положительной зоне, а также не

1 Monetary-Fiscal Nexus after the Crisis, Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg. 2020. URL: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

наблюдались признаки дефляционного давления, т.е. риски попадания в ловушку ликвидности были незначительными.

Признаков угрозы фискального доминирования в России также не наблюдается. Бюджетно-налоговая политика в последние десятилетия была консервативной, поэтому дефицит бюджета и размер госдолга в России значительно ниже, чем в других странах с формирующимися рынками. Наступление кризиса привело к потере значительной части доходов бюджета, включая доходы от продажи углеводородного сырья, и к росту расходов. По итогам 2020 г. дефицит федерального бюджета РФ составил 3,9% ВВП, притом что в 2018 и 2019 гг. федеральный бюджет был сведен соответственно с профицитами 2,6% ВВП и 1,8% ВВП. В сравнении с программами поддержки, реализуемыми другими странами, объемы поддержки со стороны российского бюджета были скромными и составили всего 2,4% ВВП, в то время как в среднем по странам с развивающимся рынком и по странам со средним уровнем доходов объем поддержки составил 3,4% ВВП¹. Государственный бюджет не испытывал сложностей с привлечением займов и размещал облигации по рыночным ставкам.

В период усиления оттока капитала с российского финансового рынка Банк России не проводил операции выкупа государственных облигаций с целью стабилизировать рынок и заместить собственным спросом на государственные облигации резко сократившийся спрос иностранных инвесторов, как это делали некоторые страны с формирующимися рынками. Отток портфельных инвестиций с российского рынка за 1-е полугодие 2020 г. достиг около 7 млрд долл. Общее сокращение стоимости ценных бумаг в собственности портфельных инвесторов-нерезидентов составило около 60 млрд долл., из них 55 млрд приходится на переоценку стоимости портфеля. Таким образом, масштаб оттока портфельных инвестиций был умеренным. Номинальная стоимость портфеля ОФЗ в собственности нерезидентов увеличилась, хотя доля нерезидентов на рынке ОФЗ за 2020 г. сократилась (с 32% в январе до 24% в декабре) за счет новых размещений.

6.4. Макропруденциальная политика

Во время пандемии COVID-19 меры макропруденциальной политики (МПП) стали еще одним важным инструментом экономических властей для стабилизации положения в экономике и на финансовых рынках в кризисной ситуации. Учитывая, что причины кризиса не были связаны с финансовым сектором, можно было предположить, что МПП будет применяться в относительно небольших масштабах. Однако практика использования антикризисных мер для противодействия негативным эффектам пандемии показала, что инструменты МПП оказались среди самых востребованных. При этом можно говорить о том, что российский опыт в целом повторяет лучшие мировые практики, хотя и имеет некоторые особенности.

Использование МПП для достижения устойчивости финансовой системы и борьбы с финансовыми кризисами стало общепризнанным подходом по-

¹ International Monetary Fund. Fiscal Monitor. October 2020.

сле глобального финансового кризиса 2008–2009 гг.¹ и включения цели по обеспечению финансовой стабильности в мандаты монетарных властей во многих странах мира. Выделение МПП в качестве отдельного вида экономической политики потребовало существенной подготовительной работы со стороны как регуляторов, так и участников финансового рынка в течение предыдущих 10 лет. В настоящий момент можно говорить о том, что цели и задачи, а также набор инструментов МПП стали относительно более стандартизированными, а у финансовых властей накопился опыт по их использованию для обеспечения финансовой стабильности.

Многие исследователи отмечают, что финансовый сектор не был источником нестабильности в 2020 г.² Однако шок для экономики из-за эпидемиологических ограничений оказался крайне серьезным, и финансовая сфера могла стать фактором его усиления и дальнейшего распространения. К числу признаков повышенной финансовой турбулентности на мировом рынке в 2020 г. после введения наиболее существенных карантинных ограничений относятся:

- серьезный стресс и резкое снижение спроса на рынке казначейских обязательств США со сроками погашения свыше 1 года^{3,4} и резкое снижение ликвидности рынка корпоративных облигаций⁵, выразившиеся в стремительном росте доходностей этих ценных бумаг в середине марта 2020 г. (рис. 6.15);
- значительный отток средств из инвестиционных фондов и фондов денежного рынка, который, по оценкам Банка международных расчетов, для фондов в США составил более 160 млрд долл., или 15% их активов под управлением⁶;
- угроза остановки или существенного замедления проведения платежей в случае усиления нестабильности, в том числе угроза дефицита долларовых активов для проведения международных расчетов⁷.

При этом важно отметить, что в целом финансовая система и особенно коммерческие банки в этот раз оказались гораздо более подготовлены к кризису. Ключевыми факторами в данном случае стали более отлаженная система финансового регулирования, которая была основана на внедрении

1 Bank for International Settlements. Annual Economic Report, BIS. Basel, 2020.

2 Bank for International Settlements. Annual Economic Report, BIS. Basel, 2020; International Monetary Fund. World economic outlook: the Great Lockdown. April 2020.

3 He Z., Nagel S., Song Z. Treasury Inconvenience Yields during the COVID-19 Crisis // NBER Working Paper No. 27416. June 2020.

4 Многие исследователи отмечают, что данный факт является существенным отличием кризиса 2020 г. от предыдущих кризисов, в частности от кризиса 2008–2009 гг., когда инвесторы по всему миру предъявляли повышенный спрос на казначейские обязательства США.

5 Kargar M., Lester B., Lindsay D., Liu S., Weill P.O., Zúñiga D. Corporate Bond Liquidity During the COVID-19 Crisis // NBER Working Paper No. 27355. June 2020.

6 Bank for International Settlements. Annual Economic Report, BIS. Basel, 2020; Falato A., Goldstein I., Hortaçsu A. Financial Fragility in the COVID-19 Crisis: The Case of Investment Funds in Corporate Bond Markets // NBER Working Paper No. 27559. July 2020.

7 Bank for International Settlements. Annual Economic Report, BIS. Basel, 2020; International Monetary Fund. World economic outlook: the Great Lockdown. April 2020.

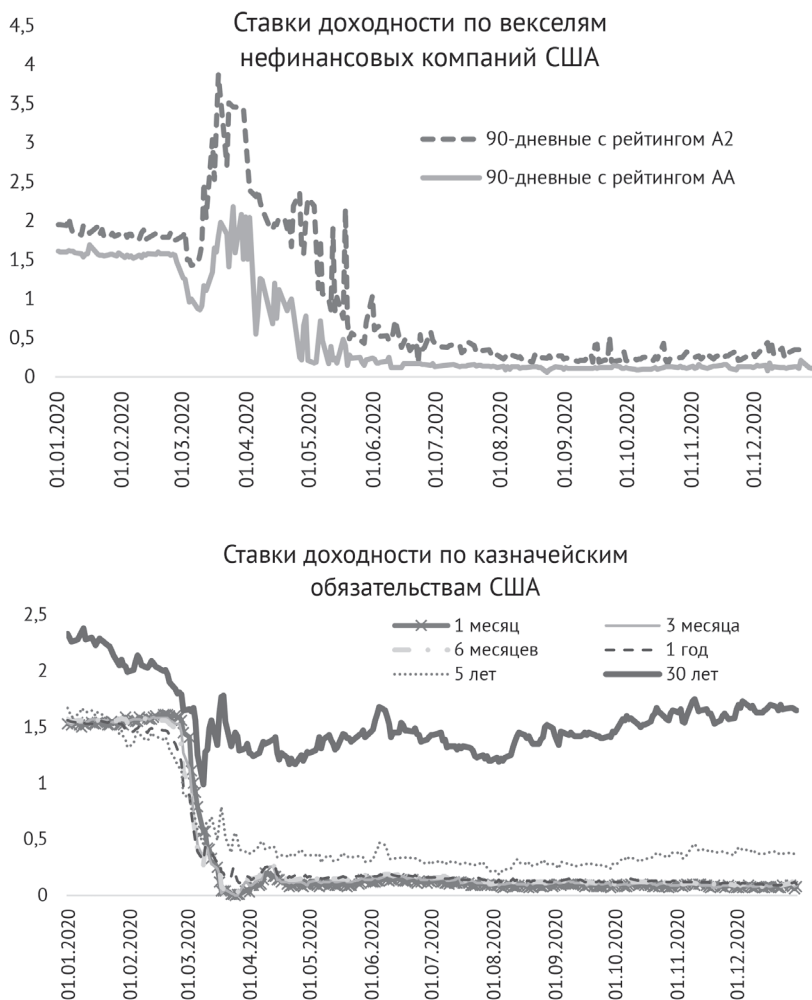


Рис. 6.15. Ставки по государственным и коммерческим ценным бумагам в США

Источник: ФРС; расчеты авторов.

стандартов Базель III, более высокие уровни достаточности капитала и показателей ликвидности, большая прозрачность ценообразования на активы.

Таким образом, можно сказать, что основными целями МПП в 2020 г. в глобальном масштабе были предотвращение распространения экономического шока на финансовый сектор и обеспечение нормального функционирования финансовой системы. В качестве дополнительных задач можно выделить поддержку экономических агентов, которые оказались в наиболее уязвимом положении во время пандемии (туристическая и транспортная отрасли; ма-

лый и средний бизнес; домохозяйства, оставшиеся без источника дохода), и распределение негативных экономических эффектов во времени. В контексте МПП меры поддержки нефинансовых организаций и населения связаны с финансовыми аспектами их деятельности и, как правило, включают обеспечение непрерывности и снижение издержек банковского кредитования, помощь в осуществлении или перенос платежей по кредитам, неприменение штрафных санкций за просрочку кредитных платежей и другие подобные меры. Несмотря на то что окончательные итоги подводить пока преждевременно, многие исследователи считают, что в основном перечисленные цели были достигнуты¹.

В целом проблемы, с которыми столкнулись финансовые власти в России во время кризиса 2020 г., а также цели МПП на период пандемии соответствовали общемировой ситуации. В марте – апреле 2020 г. Банк России заявлял о росте финансовой нестабильности, связанном с продажами нерезидентами российских активов и, как следствие, с резким ослаблением рубля, ростом ставок по государственным обязательствам и падением фондовых индексов². Вместе с тем российская банковская система оказалась достаточно устойчивой к перечисленным шокам. Как и в большинстве экономик мира, в России после кризиса 2008–2009 гг. банковское регулирование было усовершенствовано (важно отметить, что, помимо собственно повышения качества регулирования, Банком России была проведена масштабная очистка российской банковской системы от финансово несостоятельных кредитных организаций), и к началу пандемии действующие кредитные организации имели более значительный запас капитала для противодействия кризисным явлениям.

Таким образом, помимо стандартных механизмов предоставления ликвидности, российскому регулятору не требовалось применять масштабные антикризисные меры для стабилизации финансовой системы. Достаточно было оказывать упреждающую поддержку, не допуская усиления турбулентности и обеспечивая функционирование российской платежной и финансовой систем. Среди ключевых задач российских финансовых властей можно выделить следующие:

- поддержка кредитования экономики, в частности наиболее уязвимых секторов экономики;
- прямая поддержка заемщиков, оказавшихся в сложной ситуации из-за ограничений, связанных с пандемией;
- обеспечение расчетов и проведения платежей.

Для лучшего понимания того, как реагировала МПП в России на вызовы пандемии, целесообразно проанализировать меры российской экономической политики в сравнении с другими странами. На *рис. 6.16* представлены экономические меры, принятые ключевыми экономиками мира в рамках про-

1 Bank for International Settlements. Annual Economic Report, BIS. Basel, 2020; International Monetary Fund. Fiscal Monitor, October 2020.

2 URL: <http://www.cbr.ru/press/event/?id=6615>; Центральный банк Российской Федерации. Обзор рисков финансовых рынков. № 3 (41). М.: Департамент финансовой стабильности Банка России, 2020.

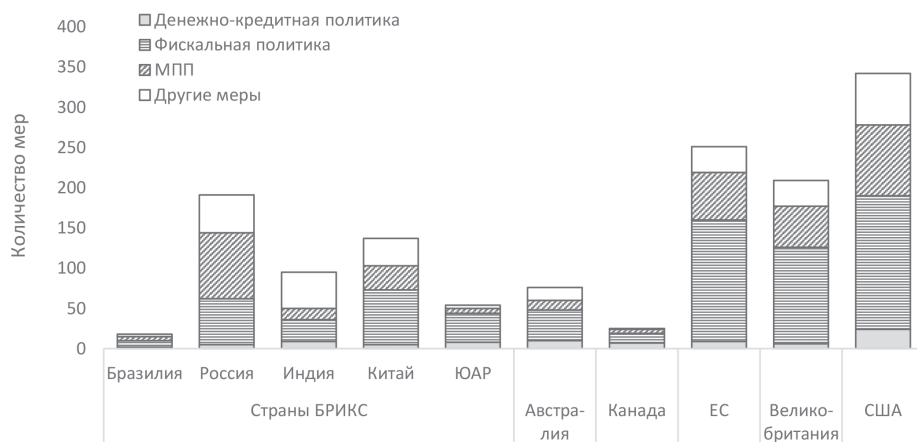


Рис. 6.16. Экономические меры противодействия эпидемии COVID-19 по некоторым странам мира

Источник: База данных Yale COVID-19 Financial Response Tracker (CFRT). URL: <https://som.yale.edu/faculty-research-centers/centers-initiatives/program-on-financial-stability/covid-19-crisis>; расчеты авторов.

тиводействия негативным эффектам распространения COVID-19. Можно отметить, что наибольшую активность в использовании экономической политики проявили крупнейшие развитые экономики мира, а наиболее значительная часть мер пришлась на фискальную политику. Вместе с тем инструменты МПП также использовались развитыми странами достаточно активно.

Из всех стран – членов БРИКС по числу принятых мер Россия осуществляла наиболее активную политику противодействия пандемии. При этом по количеству реализованных мер МПП российские финансовые власти уступали только США (82 меры против 88 мероприятий в США), а при рассмотрении структуры использованных мер доля МПП в России была наибольшей из всех рассматриваемых стран (43% всех российских мер были макропруденциальными).

На рис. 6.17 представлена разбивка применяемых мер МПП. Видно, что применяемые меры варьируются в широком диапазоне:

- меры по капиталу активно использовали Австралия, ЕС, Россия и США;
- меры по ликвидности – Индия и Китай;
- снижение требований по стресс-тестированию – ЕС, Россия и США;
- отсрочки платежей по кредитам – Великобритания, ЕС, Китай, Россия и США.

Можно также отметить, что российский опыт использования МПП предполагает широкое применение других инструментов (в 63 случаях из 82). Значительно реже использовались российскими финансовыми властями меры по ликвидности и отсрочке платежей.

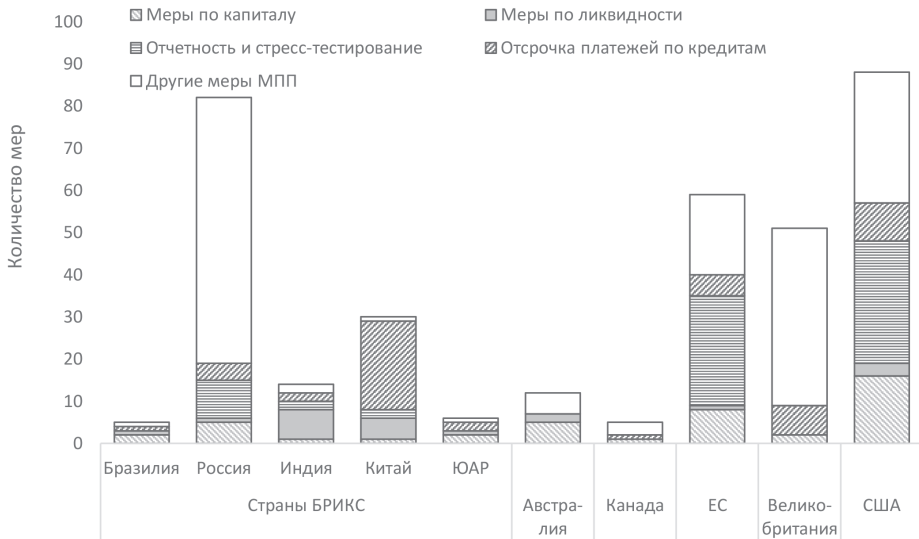


Рис. 6.17. Меры МПП для противодействия эпидемии COVID-19 по некоторым странам мира

Источник: База данных Yale COVID-19 Financial Response Tracker (CFRT). URL: <https://som.yale.edu/faculty-research-centers/centers-initiatives/program-on-financial-stability/covid-19-crisis>; рачеты авторов.

В России для противодействия негативным экономическим эффектам пандемии и связанным с ней ограничениям большинство мер было внедрено в марте (40 мер) и в апреле (35 мер). В мае и июне были введены в действие единичные меры. После июня 2020 г. было продлено действие многих инструментов, запущенных ранее, а новые меры не вводились. Можно отметить несколько особенностей принятых российскими финансовыми властями мер.

Особое место среди использованных инструментов занимают меры по капиталу. Именно смягчение в данной области, как правило, позволяет высвободить капитал кредитных организаций и направить средства на кредитование экономики. Вместе с тем, в отличие многих других стран, в России не производилось прямое снижение нормативов достаточности в разрезе буферов капитала (например, некоторые страны ЕС снизили процентные значения показателей по контрциклическому буферу, консервационному буферу и буферу для системно значимых банков). Это объясняется несколькими факторами: контрциклический буфер оставался на нулевом уровне все предыдущие годы, а в качестве основного подхода к корректировке двух других буферов российский регулятор чаще всего использует непрямую настройку через изменение коэффициентов взвешивания по риску¹. И хотя 20 марта Банк России

¹ URL: https://cbr.ru/press/pr/?file=20032020_133645if2020-03-20T13_36_08.htm; URL: https://cbr.ru/press/pr/?file=27032020_152031dkp2020-03-27T15_20_11.htm; URL: https://cbr.ru/press/pr/?file=13032020_143352RISKWEIGHTS2020-03-13T14_33_15.htm

разрешил использовать надбавки к нормативам достаточности, упомянуто об этом было вскользь и не был четко описан механизм использования этих надбавок для кредитования.

В настоящее время сложно говорить как об общей эффективности использования мер МПП для борьбы с экономическим шоком из-за COVID-19¹, так и о преимуществах или недостатках прямого (т.е. снижения численных значений требований достаточности) и непрямого (т.е. регулирования коэффициентов взвешивания по риску) подходов. Тем не менее эксперты ЕЦБ считают², что использование любых других инструментов регулирования капитала банков, помимо контрциклического буфера, нарушает сам структурный подход, заложенный в требованиях к достаточности капитала. Таким образом, представляется вероятным, что прямой подход более прозрачен и понятен для игроков рынка и общества в целом, а контрциклический буфер, изначально призванный играть ключевую роль в области МПП, должен более активно использоваться финансовыми властями.

Инструменты МПП, связанные с повышением ликвидности активов кредитных организаций (в частности, послабления для показателя краткосрочной ликвидности, расширение ломбардного списка и смягчение требований к уровню ликвидности ценных бумаг), помогали снизить напряжение с наличием свободных средств для проведения платежей и расширения кредитования экономики. Меры в области отчетности и стресс-тестирования, помимо того что они снижали финансовую нагрузку на кредитные организации, позволяли существенно ограничить необходимость работы сотрудников в офисах. Активность финансовых властей, направленная на защиту потребителей финансовых услуг от негативного воздействия пандемии, также стала ключевым фактором стабилизации финансового рынка и положения многих заемщиков.

Подводя итоги рассмотрения российского опыта применения макропруденциальных мер для снижения нагрузки на финансовую систему и потребителей финансовых услуг, можно отметить следующее.

Во-первых, российские финансовые власти более активно по сравнению с другими странами использовали МПП для стабилизации ситуации и нейтрализации негативных эффектов пандемии. Вероятнее всего, это связано с тем, что возможности для использования антициклической надбавки, т.е. инструмента МПП, прямо предназначенного для противодействия кризисным явлениям, у Банка России не было, поэтому ему пришлось использовать комплекс других мероприятий, призванных компенсировать отсутствие прямых послаблений по требованиям к капиталу кредитных организаций.

Во-вторых, основная часть мер была принята достаточно оперативно: в марте – апреле 2020 г., т.е. практически сразу после ввода в действие эпидемиологических ограничений.

1 *Nier E., Tjoervi Olafsson T. Main Operational Aspects for Macroprudential Policy Relaxation // IMF Special Series on COVID-19. 10 September 2020.*

2 *Behn M., Rancoita E., d'Acri C.R. Macroprudential capital buffers – objectives and usability // ECB Macroprudential Bulletin. 19 October 2020.*

В-третьих, меры по капиталу и ликвидности позволили высвободить значительный объем средств для поддержания устойчивости финансовой и платежной системы, а также направить эти ресурсы на кредитование экономики.

В-четвертых, меры по снижению административной нагрузки, упрощению отчетности и др. существенно облегчили работу кредитных организаций в кризисный период.

В-пятых, мероприятия, направленные на поддержку заемщиков (населения, малого и среднего бизнеса и наиболее уязвимых отраслей), позволили избежать резкого роста дефолтов и просроченной задолженности, стабилизировать риски кредитования, а также существенно смягчить негативные последствия пандемии для многих экономических агентов.

* * *

С наступлением экономического кризиса, вызванного распространением коронавирусной инфекции, нормализация монетарной политики в развитых странах откладывается на неопределенный срок, а нетрадиционные меры, к которым вынужденно обратились денежные власти развитых стран для восстановления экономического роста после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., станут важнейшим инструментом политики центральных банков. Эффективность процентной политики останется весьма ограниченной. По мере восстановления экономической активности и приближения инфляции к целевому уровню центральные банки будут повышать ставки, однако с высокой вероятностью они будут возвращаться на нулевой уровень в периоды рецессий. Маловероятно, что в ближайшее время макроэкономические условия нормализуются, что позволит центральным банкам развитых стран вернуться к традиционному инфляционному таргетированию с номинальной ставкой в качестве основного и единственного инструмента.

Преимущество стран с формирующимися рынками, к которым относится Россия, состоит в том, что в большинстве из них макроэкономические условия не требуют специальных нетрадиционных мер, а значит, режим инфляционного таргетирования может использоваться далее без существенных корректировок. При этом нельзя исключать, что дезинфляционный шок будет настолько сильным, что отдельные страны будут вынуждены точечно применять нетрадиционные монетарные стимулы.

Другой важной тенденцией ближайших лет станет все большее пересечение монетарной и фискальной политик. Экстраординарные бюджетные стимулы, сопровождаемые политикой количественного смягчения, приводят к увеличению доли государственного долга на балансе центральных банков. В ситуации, когда процентные ставки находятся на нулевом уровне, накопление государственного долга на балансах центральных банков практически не отличается от финансирования за счет размещения облигаций на открытом рынке¹. Поскольку во многих странах существует запрет на прямое финанси-

1 URL: <https://www.bruegel.org/2020/04/monetisation-do-not-panic/>

рование центральным банком дефицита бюджета, покупка государственных облигаций на первичном рынке потребует либо технического обхода данного запрета (как уже произошло в Великобритании), либо изменения соответствующего законодательства¹. Таким образом, в ближайшие годы в развитых странах продолжится углубление координации действий денежных и фискальных властей.

¹ *Reichlin L., Turner A., Woodford M. Helicopter money as a policy option // VoxEU. org. May 2013. Vol. 20.*

7. COVID-19 и система здравоохранения

Генералы всегда готовятся к прошлой войне.
У. Черчилль

Одной из наиболее шокирующих особенностей пандемии COVID-19 стала неспособность систем здравоохранения подавляющего числа стран мира предоставить медицинскую помощь всем нуждающимся. Спустя более 100 лет после вспышки испанского гриппа ведущие западные страны вновь были вынуждены предложить своим гражданам временные госпитали на стадионах вместо полноценных больниц и собственноручно сшитые тканевые маски вместо вакцин и лекарств. Через год после первого случая заболевания коронавирусом ситуация улучшилась лишь незначительно. Человечество по-прежнему не имеет эффективных средств лечения новой инфекции, не готово к проведению всеобщей вакцинации и вынуждено оставаться дома, защищая медицинские организации от новых перегрузок.

Беспрецедентная глубина и продолжительность кризиса в здравоохранении породили закономерные вопросы о качестве управления отраслью. Практически все национальные министерства подверглись жесткой критике в связи с сокращением коечного фонда и национальных резервов в последние годы. Вместе с тем объяснение кризиса исключительно недалевидностью или злым умыслом конкретных руководителей выглядит очевидным упрощением. К появлению новых массовых инфекций заблаговременно не была готова ни одна страна мира. Отдельные страны Азии, прошедшие пандемию COVID-19 с наименьшими потерями (Вьетнам, Китай, Тайвань, Южная Корея), смогли достичь успеха за счет ранее начатой модернизации инфекционных служб, однако эти решения также были приняты только после столкновения с предыдущими коронавирусами: с тяжелым острым респираторным синдромом (SARS) в 2003 г. или ближневосточным респираторным синдромом (MERS) в 2012–2015 гг. Опыт данных стран также свидетельствует о необходимости, скорее, содержательной модернизации инфекционной службы, чем ее механического наращивания. Таким образом, предпосылками теку-

щего кризиса следует считать не столько ошибки реформ допандемийного периода, сколько отсутствие необходимых изменений, а его преодоление лежит в новой трансформации здравоохранения, а не в возврате к предыдущим моделям.

7.1. От оспы до COVID-19: сжатие

Основной причиной неготовности передовых систем здравоохранения к пандемии COVID-19 стало отсутствие опыта столкновений с инфекциями аналогичного уровня опасности в обозримом прошлом. Благодаря массовому применению вакцин и антибиотиков инфекционные заболевания отошли на второй план уже к середине XX в. Непосредственно перед пандемией на их долю в развитых странах приходилось лишь 6,0% смертей (преимущественно среди населения старше 70 лет). Для сравнения: сердечно-сосудистые заболевания стали причиной смерти в 30,8% случаев, злокачественные новообразования – в 25,4% случаев¹.

Снижение опасности инфекционных заболеваний не могло не отразиться на системах здравоохранения, при этом изменения не исчерпывались простым перераспределением ресурсов в пользу новых приоритетных профилей. Борьба с хроническими неинфекционными заболеваниями потребовала совершенно новых подходов к организации медицинской помощи, во многом несовместимых с эффективным противодействием массовым инфекциям.

Показательно, что действующая система международных счетов здравоохранения, обязательных к ведению всеми странами мира, не предусматривает отдельного учета инфекционных коек². В странах ЕС последние сведения об обеспеченности населения специализированными стационарами были получены в результате прямого анкетирования организаторов здравоохранения в рамках подготовки к ожидаемой пандемии свиного гриппа N1H1. Результаты опроса показали колоссальный разброс в доступности инфекционных коек с высокой степенью изоляции: от менее 0,1 (Польша, Великобритания, Италия) до более 10 коек на 1 млн населения (Дания, Финляндия). 30% анкетированных стационаров не соответствовали нормам ЕС в части изоляции больных или не были оснащены реанимационным оборудованием³. Тем не менее выявленные недостатки не стали основанием для начала программ дооборудования инфекционных стационаров, требовавших крупных вложений при неподтвержденной на тот момент эффективности.

Активное расширение инфекционной службы на момент появления SARS-CoV-2 среди развитых стран вела только Южная Корея, где соответствующая программа была принята после тяжелого прохождения эпидемии ближнево-

1 Global health estimates: Leading causes of death. WHO, 2020. URL: <https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghle-leading-causes-of-death>

2 OECD, Eurostat, World Health Organization. A System of Health Accounts 2011. Revised edition. URL: <https://www.oecd.org/publications/a-system-of-health-accounts-2011-9789264270985-en.htm>

3 Schilling S., Fusco F.M., De Iaco G., Bannister B., Maltezou H.C., Carson G., Gottschalk R., Brodt H.R., Brouqui P., Puro V., Ippolito G. Isolation facilities for highly infectious diseases in Europe--a cross-sectional analysis in 16 countries // PloS one. 2014. Vol. 9. Iss. 10.

сточного респираторного синдрома (MERS) в 2015 г. (186 случаев, 36 смертей, 2-е место в мире по обоим показателям)¹. Ключевую роль в принятии решения сыграл тот факт, что подавляющее большинство больных MERS, за исключением единственного случая домашнего заражения, получили заболевание при внутрибольничном контакте при обращении к врачу в связи с иными заболеваниями².

Снижение приоритета инфекционных заболеваний в системе здравоохранения не ограничивалось только реструктуризацией коечного фонда. Сокращению подверглись также соответствующие тематические блоки образовательных и научно-исследовательских программ. Утрата навыков корректного использования средств индивидуальной защиты (СИЗ) среди выпускников медицинских вузов отмечалась еще до пандемии³. Непосредственно во время борьбы с COVID-19 регулярные ошибки при использовании СИЗ медицинским персоналом фиксировались в подавляющем большинстве стран, столкнувшихся с массовым распространением вируса, – от Китая⁴ до Германии⁵.

Эпидемии тяжелого острого респираторного синдрома (SARS) и ближневосточного респираторного синдрома (MERS) вызвали краткосрочные всплески интереса к исследованию новых коронавирусов и разработке профильных вакцин, однако оба раза финансирование работ прекращалось через 1–3 года после того, как эпидемия сходила сама по себе на нет. Как изучение механизмов действия вирусов, так и испытания разработанных прототипов вакцин остались незавершенными. Полученные данные впоследствии были использованы при исследованиях SARS-CoV-2, однако регулярные исследования этой темы могли бы предоставить значительно большие объемы информации⁶.

Более важную роль в неготовности современных систем здравоохранения к новым массовым инфекциям сыграли изменения в организации оказания медицинской помощи, связанные с особенностями развития и протекания хронических неинфекционных заболеваний.

1. Сокращение потребностей в резервах.

Распространенность хронических неинфекционных заболеваний достаточно хорошо поддается прогнозированию. Незначительные всплески заболеваемости в большинстве случаев могут быть сглажены за счет увеличения

1 Kang J.H., Jang Y.Y., Kim J.H., Han S.H., Lee K.R., Kim M., Eom J.S. South Korea's responses to stop the COVID-19 pandemic // American Journal of Infection Control. 2020. Vol. 48. Iss. 9. P. 1080–1086.

2 Ki M. MERS outbreak in Korea: hospital-to-hospital transmission // Epidemiology and Health. 2015. Vol. 37.

3 John A., Tomas M.E., Hari A., Wilson B.M., Donskey C.J. Do medical students receive training in correct use of personal protective equipment? // Medical Education Online. 2017. Vol. 22. Iss. 1.

4 Cheng L., Chen L., Xiao L., Zhang J., Cheng Y., Zhou L., Peng Y., Liu L. Problems and solutions of personal protective equipment doffing in COVID-19 // Open Medicine. 2020. Vol. 15. No. 1. P. 605–612.

5 Neuwirth M.M., Mattnet F., Otchwemah R. Adherence to personal protective equipment use among healthcare workers caring for confirmed COVID-19 and alleged non-COVID-19 patients // Antimicrobial Resistance & Infection Control. 2020. No. 9.

6 Badgular K.C., Badgular V.C., Badgular S.B. Vaccine development against coronavirus (2003 to present): An overview, recent advances, current scenario, opportunities and challenges // Diabetes & Metabolic Syndrome. 2020. Vol. 14. Iss. 5. P. 1361–1376.

сроков ожидания плановых курсов лечения. Резервы требуются только для оказания экстренной медицинской помощи и покрытия возможных сбоев в работе регулярной инфраструктуры. В частности, для коечного фонда достаточным резервом становится 10% общего объема. Накануне пандемии среднегодовая занятость коек в большинстве стран ОЭСР составляла 70–80%, в отдельных странах (Великобритания, Ирландия, Канада) превышала предельно рекомендованные 90%¹. Аналогичные подходы могут быть применены при планировании загрузки оборудования, резервов СИЗ, лекарственных препаратов и иных расходных материалов.

2. Снижение количества и продолжительности госпитализаций.

Больные хроническими неинфекционными заболеваниями не нуждаются в изоляции и могут проходить лечение на дому, в амбулаторных условиях или условиях дневного стационара. Рост доли городского населения, проживающего в непосредственной близости от медицинских организаций, и улучшение бытовых условий жизни сократили также потребность в продолжительных госпитализациях, вызванных необходимостью организации регулярного медицинского наблюдения или приемлемой санитарной обстановки. Круглосуточный стационар стал использоваться преимущественно для проведения интенсивного краткосрочного лечения, что дополнительно сократило потребность в койках. Только за последние 20 лет продолжительность госпитализации в развитых странах снизилась в среднем на 20%, а обеспеченность койками – на 20–50%².

3. Рост расходов на здравоохранение.

При отсутствии экономических ограничений сокращение потребности в резервах и регулярном коечном фонде могло бы не привести к радикальным изменениям в структуре оказания медицинской помощи, однако на практике именно в этот период развитые страны столкнулись с наиболее острым дефицитом бюджета здравоохранения. Расширение состава государственных гарантий медицинской помощи, усложнение медицинских технологий и рост потребностей населения привели к росту государственных расходов на здравоохранение до 9–12% ВВП, что стало пределом бюджетных возможностей. Дальнейшее повышение доступности медицинской помощи могло быть получено только за счет повышения эффективности расходов, одним из очевидных направлений которого становилось сокращение ставшего ненужным избытка коечного фонда.

В последние десятилетия продолжающийся рост спроса на медицинскую помощь со стороны населения в условиях сохранения жестких бюджетных ограничений вынудил некоторые страны прибегнуть к сокращению расходов на здравоохранение ниже уровня, фактически необходимого для обеспечения заявленного объема государственных гарантий. Это привело к формированию скрытых дефицитов ресурсного обеспечения, проявляющихся в неоправданно длительных сроках ожидания медицинской помощи, нехватке медицинского персонала, использовании устаревших зданий и оборудова-

1 Health at a Glance 2019: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2019.

2 Там же.

ния, а также в остром дефиците мест в периоды сезонных подъемов заболеваемости.

Наибольшее распространение данная политика получила в странах с государственным здравоохранением, финансируемым исключительно за счет бюджетных средств. Системы, основанные на обязательном или частном медицинском страховании, чаще сохраняли относительно высокий уровень ресурсной обеспеченности в силу лучших возможностей распределения финансового бремени, необходимости конкурировать за потребителя и четкой фиксации прав потребителя на медицинскую помощь. Тем не менее благодаря возможности управлять объемами спроса на медицинскую помощь при хронических неинфекционных заболеваниях через регулирование сроков ожидания даже формирование скрытых дефицитов не привело к видимому ухудшению здоровья населения;

4. Усиление регулирования медицинской помощи.

В связи с накоплением большого объема знаний о развитии и лечении хронических инфекционных заболеваний изменились подходы к планированию лечения. С одной стороны, спектр доступных медицинских вмешательств настолько расширился, что врачам потребовались дополнительные механизмы поддержки принятия решений. С другой стороны, новые знания позволили сформировать объективные критерии результатов лечения, составившие основу современных механизмов регистрации новых методов лечения. Степень самостоятельности врачей снизилась, а сроки внедрения в практику новых методов лечения возросли.

Политика трансформации систем здравоохранения в целом соответствовала изменившимся потребностям населения. Подтверждением правильности проведенных реформ служит неуклонный рост продолжительности жизни в развитых странах, в том числе в странах, в которых произошли наиболее радикальные сокращения стационарного сектора. Одновременно эти изменения практически исключали возможность адекватной реакции на массовую вспышку неизвестного ранее инфекционного заболевания. Для ее отражения системы здравоохранения не имели ни специализированных стационаров для приема первых заразных больных, ни достаточного количества мест для безопасной организации массового приема, ни научных знаний для быстрой разработки новых методов лечения и профилактики, ни управленческих механизмов для оперативного внедрения таких методов.

Реальная ситуация в области инфекционных заболеваний была не настолько благоприятной, как представлялось развитым странам. Стремительный рост населения развивающихся стран стал толчком к активному освоению удаленных и труднодоступных природных областей. В поисках дополнительных участков земли для сельского хозяйства и новых источников животного белка люди все чаще контактировали с ранее неизвестными видами или обособленными популяциями животных, многие из которых являлись носителями опасных для человека заболеваний. С 1970 г. было выявлено более 1,5 тыс. потенциально опасных патогенов, преимущественно животного происхождения. С учетом слабости собственных систем здравоохранения

развивающихся стран и расширения их участия в мировой торговле и туризме проникновение новых инфекций в развитые страны становилось лишь вопросом времени¹.

Опасения о возможном возвращении угрозы инфекционных заболеваний высказывались уже после обнаружения лихорадки Эбола в 1976 г. и ВИЧ в 1981 г., но лишь к 1990-х годам эти предположения оформились в теорию, которая получила поддержку ведущих международных организаций². С конца 1990-х годов появление новых биологических угроз – таких как птичий грипп N1H5 в 1997 г., тяжелый острый респираторный синдром (атипичная пневмония) SARS в 2002–2004 гг., свиной грипп N1H1 в 2009 г., ближневосточный респираторный синдром MERS в 2012–2015 гг. – стало практически постоянным риском.

В 2000 г. Всемирная организация здравоохранения создала Глобальную сеть оповещения о вспышках болезней и ответных действий, представляющую собой объединение государственных и негосударственных научных институтов в государствах – членах ВОЗ. По запросу национальных министерств здравоохранения эта сеть предоставляет необходимую экспертную и лабораторную поддержку для определения угрозы и принятия ответных мер³. После вспышки тяжелого острого респираторного синдрома (SARS) в 2002–2004 гг. неформальное сотрудничество в рамках Глобальной сети было дополнено официальными обязанностями государств – членов ВОЗ вести наблюдение за вспышками инфекционных заболеваний, сообщать о случаях заболеваний, отнесенных к чрезвычайным ситуациям международного значения, и учитывать рекомендации ВОЗ по управлению данными рисками (прежде всего в части ограничения контактов со странами и регионами, ставшими очагами распространения инфекции)⁴.

За прошедшие 15 лет чрезвычайные ситуации объявлялись 6 раз в связи со вспышками свиного гриппа H1N1 (2009 г.), полиомиелита (2014 г.), лихорадки Эбола (2014 и 2018–2020 гг.), лихорадки Зика (2016 г.) и новой коронавирусной инфекции (2020 г.)⁵. Уже первое применение нового инструмента оказалось скомпрометировано сразу несколькими международными скандалами. Попытка объявить чрезвычайную ситуацию на стадии первых случаев заражения новым штаммом гриппа не позволила объективно оценить возможную тяжесть эпидемии. Колоссальные резервы СИЗ, вакцин и лекарств, созданные развитыми странами, остались невостребованными. Так, во Франции увеличение национального резерва медицинских масок с 700 млн до 2,2 млрд штук

1 Managing epidemics: key facts about major deadly diseases. Geneva: World Health Organization, 2018.

2 *Olshansky J.S., Carnes B.A., Rogers R.G., Smith L.* Emerging infectious diseases: the Fifth stage of the epidemiologic transition? // *World Health Statistics Quarterly*. 1998. Vol. 51. P. 207–217.

3 Глобальная сеть оповещения о вспышках болезней и ответных действий. ВОЗ, 2020. URL: <https://www.who.int/csr/outbreaknetwork/ru/>; What is GOARN? // WHO. 2020. URL: https://extranet.who.int/goarn/sites/default/files/GOARN_one_pager_20201026_Web.pdf

4 Institute of Medicine (US) Forum on Microbial Threats. Infectious Disease Movement in a Borderless World: Workshop Summary. Washington DC: National Academies Press, 2010.

5 *Wilder-Smith A., Osman S.* Public health emergencies of international concern: a historic overview // *Journal of Travel Medicine*. 2020. Vol. 27. Iss. 8. P. 1–13.

и заказ 92 млн доз вакцины позднее были расценены как растрата бюджетных средств. Вплоть до пандемии COVID-19 запасы более не пополнялись, при этом они сократились за счет расходования и списания масок с истекшим сроком годности до 150 млн штук¹. По сходному сценарию с экстренной закупкой масок в 2009 г. и последующим истощением запасов в результате отказа от новых закупок события развивались в США². Впоследствии ВОЗ была обвинена в преднамеренном разжигании паники или даже в сотрудничестве с производителями СИЗ³. Можно предположить, что критика сыграла роль в отказе от объявления чрезвычайной ситуации при ряде последующих вспышек (в частности, ближневосточного респираторного синдрома (MERS) в 2012 г.⁴) и задержке в признании такой ситуацией после появления новой коронавирусной инфекции.

В свою очередь, развивающиеся страны были недовольны новыми затратными обязательствами по усилению национальных систем мониторинга и угрозой ограничения торговых и иных контактов в случае обнаружения опасных заболеваний. Отдельные государства (например, Индонезия) открыто объявили об отказе от сотрудничества с международными организациями при обнаружении инфекций на своей территории⁵. Нежелание прерывать экономические связи могло стать одной из причин первоначального занижения степени опасности COVID-19 властями КНР.

Последующие четыре чрезвычайные ситуации практически не затронули развитые страны, что лишь подкрепило их уверенность в безопасности новых инфекций. В 2018 г., потеряв надежду привлечь внимание западных государств к новой угрозе, ВОЗ включила в перечень заболеваний, представляющих наибольшую эпидемиологическую опасность, болезнь X, под которой понималась новая инфекция, вызываемая неизвестным пока патогеном⁶. Предполагалось, что болезнь X сможет объединить худшие возможные характеристики инфекции: высокую заразность и летальность, длительный инкубационный период и возможность скрытого распространения, что позволит ей выйти за пределы первоначального ареала распространения и охватить значительную часть мира. Концепция болезни X получила определенное распространение

- 1 *Dodman B.* Pandemic disarmament: Why France was ready for Covid-19 a decade too soon // France 24. 08.05.2020. URL: <https://www.france24.com/en/20200508-pandemic-disarmament-why-france-was-ready-for-covid-19-a-decade-too-soon>
- 2 *Reinhard B., Brown E.* Face masks in national stockpile have not been substantially replenished since 2009 // The Washington Post. 10.03.2020. URL: https://www.washingtonpost.com/investigations/face-masks-in-national-stockpile-have-not-been-substantially-replenished-since-2009/2020/03/10/57e57316-60c9-11ea-8baf-519cedb6ccd9_story.html
- 3 The international response to the influenza pandemic: WHO responds to the critics. Pandemic (H1N1) 2009 briefing note 21 // WHO. 10.06.2010. URL: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/notes/briefing_20100610/en/
- 4 *Gostin L.O., Katz R.* The International Health Regulations: The Governing Framework for Global Health Security // The Milbank Quarterly. 2016. Vol. 94. Iss. 2. P. 264–313.
- 5 *Wilder-Smith A., Osman S.* Public health emergencies of international concern: a historic overview // Journal of Travel Medicine. 2020. Vol. 27. Iss. 8. P. 1–13.
- 6 Annual review of diseases prioritized under the Research and Development Blueprint // WHO. 06.02.2018. URL: <https://www.who.int/news-room/events/detail/2018/02/06/default-calendar/2018-annual-review-of-diseases-prioritized-under-the-research-and-development-blueprint>

в специализированной литературе и работе профильных организаций, однако не оказала значимого влияния на политику развитых стран¹. Исходя из предыдущего опыта, развитые страны могли быть совершенно уверены, что будущая болезнь X не достигнет их границ (как лихорадка Эбола), будет взята под контроль на стадии единичных случаев (как предыдущие коронавирусы SARS и MERS) или окажется не опаснее обычного сезонного гриппа (как свиной грипп N1H1).

7.2. COVID-19: мобилизация

В 2020 г. мир столкнулся с первым успешным кандидатом на роль болезни X – новой коронавирусной инфекцией COVID-19. Новый вирус оказался одновременно заразнее и смертоноснее, чем самые опасные штаммы сезонного гриппа последних лет – наиболее тяжелой инфекции, с которой развитым странам приходилось иметь дело в современной истории. Кроме того, он принадлежал к относительно слабоизученной группе коронавирусов, что не позволяло рассчитывать на быстрое появление эффективных вакцин и лекарственных препаратов. Основной задачей систем здравоохранения на неопределенный период становилась пассивная поддержка жизни тяжелобольных.

Уже первые месяцы пандемии показали, что имеющихся мощностей здравоохранения может оказаться недостаточно. Из-за ограниченных возможностей тестирования в большинстве стран в период первой волны оценить реальные уровни заразности и распространения COVID-19 затруднительно, однако принято считать, что репродуктивное число нового вируса до принятия карантинных мер превышало показатель наиболее опасного штамма сезонного гриппа последних лет примерно в 1,5–2 раза². По последним оценкам, рассчитанным с использованием обобщенных данных по смертности, совокупное количество переболевших COVID-19 за первые 10 месяцев 2020 г. могло достигнуть 20–30% населения в наиболее пострадавших развивающихся странах (Перу, Мексика, Бразилия) и до 8–12% в развитых странах (США, Великобритания, Франция)³. Для сезонного гриппа этот показатель (при отсутствии аналогичных карантинных ограничений) не превышал 20% населения в мире⁴ и 10–11% в развитых странах за весь эпидемический сезон⁵.

1 Simpson S., Kaufmann M.C., Glazmn V., Chakrabarti A. Disease X: accelerating the development of medical countermeasures for the next pandemic // *The Lancet*. 2020. Vol. 20. Iss. 5. P. 108–115.

2 Petersen E., Koopmans M., Go U., Hamer D.H., Petrosillo N., Castelli F., Stargaard M., Khalili S.A., Simonsen L. Comparing SARS-CoV-2 with SARS-CoV and influenza pandemics // *The Lancet Infectious Diseases*. 2020. No. 20. P. 238–244.

3 Louca S. COVID-19 prevalence in 161 countries and over time // *medRxiv*. 02.12.2020. URL: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.12.01.20241539v1> (дата обращения 20.01.2021).

4 Influenza // World Health Organization. 2021. URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza>

5 Factsheet about seasonal influenza. European Centre for Disease Prevention and Control, 2021. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/seasonal-influenza/facts/factsheet>; Tokars J.I., Olsen S.J., Reed C. Seasonal Incidence of Symptomatic Influenza in the United States // *Clinical infectious diseases: an official publication of the Infectious Diseases Society of America*. 2018. Vol. 66. Iss. 10. P. 1511–1518.

Еще большие различия наблюдались в тяжести протекания заболевания. Единственным эффективным инструментом помощи больным тяжелыми формами COVID-19 на первых стадиях пандемии оказалась поддержка дыхания с использованием специализированного стационарного оборудования. Примерно 5% больных нуждались в искусственной вентиляции легких, еще 15% – в получении других форм кислородной поддержки¹. Среди больных сезонным гриппом уровень госпитализации не превышал 1–2% от числа больных с симптомами заболевания, а потребность в искусственной вентиляции легких – примерно 10% от числа госпитализированных больных. Общая потребность в стационарном лечении в наиболее тяжелые сезоны составляла от 10 до 200 человек на 100 тыс. населения, из которых лишь 1–20 больных нуждались в реанимационном оборудовании².

Реальные пиковые уровни госпитализаций в связи с COVID-19, по всей видимости, ограничивались количеством доступных коек. В период весенней волны максимальные показатели были зафиксированы на уровне 50 человек на 100 тыс. населения, осенью после полной мобилизации систем здравоохранения – 70–100 человек, при этом пиковые уровни госпитализации в палаты интенсивной терапии в оба периода превышали 10 человек на 100 тыс. населения³. Нагрузку на систему здравоохранения повышала также необычная длительность госпитализаций: больные COVID-19 находились в больнице в среднем в 3–4 раза дольше⁴, чем больные сезонным гриппом⁵.

Острота дефицита коек различалась между странами. Абсолютно все системы здравоохранения не имели достаточного количества специализированных коек для больных высокозаразными заболеваниями, большинство также испытывали недостаток коек интенсивной терапии, оснащенных ИВЛ. Возможности быстрого наращивания специализированного коечного фонда зависели от общего количества лечебных коек (*табл. 7.1*).

- 1 Coronavirus disease (COVID-19): Similarities and differences with influenza // WHO. 17.03.2020. URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-similarities-and-differences-with-influenza>; *Auwaerter P.G.* Coronavirus COVID-19 (SARS-CoV-2) // Johns Hopkins Medicine. 23.12.2020. URL: https://www.hopkinsguides.com/hopkins/view/Johns_Hopkins_ABX_Guide/540747/all/Coronavirus_COVID_19_SARS_CoV_2_
- 2 Disease Burden of Influenza. Centers for Disease Control and Prevention, 2020. URL: <https://www.cdc.gov/flu/about/burden/index.html>; Pivette M., Nicolay N., de Lauzun V., Hubert B. Characteristics of hospitalizations with an influenza diagnosis. France, 2012–2013 to 2016–2017 influenza seasons // Influenza and other respiratory viruses. 2020. Vol. 14. Iss. 3. P. 340–348.
- 3 Coronavirus Pandemic Data Explorer // Our World in Data. 15.01.2020. URL: <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer>
- 4 COVID-19 hospitalization and emergency department statistics // Canadian Institute for Health Information. 10.12.2020. URL: <https://www.cihi.ca/en/covid-19-hospitalization-and-emergency-department-statistics>; Joseph A. Data show hospitalized Covid-19 patients are surviving at higher rates, but surge in cases could roll back gains // Stat. 23.11.2020. URL: <https://www.statnews.com/2020/11/23/hospitalized-covid-19-patients-surviving-at-higher-rates-but-surge-could-roll-back-gains/>
- 5 *Piette M., Nicolay N., Lauzun V., Hubert B.* Characteristics of hospitalizations with an influenza diagnosis. France, 2012–2013 to 2016–2017 influenza seasons // Influenza and other respiratory viruses. 2020. Vol. 14. Iss. 3. P. 340–348; McGinty J.C. Why Doesn't Flu Tank Economy Like Covid-19? // The Wall Street Journal. 10.04.2020. URL: <https://www.wsj.com/articles/why-doesnt-flu-tank-economy-like-covid-19-11586511000>

Таблица 7.1

**Обеспеченность развитых стран инфекционными, реанимационными
и лечебными койками всех профилей на 100 тыс. населения**

	Инфекционные койки	Койки интенсивной терапии	Лечебные койки всех профилей
Германия	0,05	33,9	602
Австрия	0,29	28,9	535
США	н/д	25,8	249
Бельгия	н/д	17,4	497
Франция	0,17	16,3	304
Швейцария	н/д	11,8	361
Южная Корея	н/д	10,6	708
Великобритания	0,01	10,5	250
Испания	0,06	9,7	250
Италия	0,01	8,6	259
Норвегия	0,01	8,5	313
Россия	н/д*	8,2	700
Дания	1,01	7,8	236
Нидерланды	н/д	6,7	269
Япония	н/д	5,2	778

* Россия ведет регулярный учет количества инфекционных коек, но использует значительно более мягкие критерии их определения. В соответствии с отечественными данными, обеспеченность инфекционными койками в России в 2019 г. составляла 35,4 койки на 100 тыс. человек, непосредственно перед пандемией – 37,5 койки на 100 тыс. человек.

Источники: Данные об общем количестве лечебных коек: OECD. Stat. URL: <https://stats.oecd.org>; Данные о количестве реанимационных коек: Beyond containment: Health system responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/>; Данные о количестве инфекционных коек: Schilling S., Fusco F. M., De Iaco G., Bannister B., Maltezos H.C., Carson G., Gottschalk R., Brodt H.R., Brouqui P., Puro V., Ippolito G. Isolation facilities for highly infectious diseases in Europe – a cross-sectional analysis in 16 countries // PloS one. 2014. Vol. 9. Iss. 10; Данные по России: Минздрав России, ФГБУ «ЦНИИ ОИЗ» Минздрава России. Ресурсы и деятельность медицинских организаций здравоохранения. Коечный фонд (число и обеспеченность населения койками различных профилей). Ч. III. М., 2020; Информация Правительства РФ от 19.03.2020 «О мерах по защите здоровья населения от новой коронавирусной инфекции».

Примерно такие же различия между странами, как и в обеспеченности больничными койками, наблюдались в части обеспеченности врачами и средним медицинским персоналом, а также оборудованием и расходными материалами (прежде всего СИЗ и лекарствами). Тем не менее даже наиболее благополучные системы здравоохранения не могли быть уверены в достаточности имеющихся ресурсов в условиях быстро распространяющегося и малоизученного вируса. Кризис на севере Италии в начале марта окончательно подтвердил реальность угрозы и стал толчком для принятия радикальных защитных мер.

Очевидной реакцией на угрозу недостатка лечебных мощностей стала крупнейшая со времен Второй мировой войны мобилизация национальных систем здравоохранения. На борьбу с COVID-19 были направлены практиче-

ски все имеющиеся медицинские ресурсы (за исключением небольшой доли медицинских организаций, занятых оказанием экстренной медицинской помощи или по различным причинам непригодных для лечения COVID-19) и значительная часть свободных ресурсов экономики в целом. Важными дополнениями мобилизационной политики стали меры, направленные на высвобождение дефицитных ресурсов из других областей медицинской помощи и сокращение их потребления, позднее – меры по смягчению негативных последствий сверхконцентрации здравоохранения на оказании помощи больным COVID-19.

В долгосрочной перспективе ключевую роль в сокращении потерь со стороны здравоохранения сыграет готовность государств к проведению самостоятельных научных исследований COVID-19, к разработке собственных вакцин и методов лечения, а также к их вводу в регулярную клиническую практику. Однако применение данных инструментов (за исключением смягчения регуляторных механизмов) ограничивается имеющимся научно-производственным потенциалом стран и не может быть быстро расширено, что не позволяет включить их в перечень возможных ответных мер.

Медицинские организации

Наиболее доступным и широко распространенным механизмом мобилизации стало временное перепрофилирование медицинских организаций, участвующих в реализации государственных гарантий бесплатной медицинской помощи. Во многих странах (в том числе в России¹) механизм развертывания дополнительных стационарных мощностей на базе опорных стационаров был уже отработан в периоды пиковой заболеваемости сезонными ОРВИ. Отдельные страны имели опыт приостановки плановых госпитализаций и хирургических вмешательств для высвобождения дополнительных коек и реанимационного оборудования².

Перепрофилирование государственных учреждений здравоохранения обычно осуществлялось на основе прямого распоряжения уполномоченного органа государственной власти, устанавливающего требования к количеству и оснащению коек, предназначенных для больных COVID-19. При принятии решения о развертывании дополнительных коек необходимое оборудование (аппараты ИВЛ, изолирующие перегородки и т.д.), как правило, также заку-

- 1 Экстренный характер мобилизации не позволил заранее оценить все возможные последствия принятых мер. Часть из них впоследствии были признаны неприемлемыми, а соответствующие направления политики скорректированы уже к началу осеннего подъема заболеваемости. Решения, эффективность которых была подтверждена, сформировали своеобразный пул лучших практик, позволивший значительно сократить потери в период второй волны. Можно ожидать, что эти же меры станут основой программ подготовки к будущим инфекционным угрозам.
- 2 *Donnelly L.* NHS hospitals ordered to cancel all routine operations in January as flu spike and bed shortages lead to A&E crisis // The Telegraph. 03.01.2018. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/01/02/nhs-hospitals-ordered-cancel-routine-operations-january/>; *Ravizza S.* Milano, intensive care to collapse for the flu: 48 seriously ill patients have already been postponed // Milano Corriere. 18.01.2018. URL: https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/18_gennaio_10/milano-terapie-intensive-collasso-l-influenza-gia-48-malati-gravi-molte-operazioni-rinviate-c9dc43a6-f5d1-11e7-9b06-fe054c3be5b2.shtml

палось государственными органами с последующим распределением между больницами в ручном режиме (Великобритания, Израиль, Словакия, Россия, Чехия и др.). В редких случаях государственные меры дополнялись стимулированием самостоятельных инвестиций медицинских организаций. Так, в Великобритании был повышен порог инвестиционных расходов больниц, не требующих согласования с министерством здравоохранения. В Германии больницам предоставлялись фиксированные выплаты за каждую вновь созданную койку интенсивной терапии и каждую койку интенсивной терапии, выделенную для лечения больных COVID-19¹.

Реже к мобилизации привлекались частные и ведомственные медицинские организации, ранее не участвовавшие в оказании помощи широкому кругу населения. Среди ведомственных учреждений наиболее важную роль сыграли медицинские структуры вооруженных сил, включая как перепрофилированные постоянно действующие больницы, так и временные полевые госпитали, развертываемые в регионах с наиболее тяжелой эпидемиологической обстановкой². Кроме того, в оказании помощи больным COVID-19 могли участвовать крупные университетские клиники и научно-исследовательские медицинские центры, обладающие больничной инфраструктурой³. В России армейские структуры были использованы для быстрой компенсации дефицита мощностей в кризисных регионах⁴, федеральные научные медицинские исследовательские центры – для лечения больных COVID-19 с сопутствующими профильными патологиями и создания дополнительных резервов коечного фонда в крупнейших городах страны⁵.

Привлечение частных медицинских организаций было более сложной задачей и могло принимать различные формы. В Великобритании ключевые активы частных медицинских организаций (коечный фонд, аппараты ИВЛ и обслуживающий их персонал) были переданы под прямое управление Национальной службы здравоохранения в обмен на покрытие расходов

1 *Quenin W., Albrecht T., Bezzina A., Bryndona L., Dimova A., Gerkens S., Kowalska-Bobko I., Mantwill S., Or Z., Rajan S., Theodorou M., Tynnkynen L.-K., Waitzberg R., Winkelmann J.* Adjusting hospital inpatient payment systems for COVID-19 // *Eurohealth*. 2020. Vol. 26. Iss. 2. P. 88–92.

2 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

3 Stanford Health Care creates clinic for COVID-19 patients // *Stanford Medicine*. 27.04.2020. URL: <https://med.stanford.edu/news/all-news/2020/04/stanford-health-care-creates-clinic-for-covid-19-patients.html>

4 Степанов А. Минобороны развернет в Дагестане два госпиталя для борьбы с COVID-19 // *Российская газета*. 21.05.2020. URL: <https://rg.ru/2020/05/21/minoborony-razvernet-v-dagestane-dva-gospitalia-dlia-borby-s-covid-19.html>; Минобороны достроило 16 многофункциональных медцентров для борьбы с коронавирусом // ТАСС. 15.05.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8482955>

5 Распоряжение Правительства РФ от 02.04.2020 № 844-р «Об утверждении перечней медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом или с подозрением на коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях»; Распоряжение Правительства РФ от 24.04.2020 № 1131-р «Об утверждении предварительного перечня медицинских организаций, которые перепрофилируются для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 или с подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях по особому указанию».

на содержание¹. Ирландия² и Испания³ объявили о национализации частных больниц на период пандемии. Предварительное соглашение о возможном привлечении частного сектора к оказанию помощи больным COVID-19 и наиболее важной помощи по иным направлениям было заключено в Австралии⁴. В Новой Зеландии и на Кипре частные медицинские организации были временно включены в национальные системы государственных гарантий для оказания экстренной медицинской помощи населению вместо перепрофилированных государственных больниц⁵.

В России решения о допуске негосударственных участников к лечению COVID-19 принимались на уровне региональных властей и, как правило, имели ограниченный характер. В наиболее обширной московской программе сотрудничества участвовало лишь 7 частных больниц при более чем 50 государственных стационарах⁶. Впоследствии число негосударственных больниц дополнительно сократилось из-за несогласия с установленными тарифами на оплату медицинской помощи по ОМС⁷. Проведение частными учреждениями тестирования пациентов с симптомами ОРВИ было запрещено на федеральном уровне, несмотря на постоянный дефицит государственных лабораторных мощностей⁸.

Дополнительные фонды для лечения больных COVID-19 могли быть созданы на базе новых больниц или предприятий смежных отраслей. Практически все страны построили хотя бы один новый крупный инфекционный стационар и/или развернули временные госпитали в немедицинских учреждениях (в выставочных центрах, стационарах) в регионах с наиболее острым дефицитом мест⁹. Немедицинские учреждения сферы гостеприимства (общези-

- 1 *Ilman J.* NHS block books almost all private hospital sector capacity to fight covid-19 // HSJ. 21.03.2020. URL: <https://www.hsj.co.uk/policy-and-regulation/nhs-block-books-almost-all-private-hospital-sector-capacity-to-fight-covid-19/7027196.article>
- 2 *Ryan O.* Private hospitals will be made public for duration of coronavirus pandemic // The Journal. ie. 24.03.2020. URL: <https://www.thejournal.ie/private-hospitals-ireland-coronavirus-5056334-Mar2020/>
- 3 *Payne A.* Spain has nationalized all of its private hospitals as the country goes into coronavirus lockdown // Business Insider. 16.03.2020. URL: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-spain-nationalises-private-hospitals-emergency-covid-19-lockdown-2020-3>
- 4 Australian Government partnership with private health sector secure 30,000 hospital beds and 105,000 nurses and staff, to help fight COVID-19 pandemic // Ministers. Department of Health. 01.04.2020. URL: <https://www.health.gov.au/ministers/the-hon-greg-hunt-mp/media/australian-government-partnership-with-private-health-sector-secures-30000-hospital-beds-and-105000-nurses-and-staff-to-help-fight-covid-19-pandemic>
- 5 *Quenin W., Albreht T., Bezzina A., Bryndona L., Dimova A., Gerken S., Kowalska-Bobko I., Mantwill S., Or Z., Rajan S., Theodorou M., Tynnkynen L.-K., Waitzberg R., Winkelmann J.* Adjusting hospital inpatient payment systems for COVID-19 // Eurohealth. 2020. Vol. 26. Iss. 2. P. 88–92.
- 6 Приказ Департамента здравоохранения города Москвы от 10.04.2020 № 392 «Об утверждении перечня медицинских организаций, оказывающих на территории города Москвы медицинскую помощь пациентам с подозрением и диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), а также внебольничной пневмонией вирусной этиологии».
- 7 *Копелевич И.* Почему всего три частные клиники в Москве занимаются COVID-19, и можно ли в них попасть бесплатно? // Business FM. 29.04.2020. URL: <https://www.bfm.ru/news/442481>
- 8 Постановление главного санитарного врача РФ от 13.03.2020 № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019».
- 9 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comft84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

тия, гостиницы) могли использоваться в качестве обсерваторов для лиц с подозрением на инфицирование новой коронавирусной инфекцией и больных легкой формой заболевания (Южная Корея)¹. В России санатории и дома отдыха использовались отдельными регионами в качестве обсерваторов для прибывающих из-за рубежа, не нуждающихся в медицинской помощи². Создание больниц или обсерваторов для легких больных на базе немедицинских объектов представлено единичными примерами в регионах с наиболее высоким уровнем заболеваемости в период первой волны: учреждения социальной защиты в Москве, временные госпитали в крупных выставочных центрах в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге³.

Медицинский персонал

При перепрофилировании медицинских организаций обслуживающий их медицинский персонал обычно продолжал работу во вновь образованных инфекционных отделениях. При необходимости персонал мог перебрасываться между регионами страны в зависимости от складывающейся эпидемиологической нагрузки. В некоторых странах (например, в Польше) для юридического оформления данных процессов потребовалось принять временные упрощенные правила внесения дополнений в трудовой договор⁴. Специальные нормы и механизмы могли также требоваться для упрощения приема на работу новых сотрудников (США⁵) или для возобновления лицензий персонала, ранее вышедшего на пенсию или на длительное время прерывавшего медицинскую практику (большинство развитых стран⁶). Кроме того, всем медицинским работникам, как правило, предлагалось пройти краткосрочный курс обучения диагностике и лечению COVID-19, однако в странах, первыми столкнувшихся с вирусом (в частности, в Италии), большинство врачей не успели завершить обучение перед началом фактической работы с больными⁷. Отдельные страны приняли меры по предотвращению оттока действующего медицинского персонала: временный запрет на выезд из страны (Норвегия), приостановка программ непрерывного медицинского образования (Словения) или требований к прохождению аккредитации (Россия)⁸.

- 1 Kim J.-H., An J.A.-R., Min P.-K., Bitton A., Gawande A.A. How South Korea Responded to the Covid-19 Outbreak in Daegu // NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery. 2020. Vol. 1. No. 4.
- 2 Особенности региональной обсервации // Коммерсантъ. 9 апреля 2020 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4317144>
- 3 Общество и пандемия. Опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М., 2020.
- 4 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD
- 5 Simmons-Duffin S. States Get Creative To Find And Deploy More Health Workers In COVID-19 Fight // NPR. 25.03.2020. URL: <https://www.npr.org/sections/health-shots/2020/03/25/820706226/states-get-creative-to-find-and-deploy-more-health-workers-in-covid-19-fight>
- 6 Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.
- 7 Fabrizio P., Valetto M.R., Stella R., Scarpa N., Dri P. E-learning course on COVID-19: an example of educational preparedness and quick response // British Medical Journal. 2020. Vol. 368. URL: <https://www.bmj.com/content/368/bmj.m1065/rr-7>
- 8 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD;

Тем не менее регулярного персонала оказалось недостаточно. Нагрузка на первичное звено, скорую помощь и специализированные стационары резко возросла, что требовало пропорционального увеличения численности сотрудников. Позднее дополнительные потребности в кадрах возникли в связи с массовыми заражениями среди работников и осознанием необходимости вывода из зоны риска возрастных специалистов¹.

В отличие от материальных ресурсов ускорение воспроизводства квалифицированных медицинских работников было принципиально невозможно. Основным инструментом смягчения нехватки персонала стало привлечение работников из так называемого кадрового резерва здравоохранения, под которым обычно понимались все категории лиц, обладавших определенной медицинской квалификацией, но по различным причинам прекративших активную практику, а также военнослужащих и гражданских волонтеров. Источниками дополнительных кадров стали:

– *учащиеся выпускных (старших) курсов высшего и среднего медицинского образования.*

Благодаря относительно низкой опасности COVID-19 для молодежи привлечение учащихся медицинских специальностей стало наиболее привлекательной опцией расширения кадрового резерва. В Европе ее использовали 27 стран из 31². Выпускникам, близким к завершению обучения, могла быть досрочно присвоена соответствующая квалификация (средний медицинский персонал в Израиле)³. В России к оказанию помощи больным COVID-19, помимо выпускников медицинских специальностей, были привлечены также студенты младших курсов (на должности среднего медицинского персонала) и профессорско-преподавательского состава учреждений профессионально-го образования⁴;

– *медицинские работники, вышедшие на пенсию.*

Призыв пенсионеров в большей степени был характерен для стран и регионов, испытывавших острый дефицит персонала (Италия⁵, Великобритания⁶,

Приказ Минздрава России от 14.04.2020 № 327н «Об особенностях допуска физических лиц к осуществлению медицинской деятельности и (или) фармацевтической деятельности без сертификата специалиста или свидетельства об аккредитации специалиста и (или) по специальностям, не предусмотренным сертификатом специалиста или свидетельством об аккредитации специалиста».

- 1 Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.
- 2 Там же
- 3 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECDю 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD
- 4 Приказ Минздрава России от 02.04.2020 № 264н «О внесении изменений в Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».
- 5 Decreto-legge. 9 marzo 2020. No. 14. Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19.
- 6 Former docs and nurses told «Your NHS Needs You» to tackle greatest global health threat in history // NHS England. 19 March 2020. URL: <https://www.england.nhs.uk/2020/03/former-docs-and-nurses-told-your-nhs-needs-you-to-tackle-greatest-global-health-threat-in-history/>

отдельные штаты США¹). Государства с лучшей обеспеченностью медицинским персоналом или более благоприятной эпидемиологической ситуацией могли, напротив, принимать меры по временной приостановке работы врачей и медсестер пенсионного возраста или по переводу их на должности, не предполагающие прямого контакта с пациентами (Австралия, Россия)²;

– *медицинские работники иных специальностей*.

Некоторые страны задействовали медработников, оказывавших иные виды помощи. В Японии к проведению тестирования на COVID-19 были привлечены стоматологи³. В Австрии, Испании, Ирландии, Португалии, во Франции фармацевтам было предоставлено право самостоятельно продлевать рецепты на лекарственные препараты для пациентов с определенными хроническими заболеваниями⁴;

– *лица с медицинским образованием, временно прекратившие медицинскую деятельность*.

В большинстве развитых стран врачи, не работавшие по специальности определенное время или не подтвердившие квалификацию в установленный срок, утрачивают право оказания медицинской помощи. Ряд стран (например, Австралия, США) разрешили выдачу временного разрешения на работу данной категории лиц после прохождения кратких обучающих курсов⁵. В России соответствующее право было предоставлено лицам с медицинским образованием, не работавшим по специальности более пяти лет или не имеющим сертификата специалиста (при условии прохождения краткосрочного курса и под контролем врача-специалиста)⁶;

– *иммигранты с медицинским образованием и иностранные медицинские работники*.

В странах, ведущих активную иммиграционную политику, к оказанию помощи могли привлекаться специалисты с медицинским образованием, полученным за рубежом. В Канаде право на временную практику было предоставлено лицам, сдавшим экзамены на подтверждение квалификации, но еще не получившим лицензию, в Чехии – всем иностранным специалистам,

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

2 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

3 Там же

4 Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.

5 Ahpra returns over 40,000 health practitioners to the temporary pandemic response sub-register to support our critical health workforce during the emergency // AHPRA. 01.04.2020. URL: <https://www.ahpra.gov.au/News/2020-04-01-pandemic-response-sub-register.aspx>; Simmons-Duffin S. States Get Creative To Find And Deploy More Health Workers In COVID-19 Fight // NPR. 25.03.2020. URL: <https://www.npr.org/sections/health-shots/2020/03/25/820706226/states-get-creative-to-find-and-deploy-more-health-workers-in-covid-19-fight>

6 Приказ Минздрава России от 02.04.2020 № 264н «О внесении изменений в Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19.03.2020 № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

предоставившим зарубежный диплом о медицинском образовании¹. Некоторые западные страны, в социальной сфере которых традиционно велика доля иностранного персонала, организовали в период закрытия границ специальные рейсы для ввоза сотрудников из стран-доноров (Австрия, Испания)²;

– *военнослужащие (без учета военных врачей)*.

В большинстве развитых стран вооруженные силы взяли на себя исполнение отдельных вспомогательных функций (обычно – транспортировку грузов и пациентов, реже – уход за больными и оказание простейших медицинских услуг). В Великобритании военнослужащие участвуют в организации выездного тестирования населения из групп риска³, в Австралии обеспечивают доставку в больницы пациентов из удаленных районов⁴, в Швейцарии резервисты, прошедшие медицинскую подготовку, оказывают помощь персоналу больниц, прочие – осуществляют транспортировку пациентов⁵. В Австрии к оказанию помощи в домах престарелых были призваны лица, проходившие альтернативную гражданскую службу в течение предшествующих 5 лет. Исключительная мера была продиктована острым дефицитом персонала, обычно приезжавшего на работу вахтовым методом из беднейших стран Восточной Европы⁶. В Тайване резервисты были направлены на производство медицинских масок⁷;

– *гражданские волонтеры*.

Гражданские волонтеры, не имеющие медицинской квалификации, не участвовали непосредственно в оказании медицинской помощи, но могли выполнять широкий спектр вспомогательных работ: доставлять продукты и оказывать иную бытовую помощь больным, контактными лицам и лицам из групп риска; оказывать транспортные услуги медицинскому персоналу или выписываемым пациентам; предоставлять иную помощь врачам (например, услуги по присмотру за детьми); консультировать по телефону по вопросам прохождения тестирования, получения помощи или вакцинации и т.д.⁸.

1 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

2 Там же

3 Over 5,000 armed forces deployed in support of the COVID-19 response in the biggest homeland operation in peacetime // Gov.uk. 04.01.2021. URL: <https://www.gov.uk/government/news/over-5000-armed-forces-deployed-in-support-of-the-covid-response-in-the-biggest-homeland-operation-in-peacetime>

4 Schwartz S., Timms P., Lloyd M. Coronavirus pandemic prompts rural doctors to call for military help to transport health workers, patients // ABC News. 24.03.2020. URL: <https://www.abc.net.au/news/2020-03-24/coronavirus-rural-doctors-call-for-military-move-medicos/12085078>

5 Kenny P. Swiss army called in to help COVID-19 fight // AA. 04.11.2020. URL: <https://www.aa.com.tr/en/europe/swiss-army-called-in-to-help-covid-19-fight/2032333>

6 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

7 Lo J. Carrots, Sticks, and Masks: The Control of Medical Supply Chains in East Asia / Asia Foundation of Canada, 30.04.2020. URL: <https://www.asiapacific.ca/publication/carrots-sticks-and-masks-control-medical-supply-chains-east>

8 Volunteer roles // NHS Volunteers Responders. 2020. URL: <https://nhsvolunteerresponders.org.uk/i-want-to-volunteer/volunteer-roles>; Covid-19 : la plateforme "Je veux aider - réserve civique Covid-19" élargie à de nouvelles missions et publics bénéficiaires / La préfecture et les services de l'État en région. Hauts-de-France, 2020. URL: <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/>

Наиболее эффективно программы привлечения дополнительного медицинского персонала были реализованы в странах, которые уже имели формальный кадровый резерв, содержащий сведения о широком круге категорий дополнительного медицинского персонала (Франция), или сформировали его на ранних стадиях пандемии (Бельгия, Ирландия, Исландия и др.)¹. В России подготовка к созданию такого регистра началась только в 2021 г.². В противном случае возможности национальных министерств здравоохранения оказывались ограничены отдельными категориями персонала, сведения о которых были доступны (обычно – учащиеся и пенсионеры), и добровольцами. Недостаток информации стал одной из главных причин приоритетного призыва медработников пожилого возраста, относящихся к группе повышенного риска по COVID-19.

Эффективная организация работы с волонтерами, в свою очередь, предполагала создание специализированных ИТ-платформ. Положительные оценки получил, в частности, опыт Франции, где соответствующие платформы допускали самостоятельное взаимодействие волонтеров и организаторов помощи (муниципалитетов, медицинских организаций, благотворительных организаций)³.

В подавляющем большинстве случаев привлечение работников из кадрового резерва сохраняло добровольный характер, исключение составлял призыв военнослужащих и резервистов. В Финляндии был принят закон о праве правительства объявить мобилизацию всего медицинского персонала страны независимо от текущего места работы⁴. Право отказа от работы с коронавирусными больными сохранялось также за персоналом подразделений, прошедших перепрофилирование.

Для поощрения работы в условиях повышенного риска был разработан широкий спектр мер поддержки медицинского персонала:

– *стимулирующие выплаты.*

Предоставлялись практически всеми развитыми странами. Могли принимать форму дополнительных выплат (обычно в фиксированном размере) за работу с больными COVID-19 (Испания, Россия) или в больницах и районах с наиболее тяжелой эпидемиологической ситуацией (Словения) либо форму временного повышения ставок оплаты труда (Нидерланды, Италия – для

hauts-de-france/Actualites/La-plateforme-Je-veux-aider-reserve-civique-Covid-19-elargie-a-de-nouvelles-missions-et-publics; #MЫBMECTE. URL: <https://xn--b1agazb5ah1e.xn--p1ai/>

1 Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.

2 Проект Приказа Минздрава России «Об утверждении порядка формирования и ведения временного регистра лиц, которые могут быть дополнительно привлечены к оказанию медицинской помощи при угрозе распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=113411>

3 France sets up website for people wanting to help out during coronavirus crisis // TheLocal.fr. 30.03.2020. URL: <https://www.thelocal.fr/20200330/france-sets-up-website-for-those-wanting-to-help-out-during-coronavirus-crisis>

4 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

сверхурочной работы). Во многих странах использовалась комбинированная модель (Бельгия, Германия, Франция)¹;

– *меры социальной поддержки.*

Поддержка в натуральной форме была призвана компенсировать неудобства и риски работы в условиях чрезвычайной ситуации. Наибольшее распространение среди мер данной группы получило создание дежурных групп для детей медработников в детских садах и школах (во Франции – непосредственно при больницах). Далее следовали предоставление временного жилья (в частности, для исключения риска заражения членов семьи), транспорта для перемещения между домом и работой, питания². В России эта категория мер была отнесена к полномочиям регионов и осталась малораспространенной. Наиболее обширная программа социальной поддержки, включавшая предоставление питания и транспорта от места проживания до медицинской организации, жилья для работников, прибывших из других субъектов РФ или проживающих совместно с лицами из групп риска, была реализована в Москве³;

– *страховые выплаты.*

Наконец, страховые выплаты отражали опасения медработников перед возможными последствиями заражения и должны были смягчить последствия утраты трудоспособности для лиц, тяжело перенесших коронавирус, или утраты кормильца – для семей погибших⁴. В России были введены как страховые выплаты в связи со смертью или временной утратой трудоспособности, так и льготные условия начисления пенсионного стажа в рамках обязательного пенсионного страхования⁵.

Оборудование и расходные материалы

В первые месяцы пандемии все страны мира столкнулись с дефицитом товаров медицинского назначения, необходимых для борьбы с новой коронавирусной инфекцией: от защитных масок и санитайзеров до аппаратов ИВЛ и ЭКМО. Значительное преимущество получили страны, сохранившие круп-

1 Waitzberg R., Assat D., Habicht T., Hernandex-Quevedo C., Karanikolos M., Kroneman M., Merkur S., Quentin W., Scarpetti G., Webb E., Williams G.A., Winkelmann J., van Ginneken E. Compensating healthcare professionals for income losses and extra expenses during COVID-19 // Eurohealth. 2020. Vol. 26. Iss. 2. P. 83–87.

2 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

3 Постановление Правительства Москвы от 16.04.2020 № 410-ПП «О мерах по обеспечению деятельности медицинских работников, участвующих в оказании на территории города Москвы медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции или подозрением на новую коронавирусную инфекцию».

4 Update on NHS and Social Care Coronavirus Life Assurance Scheme 2020 guidance // NHS Business Services Authority, 2020. URL: <https://www.nhsbsa.nhs.uk/update-nhs-and-social-care-coronavirus-life-assurance-scheme-2020-guidance>

5 Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1191 «О порядке исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение страховой пенсии по старости в соответствии с пунктами 1, 2 и 20 части 1 статьи 30 Федерального закона «О страховых пенсиях», медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь пациентам с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 и подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19».

ные национальные резервы СИЗ и ключевых лекарственных препаратов (в частности, Южная Корея¹). К осени, когда масштабы мирового производства товаров медицинского назначения возросли, многие развитые страны объявили о планах создания таких резервов на будущее, призванных обеспечить бесперебойную работу системы здравоохранения до завершения мобилизации производства (например, будущий резерв масок и лекарственных препаратов Германии должен обеспечивать месяц деятельности медицинских организаций²). В России создание соответствующих резервов началось сразу после завершения весенней волны заболеваемости³.

Для скорейшего преодоления нехватки необходимых ресурсов использовались стандартные меры поддержки производства и защиты внутреннего рынка⁴:

- предоставление льготного бюджетного финансирования на расширение существующих производств или перепрофилирование смежных (использовали большинство стран, в том числе Россия);
- запрет или ограничение экспорта, упрощение импорта (большинство стран, в том числе Россия);
- упрощенная регистрация новых наименований медицинских изделий (Россия, США);
- централизация закупок на государственном или региональном уровне (Германия, Италия, Словакия, Чехия и др.);
- упрощенная процедура закупок для бюджетных учреждений (Латвия);
- регулярный мониторинг и перераспределение остатков между регионами и больницами (Канада).

Спецификой пандемии стала практическая невозможность покупки дефицитных ресурсов за рубежом в силу одномоментного возникновения общемирового спроса на одни и те же товары. Следствием данного ограничения стал акцент на сохранение и развитие внутреннего производства, а также на мобилизацию имеющихся резервов. В некоторых странах обсуждается возможность создания регистра всего имеющегося оборудования, которое может быть задействовано в условиях чрезвычайной ситуации (например, аппараты ИВЛ, применяющиеся в ветеринарных клиниках США⁵).

Экономия ключевых ресурсов

Практически все мобилизационные меры стали возможны только благодаря сокращению потребления дефицитных ресурсов при оказании меди-

- 1 Kim J.-H., An J.A.-R., Min P.-K., Bitton A., Gawande A.A. How South Korea Responded to the Covid-19 Outbreak in Daegu // NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery. 2020. Vol. 1. No. 4.
- 2 Ensuring sufficient physical infrastructure and workforce capacity // COVID-19 Health System Response Monitor. 27.01.2020. URL: <https://www.covid19healthsystem.org/countries/germany/livinghit.aspx?Section=2.1%20Physical%20infrastructure&Type=Section>
- 3 Россия создаст резерв из масок и защитных костюмов // РИА Новости. 29.06.2020.
- 4 What strategies are countries using to find new personal protective equipment (PPE)? // COVID-19 Health System Response Monitor. 21.04.2020. URL: <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/04/21/what-strategies-are-countries-using-to-find-new-personal-protective-equipment-ppe/>; Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.
- 5 Wogan L. Veterinary ventilators return home // VinNews. 15.10.2020. URL: <https://news.vin.com/default.aspx?pid=210&Id=9850349>

цинской помощи по другим направлениям. Снижение числа обращений за медицинской помощью обеспечивала наиболее обширная группа решений:

– *карантинные и санитарно-гигиенические меры общего характера (в различной степени применялись всеми развитыми странами).*

Системы здравоохранения не принимали непосредственного участия в реализации ограничений на контакты между гражданами и вводе масочного режима, но выступали основными бенефициарами данных мер. Главным результатом ограничений общего характера стало снижение заболеваемости COVID-19, побочными – сокращение распространенности иных инфекционных заболеваний и некоторых других причин обращений (в частности, травм, полученных в результате ДТП);

– *приостановка оказания плановой медицинской помощи.*

Возможность перепрофилирования значительной части больниц (реже – поликлиник) обеспечивалась запретом на оказание плановой медицинской помощи, действовавшим в большинстве стран на всем протяжении весенней волны пандемии. Полное прекращение оказания плановых услуг было продиктовано стремлением, с одной стороны, высвободить максимальный объем резервов, а с другой – предотвратить внутрибольничное распространение инфекции среди пациентов, ослабленных медицинскими вмешательствами.

В некоторых странах временная приостановка плановых вмешательств оставалась лишь рекомендацией (Индия), в федеральных государствах (США, Швейцария) принятие соответствующих решений было передано на уровень регионов. В России федеральный Минздрав рекомендовал главам региональных органов управления здравоохранением и медицинских организаций рассмотреть возможность переноса сроков оказания плановой медицинской помощи в условиях стационара¹. Впоследствии большинство субъектов РФ утвердили полное прекращение плановых госпитализаций постановлениями главных санитарных врачей² или указами губернаторов³.

По мере снижения заболеваемости COVID-19 полный запрет сменился ограничением предельной загрузки больниц и позднее был окончательно снят. В период осенней волны данная мера применялась точечно, на уровне отдельных регионов и/или больниц, испытывающих наиболее сильную перегрузку⁴. Отчасти это решение может объясняться открытием большого числа дополнительных коек и отдельными достигнутыми успехами в диагностике и лечении COVID-19, позволившими сократить продолжительность и число госпитализаций, но основную роль в пересмотре ранее принятого подхода

1 Приказ Минздрава России от 16.03.2020 № 171 «О временном порядке организации работы по профилактике и снижению рисков распространения COVID-19».

2 Постановление Главного государственного санитарного врача по Санкт-Петербургу от 23.03.2020 № 3 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019 в Санкт-Петербурге».

3 Указ губернатора Алтайского края от 31.03.2020 № 44 «Об отдельных мерах по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

4 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

сыграло осознание рисков чрезмерно жестких и длительных ограничений доступа к медицинской помощи;

– *сортировка пациентов.*

Одной из первых сортировку пациентов с COVID-19 ввела Южная Корея, что позволило разгрузить специализированные стационары и сократить количество медицинского персонала, занятого оказанием медицинской помощи¹. Позднее национальные правила маршрутизации были приняты большинством стран. В России критерии госпитализации регулировались федеральными нормами², но на практике многие субъекты корректировали установленный порядок направления на стационарное лечение в зависимости от уровня загрузки стационаров и первичного звена³.

Отдельные меры были приняты для сокращения потребления ключевых ресурсов в процессе оказания медицинской помощи. Многие страны допустили передачу части врачебных функций среднему медицинскому персоналу⁴. Большинство государств приняли новые правила использования СИЗ, допускающие повторное (после дезинфекции) или продленное использование отдельных элементов защиты (при работе с пациентами с единым статусом – только с подтвержденным диагнозом COVID-19 или с установленным отсутствием заболевания)⁵.

Оценка политики мобилизации

В первые месяцы пандемии главной задачей здравоохранения являлось недопущение дефицита мест для больных COVID-19. Благодаря проведенной мобилизации ни одна из развитых стран не столкнулась с массовой нехваткой коечного фонда в национальных масштабах, но единичные случаи переполнения стационаров отмечались в большинстве регионов – центров первой волны пандемии (север Италии, центральные регионы Франции, Нью-Йорк в США). Сходная ситуация наблюдалась в России, где при успешном

1 Yoon D. How South Korea Solved Its Acute Hospital-Bed Shortage // The Wall Street Journal. 15.04.2020. URL: <https://www.wsj.com/articles/how-south-korea-solved-its-acute-hospital-bed-shortage-11584874801>

2 Приказ Министерства здравоохранения РФ от 19.03.2020 № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

3 Там же

4 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

5 Rational use of personal protective equipment for coronavirus disease (COVID-19) and considerations during severe shortages // World Health Organization. 06.04.2020. URL: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331695/WHO-2019-nCov-IPC_PPE_use-2020.3-eng.pdf;Enforcement%20Policy%20for%20Ventilators%20and%20Accessories%20and%20Other%20Respiratory%20Devices%20During%20the%20Coronavirus%20Disease%202019%20\(COVID-19\)%20Public%20Health%20Emergency.%20Guidance%20for%20Industry%20and%20Food%20and%20Drug%20Administration%20Staff](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331695/WHO-2019-nCov-IPC_PPE_use-2020.3-eng.pdf;Enforcement%20Policy%20for%20Ventilators%20and%20Accessories%20and%20Other%20Respiratory%20Devices%20During%20the%20Coronavirus%20Disease%202019%20(COVID-19)%20Public%20Health%20Emergency.%20Guidance%20for%20Industry%20and%20Food%20and%20Drug%20Administration%20Staff) // U.S. Food & Drug Administration, 2020. URL: <https://www.fda.gov/media/136318/download>; Summary for Healthcare; Facilities: Strategies for Optimizing the Supply of PPE during Shortages // Centers for Disease Control and Prevention. 29.12.2020. URL: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/hcp/ppe-strategy/strategies-optimize-ppe-shortages.html>; New recommendations for primary and community health care providers in England // Public Health England. 21.01.2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/wuhan-novel-coronavirus-infection-prevention-and-control/new-recommendations-for-primary-and-community-health-care-providers-in-england>

прохождении пандемии столичным регионом значительная часть субъектов РФ столкнулись с краткосрочными перегрузками больничной сети во время осенне-зимнего пика заболеваемости¹. Полное отсутствие локальных перегрузок чаще объясняется ранним вводом жестких карантинных мер (страны Восточной Европы в период весенне-летней волны) или изначально избытком стационарных мощностей (Австрия, Германия), чем специфической мобилизационной политикой².

Объективная оценка эффективности отдельных мобилизационных механизмов затруднена из-за пересечения эффектов большого количества одновременно принятых ответных мер, включая как действия со стороны здравоохранения, так и сдерживающие карантинные мероприятия. Общепринятой позицией сегодня является признание мобилизации в целом оправданной политикой, за исключением отдельных опасных решений. Соответствующие направления действий были скорректированы уже к началу осеннего подъема заболеваемости.

Наиболее опасным последствием мобилизации оказалось снижение доступности медицинской помощи по иным направлениям. Запрет на оказание плановой медицинской помощи, как правило, действовал от месяца и более, с учетом последующих ограничений на деятельность больниц – от 2–3 месяцев³. В реальности увеличение сроков ожидания было еще большим, поскольку за время действия запрета накопился значительный объем неудовлетворенного спроса, сформировавший длительные очереди на получение медицинской помощи. Для многих хронических заболеваний такая задержка диагностики или лечения сопровождается значительным повышением рисков. Так, в Великобритании, где число направлений на диагностику онкозаболеваний в период карантина снизилось на 76%⁴, число дополнительных случаев смерти в ближайшие годы, связанных с поздней диагностикой, составляет 5–16% для различных видов рака⁵. Во Франции число впервые поставленных диагнозов онкозаболеваний снизилось на 35–50%, что может привести к 10–15%-ному росту смертности⁶. Результатом осознания последствий стали отказ от полного запрета на оказание плановой медицинской помощи в осеннюю волну пандемии и стремление минимизировать число перепрофилированных стационаров.

1 Совещание с членами правительства // сайт Президента РФ. 28.10.2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64293>

2 Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.

3 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

4 Lai A.G., Pasa L., Banerjee A. et al. Estimating excess mortality in people with cancer and multimorbidity in the COVID-19 emergency // Med Rxiv. 01.06.2020. URL: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.05.27.20083287v1>

5 Maringe C., Spice J., Morris M., Purushotham A., Nolte E., Sullivan R., Racher B., Aggarwal A. The impact of the COVID-19 pandemic on cancer deaths due to delays in diagnosis in England, UK: a national, population-based, modelling study // The Lancet Oncology. 2020. Vol. 21. Iss. 8. P. 1023–1034.

6 Santi P., Pineau E. Les inquiétants effets sanitaires collatéraux du coronavirus // Le Monde. 13.07.2020. URL: https://www.lemonde.fr/sciences/article/2020/07/13/diagnostics-prise-en-charge-traitements-le-coronavirus-a-des-effets-sanitaires-collateraux-tres-larges_6046098_1650684.html

Для снижения риска инфицирования при обращении в амбулаторно-поликлинические учреждения при сохранении доступности помощи по иным направлениям принимались меры по минимизации контактов между необследованными больными, включая:

– выделение обособленных медицинских организаций или их подразделений для приема больных с симптомами ОРВИ.

В зависимости от действующей модели организации амбулаторной помощи первичный прием больных с признаками ОРВИ могли вести отдельные специализированные медицинские организации (Австралия¹) или обособленные подразделения крупных больниц (Южная Корея²). В обоих случаях прямые обращения больных с симптомами ОРВИ в иные медицинские организации запрещались. Направление пациента в специализированную клинику осуществлялось при записи на основании симптомов, заявленных пациентом, или по результатам контроля температуры на входе в медицинские организации;

– исключение контактов между пациентами.

Более простым, но менее надежным решением стало разделение пациентов в пространстве (изолированные помещения для ожидания) или по времени записи (отдельные часы для приема больных с симптомами ОРВИ, перерывы между последовательными записями), исключающее риск передачи заболевания между посетителями клиники. Как правило, эта мера сопровождалась другими решениями, блокирующими возможность передачи вируса (например, отказ от предметов общего пользования – в частности, от игрушек при приеме детей, газет и брошюр в комнатах ожидания для взрослых; дезинфекция помещений между приемами отдельных пациентов³);

– развитие удаленных форм оказания медицинской помощи.

Физическое разделение пациентов также могло быть обеспечено за счет сокращения перехода к оказанию медицинской помощи на дому с выездом медицинского работника на дом или в удаленной форме. В силу и без того высокой нагрузки на персонал расширенная возможность вызова врача на дом обычно предоставлялась только наиболее уязвимым группам населения: пенсионерам и больным определенными хроническими заболеваниями (например, в Великобритании, Германии)⁴. В России в силу иной исходной модели оказания первичной помощи это решение стало основным, что обеспечило приемлемый уровень безопасности, но на пике заболеваемости могло приводить к задержкам при постановке диагноза⁵.

1 Coronavirus (COVID-19) GP respiratory clinics // Australian Government. 09.10.2020. URL: <https://www.health.gov.au/initiatives-and-programs/coronavirus-covid-19-gp-respiratory-clinics>

2 Her M. Repurposing and reshaping of hospitals during the COVID-19 outbreak in South Korea // One Health. 2020. Vol. 10.

3 How have countries restarted more routine ambulatory care activities during the COVID-19 pandemic? // COVID-19 Health System Response Monitor. 24.11.2020. URL: <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/11/24/how-have-countries-restarted-more-routine-ambulatory-care-activities-during-the-covid-19-pandemic/>

4 Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD // OECD. 16.04.2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD

5 Общество и пандемия. Опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М., 2020.

Более доступным решением могла стать телемедицина. Для стимулирования проведения заочных консультаций большинство стран расширили набор услуг, разрешенных к оказанию в удаленной форме (включая обслуживание пациентов, ранее не наблюдавшихся у врача, постановку диагноза и назначение лечения по широкому перечню заболеваний), отменили ограничения на объем (например, на соотношение очных и телеконсультаций) и оплату удаленных услуг, а также смягчили требования к техническим инструментам проведения удаленных консультаций (вплоть до разрешения проведения консультации по телефону без использования видеосвязи). Преимущество при внедрении экстренного порядка оказания телемедицинских услуг получили страны, утвердившие базовые законодательные нормы и ИТ-решения до пандемии (Германия, США). Некоторые страны (Великобритания, Эстония) предоставили медицинским организациям компенсацию технических расходов, связанных с оказанием телемедицинских услуг¹. В России предложения медицинского сообщества по расширению объемов телемедицинской помощи на уровне «врач – пациент» не получили государственной поддержки и остались нереализованными². Единственной осуществленной программой данного типа стало лечение больных легкими формами COVID-19 в Москве³.

Другим непредвиденным риском перепрофилирования стала неготовность современных больниц и персонала к работе с больными высокозаразными заболеваниями. Единая вентиляция и помещения общего пользования (лифты, лестницы), отсутствие шлюзов и, что, возможно, наиболее важно, отсутствие адекватной подготовки персонала спровоцировали распространение инфекции среди медицинских работников и пациентов. Особенно острой проблема оказалась в странах, испытывающих дефицит средств индивидуальной защиты⁴.

Кроме того, перепрофилирование больниц и ввод ограничений на оказание плановой помощи привели к резкому снижению доходов медицинских организаций, вызванному прекращением наиболее дорогостоящих операций и сокращением общего объема деятельности. Все развитые страны были вынуждены предоставить дополнительную бюджетную поддержку больницам, обычно в виде регулярных ежемесячных выплат в размере планового бюджета независимо от фактического объема оказанной помощи (Великобритания, Польша, Словения, Чехия)⁵. Большинство государств также выделяло дополнительное финансирование амбулаторно-поликлиническим учреждениям, но, как правило, в меньшем размере. В Великобритании общеврачебные

1 Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.

2 Соответствующее предложение в марте было внесено в Государственную Думу представителями медицинского сообщества, но не получило поддержки.

3 Общество и пандемия // Опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М., 2020.

4 COVID-19 transmission in hospitals: management of the risk – a prospective safety investigation. Summary Report // Healthcare Safety Investigation Branch, 2020. URL: <https://www.hsib.org.uk/documents/258/hsib-summary-report-covid-19-transmission-hospitals.pdf>

5 *Quenin W., Albrecht T., Bezzina A., Bryndona L., Dimova A., Gerkens S., Kowalska-Bobko I., Mantwill S., Or Z., Rajan S., Theodorou M., Tynnkynen L.-K., Waitzberg R., Winkelmann J.* Adjusting hospital inpatient payment systems for COVID-19 // *Eurohealth*. 2020. Vol. 26. Iss. 2. P. 88–92.

практики получили финансирование в согласованном размере независимо от объема оказанных услуг аналогично стационарным больницам. Другие страны обычно ограничивали помощь покрытием определенных категорий фиксированных издержек (аренды, заработной платы), доли от согласованного бюджета или оборота за прошлый год, соответствующей размеру фиксированных издержек или падения доходов сверх установленного предела (более 10% в Германии, более 30% в Дании). Затраты, связанные с новыми санитарными требованиями, могли компенсироваться в натуральной форме (Германия, Израиль, Италия, Чехия) или в денежном выражении (Испания, Нидерланды, Франция, Швейцария)¹.

Наконец, упрощение порядков ввоза и регистрации могло приводить к падению качества отдельных товаров медицинского назначения. На практике такие случаи имели единичный характер и обычно корректировались в ручном режиме – путем отзыва товаров, не прошедших проверку².

7.3. От COVID-19 до болезни X: трансформация

Новые инфекционные угрозы сформировали новые требования к системам здравоохранения. Не утрачивая достигнутых успехов в борьбе с хроническими заболеваниями, медицина будущего должна научиться справляться с непредвиденными массовыми вспышками инфекционных заболеваний.

Опыт пандемии COVID-19 свидетельствует о невозможности решения данной задачи исключительно путем расширения специализированной инфекционной службы. В США и в наиболее пострадавших странах Европы больные новой коронавирусной инфекцией на пике заболеваемости занимали 60–70% всего коечного фонда интенсивной терапии³. Формирование пассивных резервов такого размера потребует отвлечения непропорционально большой доли ресурсов системы здравоохранения, что приведет к опасному снижению доступности медицинской помощи по иным направлениям. Кроме того, даже создание инфекционной службы в размере пиковых потребностей текущей пандемии не гарантирует ее достаточности для отражения будущих угроз. Как заразность, так и основные зоны поражения следующих патогенов могут коренным образом отличаться от SARS-CoV-2, что делает подготовку по его образцу бесполезной.

Более обоснованными представляются меры, направленные на построение гибкой модели здравоохранения, способной одинаково эффективно работать как в регулярном, так и в экстренном режиме, а также свободно

1 Waitzberg R., Assat D., Habicht T., Hernandex-Quevedo C., Karanikolos M., Kroneman M., Merkur S., Quentin W., Scarpetti G., Webb E., Williams G.A., Winkelmann J., van Ginneken E. Compensating healthcare professionals for income losses and extra expenses during COVID-19 // *Eurohealth*. 2020. Vol. 26. Iss. 2. P. 83–87.

2 Removal Lists of Tests that Should No Longer Be Used and/or Distributed for COVID-19: FAQs on Testing for SARS-CoV-2 // U.S. Food & Drug Administration. 02.08.2021. URL: <https://www.fda.gov/medical-devices/coronavirus-covid-19-and-medical-devices/removal-lists-tests-should-no-longer-be-used-and-or-distributed-covid-19-faqs-testing-sars-cov-2>

3 Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. OECD Publishing, Paris, 2020; Current Hospital Capacity Estimates – Snapshot // Centers for Disease Control and Prevention. 14.07.2020. URL: <https://www.cdc.gov/nhsn/covid19/report-patient-impact.html>

варьировать размер и состав фондов, выделяемых для борьбы с чрезвычайными ситуациями. Опыт пандемии COVID-19 позволяет наметить основные пути развития здравоохранения в данном направлении:

- восполнение дефицита ресурсов;
- расширение мобилизационных возможностей;
- внедрение новых технологий;
- планирование ответных мер.

Восполнение дефицита ресурсов

Несмотря на то что современные эпидемии не могут быть сдержаны только силами регулярной лечебной сети, качество и доступность ее услуг играют важнейшую роль в успешности отражения угрозы. Последние исследования подтверждают наличие устойчивой обратной связи между обеспеченностью населения койками интенсивной терапии и уровнем смертности от COVID-19¹. Для развитых стран отмечается также положительное влияние на результаты пандемии уровня обеспеченности иными ресурсами: коечным фондом в целом, врачами и медицинским персоналом². Наиболее острые кризисы локальных систем здравоохранения в период пандемии произошли в регионах, ранее уже неоднократно сталкивавшихся с проблемами дефицита мест в стационарах во время тяжелых вспышек сезонного гриппа, – в Ломбардии (Италия)³, в Великобритании⁴, в Калифорнии (США)⁵. Все перечисленные страны также характеризовались относительно небольшим числом коек на душу населения – в 1,5–2 раза ниже среднего уровня для стран ОЭСР до пандемии⁶. Можно предположить, что случаи возникновения дефицита коек во время сезонных подъемов заболеваемости, превышение по сравнению с обоснованными сроками средней продолжительности ожидания диагностических обследований и планового лечения, систематические перегрузки медицинского персонала (включая врачей первичного звена) являются достаточно характерными признаками повышенного риска кризиса системы при столкновении с новыми инфекциями.

Пандемия COVID-19 также обнаружила общие для большинства развитых стран дефициты обеспечения инфекционной службы здравоохранения, накопленные в период низкого приоритета данного направления: малое коли-

1 *Sen-Crowe B., Sutherland M., McKenney M., Elkbuli A.* A Closer Look Into Global Hospital Beds Capacity and Resource Shortages During the COVID-19 Pandemic // *The Journal of Surgical Research.* 2020. Vol. 260. P. 56–63.

2 *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle.* Paris: OECD Publishing, 2020.

3 *Ravizza S.* Milano, intensive care to collapse for the flu: 48 seriously ill patients have already been postponed // *Milano Corriere.* 18.01.2018. URL: https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/18_gennaio_10/milano-terapie-intensive-collasso-l-influenza-gia-48-malati-gravimolte-operazioni-rinviate-c9dc43a6-f5d1-11e7-9b06-fe054c3be5b2.shtml

4 *Donnelly L.* NHS hospitals ordered to cancel all routine operations in January as flu spike and bed shortages lead to A&E crisis // *The Telegraph.* 03.01.2018. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/01/02/nhs-hospitals-ordered-cancel-routine-operations-january/>

5 *Karlamangla S.* California hospitals face a 'war zone' of flu patients – and are setting up tents to treat them // *The Los Angeles Times.* 16.01.2020. URL: <https://www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-flu-demand-20180116-htmlstory.html>

6 *Health at a Glance 2019: OECD Indicators.* Paris: OECD Publishing, 2019.

чество мест в специализированных палатах для больных высокозаразными заболеваниями и их неравномерное распределение, недостаточную пропускную способность лабораторий, имеющих право работы с возбудителями особо опасных заболеваний, отсутствие адекватных запасов необходимых реагентов и СИЗ. Конкретные перечни выявленных узких мест могут различаться между странами, но все они также нуждаются в возмещении.

Восполнение обнаруженных хронических дефицитов наряду с общим повышением качества и доступности медицинской помощи будет способствовать улучшению ответной реакции на появление новых инфекций сразу по нескольким направлениям. Во-первых, сокращение нагрузки на врачей и ускорение доступа к диагностическим обследованиям создадут условия для раннего и более полного выявления больных. Во-вторых, наличие резерва свободных мощностей обеспечит бесперебойную работу системы здравоохранения на начальных этапах эпидемии до проведения мобилизации дополнительных ресурсов. В-третьих, регулярные резервы могут быть использованы для быстрого выделения обособленных подразделений, ведущих прием больных потенциально опасными заболеваниями.

Расширение мобилизационных возможностей

Потенциальные масштабы будущих пандемий не позволяют рассчитывать на сдерживание угрозы силами исключительно специализированных инфекционных подразделений. К оказанию помощи больным заразными заболеваниями в условиях чрезвычайной ситуации могут и должны привлекаться ресурсы иных областей здравоохранения и смежных отраслей. Опыт пандемии COVID-19 подтвердил возможность безопасной и эффективной мобилизации внешних ресурсов, но одновременно подчеркнул необходимость тщательной подготовки такой мобилизации. В противном случае привлечение дополнительных ресурсов может привести к дополнительным потерям за счет внутрибольничного распространения инфекции среди пациентов и медицинского персонала. В зависимости от степени адаптации медицинских организаций к работе с инфекционными больными масштабы заражения среди пациентов варьировались от полного отсутствия случаев внутрибольничной передачи (ведущий федеральный медицинский центр США¹) до 15–20% от общего числа новых случаев заболевания (средние значения по Великобритании в ноябре – январе, в отдельных больницах – до 30%²), среди медицинского персонала – от 0,4 до 57,1% (данные систематического обзора исследований отдельных больниц в развитых странах³).

- 1 *Rhee M., Baker M., Vaidya V.* Incidence of Nosocomial COVID-19 in Patients Hospitalized at a Large US Academic Medical Center // JAMA Network Open. 2020. Vol. 3. Iss. 9.
- 2 *Discombe M.* Over 450 people a day caught covid in hospitals during January // Health Service Journal. 29.01.2020. URL: <https://www.hsj.co.uk/coronavirus/over-450-people-a-day-caught-covid-in-hospitals-during-january/7029404.article>; *Discombe M.* Covid infections caught in hospital rise by a third in one week // Health Service Journal. 18.12.2020. URL: <https://www.hsj.co.uk/patient-safety/covid-infections-caught-in-hospital-rise-by-a-third-in-one-week/7029211.article>
- 3 *Gómez-Ochoa S.A., Franco O.H., Rojas L.Z., Raguindin P.F., Roa-Díaz Z.M., Wyssmann B.M., Guevara S.L.R., Echeverría L.E., Glisic M., Muka T.* COVID-19 in Health-Care Workers: A Living Systematic

Первоначальная нехватка коек общего назначения, за исключением отдельных регионов с изначально низкой обеспеченностью стационарами, не сыграла существенной роли в увеличении смертности. Все страны достаточно эффективно справились с задачей обеспечения больных COVID-19 местами в круглосуточных стационарах за счет перепрофилирования существующего коечного фонда и развертывания дополнительных мест и временных полевых госпиталей. В районах, испытывавших нехватку мест общего назначения для приема больных COVID-19 или для лечения экстренных больных с иными профильными заболеваниями, необходимо проанализировать причины возникновения дефицита и принять меры по увеличению регулярного коечного фонда (при подтверждении хронического дефицита мест) или резерва дополнительных коек и временных модульных конструкций для их развертывания (при недостаточности мобилизационных резервов).

Более сложной оказалась задача обеспечения оборудованными койками тяжелобольных, нуждающихся в интенсивной терапии. Для снижения их дефицита в будущем следует осуществить программу дооснащения кислородной подводкой палат и общественных пространств, предназначенных для развертывания дополнительных мест в больницах – резервных инфекционных стационарах. Целесообразно также рассмотреть возможность укрупнения лечебной сети в густонаселенных районах в целях обеспечения всех действующих стационаров полным спектром диагностического и лечебного оборудования для приема больных любого профиля.

Дополнительные возможности для преодоления дефицита коек создаются при заключении соглашений с ведомственными и частными учреждениями здравоохранения, а также с организациями сферы гостеприимства и иных отраслей, здания которых могут быть использованы для открытия временных стационаров, обсерваторов и гостиниц для медицинского персонала. В рамках подготовки к будущим эпидемиологическим угрозам следует проработать мобилизационные планы с участием таких организаций, в том числе определить их функции, основные условия соглашения и ожидаемый размер передаваемого коечного фонда (в случае учреждений здравоохранения соглашения могут также предусматривать временную передачу медицинского персонала и оборудования).

Наконец, важным инструментом решения проблемы дефицита коек остается совершенствование оперативного управления свободными местами и потоком пациентов. Конечной целью развития систем мониторинга загрузки медицинских организаций должна стать ее интеграция с ИТ-системами первичного звена и скорой помощи, которая обеспечит прямую госпитализацию больного в ближайший стационар, имеющий свободные места и необходимое оборудование. Для предотвращения необоснованной перегрузки стационаров немедленно после объявления чрезвычайной ситуации должны быть утверждены четкие критерии госпитализации больных новыми инфекционными заболеваниями (в том числе с разбивкой по уровням медицинских

организаций) с последующей корректировкой по мере появления новых знаний и изменения эпидемической обстановки. Аналогичные критерии должны быть установлены для определения категорий больных хроническими заболеваниями, плановое лечение которых не подлежит отмене или переносу в условиях чрезвычайной ситуации.

Наибольший риск внутрибольничного заражения в ходе пандемии COVID-19 создавала доступность СИЗ¹, при этом повторное или продленное их использование повышало риски заражения по сравнению с оптимальным обеспечением, но снижало по сравнению с объективным дефицитом таких средств². Как отдельный негативный фактор отмечается отсутствие ясных правил использования СИЗ, что вынуждало медицинский персонал самостоятельно определять необходимые меры безопасности³. Вместе с тем сообщения о массовых проблемах, связанных с низким качеством СИЗ, отсутствуют. Это позволяет предположить, что наиболее правильной стратегией в отношении СИЗ является применение максимально широкого спектра мобилизационных мер с первых дней признания высокой опасности новой инфекционной угрозы, включая прямую финансовую поддержку и налоговое стимулирование расширения существующих производств, упрощение допуска к производству отдельных изделий предприятий смежных отраслей и регистрацию новых типов изделий, а также регулирование оборота (упрощенный порядок импорта, ограничения на экспорт, опционально – ограничения на цену конечной продажи или установление нормативных объемов продажи государству для централизованного перераспределения). Одновременно должна быть запущена система онлайн-мониторинга остатка расходных материалов в медицинских организациях для целей оперативного перераспределения дефицитных ресурсов. При недостаточности накопленных резервов и текущего объема производства для адекватного обеспечения медицинских организаций должны быть немедленно введены временные правила повторного и продленного использования СИЗ.

На уровне медицинских организаций основные риски заражения были связаны с физической непригодностью зданий больниц общего назначения для работы с больными инфекционными заболеваниями (в частности, общие рекреационные помещения для сотрудников «красной» и «зеленой» зон, единая вентиляция, отсутствие боксов в приемных отделениях и размещение больных в многоместных палатах без достаточной изоляции коек, отсутствие контроля симптомов опасных заболеваний на входе и разделения потоков больных инфекционными и неинфекционными заболеваниями)⁴. На будущее целесообразно включить требования к безопасному перепрофи-

1 Richterman A., Meyerowitz E.A., Cevik M. Hospital-Acquired SARS-CoV-2 Infection: Lessons for Public Health // JAMA. 2020. Vol. 324. Iss. 21. P. 2155–2156.

2 Nguyen L.H., Drew D.A., Graham M.S., Joshi A.D., Guo C-G., Ma S. Risk of COVID-19 among front-line health-care workers and the general community: a prospective cohort study // The Lancet. 2020. Vol. 5. Iss.9. P. 475–483.

3 COVID-19 transmission in hospitals: management of the risk – a prospective safety investigation. Summary Report // Healthcare Safety Investigation Branch, 2020. URL: <https://www.hsib.org.uk/documents/258/hsib-summary-report-covid-19-transmission-hospitals.pdf>

4 Там же.

лированию в инфекционные стационары в нормы проектирования зданий медицинских организаций. Для действующих больниц эти требования могут быть учтены при проведении очередного капитального ремонта. Для амбулаторно-поликлинических учреждений новые эпидемиологические требования должны предусматривать возможность обособления отдельных помещений для приема больных с признаками особо опасных инфекционных заболеваний (в крупных городах возможно выделение для данных целей отдельных поликлиник).

Для тяжелого медицинского оборудования важной дополнительной мерой становится мобилизация фондов подсистем здравоохранения (университетских клиник, военных и иных ведомственных больниц). Ее эффективное проведение, в свою очередь, требует создания единой системы статистического учета ресурсов здравоохранения.

Более серьезную проблему представляет мобилизация медицинского персонала. Большинство стран до начала пандемии располагало лишь ограниченной информацией о доступных резервах, что привело к приоритетному призыву врачей-пенсионеров, принадлежащих к группе повышенного риска при заболевании COVID-19, при этом многие менее уязвимые категории персонала и волонтеров оказались незадействованными, поскольку органы управления не смогли вступить с ними в контакт. Во избежание аналогичных рисков в будущем необходимо создание регулярно обновляемого кадрового резерва, охватывающего все категории лиц с минимально необходимым уровнем медицинской квалификации, и информационной платформы для взаимодействия с волонтерами, не имеющими медицинского образования и привлекаемыми для вспомогательных работ. Как кадровый резерв, так и система регистрации волонтеров должны обеспечивать возможность отбора персонала по степени индивидуального медицинского риска (пол, возраст, хронические заболевания).

С учетом добровольного характера смены работы меры по призыву дополнительных категорий персонала во временные инфекционные госпитали необходимо сочетать с адекватными мерами поддержки, в качестве которых могут выступать регулярные стимулирующие выплаты за работу с повышенным уровнем риска и/или нагрузки, страховые выплаты в случае заражения, льготы в натуральном выражении (бесплатное проживание, питание или проезд, предоставление детям мест в детских садах, группах продленного пребывания или присмотра на дому). Для привлечения некоторых резервных категорий персонала может потребоваться принятие новых правовых норм, регламентирующих упрощенный порядок заключения временного трудового договора (для волонтеров, сотрудников частных и ведомственных медицинских организаций) или получения права на осуществление медицинской деятельности (для учащихся с незавершенным образованием, пенсионеров, иных категорий медицинских специалистов с длительным перерывом в практике, для зарубежных медицинских специалистов).

Необходимым условием безопасной мобилизации кадров становится расширение подготовки врачей и медицинского персонала неинфекцион-

ных специальностей к работе в условиях эпидемии (корректное применение средств СИЗ, в том числе с учетом возможного повторного использования, сортировка больных по степени тяжести, отслеживание контактов инфицированных лиц и координация действий с иными службами и т.д.). Соответствующие дополнения должны быть внесены в программы как первого, так и дополнительного непрерывного профессионального образования.

Внедрение новых технологий

Новые технологии способны расширить возможности ответной реакции и повысить эффективность противоэпидемических мер. Широкое применение современных технических решений, в частности, позволило Южной Корее избежать ввода общенационального карантина. Подавляющее большинство развитых стран не смогли в полной мере воспользоваться данной возможностью на ранних стадиях пандемии, поскольку их службы эпиднадзора не прошли аналогичную модернизацию и продолжали опираться преимущественно на технологии, выработанные в середине XX в.

Успех Южной Кореи предопределил широкую популярность новых технологий отслеживания и локализации распространения вируса, однако вклад современных информационных технологий в повышение эффективности и безопасности деятельности системы здравоохранения был не менее важен. Среди положительно зарекомендовавших решений следует отметить:

– *расширение применения телемедицины.*

Перевод консультаций, не предполагающих проведения диагностических исследований и сложных медицинских манипуляций, в удаленную форму снижает риски внутрибольничного распространения инфекции, сохраняя доступность медицинской помощи. В период пандемии удаленные консультации могут использоваться для первичной маршрутизации пациентов (в частности, для направления в специализированные клиники больных с симптомами различных заболеваний), мониторинга состояния больных легкими формами новых инфекций, проходящих лечение на дому, и для лечения широкого спектра иных заболеваний, не требующих экстренного вмешательства. Наиболее полно преимуществами телемедицины вновь смогли воспользоваться страны, в которых процесс внедрения новых форм оказания медицинской помощи был начат до пандемии. Так, в Польше, где на момент начала пандемии действовала общедоступная интернет-платформа для получения удаленных услуг, в удаленной форме было проведено порядка 80% обычного числа консультаций¹.

Ключевую роль в темпах внедрения телемедицинских услуг сыграли наличие соответствующих норм в законодательстве и готовых технических решений для организации удаленного взаимодействия, а также информированность врачей и пациентов о возможностях удаленных консультаций. Для дополнительного стимулирования перевода максимального числа консультаций в удаленную форму все развитые страны временно ослабили требования к оказанию удаленных услуг, включая отмену ограничений на используемые

¹ Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle. Paris: OECD Publishing, 2020.

средства связи и местонахождение врача, первичную постановку диагноза и консультирование пациентов, ранее не наблюдавшихся у врача, особых условий оплаты в сравнении с очным приемом. Отдельные страны предоставили медицинским организациям возможность получения дополнительного финансирования на покрытие технических расходов, связанных с организацией удаленных консультаций.

В качестве частного случая расширения удаленных услуг, снижающего риски заражения при посещении медицинских организаций, может рассматриваться перевод в электронную форму документов, связанных с оказанием медицинской помощи: больничных листов, рецептов на лекарства, результатов анализов (в том числе тестов на новые инфекции) и т.д.;

– *автоматизация диагностики заболеваний.*

Несмотря на то что искусственный интеллект сегодня не в состоянии заменить врача, его применение способно существенно снизить нагрузку на медицинский персонал и уменьшить риск пропуска опасных патологий. Пандемия COVID-19 ускорила темпы внедрения систем для анализа результатов лучевых исследований и приложений для самодиагностики и мониторинга протекания заболевания, при этом впоследствии обе группы технологий были задействованы для выявления признаков иных заболеваний. Дальнейшая автоматизация иных направлений обеспечит сохранение высокой доступности первичной диагностики в условиях высокой эпидемической нагрузки и позволит смягчить долгосрочные последствия будущих эпидемий;

– *формирование базы научных данных о протекании нового заболевания.*

Электронные карты пациентов позволяют вести автоматизированный анализ особенностей первичной симптоматики, дальнейшего развития заболевания и реакции на различные методы лечения с учетом индивидуальных характеристик больных. Массовое внедрение данного инструмента ускорит разработку новых методов лечения и оценку их эффективности;

– *мониторинг и планирование распределения дефицитных ресурсов.*

Электронные системы мониторинга остатка ключевых ресурсов, необходимых для лечения больных COVID-19 (свободных коек в специализированных стационарах и палатах интенсивной терапии, резервов СИЗ, лекарственных препаратов и реагентов для тестирования), сыграли важную роль в смягчении дефицита ресурсов. Тем не менее в большинстве случаев их функционал ограничивался информированием лиц, принимающих решение, о возникающих проблемных зонах и имеющихся резервах, решения о перераспределении ресурсов принимались вручную. В будущем, по меньшей мере, часть таких решений (направление пациентов в больницы, где есть свободные места, отправка взятых образцов в наименее загруженные лаборатории) могут быть автоматизированы.

Политика в отношении новых технологий должна также предусматривать возможность ускоренного внедрения инновационных медицинских и технических решений в период эпидемии.

Планирование ответных мер

Важнейшим преимуществом Южной Кореи при столкновении с пандемией COVID-19 стало не столько наличие специализированных резервов, сколько готовность к оперативному развертыванию ответных мер. Большинство западных стран понесли дополнительные потери из-за задержек при принятии необходимых мер (объявление карантина, ввод запрета на экспорт ключевых ресурсов, изменение правил госпитализации и применения СИЗ) или их некорректной реализации (избыточное сокращение плановой медицинской помощи, мобилизация неприспособленных больниц, призыв врачей пожилого возраста). Предварительная проработка возможных механизмов ответной реакции и их регулярное обновление снизят данные риски при столкновении с будущими инфекциями.

7.4. Уроки пандемии

Опыт предыдущих вспышек новых инфекций позволяет предположить, что пандемия COVID-19 не станет единственным случаем прорыва потенциально опасного заболевания в развитые страны. Продолжающееся освоение ранее не исследованных природных областей обеспечивает постоянный приток новых патогенов животного происхождения, а расширение международных связей и концентрация населения в крупных городах благоприятствуют их быстрому распространению.

Уровень потерь при столкновении с последующими опасными инфекциями во многом будет зависеть от готовности национальных систем здравоохранения принять новые правила игры и признать необходимость трансформации. Конечной целью изменений является переход к здравоохранению «двойного назначения», способному одинаково эффективно работать как в обычных условиях, так и в условиях чрезвычайной ситуации. Эта способность должна обеспечиваться не столько путем расширения инфекционной службы, сколько за счет применения новых форм организации и оказания медицинской помощи.

Конкретный перечень необходимых реформ для каждой страны определяется особенностями ее действующей модели здравоохранения и слабыми местами, выявленными в ходе пандемии COVID-19. Для России таким уязвимым местом стала неготовность органов управления здравоохранением к полномасштабному взаимодействию с негосударственными субъектами – медицинскими и страховыми организациями, предприятиями смежных отраслей, волонтерами – и к новым подходам при оказании медицинской помощи. Опора преимущественно на госсектор и традиционные решения позволила быстро и эффективно мобилизовать систему на начальных этапах пандемии, однако на пике заболеваемости его ресурсов оказалось недостаточно. В результате снижение доступности медицинской помощи как для больных COVID-19, так и для больных хроническими заболеваниями оказалось сильнее и дольше, чем в большинстве развитых стран, а уровень избыточной смертности – выше.

Утвержденные отечественные программы повышения инфекционной безопасности вновь обращаются к традиционным решениям: формированию национальных резервов и улучшению оснащения профильных государственных больниц и лабораторий. Дальнейший отказ от расширения ответных мер угрожает снова увеличением разрыва между Россией и развитыми странами при каждой следующей вспышке инфекционных заболеваний.

8. Пандемия коронавируса и мировые тренды в развитии образования

Пандемия коронавируса стала огромным вызовом для системы образования. На пике первой волны COVID-19 школы, профессиональные учебные заведения и университеты были закрыты и более 1,8 млрд детей, подростков и молодых людей были переведены на дистанционное обучение в самых разных формах. Во-первых, массово произошел переход на заочное образование, когда тем или иным способом передавались учащимся задания, а затем они отправляли выполненные работы. Во-вторых, для многих школьников стали вновь работать радио- и телешколы, формат которых впервые появился в 60-е годы прошлого века, правда, в основном для получения дополнительных знаний. В-третьих, на собственно современное дистанционное образование перешли как школьники, так и студенты в тех странах или регионах, где достаточно выраженное развитие получили информационно-коммуникационные технологии и можно было использовать различные платформы видеоконференций, позволявшие преподавателям и обучающимся активно общаться в процессе занятий. Уже форматы перехода выявили, усилилось или закрепились неравенство стран, отдельных регионов внутри государств в получении образования различными группами обучающихся в период как первой, так и второй волны пандемии. Это неравенство может привести к долговременным последствиям социального, экономического, а возможно, и политического характера, существенно отразившись на будущем подрастающего поколения. Соответственно, проблема ликвидации последствий пандемии в образовании – в первую очередь в его качестве, объеме и разнообразии реализуемых программ (например, во всех странах резко снизилось освоение дополнительных образовательных программ детьми дошкольного и школьного возраста) – выходит в образовательной политике на первый план¹. Не менее важной становится задача снижения возросшего образовательного неравенства, в составе кото-

1 COVID-19 and Human Capital. Europe and Central Asia Economic Update. Office of the Chief Economist. Fall 2020. World Bank Group.

рого ярко проявилось и «цифровое неравенство», связанное с доступностью для образовательных организаций и обучающихся ИКТ.

Кроме того, пандемия коронавируса выявила определенную уязвимость многих стратегий развития как систем образования в целом, так и отдельных учебных заведений, которые до пандемии считались эффективными. После завершения пандемии встанет вопрос, возвращаться ли к указанным стратегиям или они должны быть пересмотрены. Для выбора будущих направлений развития необходимы анализ факторов, которые порождают эту уязвимость, и прогноз их действия в различных непредвиденных ситуациях. Другими словами, требуется оценить вероятность того, что в условиях непредвиденных обстоятельств сработает тот или иной фактор, который делает нестабильным положение либо системы образования, либо конкретных групп образовательных организаций. Кроме того, необходимо определить задачи и функции государства в обеспечении устойчивости образовательных систем к резкому изменению внешних условий их функционирования, прежде всего по отношению к тем уровням образования, получение которых (например, школьного) гарантировано населению и является обязательным. Соответственно, возникает требование выравнивания качества данного образования для всех социальных групп. Вместе с тем и по отношению к другим образовательным программам должна быть выработана политика ликвидации возникших дефицитов в освоении образовательных программ, поскольку в долгосрочном плане это может также влиять на социально-экономическое развитие как страны в целом, так и отдельных ее регионов, а внутри территорий – на те или иные группы подрастающего поколения.

8.1. Первая волна пандемии коронавируса и реакция на нее систем образования разных стран

Первая волна пандемии привела к полному или частичному закрытию учебных заведений. Как только Всемирная организация здравоохранения объявила о начале пандемии, обусловленной новой – ранее неизвестной – инфекцией, детские сады, школы, профессиональные учреждения и университеты стали закрываться, хотя еще не было известно ни о скорости распространения заболевания, ни о том, являются ли дети переносчиками болезни.

Уже 20 марта 2020 г. были закрыты полностью или частично образовательные организации в 135 странах, в том числе 124 государства закрыли школы по всей стране и 11 стран закрыли школы только в некоторых регионах. Закрытие всех школ в стране непосредственно затронуло почти 1,3 млрд учащихся во всем мире (72,9% общей их численности), в то время как закрытие школ только в некоторых регионах различных стран коснулось около 300 млн учащихся¹. Были закрыты на карантин и высшие учебные заведения по всему миру. К 18 марта 2020 г. вузы не посещало более 168,7 млн студентов².

1 Education: From disruption to recovery. UNESCO. URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>

2 Данные ЮНЕСКО на 18 марта 2020 г. См.: Global monitoring of school closures caused by COVID-19.

Школьники, учащиеся профессиональных учебных заведений и вузов были переведены на различные дистанционные формы обучения. К этим формам были отнесены: переход на заочное обучение; обучение с помощью радио- и телешкол; электронное обучение на основе дистанционных образовательных технологий (далее – дистанционное обучение, дистант). Только последний формат можно рассматривать как более-менее полноценную замену очному образованию. Но даже его многие родители школьников, сами школьники или студенты высших учебных заведений восприняли далеко не однозначно, считая, что при переходе в дистант качество образования ухудшается.

Для практико-ориентированных организаций профессионального образования потери в освоении материала были еще более значительными. Этим организациям пришлось срочно перестраивать свои учебные планы, чтобы дистанционно осваивались теоретические дисциплины в ситуации недоступности практических занятий. Но учащиеся этих учебных заведений в массе своей настроены на получение именно практических навыков и умений, поэтому большинство из них плохо усваивают теоретический материал, если он не подкреплен практикой.

С серьезной проблемой при переходе на дистанционное обучение столкнулись и практико-ориентированные вузы или практико-ориентированные факультеты/программы внутри университетов (медицинские и технические вузы, вузы транспорта и культуры, естественно-научные факультеты с большим объемом лабораторных работ в учебном процессе). Они также были вынуждены сосредоточиться на освоении теоретического материала в ущерб получению практических компетенций.

Все указанные проблемы значительно усугублялись неготовностью учительского и преподавательского корпусов к дистанционному преподаванию. Их попытки перенести в дистанционный формат традиционные очные технологии обучения не давали ожидаемых позитивных результатов, а методиками дистанционного преподавания подавляющая масса педагогов, как оказалось, не владела. Так, например, 70% преподавателей американских университетов никогда до пандемии не вели дистанционных занятий, не читали лекций в дистанционном формате¹. Аналогичная ситуация, если не хуже, была в среде школьных учителей даже в развитых странах: до 90% учителей этих стран не имели опыта дистанционного преподавания, несмотря на достаточно хорошее оснащение школ всем оборудованием и программным обеспечением, – по мнению учителей, в этом не было необходимости². При этом при подготовке к занятиям учителя школ, преподаватели профессиональных училищ и университетов активно пользовались ресурсами Интернета³. Другими словами, проблема была не в привлечении онлайн-материалов педагогическим корпусом развитых стран, а в отсутствии навыков его дистанционного применения. До пандемии дистанционные технологии использовались

1 URL: <https://knife.media/universities-and-covid/>

2 Education at a Glance, 2020; OECD, 2020/

3 Там же.

в очень ограниченном объеме для ведения занятий в отдаленных территориях при дефиците учителей или при обучении детей, которые в силу разных причин находились (находятся) на домашнем обучении. Соответственно, потребности в массовом использовании дистанционного формата не было, и он развивался крайне медленно, оставаясь дополнительным инструментом, но никак не основным.

Пандемия практически мгновенно изменила ситуацию, большинство или все образовательные организации на всех уровнях образования перешли на дистанционное обучение. Очное обучение если и осталось, то в крайне ограниченных масштабах.

С первых дней объявленной пандемии ОЭСР и ЮНЕСКО стали отслеживать ситуацию в образовании¹. Они давали сведения о закрытии школ и переводе учащихся на дистант. Одновременно обе указанные организации развернули масштабную работу по обмену опытом между странами, регионами и школами по работе в новых условиях. Были созданы онлайн-площадки по обмену опытом руководителей систем образования разного уровня, директоров учебных заведений и учителей. Вебинары велись постоянно, команды экспертов готовили материалы и ответы на многочисленные вопросы педагогов. Вместе с тем эффективность этой деятельности не может оцениваться как высокая, поскольку, как и в медицине при борьбе с пандемией, опыт дистанционного обучения нарабатывался с практикой, поэтому рекомендации постоянно менялись и уточнялись. Кроме того, было достаточно сложно отследить, насколько эти рекомендации доходили до учителей или преподавателей, которые были вынуждены на ходу изобретать способы и методы дистанционного обучения, искать и готовить учебные материалы, отлаживать обратную связь с учащимися. Очень быстро выявилась проблема «цифрового неравенства», когда часть обучающихся не имели технических средств для обучения в дистанте. Власти реагировали на это закупкой либо стационарных компьютеров (как правило, дешевых), либо ноутбуков и планшетов (недорогих). После этого возникали новые проблемы, поскольку нередко эти устройства не позволяли устанавливать те программы, которые требовались для нормальной дистанционной работы. У учителей и преподавателей также возникли проблемы с обновлением программного обеспечения, многие педагоги не знали, как им пользоваться. Возникли «летучие» бригады IT-волонтеров и/или IT-специалистов, которые устанавливали необходимые программы и обучали работе с ними, обеспечивали консультации педагогов по телефону, электронной почте или в чатах. Во многих случаях учителям приходилось вести уроки из школ, поскольку только так удавалось обеспечить техническую поддержку. В вузах развитых стран ситуация была лучше: преподаватели, как правило, могли работать из дома, хотя и им нередко требовалась помощь при освоении тех или иных компьютерных программ.

Следует отметить, что, например, Сингапур, закрыв все учебные заведения, не стал сразу организовывать дистанционное обучение, несмотря на

1 Education: From disruption to recovery. UNESCO. URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/>

весьма небольшие размеры системы образования. В течение месяца новая ситуация осмысливалась, искались оптимальные пути решения проблемы, и только тогда, когда были оценены имеющиеся в системе образования ресурсы, найдены узкие места, подготовлены учебные материалы и методики, обучены, хотя и наскоро, учителя и преподаватели, т.е. выработана понятная всем участникам (разъясненная всем участникам) стратегия действий, был совершен переход на дистант.

Напротив, Израиль, который фактически первым закрыл все учебные заведения, очень быстро перешел к дистанционному обучению, обеспечив всех учащихся необходимой техникой и программным обеспечением и организовав занятия на всех уровнях образования по четкому расписанию. Каждый день учителя, преподаватели профессиональных учебных заведений и университетов начинали занятия в 8:00 и заканчивали в 13:30. Родители детей дошкольного и младшего школьного возраста в период карантина работали дома либо в случае, если организовать удаленную работу не было возможности, кто-то из родителей получал отпуск. Этот отпуск оплачивал Институт национального страхования¹.

В развивающихся странах, на которые обращается значительно меньшее внимание, ситуация с переходом на дистанционное обучение была ожидаемо тяжелой. В основном либо занятия просто прекращались, либо учителя разносили учащимся задания, а потом собирали выполненные работы. В крупных городах старались организовать дистант, но получалось это в основном в богатых районах; в бедных районах у учащихся не было никаких технических средств, кроме телефонов (но не у всех). Обеспечить раздачу необходимой техники власти были не в состоянии, поэтому «цифровое неравенство» проявляло себя в полной мере.

Университеты США, Канады, ЕС, Австралии и Новой Зеландии действовали синхронно: объявление о начале пандемии в указанных странах практически совпало с началом пасхальных каникул. Соответственно, студенты разъехались по домам с тем, чтобы после каникул не возвращаться в кампусы. Проблема возникла в основном с иностранными студентами, которые не собирались возвращаться в свои страны. Им большинство университетов помогло снять жилье вне кампуса. Однако правительства многих стран выступили с требованиями, чтобы иностранные студенты покинули страну во избежание непредвиденного развития пандемической ситуации. Хотя иностранные студенты имеют медицинские страховки, в начале пандемии было непонятно, покроют ли эти страховки затраты на лечение COVID-19. Кроме того, основной заботой властей в тот период было не допустить коллапса национальных систем здравоохранения, критически не готовых к лечению массовой инфекции. Поэтому они предпочитали, чтобы иностранцы как можно быстрее покинули их страны. Вместе с тем правительства разных стран практически с самого начала пандемии стали оказывать университетам финансовую помощь, понимая, что те оказались в трудном экономическом положении. Уже в апре-

1 Education: From disruption to recovery. UNESCO. URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>

ле правительство США выделило университетам 14 млрд долл. Кроме того, в США более 1 млрд долл. было зарезервировано для вузов, в которых обучаются национальные меньшинства и значительное число бедных студентов, поскольку в связи с пандемией в этих университетах возникли серьезные финансовые проблемы: для перевода курсов в дистанционный режим, возврата платы за проживание и других сборов им необходимо было дополнительное финансирование¹. Однако, по мнению университетов, размер предоставленной помощи не соответствовал нуждам системы высшего образования.

В Великобритании переход к дистанционному обучению в период первой волны пандемии привел к выраженному недовольству студентов, которые посчитали дистант менее качественным образованием по сравнению с очной формой. При этом студенты не хотели считаться с дополнительными расходами университетов по обеспечению дистанционной формы обучения. Вместе с тем для многих студентов большой проблемой стало возвращение по месту жительства, если они не могли по разным причинам проживать с родителями. Аренда жилья и оплата доступа в Интернет стали теми тратами, которые они не могли себе позволить². В то же время университеты теряли средства, которые они получали за проживание студентов в кампусе, а также многие дополнительные доходы (например, доходы от проведения конференций). При этом такие университеты, как Кембридж и Оксфорд, выделили дополнительные стипендии для собственных и иностранных студентов с целью компенсировать стоимость проживания в осеннем семестре 2020/2021 учебного года. Эта мера была целесообразна, по их мнению, чтобы не потерять прежде всего контингент иностранных студентов, доля которых в указанных университетах составила в 2019 г. (т.е. перед пандемией) 40% и 37% соответственно³.

Вузы практически всех развитых стран в первую волну пандемии пошли либо на отмену экзаменов для студентов в весеннюю сессию, либо на автоматический зачет на основе текущих оценок или частичный перенос на следующий учебный год. Предполагалось также, что при продолжении карантина и дистанционного обучения студенты, которые не будут иметь возможность сдать экзамены дистанционно, смогут сдать их в первом триместре следующего учебного года.

Экзамены докторантуры (PhD), MBA и других программ, подразумевавших исключительно очный формат, были перенесены на осень 2020 г.

Для студентов выпускных курсов, которые к началу карантина уже подали заявления о приеме на работу, университеты готовы были предоставить выписку с текущими оценками и обязательство по выдаче дипломов не позднее сентября 2020 г.

1 IAU (2020) The Impact of COVID-19 on Higher Education around the World. URL: <https://iau-aiu.net/Covid19-Higher-Education-challenges-and-responses>; см. также: Реакция систем высшего образования и национальных правительств на вызовы пандемии. М.: РСМД, 2020.

2 Даже при возвращении платы за проживание в кампусе это не покрывало оплату съемного жилья и доступа в Интернет.

3 Данные Шанхайского рейтинга (ARWU) 2019 г.

В дополнение к этому были продлены стипендии и гранты для аспирантов и магистров, задействованных в исследовательских проектах¹.

В целом и руководство систем высшего образования, и руководство университетов полагали, что они смогут вернуться к очным занятиям осенью 2020 г., поэтому многие страны не считали необходимым разрабатывать и реализовывать программы финансовой помощи высшим учебным заведениям. Прежде всего это было характерно для европейских стран с высокой долей государственного финансирования высшей школы.

В то же время ряд крупных университетов, например Кембриджский, достаточно быстро заявили, что лекционные занятия в них продлятся в дистанционном режиме, скорее всего, до лета 2021 г., поскольку раньше погасить пандемию не удастся.

Таким образом, уже в первую волну пандемии выделился пул университетов, которые стали выработать среднесрочные стратегии своих действий, а не реагировать на происходящее ситуативно. К числу таких университетов относится, в частности, Оксфорд, который начал масштабные работы по разработке вакцины от коронавируса, соответственно, была проведена экспертная работа по оценке потенциальной продолжительности пандемии.

На оценку этими университетами положения с коронавирусом стали ориентироваться и высшие учебные заведения других, в том числе развивающихся, стран², с тем чтобы максимально подготовиться к следующему учебному году и снизить свои расходы в условиях шокового сокращения доходов. При этом переход на дистанционное обучение потребовал от университетов, как было отмечено, значительных затрат при падении доходов.

8.2. Вторая волна пандемии коронавируса – особенности реакции систем образования

Резкое снижение заболеваемости коронавирусом летом 2020 г. привело к ослаблению мер по противодействию инфекции. Во многом это объяснялось усталостью населения в разных странах от карантина, а также его тяжелыми последствиями для экономики. Видимо, поэтому все государства достаточно плохо подготовились ко второй волне пандемии, хотя ее наступление предсказывали эпидемиологи³. В большинстве стран перешли к очному обучению школьников, хотя и с соблюдением санитарных мер, прежде всего социальной дистанции. Во многом очная форма обучения школьников была обусловлена фактическим провалом дистанционного обучения, во всяком случае, его низкой эффективностью или даже выпадением значительного числа учащихся из учебного процесса, если организация дистанта по тем или иным причинам была невозможна. Заочное обучение, особенно в младших классах школы, привело к тому, что дети фактически не освоили учебную программу. Радио- и телешколы были лишь суррогатом очного обучения. Более или менее пол-

1 Реакция систем высшего образования и национальных правительств на вызовы пандемии. М.: РСМД, 2020.

2 В том числе Индии, Бразилии, ЮАР.

3 URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/404363-chto-izvestno-o-vtoroy-volne-koronavirusa-ichem-ona-opasna>

ноценный дистант был доступен только в развитых странах, но и там далеко не во всех регионах.

За время летних каникул нигде не было организовано серьезного обучения учителей ведению дистанционных уроков, поскольку считалось, что учителя нуждаются в отдыхе, так как они были сильно перегружены весной. Но наиболее существенной причиной возврата к очному обучению была необходимость перезапуска экономики после локдаунов. Взрослые должны были в полном объеме выйти на работу, а оставлять детей до 12 лет без присмотра во многих странах запрещено. Это привело к тому, что дети до 12 лет включительно вернулись в школы в обязательном порядке. Что касается учащихся старше 12 лет, то региональные или муниципальные власти самостоятельно принимали решение, в каком формате эти подростки будут учиться. Таким образом, выбор формы обучения принимался уже не только с учетом эпидемиологической ситуации, но и исходя из экономических потребностей. Вместе с тем следует отметить, что значительная часть работников в развитых странах не вышли на работу в офисы. Это были в первую очередь женщины, которые предпочли или работать удаленно, или даже уйти с работы для того, чтобы ребенок (дети) не посещал школу, а учился дома дистанционно. Такой выбор был сделан из опасений, что ребенок может заболеть COVID-19 (хотя считается, что дети либо не болеют, либо болеют легко) или стать переносчиком вируса, что опасно для остальных членов семьи. Поэтому в развитых странах дистанционное обучение, несмотря на скептическое отношение к нему как учителей, так и родителей, в сентябре – декабре 2020 г. и в начале 2021 г. продолжало превалировать над очной формой образования. При этом, по расчетам Всемирного банка, «отлучение» от очного обучения учащихся школ даже на сравнительно короткий срок (3–6 месяцев) может привести к потере во взрослой жизни дохода нынешними школьниками в среднем в размере не менее 2,5%¹.

Что касается высшего образования, то, как уже было отмечено, большинство университетов еще весной приняли решение о дистанционном чтении лекций студентам и проведении практических занятий в малых группах там, где без этого было не обойтись. Семинары по гуманитарным и социально-экономическим дисциплинам, которые не требуют использования лабораторного оборудования, в основном проводились в удаленном формате.

Что касается иностранных студентов, то произошло существенное сокращение и приема, и контингентов. При этом в 2020/2021 учебном году университеты пытаются работать с иностранными студентами дистанционно. Но это получается далеко не всегда, так как во многих странах, откуда эти студенты прибыли, Интернет развит недостаточно для использования в учебном процессе современных дистанционных технологий. В результате вместо современного дистанта обучение сводится к получению заочного образования, когда по электронной почте студенту посылаются задания, а затем тем же

1 COVID-19 and Human Capital. Europe and Central Asia Economic Update. Office of the Chief Economist. Fall 2020. World Bank Group.

путем собираются выполненные работы. Однако такое образование менее привлекательно для иностранных студентов даже при существенном снижении платы за обучение и значительной экономии средств за счет проживания на родине, как правило, в родительской семье. Снижение привлекательности связано с тем, что, во-первых, для некоторых категорий студентов, например китайских, обучение в престижных (и очень дорогих!) западных университетах оплачивалось государством, поэтому студенты не ощущают значительной экономии при переходе на дистанционное обучение. Во-вторых, одним из мотивов получения высшего образования в престижных западных университетах являлось стремление устроиться в стране обучения на работу после окончания учебы; при переходе на дистант этот мотив, один из самых сильных, потерял свое значение (или, по крайней мере, его значение снизилось). В-третьих, если иностранный студент после очного обучения в престижном университете возвращался на родину, он мог рассчитывать на хорошее трудоустройство; дистанционное обучение (которое нередко является чисто заочным) невысоко ценится у местных работодателей, даже если формально оно получено в престижном университете. Другими словами, на очном образовании престижного университета стоит знак качества, на дистанционном – такой знак пока отсутствует.

В связи с этим если летом 2020 г., согласно опросу консалтингового (рейтингового) агентства QS, только один из 10 иностранных студентов не планировал вернуться на учебу в зарубежный университет, то в конце осени 2020 г. – 4–5 человек (рис. 8.1).

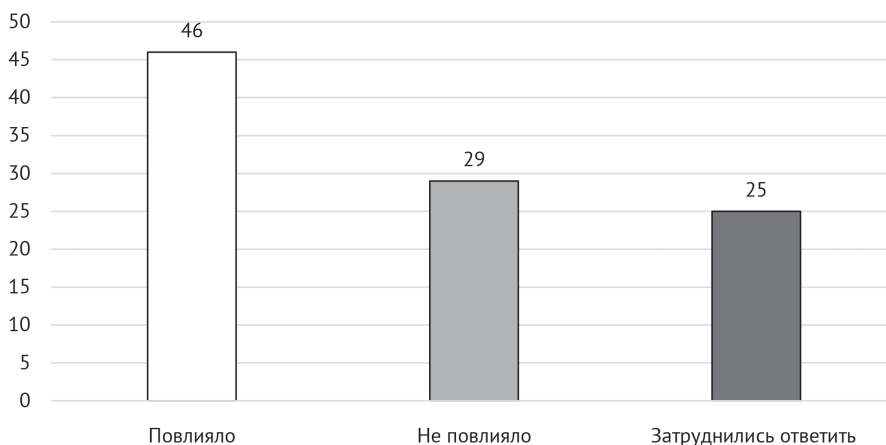


Рис. 8.1. Влияние пандемии коронавируса на планы студентов по обучению за рубежом

Источник: QS (2020b) How COVID-19 is Impacting Prospective International Students Across the Globe. URL: <https://www.qs.com/portfolio-items/how-covid-19-is-impacting-prospective-international-students-across-theglobe/>

Сокращение численности иностранных студентов (пока, как считается, временное) в ведущих университетах прежде всего англосаксонских стран – США, Великобритании, Австралии – крайне серьезно повлияло на их финансовое положение. При этом указанные университеты, как правило, имеют значительные «подушки безопасности» в виде эндаумент-фондов и возможность брать займы на выгодных условиях. Тем не менее удар по их материальному положению был весьма ощутимым. Согласно отчету Института фискальных исследований, британские университеты потеряют четверть годового дохода, причем элитные вузы пострадают больше всего. Четыре ведущих австралийских университета – Нового Южного Уэльса, Сиднея, Мельбурна и Монаша – получают больше трети своих доходов благодаря иностранным студентам, т.е. они лишатся этих поступлений¹.

В итоге в результате пандемии в наиболее шатком финансовом положении оказываются университеты, находящиеся в середине или в конце рейтинга лучших вузов мира, особенно те из них, которым удалось привлечь большое количество иностранных студентов².

Правда, еще до начала коронакризиса из-за недостаточного количества абитуриентов в США закрылось примеров 50 колледжей. С учетом того что в США четыре с лишним тысячи университетов, это небольшой показатель. Однако тенденция, по мнению руководства университетов, будет лишь усиливаться, так как университеты и колледжи продолжают терять доходы.

В 2020/2021 учебном году во многих университетах произошло заметное сокращение студенческих контингентов в целом, а не только численности иностранных студентов. В середине октября 2020 г. Национальный центр обмена информацией для студентов в США заявил, что учебу в университетах в новом учебном году продолжило на 4% меньше студентов, а первокурсников оказалось на 16% меньше по сравнению с предыдущим годом. В то время как набор студентов в колледжи с четырехлетним обучением практически не изменился, прием в общественные колледжи снизился в целом на 9%, а в местные колледжи – на 23%. В общественных колледжах основную массу учащихся составляют студенты из семей с низкими доходами. Многие из них сталкиваются с трудностями в получении доступа к технологиям, необходимым для дистанционного обучения. Кроме того, сокращению численности студентов могла способствовать и сложность перевода программ практико-ориентированной профессиональной подготовки в дистанционный режим³.

В новом учебном году для предотвращения развития негативного сценария университеты США запросили помощи у федерального правительства в размере более 50 млрд долл., университеты Великобритании – в размере 3,2 млрд ф. ст.⁴.

1 URL: <https://knife.media/universities-and-covid/>

2 Реакция систем высшего образования и национальных правительств на вызовы пандемии. М.: РСМД, 2020.

3 Там же.

4 URL: <https://knife.media/universities-and-covid/>

В то же время ведущие вузы мира активно стараются удержать, даже с финансовыми потерями, иностранных студентов и привлечь иностранных абитуриентов. Для этого они предпринимают следующие шаги:

- проведение собственных экзаменов по английскому языку для абитуриентов (8%);
- перенос дат приема документов для абитуриентов (17%);
- перенос дат начала занятий для студентов (19%)¹.

В принципе, дистанционное обучение побудило университеты к созданию (развитию) собственных систем прокторинга при сдаче экзаменов на знание английского языка в отличие, например, от использования результатов такого международного экзамена, как TOEFL, а также при сдаче экзаменов и зачетов, проходящих в дистанционном режиме.

По исследованию Международной ассоциации университетов, высшие учебные заведения стали менять свои стратегии относительно развития дистанционных курсов уже перед началом 2020/2021 учебного год (рис. 8.2).

Таким образом, 60% университетов стали активно разрабатывать стратегии виртуальной мобильности и готовить преподавателей для работы с иностранными студентами в дистанционном режиме с использованием различных



Рис. 8.2. Готовность университетов к развитию дистанционного обучения и виртуальной мобильности иностранных студентов, %

Источник: IAU (2020) The Impact of COVID-19 on Higher Education around the World. URL: <https://iau-aiu.net/Covid19-Higher-Education-challenges-and-responses>

¹ IAU (2020) The Impact of COVID-19 on Higher Education around the World. URL: <https://iau-aiu.net/Covid19-Higher-Education-challenges-and-responses>

ных цифровых платформ. Вместе с тем треть опрошенных университетов оказались не готовы к новому вызову и пока не планируют развитие дистанционного обучения для иностранных студентов, еще 4% высших учебных заведений в момент опроса находились в поиске приемлемого решения. Во многом переход к виртуальной мобильности иностранных студентов сопряжен для многих университетов с дополнительными расходами, и значительная часть из них к этим затратам оказалась не готова.

В целом же университетам в последнее время приходится достаточно оперативно перестраивать свою деятельность, чтобы снизить потери в контингентах (и иностранных студентов, и своих собственных) как в силу ограничений на мобильность, так и в связи с ухудшением экономического положения значительных групп населения, которые не способны или не готовы в новой ситуации платить за высшее образование, в том числе брать образовательные кредиты.

Таким образом, пандемия коронавируса выявила сильную финансовую уязвимость ведущих вузов развитых стран, прежде всего США, Великобритании и Австралии, связанную с массированным привлечением иностранных студентов. Как было отмечено, на восполнение понесенных потерь в доходах им потребуется несколько лет. Кроме того, многие университеты указанных стран вынуждены в настоящее время принимать меры жесткой экономии и/или увольнять часть персонала. Так, Союз университетов и колледжей (UCU) Великобритании последние месяцы борется с потенциальной потерей рабочих мест в Университете Восточного Лондона, а также в Голдсмитс¹ и Доме Сената Лондонского университета. Помимо этого, планируется сокращение сотрудников и в других университетах, в том числе Ливерпуля, Лидса, Лестера, Саутгемптона, Солента, Брайтона и Данди².

Тяжелая ситуация сложилась также в университетах и колледжах США, в которых с февраля 2020 г. численность персонала сократилась на 13%, или примерно на 650 тыс. человек³. Всего в университетах и колледжах США на начало 2020 г. было занято более 5 млн человек, что составляло 3,3% занятого населения страны.

Что касается Европейского союза, то исследования, проведенные в Нидерландах и соседних странах, показали, что высшее образование и в ЕС испытывало в первую волну и продолжает испытывать во вторую волну пандемии большие материальные затруднения⁴. Тем не менее в тех странах, где высшее образование в основном финансируется государством (Германия, Франция), экономическое положение университетов было лучше, чем в англосаксонских странах, где студенты платят за обучение.

Еще одна проблема, связанная с финансовой устойчивостью, – это доходы ведущих университетов от научных исследований и разработок. Пандемия

1 Голдсмитс – колледж Лондонского университета.

2 URL: <https://www.theguardian.com/education/2021/jan/22/despicable-in-a-pandemic-fury-as-10-uk-universities-plan-job-cuts>

3 Реакция систем высшего образования и национальных правительств на вызовы пандемии. М.: РСМД, 2020.

4 Там же.

существенно повлияла на сектор исследований: приостановлены академические обмены, отложены очные международные научные конференции, большинство научных проектов как национального, так и международного характера не могли быть завершены вовремя. Соответственно, доходы сократились, и встал вопрос об оплате труда научных работников, которые не имели возможности вести научную работу. Во многом то обстоятельство, что часть научных работников обычно ведут занятия со студентами (т.е. являются и преподавателями) и продолжали это делать, когда не могли вести научные исследования, смягчило проблему, но полностью ее не решило.

Вместе с тем научная коммуникация как в первую, так и во вторую волну COVID-19 стала более интенсивной, но перешла в дистанционный формат.

В анализе и рекомендациях Европейской ассоциации университетов (EUA) указано, что в ближайшем будущем можно ожидать следующих негативных последствий пандемии коронавируса для систем высшего образования стран ЕС в целом и для отдельных высших учебных заведений¹:

- сократится финансирование университетов, при этом национальные министерства образования должны будут продумывать механизмы их финансирования;
- усилится конкуренция за гранты на исследования. В частности, увеличится конкуренция по программам ERASMUS+ и Horizon 2020;
- будет происходить снижение количества иностранных студентов и, соответственно, доходов от международной деятельности вузов;
- увеличится плата за обучение для иностранных студентов (особенно для студентов не из стран ЕС);
- в связи с кризисом европейские компании, сотрудничающие с университетами, сократят затраты на исследования и разработки;
- в связи с невозможностью работать в лабораториях увеличатся сроки выполнения исследовательских проектов;
- сократятся доходы университетов от другой деятельности (предоставление помещений вузов для мероприятий, организация конференций и других общественных мероприятий);
- усилится расслоение между вузами европейской зоны: такие страны, как Германия, Дания, Швейцария, увеличивают их финансирование, а Чехия, Румыния, Словакия и Ирландия уменьшают финансирование;
- возрастут затраты на цифровизацию обучения и преподавания;
- значимость эффективности преподавания, научных исследований и других видов деятельности вузов возрастет;
- в связи с нехваткой государственного финансирования, возможно, будет наблюдаться тенденция слияния университетов.

Кроме того, опрос EUA показал, что «подавляющее большинство учебных заведений предполагают после кризиса изучить новые способы обучения

1 The Impact of the COVID-19 crisis on university funding in Europe, EUA. 2020. URL: <https://eua.eu/resources/publications/927:the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-university-funding-in-europe.html>

(87%) и расширить возможности использования цифровых технологий (70%)»¹.

Таким образом, системы образования разных стран показали сходную реакцию на пандемию коронавируса как в первую, так и во вторую волну. Основные различия в решениях правительств и региональных властей, а также в их действиях были обусловлены наличием или отсутствием необходимых ресурсов. Соответственно, результатом пандемии будет возросшее неравенство между системами образования развитых и развивающихся стран. В то же время усилится дифференциация положения школ и университетов в странах ЕС, в разных штатах США. Еще большая дифференциация будет наблюдаться как между развивающимися странами, так и в регионах этих стран. Это означает, что с окончанием пандемии должна быть проведена большая работа по снижению этого неравенства, поэтому уже в настоящее время необходимы анализ ситуации с ростом неравенства в образовании, определение необходимых мероприятий, а также оценка потребности в кадровых и финансовых ресурсах.

8.3. Российское образование в первую и вторую волны пандемии

Российская система образования в период пандемии продемонстрировала фактически те же действия, что и в других странах. Уже в середине марта 2020 г. началось закрытие школ, которое осуществлялось с учетом эпидемиологической ситуации в регионах страны. Что касается вузов, то они практически одномоментно были закрыты, и уже с 23 марта 2020 г. их персонал был переведен на удаленный формат работы, а образовательный процесс стал осуществляться дистанционно. При этом, как и в других странах, для одних учебных заведений дистант означал переход на заочную форму обучения, а в других смогли организовать полноценное дистанционное обучение, сохранив контакт преподавателей и студентов на различных платформах видеоконференций, в третьих формат был смешанным: часть учебного процесса осуществлялась заочно, часть – дистанционно.

Школьное образование в России прошло в период пандемии два этапа. Во время первой волны школы закрывались полностью, что привело к большим трудностям в дистанционном обучении детей. В период второй волны пандемии осенью 2020 г. учащиеся 1–5-х классов продолжали посещать школу, 6–11-х классов учились удаленно. Это привело к тому, что финансовые потери государственных и муниципальных школ были минимизированы, при этом частные школы понесли значительные потери (от трети до половины своих доходов). Вместе с тем школы, в которых проводилось много платных дополнительных занятий, что значительно повышало их привлекательность для семей (весь «пакет» образовательных услуг школьники получали в одном

¹ The Impact of the COVID-19 crisis on university funding in Europe, EUA. 2020. URL: <https://eua.eu/resources/publications/927:the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-university-funding-in-europe.html>

месте), также недополучили, по нашим оценкам, примерно 15–20% внебюджетных доходов.

В системе среднего профессионального образования серьезно пострадали частный сектор, а также государственные профессиональные образовательные организации (ПОО) с большой долей платных студентов или значительной долей платных образовательных услуг.

Организации среднего профессионального образования, попавшие под эгиду (патронат) WorldSkills¹ Russia и значительно лучше финансируемые по сравнению с остальными ПОО, легче прошли первую волну пандемии и, получая еще поддержку из национального проекта «Образование», неплохо справляются со второй волной. В то же время в регионах начались процессы по концентрации ресурсов учебных заведений СПО, развитию сетевой формы обучения, поскольку в одиночку эти организации не могли обеспечить введение дистанционного формата обучения.

Что касается высшего образования, то в этой сфере, как было отмечено, пандемия коронавируса породила несколько реакций при переходе на дистант. 20% вузов фактически перешли не на дистанционную, а на заочную форму обучения. Для организации дистанционного обучения у них не было ни организационных, ни материальных ресурсов. Еще примерно 60–65% вузов стали работать в смешанном формате: частично дистанционно, частично заочно. При этом пропорции указанного совмещения были разные, но в целом преобладала заочная форма. И только 15–20% вузов (ведущие вузы) смогли организовать достаточно полноценное дистанционное обучение, затратив на это значительные объемы своих внебюджетных средств.

Это создало для них ситуацию финансовой неопределенности, особенно в первую волну пандемии, поскольку в тот момент сложно было оценить, каково будет снижение поступлений от оплаты обучения, в том числе от иностранных студентов, которые вынуждены были вернуться к себе на родину, от иногородних студентов, вернувшихся домой, а также от нового платного приема, так как была вероятность переориентации абитуриентов на вузы своего региона. Кроме того, некоторые платные студенты потеряли подработки (работу), за счет которых они полностью или частично оплачивали свое обучение. К этому добавилась и потеря подработки (работы) у части бюджетных студентов, которым она позволяла оплачивать их расходы в столичных городах или региональных столицах, где расположены ведущие вузы.

Таким образом, у этой категории высших учебных заведений резко выросли расходы при падении доходов. Одновременно именно ведущие вузы прежде всего столкнулись с требованием снижения платы при переходе на дистанционное обучение, равно как и американские, британские и австралийские университеты². Дело в том, что в ведущих вузах разница между очным и дистанционным обучением наиболее выражена, хотя они сохранили

1 WorldSkills – международная некоммерческая организация, цель которой состоит в популяризации рабочих профессий, в повышении статуса и стандартов профессиональной подготовки, в повышении квалификации специалистов рабочих профессий по всему миру.

2 URL: <https://knife.media/universities-and-covid/>

почти все занятия (исключение составляют практико-ориентированные вузы или факультеты), когда преподаватель входит в контакт со студентами, пусть и в Интернете на одной из платформ Moodle, Zoom, MSTeams или др. Тем не менее качество дистанционного преподавания даже у сильного преподавателя все же ниже очного в силу отсутствия невербальных составляющих его общения с аудиторией, особенно если он не видит полностью аудиторию на интернет-лекциях или семинарах. А такая ситуация пока является широко распространенной. При этом, как правило, нагрузка на преподавателей в период пандемии сильно возросла, поскольку им пришлось методически перерабатывать свои материалы для их дистанционного использования. Выросла и нагрузка на административный персонал, так как необходимо было в новых условиях по-другому выстраивать все организационные процедуры. Соответственно, ведущие вузы практически не имели возможностей для экономии (хотя многие студенты считают, что вузы могли экономить) при резком росте расходов. Поэтому вузы отказываются снижать плату за обучение без компенсации их затрат со стороны государства. В противном случае их финансовое положение серьезно ухудшится. Они и так сильно пострадали, поскольку лишились полностью или частично иностранных студентов, доля которых в ведущих российских вузах составляла в 2019 г. от 9% (НИУ ВШЭ) до 25% (МГУ).

Что касается средних вузов, то перестройка их деятельности была не столь выраженной, а в слабых вузах – минимальной. Но у них и так мало ресурсов для развития, поэтому для них снижение платы за обучение также неприемлемо. Вместе с тем в конце 2020 г. вопрос о снижении платы за обучение, как и задача трудоустройства студентов и выпускников в самих вузах (создание для них дополнительных рабочих мест), стал все больше акцентироваться в публичном пространстве. Однако без помощи государства обе эти меры могут негативно повлиять на финансовую устойчивость высшей школы, включая ведущие университеты (как было показано выше, такие же проблемы стоят перед ведущими зарубежными вузами, и они просят помощи у своих правительств).

В целом в последний год значительно выросла потребность вузов в дополнительных бюджетных средствах, которые необходимы для того, чтобы вузы смогли осуществить следующие меры:

- развитие цифровой образовательной среды в тех вузах, где она развита недостаточно (закупка оборудования и программного обеспечения, наем ИТ-специалистов для обслуживания указанного оборудования, оснащение преподавателей и студентов необходимыми техническими устройствами, повышение квалификации административно-управленческого персонала и профессорско-преподавательского состава и т.п.);
- создание в вузах дополнительных рабочих мест для студентов и выпускников в научных и учебных подразделениях;
- развитие национальной и вузовских систем прокторинга;
- разработка онлайн-курсов (не менее 5000 курсов);

- увеличение бюджетного приема (например, до 65% от численности выпускников школ);
- поддержка образовательного кредитования и ряд других.

При снижении платы за обучение государству придется также компенсировать вузам недополученные от студентов внебюджетные средства.

Пандемия коронавируса, ухудшив в том числе материальное положение семей и ситуацию на рынке труда, привела к тому, что многие родители предпочли, чтобы их дети пошли учиться в профессиональные образовательные организации. Увеличение потока выпускников 9-го класса в систему среднего профессионального образования наблюдается уже несколько лет. Но в 2020 г. резко вырос поток в ПОО и выпускников 11-го класса. Во многом это было связано с изменением условий сдачи ЕГЭ в 2020 г.: в пандемию его должны были сдавать только те выпускники школ, которые собирались поступать в вузы. Остальные получали аттестат зрелости по текущим оценкам. Это во многом и обусловило выбор семей 11-классников в пользу ПОО. Вопрос дальнейшей образовательной траектории молодежи будет решаться этими семьями по окончании пандемии и после появления большей ясности в семейных доходах.

Следует также отметить, что система ПОО, будучи практико-ориентированной, еще хуже приспособлена к дистанционному обучению по сравнению со школой. Не говоря уже о том, что все последние годы именно эта система при росте контингента была хронически недофинансирована. Это означает, что переориентация семей на обучение детей в ПОО может дорого обойтись и им, и обществу в целом: серьезные потери в качестве образования, скорее всего, приведут к дальнейшему снижению темпов экономического роста в постпандемийный период, а также к дальнейшему снижению благосостояния населения.

Пандемия коронавируса выявила в России, как и в других странах, острую проблему «цифрового неравенства» обучающихся на всех уровнях системы образования. При этом в основном подчеркивается связь такого неравенства с материальным неравенством семей детей и молодежи. Однако представляется, что проблема значительно глубже и связана не только с материальным положением семей, но и с дифференциацией российских регионов по обеспечению доступа домохозяйств к широкополосному Интернету, по скорости Интернета в различных учебных заведениях. Россия и здесь не одинока. Опрос, проведенный в июне 2020 г. во Франции, показал, что 50 тыс. студентов не могли учиться из-за плохого доступа к Интернету. Опрос Национального союза студентов Великобритании выявил, что в июле 2020 г. 27% студентов британских университетов не могли получить доступ к дистанционному обучению во время карантина. В Австралии 13% домохозяйств не имеют подключения к высокоскоростному Интернету, а в США – 6%. В России, по данным Росстата за 2019 г., в среднем по Российской Федерации не имели доступа к широкополосному Интернету 26,4% домохозяйств, при этом даже в Москве – 13,4%. В Ярославской области, которая входит в Центральный федеральный округ, указанного доступа в 2019 г. не имели 40,7% домохозяйств.

В СЗФО худший показатель был у Новгородской области, где 37,7% домохозяйств не имели доступа к быстрому Интернету, в ЮФО – у Республики Калмыкия (43,8%), в СКФО – у Республики Дагестан (36,8%), в ПФО – у Республики Мордовия (39,1%), в УФО – у Курганской области (44,0%), в СФО1 – у Республики Хакасия (46,5%), в ДФО – у Чукотского АО (49,4%) и Забайкальского края (41,6%).

Таким образом, «цифровое неравенство» начинается с уровня общего образования, поскольку дети из домохозяйств, у которых не было (и нет) доступа к широкополосному Интернету, просто не могут учиться удаленно. При отсутствии такого доступа в школах (прежде всего в сельских) учителя, не имевшие дома широкополосного Интернета, были не в состоянии вести занятия, используя школьную инфраструктуру.

В организациях СПО и вузах доступность широкополосного Интернета значительно выше, но при переходе на дистанционный формат обучения далеко не все студенты могли учиться, а часть преподавателей не могли учить, не имея возможности пользоваться оборудованием и доступом в Интернет учебных заведений. Таким образом, цифровая инфраструктура учебных заведений при очном обучении до известной степени снижала или даже ликвидировала «цифровое неравенство», а дистант его увеличил. Соответственно, попытка решения данной проблемы только за счет раздачи технических средств нуждающимся не будет эффективной без обеспечения доступа всех домохозяйств к широкополосному Интернету и его оплаты из бюджета для учащихся из малообеспеченных семей в условиях внешних для системы образования шоков, подобных пандемии.

В то же время осознание обществом того, что без перехода на дистант система образования не смогла бы функционировать в условиях полного или частичного карантина, потребует приобщения к нему на должном уровне всех участников образовательного процесса – от обучаемых до органов управления образованием.

8.4. Смена финансовых моделей в системах образования – общемировой тренд

Как показал коронакризис, устойчивость финансовой базы большинства высших учебных заведений во многих странах, существовавшая до пандемии, оказалась серьезно подорванной. После выхода из пандемии эти проблемы, по мнению и экспертов, и руководителей систем образования многих стран, и руководителей учебных заведений, еще некоторое, возможно продолжительное, время будут сохраняться¹. В университетах многих стран полагают, что после выхода из пандемии необходимо будет выработать новую модель их финансирования, с тем чтобы обеспечить поддержку студенческих доходов в период обучения, а также расходов учебных заведений. Видимо, потребуется переход на обусловленные доходом студенческие кредиты для систем высшего образования, где финансирование вузов основано на плате

1 Реакция систем высшего образования и национальных правительств на вызовы пандемии. М.: РСМД, 2020.

за обучение. Кроме того, эта новая модель должна будет предусматривать дифференциацию стоимости (для государства и населения) очного и дистанционного обучения, а также их смешанных форм¹, когда включение дистанционного обучения в образовательный процесс как школ, так и университетов станет обычным делом.

В России, как и в других странах, экстренный переход на дистанционное обучение поставил вопрос не только о выделении системе образования дополнительных бюджетных средств, но и о совершенствовании (смене) самого механизма бюджетного финансирования. Пандемия показала, что при дистанционном формате действующая модель финансирования учебных заведений перестает быть рациональной. Например, лекция в дистанционном формате может читаться значительно большей аудитории, чем при очной форме, при этом обучающиеся могут находиться не только в разных населенных пунктах или регионах, но и в разных странах. Все начинает определять мощность тех платформ, на которых происходит видеоконференция. Кроме того, к читаемой лекции могут подключаться не только студенты, которые имеют формальное право посещать данный курс, но и слушатели, которые такого права лишены, но получили ссылку на подключение от кого-то из участников образовательного процесса. Вместе с тем для эффективного проведения семинаров в дистанционном режиме необходимо (по крайней мере, на современном этапе развития дистанта и методик дистанционного обучения), чтобы группы обучающихся (или школьные классы) были меньше.

В то же время дистанционное обучение показало, что привязка преподавателя к определенному учебному заведению уже в скором времени, скорее всего, потеряет смысл: учитель сможет вести уроки в нескольких школах, а преподаватель – в нескольких вузах. Таким образом, получит развитие новая модель академической мобильности обучающихся и преподавателей, причем не только на уровне высшего образования. Попытки ограничить эти возможности путем административных запретов, как представляется, ни к чему не приведут. Соответственно, уже в настоящее время – еще до окончания пандемии – необходимо разрабатывать и апробировать новые финансовые механизмы (государственные и частные) на всех уровнях образования.

* * *

Переход на дистант, обусловленный пандемией коронавируса, выявил многие проблемы, которые ранее были латентными, и они заявили о себе. Кроме того, само дистанционное обучение породило новые проблемы, которые будут оказывать долговременное влияние на развитие образования, даже если в 2021 г. удастся отказаться от его масштабного использования и вернуться к традиционной очной форме обучения (например, потребуются компенсировать дефицит в знаниях и компетенциях, который возник у неко-

1 Реакция систем высшего образования и национальных правительств на вызовы пандемии. М.: РСМД, 2020.

торых групп обучающихся). В то же время положительные стороны дистанта необходимо будет развивать, например, постепенно переводя заочное образование в дистанционное, поддерживая виртуальную мобильность студентов и преподавателей, а также научных сотрудников вузов и т.п. В целом дистанционные образовательные технологии повышают гибкость систем образования и образовательных организаций различной природы, делают их более адаптивными к внешним вызовам и растущей неопределенности будущего.

Вместе с тем для эффективного развития дистанта необходимо ликвидировать «цифровое неравенство» как учащихся и студентов, так и школ и высших учебных заведений, планомерно развивая их цифровую образовательную среду, обеспечивая доступ всех домохозяйств к широкополосному Интернету. А это потребует не только дополнительного финансирования системы образования, но и новых механизмов финансового обеспечения ее деятельности.

9. Международная торговля в период коронакризиса

9.1. Динамика международной и российской внешней торговли товарами и услугами в условиях коронакризиса

Мировой товарооборот резко упал весной 2020 г., достигнув минимальных значений во II квартале, после чего началось его быстрое восстановление. Индекс физических объемов мировой торговли в I квартале 2020 г. был несколько ниже аналогичного показателя предыдущего года (-3,2%), во II квартале сжатие торговли было максимальным (-15,6%), в III квартале физические объемы торговли существенно выросли (-5,6% к уровню III квартала 2019 г.)¹. Можно констатировать, что уже к концу 2020 г. произошло полное восстановление стоимостных объемов мирового товарооборота (*табл. 9.1*). В годовом исчислении ноябрь – последний месяц с доступными данными – оказался лучшим с начала пандемии для мирового импорта (+3,4%) и экспорта (+4,4%)². Косвенным свидетельством восстановления мировой торговли товарами, по данным Всемирного банка³, служит и то, что совокупная вместимость грузовых транспортных средств, выраженная в стандартных 20-фунтовых контейнерах (Trade Carrying Capacity, TEUs), на начало 2021 г. превысила допандемический уровень (+1,9%).

К концу 2020 г. индексы цен практически всех основных групп биржевых товаров⁴ превысили докризисный уровень (*рис. 9.1*). Исключением стали только энергетические товары, которые имели наибольшие колебания цен в течение пандемии: в апреле цены на топливо снизились в 2,5 раза (38% от уровня декабря 2019 г.), а в январе 2021 г. – практически вернулись на докризисный

1 Расчеты авторов на основе данных ВТО (см.: ВТО. Merchandise import/export volume indices. Seasonally adjusted. 2021). За изменение индекса физического объема товарооборота взято среднее изменение индексов мирового импорта и мирового экспорта.

2 Отличие динамики мирового импорта от динамики экспорта связано с асимметрией оценочных объемов мировой торговли, с временным отставанием импорта и частичным покрытием стран при построении оценок.

3 Всемирный банк. Commodity Price Data (The Pink Sheet). Monthly Prices. 2021.

4 Всемирный банк выделяет 10 групп биржевых товаров и еще 5 – композитные группы на основе этих 10.

**Динамика товарооборота в 2020 г. по регионам и странам мира
(к соответствующему месяцу 2019 г.)**

Регион/страна	Экспорт, прирост в %				Импорт, прирост в %			
	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Мир	2,1	-0,7	4,4		0,4	-3,4	3,4	
Россия	-12,9	-23,7	-17,0	-10,1	-2,0	-7,5	-0,9	4,5
<i>ОЭСР В том числе:</i>	-2,1	-0,4	2,5	4,6	-2,8	-1,1	3,3	5,0
США	-9,6	-7,4	-6,5	-2,7	-2,0	2,3	6,3	5,0
ЕС (без внутренней торговли)	1,7	1,7	5,1	7,3	-1,0	0,0	3,0	5,6
Япония	-6,2	0,8	2,5	3,2	-15,7	-7,6	-10,8	-8,6
Великобритания	-12,8	-9,8	2,8	-1,9	-3,7	-5,8	12,7	14,4
Канада	-6,6	-4,9	-2,7	-3,9	-3,0	-0,8	1,5	1,2
Турция	0,4	8,2	-0,2	11,7	20,0	10,9	16,1	8,3
<i>БРИИКС* В том числе:</i>	3,6	5,8	12,1	10,6	0,6	0,0	-0,2	5,2
Бразилия	-13,6	-5,9	-1,7	-4,6	-29,4	-23,0	-2,5	38,4
Китай	8,4	13,1	21,2	16,6	11,3	8,1	5,0	3,9

* Бразилия, Россия, Индия, Индонезия, Китай и ЮАР.

Источник: данные по мировой торговле: Всемирный банк. COVID-19 Trade Watch #9. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>, 2021; URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/815541611849473725/pdf/COVID-19-Trade-Watch-January-29-2021.pdf>; данные по России – база данных ФТС; данные по остальным странам – OECD.Stat.

уровень (90%). Индексы цен всех групп биржевых товаров, кроме драгоценных металлов, достигли минимальных значений во II квартале. Драгоценные металлы, рассматриваемые как надежный ликвидный актив, традиционно имели повышенный спрос и демонстрировали рост цен в период наибольшей неопределенности. Они достигли пика в августе (136% от уровня декабря 2019 г.), после чего стабилизировались на уровне 128–132%. Отметим, что в январе 2021 г. индексы цен на металлы и зерно превысили докризисный уровень (120% от уровня декабря 2019 г.).

Цены промышленных товаров традиционно гораздо более стабильны – они лишь незначительно снизились в апреле – мае (98% от уровня декабря 2019 г.), осенью уже наблюдался умеренный рост (103%).

Следует отметить, что восстановление мировой торговли происходило неравномерно для различных классов товаров. Наибольший вклад в восстановительную динамику товарооборота четырех крупнейших экономик мира¹ (+5,7% в ноябре 2020 г., год к году) внесли промышленные товары промежуточного использования (+3,2 п.п.), инвестиционные товары (+2,8 п.п.), потребительские товары (+1,7 п.п.) и продукты питания (+0,5 п.п.), а наиболее

1 Оценка дана для четырех крупнейших экономик – ЕС, США, Китая и Японии. На эти страны приходится две трети российского товарооборота (61% экспорта и 68% импорта).

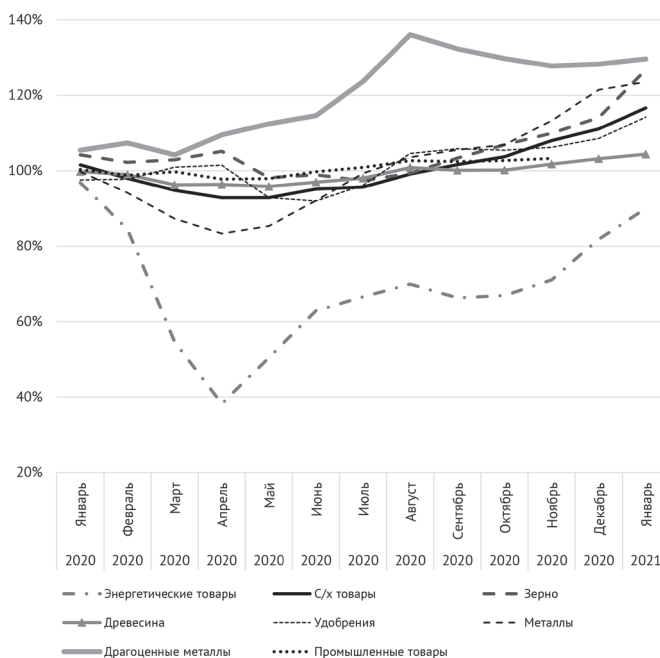


Рис. 9.1. Динамика индексов цен основных групп биржевых товаров в 2020–2021 гг. (декабрь 2019 г. = 100%)

Источник: расчеты авторов на основе данных Всемирного банка, для промышленных товаров – на основе данных ВТО.

значительный отрицательный вклад – топливо (-3,3 п.п.). Последнее связано с тем, что общий импорт энергетических товаров крупнейшими экономиками в ноябре 2020 г. снизился на 35% (год к году), в первую очередь из-за неполного восстановления мировых цен. Поставки и вывоз транспортного оборудования оказались в ноябре 2020 г. на уровне предыдущего года. Однако динамика торговли транспортным оборудованием в ноябре 2020 г. критически зависела от его категории: инвестиционное – значительно снизилось, промежуточное использование – на уровне предыдущего года, потребительское – существенно выросло.

Значительные различия в скорости восстановления торговли наблюдаются также по регионам и группам стран (рис. 9.2, табл. 9.1). Общий товарооборот стран с высоким уровнем дохода, по оценке Всемирного банка, в ноябре впервые с начала пандемии превысил уровень соответствующего периода предыдущего года (импорт – на 4,7%, экспорт – на 1,9%). Определяли общую динамику этой группы стран две крупнейшие развитые экономики – США и ЕС¹. Они показали синхронное² падение товарооборота весной примерно

1 Без Великобритании и без учета внутренней торговли.

2 Корреляция месячных изменений их экспорта – 86%, импорта – 96%.

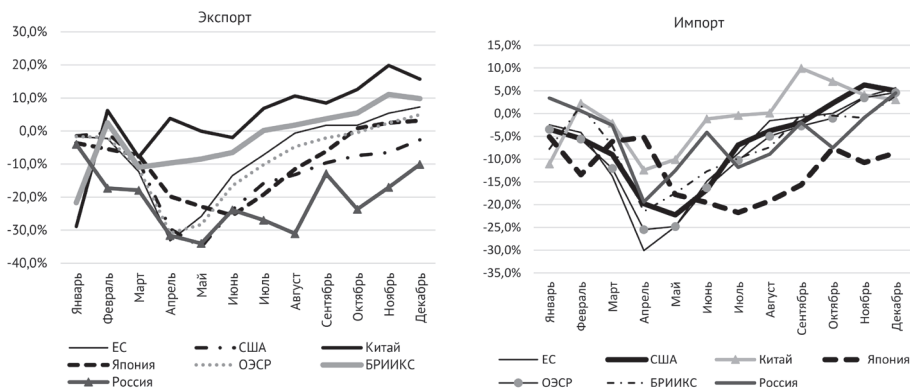


Рис. 9.2. Динамика экспорта и импорта товаров в 2020 г., прирост/падение, % к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: расчеты авторов на основе данных ОЭСР и ФТС.

на 20–30% и последующее быстрое восстановление во второй половине года. В конце 2020 г. экспорт США практически восстановился (-2,7%), а импорт превысил уровень предыдущего года (+5,0%); Европейский союз в декабре нарастил и экспорт (+7,3%), и импорт (+5,6%); экспорт Японии, третьей по величине развитой экономики, незначительно вырос (+3,1%), а импорт, сохраняясь ниже уровня 2019 г. (-8,6%), имеет тенденцию к восстановлению.

Совокупный импорт стран с уровнем доходов выше среднего осенью 2020 г. колебался вблизи показателей 2019 г., а их экспорт превысил показатели предыдущего года уже в июле, в первую очередь из-за положительной динамики китайского¹ экспорта, наблюдаемой с середины года. К концу года Китай показал феноменальный рост экспорта (+16,6%, декабрь к декабрю²) и умеренный прирост импорта (+3,9%). Хуже всего динамика торговли в группе стран с доходом ниже среднего: их экспорт в осенние месяцы 2020 г. незначительно превышал уровень 2019 г. (в среднем на 3%), а импорт оставался значительно ниже уровня предыдущего года (на 6–10%)³.

Темпы восстановления российского импорта во второй половине 2020 г. соответствуют динамике импорта крупнейших экономик мира, стран ОЭСР и группы БРИИКС (Бразилия, Россия, Индия, Индонезия, Китай и ЮАР) (рис. 9.2). Возвращение объемов российского экспорта к докризисным показателям происходит значительно медленнее из-за сохранения низких цен на энергоресурсы и умеренного роста экспорта прочих неэнергетических товаров (рис. 9.1). При этом в начале 2021 г. мировые цены на нефть достигли

1 Всемирный банк относит Китай к группе стран с доходом выше среднего.

2 Китай стал первой страной, затронутой пандемией, но в декабре 2019 г. она еще не оказывала влияние на торговлю страны, поэтому сравнение с декабрем корректно.

3 Таможенная статистика ФТС.

значений начала 2020 г., что указывает на возвращение стоимостных объемов российского экспорта к докризисному уровню.

В целом за 2020 г. экспорт России составил 336,4 млрд долл., сократившись на 88,0 млрд долл., или на 20,7% относительно 2019 г. (табл. 9.2). Основным фактором снижения стало топливо (-97 млрд долл.), вывоз которого в стоимостном выражении сократился более чем на треть. Неэнергетический экспорт, наоборот, увеличился на 5,5% (+8,6 млрд долл.) – положительную динамику обеспечил в первую очередь рост цен и объемов вывоза по товарной группе «драгоценные металлы» (+15,1 млрд долл.). Столь значительное увеличение экспорта драгоценных металлов было связано с ростом спроса на высоколиквидные активы в период волатильности мировых рынков и с сокращением закупок золота со стороны Банка России. Стабилизация ситуации на финансовых рынках может привести к сокращению вывоза драгоценных металлов. Динамика неэнергетического экспорта также определялась наращиванием вывоза «продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья» (+4,8 млрд долл.) и сокращением экспорта «химической продукции» (-3,2 млрд долл.), «машин и оборудования» (-2,8 млрд долл.), «металлов и изделий из них» (-2,7 млрд долл.). Вклад других товарных отраслей был менее значим.

Российский импорт в 2020 г. составил 231,4 млрд долл., сократившись лишь на 13,0 млрд долл., или на 5,3%, несмотря на значительное ослабление курса рубля к мировым валютам. Снижение ввоза товаров произошло во всех товарных отраслях, выделяемых ФТС (табл. 9.2): менее всего в относительном выражении сократился ввоз «продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья» (-1%), более всего – «драгоценных металлов» (-26%). Более половины снижения импорта дали товарные отрасли «химическая продукция» (табл. 9.2) (-5,4 млрд долл.) и «машины и оборудование» (-2,4 млрд долл.).

Изменение географической структуры российского товарооборота в 2020 г. в основном отражает динамику российского экспорта. В 2020 г. сильнее всего снизилась доля ЕС¹ – основного потребителя российских энергоносителей: до 33,8% с 39,0% годом ранее. Среди отдельных стран лидером снижения доли в товарообороте стали Нидерланды (-2,3 п.п.), занимающиеся перепродажей российской нефти на мировые рынки, а лидером роста – Великобритания (+2,1 п.п.), многократно нарастившая покупки российского золота. Присутствие других крупнейших экономик мира в российском товарообороте в целом соответствует динамике их торговли: значительно выросла доля Китая (+1,6 п.п.), усилилась роль США (+0,3 п.п.) и сократилось присутствие Японии (-0,2 п.п.).

Доля стран СНГ увеличилась (+0,76 п.п.), при этом экспорт и импорт сократились на 10% и 9,4% соответственно. Динамика торговли с ЕАЭС в сравнении с торговлей с другими странами была чуть слабее в импорте (-7,5% против 5,1%), но лучше в экспорте (-13,7% против -21,4%). Доля ЕАЭС в товарообороте увеличилась до 9,1% (+0,36 п.п.) за счет роста доли Казахстана (+0,36 п.п.), российская торговля с которым была достаточно стабильна из-за низкой доли

1 Здесь мы приводим данные ЕС уже без учета Великобритании.

Таблица 9.2

**Динамика российского экспорта и импорта товаров в 2020 г.,
по товарным отраслям**

Товарная отрасль	Экспорт			Импорт		
	стоимост- ной объем, млрд. долл.	прирост к 2019 г., %	прирост к 2019 г., млрд. долл.	стоимост- ной объем, млрд. долл.	прирост к 2019 г., %	прирост к 2019 г., млрд. долл.
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	29,6	19	4,8	29,7	-1	-0,3
Минеральные продукты	172,2	-36	-96,6	4,4	-15	-0,8
Химическая продукция, каучук	23,9	-12	-3,2	42,4	-11	-5,4
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,2	-22	0,0	1,0	-23	-0,3
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	12,4	-3	-0,4	3,4	-7	-0,3
Текстиль, текстильные изделия и обувь	1,5	7	0,1	14,6	-4	-0,5
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	30,4	98	15,1	0,8	-26	-0,3
Металлы и изделия из них	34,9	-7	-2,7	15,8	-12	-2,1
Машины, оборудование и транспортные средства	25,1	-10	-2,8	110,2	-2	-2,4
Другие товары (без вооружения)	6,4	-26	-2,2	9,0	-6	-0,6
Всего	336,4	-20,7	-88,0	231,4	-5,3	-13,0

Источник: расчеты авторов на основе данных ФТС.

энергоресурсов. Доля Белоруссии же, наоборот, снизилась до 5,0% (-0,04 п.п.) из-за сокращения российского экспорта (-23,2%), вызванного падением цен на поставляемое топливо. Доли Армении (+0,02 п.п.) и Киргизии (+0,02 п.п.) изменились незначительно.

Мировая торговля услугами пострадала от пандемии и ограничительных мер значительно сильнее товарооборота как по величине снижения, так и по продолжительности спада. По оценкам ВТО¹, уже в I квартале 2020 г. произошло заметное снижение мировой торговли услугами (-7% относительно аналогичного периода предыдущего года), в первую очередь из-за ограничений на перемещения людей – сектор поездок снизился на четверть (-24%). Во II квартале мировой оборот услугами достиг минимума (-30% год к году) при пятикратном падении стоимости поездок (-81%), заметном сокращении сектора услуг, связанных с торговлей товарами (-20%), и при относительно стабильном объеме прочих секторов услуг (-8%). В III квартале началось медленное восстановление торговли услугами (-24% от уровня аналогичного периода предыдущего года), при этом объем сектора поездок был в 3 раза ниже уровня 2019 г. (-68%), услуги, связанные с торговлей товарами, отыграли почти половину падения (-12%), международная торговля прочими услугами

1 По предварительным оценкам за III квартал (см.: ВТО. Third Quarter 2020 Trade In Services. 2021).

полностью восстановилась (-2%). В региональном разрезе по состоянию на III квартал 2020 г. наименьшее сжатие торговли услугами наблюдалось в Европе (-18% относительно III квартала предыдущего года), среднее – в Азии (-26%) и Северной Америке (-29%), в остальном мире оно было еще выше (-41%); в частности, в России – -45%¹. Основным фактором уровня падения оборота услуг является доля туризма в них. Оперативные данные по бронированию отелей и перелетам в декабре 2020 г. указывают на появление слабых импульсов восстановления сектора поездок на глобальном уровне².

При рассмотрении крупнейших экономик мира наблюдается медленное восстановление торговли услугами (рис. 9.3). Осенью 2020 г. импорт услуг четырех крупнейших экономик оставался на уровне 75–95% показателей предыдущего года. Экспорт услуг США, ЕС и Японии – на уровне 70–90%. И только экспорт услуг Китая вернулся на докризисный уровень. Динамика внешней торговли услугами России – как импорта, так и экспорта – начиная с апреля 2020 г. хуже, чем у любой из четырех крупнейших экономик, что связано с высокой долей сферы поездок во внешнеторговом обороте услуг.

Внешнеторговый оборот услуг России в 2020 г. значительно сократился: экспорт услуг составил 44,5 млрд долл. (снижение на 17,4 млрд долл., или на 28,1%), импорт – 62,8 млрд долл. (-35,6 млрд долл., или -36,3%) (табл. 9.3). Как и для большинства стран, это вызвано ограничениями на поездки и снижением товарооборота. Произшедшее четырехкратное падение сферы поездок объясняет более половины сокращения российского экспорта услуг (-8,1 млрд долл.) и три четверти снижения импорта (-27,6 млрд долл.). Сжатие

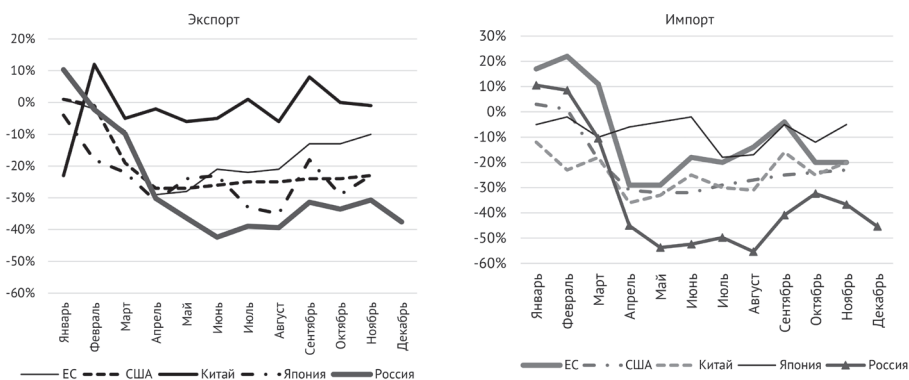


Рис. 9.3. Динамика экспорта и импорта услуг в 2020 г., прирост к соответствующему месяцу предыдущего года, %

Источник: расчеты авторов на основе данных ВТО и Банка России.

1 По предварительным оценкам Банка России.

2 Всемирный банк. COVID-19 Trade Watch #9. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>; URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/815541611849473725/pdf/COVID-19-Trade-Watch-January-29-2021.pdf>

сферы транспортных услуг на четверть стало вторым по значимости фактором сокращения внешнеторгового оборота услуг. Оборот телекоммуникационных услуг и услуг в сфере строительства несколько вырос; остальные сектора услуг продемонстрировали снижение как экспорта, так и импорта.

Таблица 9.3

Динамика российского экспорта и импорта услуг в 2020 г. по секторам

Сектор услуг	Экспорт			Импорт		
	стоимостной объем, млрд долл.	изменение относительно 2019 г., %	изменение относительно 2019 г., млрд долл.	стоимостной объем, млрд долл.	изменение относительно 2019 г., %	изменение относительно 2019 г., млрд долл.
Транспортные услуги	14,9	-28	-5,7	11,6	-25	-3,8
Поездки	2,9	-74	-8,1	8,6	-76	-27,6
Строительство	4,0	-17	-0,8	7,5	35	2,0
Телекоммуникационные, компьютерные и информационные услуги	5,8	5	0,3	5,7	9	0,5
Прочие деловые услуги	11,4	-12	-1,6	15,6	-26	-5,4
Услуги частным лицам и услуги в сфере культуры и отдыха	0,4	-20	-0,1	1,1	-29	-0,5
Другие услуги	5,2	-20	-1,3	12,7	-7	-1,0
Всего	44,5	-28,1	-17,4	62,8	-36,3	-35,9

Источник: расчеты авторов на основе данных Банка России.

9.2. Кризис многосторонней торговой системы в условиях пандемии

В конце 2019 г. была заблокирована работа Апелляционного органа, а процесс реформирования ВТО остался без движения одновременно с усилением разногласий между развитыми и развивающимися экономиками. В начале 2020 г. пандемия коронавируса обострила и без того сложное положение Всемирной торговой организации – члены ВТО повсеместно вводили торговые меры, ограничивающие экспорт товаров, необходимых в период пандемии коронавируса. Кроме того, ограничения вводились также в отношении импорта отдельных товаров в целях недопущения распространения коронавирусной инфекции.

Фундаментальные проблемы функционирования ВТО в период пандемии COVID-19

Развитые и развивающиеся страны – члены ВТО

Одна из ключевых причин, значительно осложняющих продвижение повестки Дохийского раунда переговоров и препятствующих реформе ВТО,

состоит в разногласиях между блоками развитых стран (включая США и ЕС) и развивающихся стран – членов ВТО (Китай, Индия, Бразилия и др.). Противоречия привели к блокировке переговоров по сокращению внутренней поддержки сельского хозяйства, к снижению ввозных таможенных пошлин на сельскохозяйственные и промышленные товары, нетарифных барьеров, к либерализации рынка услуг. Из-за невозможности нахождения консенсуса некоторые переговорные треки были «трансформированы» в статус плюрилатеральных инициатив. Так, например, в 2013 г. была инициирована работа над Соглашением по торговле услугами ВТО (TiSA)¹, направленным на либерализацию доступа участников на рынки услуг друг друга.

Подобные соглашения можно рассматривать как один из вариантов достижения прогресса по отдельным переговорным трекам. Однако важно понимать, что, во-первых, рост количества плюрилатеральных соглашений ставит под вопрос мультилатеральный характер договоренностей в рамках ВТО. Другими словами, размывается роль организации как главного регулятора международной торговли. Во-вторых, не все вопросы можно перевести в плюрилатеральный формат. Это касается, например, регулирования промышленных субсидий и переговоров о внутренней поддержке сельского хозяйства.

Большая часть членов ВТО на сегодняшний день имеют статус развивающихся, при этом выбор данного статуса не основан на каких-либо объективных критериях и происходит по принципу «самопровозглашения» или под давлением других членов ВТО в ходе переговорного процесса по присоединению страны к организации (в качестве одного из условий присоединения).

Использование специального и дифференцированного режима (СДР) в ситуации, когда экономические возможности государства существенно превосходят традиционное представление о положении развивающихся экономик, наделяет самопровозглашенные развивающиеся страны дополнительным конкурентным преимуществом.

Например, развивающимся странам доступны некоторые изъятия в сфере экспортного кредитования и сельскохозяйственной политики, что во многом способствует росту их экспортного потенциала. Россия, как и большинство развитых членов ВТО, имеет конечный уровень связывания агрегированного показателя поддержки (АПП) сельского хозяйства (на уровне 4,4 млрд долл.)². Развивающиеся члены ВТО, в свою очередь, чаще всего сообщают о нулевых уровнях АПП или уровнях, не превышающих значение *de minimis*³. Индия, например, сообщает о нулевых уровнях АПП. Тем не менее фактически уровень

1 По состоянию на сегодняшний день (на февраль 2021 г.) работа над соглашением приостановлена. В переговорах участвуют 23 члена ВТО, включая США, ЕС, Австралию, Канаду, Японию, Корею и др.

2 Конечные уровни связывания агрегированного показателя поддержки сельского хозяйства – разрешенные для 33 членов ВТО (включая РФ) меры поддержки, искажающие торговлю; объем ограничен индивидуальными обязательствами членов ВТО.

3 *De minimis* – для развивающихся стран: 10% от общего объема сельскохозяйственного производства (8,5% – для Китая); для развитых стран – 5%. В рамках *de minimis* поддержка конкретного товара (*product specific support*) ограничена 5% от объема производства этого товара для развитых стран и 10% – для развивающихся (8,5% – для Китая).

АПП Индии превышает 3 млрд долл. Стоит также учитывать, что не все члены ВТО в полной мере выполняют обязательства по нотификациям, поэтому реальные уровни поддержки могут быть еще выше. Кроме того, важно подчеркнуть, что такие нотификации, как правило, представляются со значительным лагом, примерно в 2 года.

Кроме того, экспорт из развивающихся стран в меньшей степени подвержен специальным защитным, антидемпинговым и компенсационным мерам со стороны стран-импортеров в силу особых условий применения этих мер против данной категории членов ВТО. Например, согласно общему правилу, специальные защитные меры применяются независимо от страны происхождения товара, т.е. «против всех». Однако эти меры не будут распространяться на развивающуюся экономику, если ее доля в импорте не превышает 3%, а суммарная доля развивающихся стран с небольшими долями на рынке не превышает 9%¹.

Тем не менее предоставленный набор преференций не всегда в полной мере отвечает интересам развивающихся стран: по ряду чувствительных вопросов они оказываются лишены специального и дифференцированного режима. Например, Соглашение ТРИПС в актуальной редакции, по их мнению, способствует созданию монополии на объекты интеллектуальной собственности и препятствует трансферу технологий. Особенно остро этот вопрос стоит в условиях борьбы с коронавирусной инфекцией, когда необходимо обеспечить доступ развивающихся стран к актуальным разработкам в медицинской отрасли.

Исходя из сказанного, может сложиться впечатление, что СДР наделяет развивающиеся страны только преимуществами. Однако в академической среде есть иная точка зрения. В исследовании Emanuel Ornelas (2016 г.)² прослеживается обратная закономерность: улучшить свои торговые и инвестиционные показатели удается тем развивающимся странам, которые присоединились к ВТО на более «строгих» условиях. По наблюдениям автора, улучшение экономических позиций в случае такого сценария можно объяснить тем, что полная приверженность правилам ВТО подразумевает не просто либерализацию внешней торговли, но еще формирование предсказуемой бизнес-среды, что способствует большей вовлеченности страны в мировую торговлю, снижению неопределенности и росту инвестиций.

Наиболее спорным вопросом в рамках противоречий развитых и развивающихся стран сегодня является порядок предоставления преференций тем развивающимся странам – членам ВТО, которые можно с трудом отнести к таким. По состоянию на сегодняшний день только США открыто высказывали свою позицию относительно критериев придания стране статуса развитой или развивающейся. В Меморандуме США о реформировании статуса

1 Алиев Т.М., Кнобель А.Ю., Латыпова Ю.Р., Пономарева О.В., Прока К.А., Пыжиков Н.С., Флегонтова Т.А. Современные реалии и наши интересы. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2020. (Научные доклады: экономика.)

2 Ornelas E. Special and Differential Treatment for Developing Countries // CESIFO Working Paper. 2016. No. 5823.

развивающихся стран в ВТО¹ отмечается, что в списке развивающихся стран оказались богатейшие экономики мира (включая Гонконг, Катар, ОАЭ, Сингапур), а также члены «большой двадцатки» и ОЭСР (Мексика, Южная Корея², Турция), что отражает их высокий уровень экономического развития. Основные претензии США направлены Китаю, присоединившемуся к ВТО также на правах развивающейся экономики. По наблюдениям США, макроэкономические показатели Китая (ВВП, масштабы и темпы товарного и, в частности, высокотехнологичного экспорта, объемы прямых иностранных инвестиций) не позволяют характеризовать его как развивающуюся экономику. В продолжение этой истории в 2019 г. американская сторона подготовила в рамках ВТО проект решения об исключении из круга пользователей специального и дифференцированного режима стран – участниц «большой двадцатки» и ОЭСР (в том числе стран, которые начали процесс присоединения к ОЭСР); стран с высоким уровнем дохода (по классификации Всемирного банка); стран, чей товароборот составляет не менее 0,5% мирового товарооборота³. Существенного прогресса по данному проекту достичь пока не удалось.

Каким может быть решение рассматриваемой проблемы? В качестве альтернативы действующему специальному и дифференцированному режиму, предполагающему строгое разделение членов ВТО на развитые и развивающиеся страны, предлагается дифференцировать не членов ВТО, а условия их участия в соглашениях ВТО в зависимости от возможности соблюдать налагаемые обязательства.

Реформа действующего специального и дифференцированного режима исключительно в пользу развивающихся стран не соответствует в полной мере интересам России. Несмотря на то что Россия позиционирует себя в ВТО как развитая страна и льготами СДР не пользуется, подобные изменения могут негативно повлиять на торговые возможности ключевых экономических партнеров России, а также действующих и потенциальных партнеров по интеграции, которые присоединились к ВТО как развивающиеся страны. Ослабление торговых позиций этих государств может затормозить реализацию проектов, перспективных для нашей страны: например, увеличение объемов несырьевого неэнергетического экспорта; рост взаимной торговли с ключевыми партнерами; расширение расчетов в национальных валютах во взаимной торговле (прежде всего в рамках ЕАЭС, БРИКС). Практическая реализация данных проектов зависит от возможности страны-партнера поставлять свою продукцию на экспорт, в то время как реформа специального и дифференцированного режима направлена именно на ослабление экспортного потенциала развивающихся стран.

1 White House. Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>

2 Под давлением США Республика Корея отказалась от использования специального и дифференцированного режима в будущих переговорах ВТО.

3 *Payosova T., Hufbauer G.C., Schott J.J.* The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organisation: Causes and Cures // Policy Brief. Peterson Institute for International Economics. March, 2018. URL: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>

Наконец, отдельная проблема состоит в том, что интересы России по различным вопросам актуальной повестки ВТО совпадают как с развитыми, так и с развивающимися членами организации. Например, по вопросам регулирования электронной коммерции позиция России близка позиции развивающихся стран – членов ВТО, что обосновано неравномерным развитием правовой базы в различных регионах мира, цифровым неравенством как между странами, так и внутри одной страны, а также недостаточным уровнем развития дискуссии на международных площадках по этой теме. Например, в России действуют довольно строгие в понимании развитых стран правила трансграничной передачи, хранения и обработки данных (обязательство локализации персональных данных, которое требует наличия соответствующих мощностей на территории России). А в части повестки по прозрачности нотификации России в высокой степени соответствуют обязательствам страны в ВТО (на 83%), как и у других развитых членов ВТО. По данному показателю мы находимся в одной «корзине» с США, ЕС, Канадой и другими представителями соответствующего статуса. Низкий уровень соответствия характерен для наименее развитых и развивающихся стран – членов ВТО.

Кризис Апелляционного органа ВТО

С 10 декабря 2019 г. – накануне пандемии COVID-19 – Апелляционный орган фактически приостановил свою работу. Срок полномочий шести из семи арбитров истек, в то время как назначение новых арбитров с 2017 г. блокируется американской стороной, что не позволяет достичь необходимого консенсуса относительно их кандидатур. Основные претензии США сводятся к следующим:

- чрезмерная судебная активность арбитров. По наблюдениям американской стороны, Апелляционный орган все больше выступает не как орган толкования права ВТО, а как орган нормотворчества, хотя нормотворческий процесс должен осуществляться исключительно в ходе многосторонних торговых переговоров с участием членов ВТО. Таким образом, согласно позиции США, Апелляционный орган фактически посягает на прерогативу суверенных государств¹;
- нарушение сроков рассмотрения апелляций в 90 дней². Непредсказуемая длительность процесса приводит к тому, что срок ожидания потерпевшим государством решения может существенно затягиваться, в то время как меры со стороны ответчика будут продолжать действовать;
- формирование консультативных заключений, не относящихся к рассматриваемому вопросу, которые затем могут использоваться в ходе

1 Payosova T., Hufbauer G.C., Schott J.J. The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organisation: Causes and Cures // Policy Brief. Peterson Institute for International Economics. March, 2018. URL: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>

2 USTR Issues Report on the WTO Appellate Body. USTR. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/february/ustr-issues-report-wto-appellate-body>

разрешения других споров. В каждой из инстанций арбитры должны соблюдать пределы рассмотрения спора и не уходить в сторону от поставленной перед ними проблемы.

Невозможность сформировать состав суда апелляционной инстанции (коллегию из трех арбитров) в результате блокировки назначения арбитров привела к тому, что завершение ряда дел оказалось отложено на неопределенный срок. При этом юридически сохранилась возможность обжаловать любое новое решение третейской группы, что создало благоприятную почву для злоупотребления данным правом: ответчик, не удовлетворенный исходом дела в первой инстанции, может оспорить выводы третейской группы, обратившись в недействующий Апелляционный орган, и за счет этого не исполнять рекомендации третейской группы по устранению нарушений права ВТО.

В случае подачи таких блокирующих апелляционных жалоб представители академической среды предлагали автоматически переходить к утверждению доклада третейской группы на площадке ОРС ВТО.

Со стороны Европейской комиссии для борьбы с подобным торможением судебных разбирательств были подготовлены поправки в регламент об исполнении международных торговых правил (Regulation (EU) № 654/2014¹). Проект документа допускает применение ответных мер в сфере торговли товарами, услугами, объектами интеллектуальной собственности, если страна-нарушитель блокирует разрешение спора, желая избежать юридически обязывающего решения². 19 января 2021 г. Парламент ЕС принял предложенные поправки.

В настоящее время членами ВТО реализовано два подхода по преодолению кризиса Апелляционного органа и связанных с ним рисков:

- первый подход заключается в признании решений третейской группы в качестве окончательных и не подлежащих обжалованию. Данную модель избрали Тайвань, Вьетнам, Индонезия;
- второй подход состоит в учреждении альтернативного арбитражного суда, который будет работать в качестве апелляционной инстанции для ограниченного круга стран (сторон специального арбитражного соглашения) и выносить окончательное решение по делу.

Пандемия COVID-19 только замедлила решение кризиса Апелляционного органа ВТО.

Договоренность по разрешению споров прямо предусматривает возможность разрешать торговые споры в рамках арбитражной процедуры, согласованной между спорящими сторонами. Однако некоторые эксперты полагают, что данный вариант был зарезервирован в качестве альтернативы третейской группе, а не Апелляционному органу, и ставили под сомнение, что норма

1 EUR-Lex//Regulation (EU) No. 654/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2014.189.01.0050.01.ENG

2 Exercise of the Union's Rights for the Application and Enforcement of International Trade Rules // Legislative Train. August 2020. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-enforcement-regulation-review>

допускает учреждение *апелляционного* арбитража. Тем не менее подобная академическая позиция не стала препятствием для практического создания данного механизма. Международно-правовой основой для запуска альтернативной апелляционной процедуры стало Многостороннее соглашение о временном апелляционном арбитраже (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA*)¹, предложенное Европейским союзом и объединяющее в настоящий момент 24 члена ВТО, включая Китай².

Не исключено, что появятся новые модели, компенсирующие бездействие Апелляционного органа. Например, со стороны Европейского союза в адрес России поступило предложение организовать двусторонний апелляционный арбитраж, чтобы довести до конца спор по европейским энергокорректировкам (DS494)³. Решение третейской группы по настоящему делу было вынесено в пользу России, но затем обжаловано Европейским союзом через блокирующую апелляцию, что сделало невозможным его исполнение в ближайшей перспективе, кроме как через арбитраж.

Апелляция на площадке Апелляционного органа в большей степени соответствовала бы интересам России. Если бы Апелляционный орган подтвердил неправомерность европейских энергокорректировок, то в практике ОРС ВТО был бы закреплен важный прецедент, на который можно было сослаться при разрешении схожих споров. Представляется, что решение единовременного арбитража, в свою очередь, не позволит создать устойчивую судебную практику по энергокорректировкам, в то время как Россия стремится обжаловать не столько конкретный случай применения этой методологии, сколько саму методологию и ее модификации, закрепленные в праве Европейского союза.

В настоящее время рассматривают 5 споров, инициированных российской стороной, в том числе еще два спора России против Европейского союза относительно методологии энергокорректировок (DS474, DS521). Однако даже в случае победы России в первой инстанции спор может оказаться замороженным проигравшей стороной за счет апелляции в «обездвиженный» Апелляционный орган. Вполне вероятно, что такая стратегия будет вновь избрана Европейским союзом. Не исключено, что аналогичным образом поведут себя в случае поражения и другие ответчики (например, США уже поступили подобным образом в спорах с Индией (DS436), Канадой (DS533), Китаем (DS543)). Нарушающая мера при таком раскладе сохранится на неопределенный срок, что не отвечает интересам России.

Россия также может блокировать решения третейской группы и оттягивать момент исполнения предписаний арбитров. Однако существует риск, что истец в этом случае сможет ввести ответные меры, предусмотренные вну-

1 Statement on a Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes – JOB/DSB/1/Add.12. 30 April 2020. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/DSB/1A12.pdf&Open=True>

2 Австралия, Бенин, Бразилия, Гватемала, Гонконг, Европейский союз, Исландия, Канада, Китай, Макао, Мексика, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Колумбия, Коста-Рика, Пакистан, Сингапур, Украина, Уругвай, Швейцария, Черногория, Чили, Эквадор.

3 European Union – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-dumping Measures on Imports from Russia (second complaint) – WT/DS494/7. 1 September 2020. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/494-7.pdf&Open=True>

тренним правом, это уже почти реализовал Европейский союз. В то же время правомерность таких ответных мер с точки зрения права ВТО и их совместимость с принципом экономической недискриминации вызывают сомнения.

Антикризисные торговые меры, принятые в ходе пандемии: их соответствие правилам ВТО

В условиях пандемии 2020 г. инструменты регулирования внешней торговли товарами стали средством обеспечения продовольственной и медицинской безопасности большинства стран мира. По состоянию на сегодняшний день в мире продолжают действовать 103 торговые меры, ограничивающие экспорт, введение которых связано с пандемией коронавируса. Из них 81 мера ограничивает экспорт, остальные 22 – импорт (рис. 9.4).



Рис. 9.4. Действующие торговые меры, введение которых связано с пандемией коронавируса

Источник: составлено авторами на основе данных ИТС.

Ограничения экспорта и импорта

Все меры, применяемые в отношении экспорта товаров для предупреждения и борьбы с пандемией COVID-19, можно разделить на следующие виды:

- временный запрет на вывоз. Представляет наиболее многочисленную группу рассматриваемых мер. В некоторых случаях запрет применялся в отношении отдельных географических регионов. Например, Филиппины ввели временный запрет на вывоз риса только из провинции Букиддон;
- временные ограничения на вывоз. Предполагает введение временных количественных ограничений (квот) на вывоз продовольственных товаров, средств индивидуальной защиты, дезинфицирующих средств;
- введение разрешительного порядка вывоза. Предполагает получение лицензии или иного разрешения на экспорт товаров, в отношении которых применяются ограничения.

Правилами ВТО (статья XI:1 ГАТТ-94) ограничения экспорта во взаимной торговле товарами между членами Организации не допускаются, будь то в форме запретов на экспорт, в установлении разрешительного порядка вывоза или других мер, имеющих аналогичные ограничительные последствия. Однако могут применяться следующие исключения:

- статья XI:2(a) ГАТТ-94 допускает временные запрет/ограничение экспорта в целях предотвращения дефицита продуктов питания и иных товаров;
- статья XX(b) ГАТТ-94 разрешает отступить от норм ГАТТ-94 в целях защиты жизни и здоровья населения, животных и растений.

В совместном исследовании ВТО и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) отмечают, что некоторые меры по ограничению торговли, используемые для борьбы с широко распространенными инфекционными заболеваниями, вряд ли вступают в противоречие с правилами ВТО при условии, что они ограничены во времени и созданы, чтобы свести к минимуму перебои в поставках¹. Здесь стоит подчеркнуть, что не все ограничительные меры, которые были введены в связи с пандемией COVID-19, предусматривают дату окончания действия (например, временный запрет на вывоз масок из Малайзии).

Импортные потоки товаров также подверглись воздействию торговых ограничений, вызванных пандемией COVID-19. Их можно разделить на следующие виды:

- временные запрет или ограничение на ввоз. Подобная мера вводилась для товаров (преимущественно для диких животных и продуктов из них), происходящих из всех стран либо только из Китая. Россия также вводила ограничение на транзит экзотических и декоративных животных, происходящих из Китая;
- введение требования о предоставлении сертификата, подтверждающего отрицательный результат тестирования на наличие COVID-19. В частности, данная мера вводилась Индонезией в отношении импортируемых живых животных и продукции из них. В Китае даже были введены и продолжают действовать «антиковидные электронные про-

¹ WTO Agreements and public health. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/who_wto_e.pdf#page=17

пуска» для всех замороженных продуктов, происходящих из третьих стран¹.

Из других мер стоит также отметить, что в начале ноября 2020 г. Госсовет КНР опубликовал «Рабочий план по всесторонней профилактической дезинфекции в холодовых цепях поставки импортных продуктов питания», согласно которому была введена полная дезинфекция транспортных средств, внутренних поверхностей контейнеров и наружной упаковки импортных товаров после получения отрицательного теста на коронавирус.

На уровне ЕАЭС вводился временный запрет на вывоз в третьи страны средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов, а также отдельных видов продовольственных товаров. В настоящее время сроки действия всех наднациональных мер, ограничивающих экспорт государств ЕАЭС, окончены, они не применяются (*табл. 9.4*).

Таблица 9.4

Меры ЕАЭС, направленные на ограничение вывоза отдельных видов товаров в ходе обострения ситуации с пандемией COVID-19

Мера	Период действия
Временный запрет на вывоз из ЕАЭС средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов	5 апреля – 30 сентября 2020 г.
Временный запрет на вывоз из стран ЕАЭС отдельных видов продовольственных товаров	12 апреля – 30 июня 2020 г.
Введение разрешительного порядка вывоза семян подсолнечника	1 июля – 31 августа 2020 г.

Источник: составлено авторами по данным ЕЭК.

Важно отметить, что в период пика пандемии коронавируса наблюдалась рассогласованность в действиях государств – членов ЕАЭС в отношении транзита товаров в рамках Союза, что привело к формированию дополнительных барьеров.

Так, Армения требовала соблюдения режима самоизоляции водителями-международниками. Белоруссия ограничила сроки транзита: автомобильный транспорт, следующий транзитом через Белоруссию, должен был покинуть ее территорию не позднее следующего дня.

Торговые войны: текущий статус и возможные перспективы

В настоящее время продолжают действовать односторонние торговые ограничения со стороны США в отношении стали и алюминия, вместе с тем почти на весь товарооборот между США и Китаем наложены дополнительные тарифы в рамках торговой войны между двумя странами.

1 Китайская новинка – «антиковидные электронные пропуска» для импортных замороженных продуктов. URL: <https://chinalogist.ru/news/kitayskaya-novinka-antikovidnye-elektronnye-propuska-dlya-importnyh-zamorozhennyh-produktov>

Несмотря на обострение ситуации с пандемией коронавируса, основные участники торговой войны в лице США и Китая не спешили снимать ограничения в отношении друг друга. Были сделаны незначительные шаги в части отмены или снижения тарифов на жизненно необходимые товары, но лишь на малую часть товаров. В части торговой войны по треку металлов США, наоборот, расширили дополнительные тарифы на производные товары из стали и алюминия.

Торговые ограничения США в отношении металлов

Дополнительные пошлины в отношении стали (на 25 п.п.) и алюминия (на 10 п.п.) в 2018 г. были введены США под предлогом угрозы национальной безопасности, которую американская сторона связала с закрытием металлургических заводов, существенным снижением занятости в отрасли, превышением импорта стали и алюминия над экспортом. Вслед за подобным шагом ряд членов ВТО, включая Китай, Мексику, Турцию, ЕС, Канаду, Россию и Индию, ввели балансирующие меры, призванные компенсировать потери от введенных США ограничений по стали и алюминию в соответствии с правом ВТО. Полное исключение из-под действия рассматриваемых мер получили Австралия, Мексика, Канада и ЮАР (только для отдельных компаний), исключение только на поставки стали и в рамках квоты – Республика Корея, Аргентина и Бразилия. Ряд пострадавших стран (включая Индию, ЕС, Канаду, Мексику, Швейцарию, Турцию и Россию) инициировали споры в ВТО в отношении протекционистских мер США.

В *табл. 9.5* приведены оценки ущерба от введенных США дополнительных тарифов на сталь и алюминий, представленные отдельными членами ВТО в соответствующих нотификациях.

Таблица 9.5

Оцениваемый отдельными членами ВТО ущерб от введенных США мер в отношении стали и алюминия

Член ВТО	Оцениваемый ущерб	Дата введения балансирующей меры	Статус
Китай	Сталь – 587,8 млн долл. Алюминий – 16,4 млн долл. ^а	2 апреля 2018 г.	Действует
Мексика	–	5 июня 2018 г. ^б	Действие прекращено
Турция	Сталь – 260,6 млн долл. Алюминий – 5,9 млн долл. ^в	21 июня 2018 г.	Действует
Европейский союз	Сталь – 1,5 млрд долл. Алюминий – 100 млн долл. ^г	22 июня 2018 г.	Действует
Канада	–	1 июля 2018 г. ^д	Действие прекращено.
Россия	Сталь – 378,1 млн долл. Алюминий – 159,5 млн долл. ^е	6 июля 2018 г.	Действует

Член ВТО	Оцениваемый ущерб	Дата введения балансирующей меры	Статус
Япония	Сталь – 414,8 млн долл. Алюминий – 25,1 млн долл.*	Мера не была введена	–
Индия	Сталь – 198,6 млн долл. Алюминий – 42,4 млн долл. ³	15 июня 2019 г. (после исключения Индии из всеобщей системы преференций)	Действует

Источники:

^a WTO. The immediate notification to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8. China. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=244237&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

⁶ The Government of Mexico. DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525036&fecha=05/06/2018

⁸ WTO. The immediate notification to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8. Turkey. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=245272,244985,243640,241597,240044,239544,238039,237441,237119,236654&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=False&HasSpanishRecord=True

^r WTO. The immediate notification to the Council for Trade in Goods of the proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8. European Union. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=245248,245245,245239,245249,245254,245221,245244,245235,245238,245240&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=False&HasSpanishRecord=True

⁴ Government of Canada. Government of Canada Stands Up for Steel and Aluminum Businesses and Workers. URL: <https://www.canada.ca/en/departement-finance/news/2018/10/government-of-canada-stands-up-for-steel-and-aluminum-businesses-and-workers.html>

^e WTO. The immediate notification to the proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8. Russia. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/L/1241.pdf>

^{*} WTO. Proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards, in respect of which it reserves its rights. Japan. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=251968,251833,251627,247540,246191,246009,245263,245266,245272,245249&CurrentCatalogueIdIndex=6&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

³ WTO. The immediate notification to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8. India. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=251968,251833,251627,247540,246191,246009,245263,245266,245272,245249&CurrentCatalogueIdIndex=5&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

Помимо балансирующих мер, ряд стран были вынуждены ввести защитные меры, что было вызвано возросшим импортом стали и алюминия. На уровне ЕАЭС до 30 ноября 2020 г. действовала защитная мера в форме специальной квоты в отношении горячекатаного проката из углеродистых и легированных сталей в листах и рулонах. Часть подобных мер действуют и в 2021 г. – например, спецзащитные меры ЕС в отношении импорта отдельных товаров из стали¹.

24 января 2020 г. США расширили группу товаров, в отношении которых применяются дополнительные ставки ввозных таможенных пошлин,

1 EUR-Lex. Commission Implementing Regulation (EU) 2019/159 of 31 January 2019. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.031.01.0027.01.ENG&toc=OJ.L:2019:031:TOC

деривативами из стали и алюминия¹. За введением новых мер последовала реакция от партнеров США. 19 марта 2020 г. ЕС подал запрос на консультации с США относительно введенных мер. В запросе отмечается, что новые меры, введенные по причине национальной безопасности, являются спецзащитными². 2 апреля Турция подала похожий запрос, указав, что новая мера является расширением спецзащитной меры, которую США ввели еще 23 марта 2018 г.³. Аналогичный запрос подала Индия⁴. Меры США до сих пор действуют. Для России рассматриваемая мера представляет угрозу прежде всего с точки зрения возможного перетока производных изделий из алюминия и стали с американского на российский рынок. Совокупный импорт рассматриваемых товаров достигает порядка 2 млрд долл. по итогам 2020 г. В число крупнейших поставщиков рассматриваемых товаров на территорию России входят Южная Корея, Япония, Германия, США, Китай и Чехия.

Пересмотр действующих односторонних мер в ближайшее время, даже несмотря на смену президента США и его администрации, остается под вопросом. По состоянию на февраль 2021 г. администрация президента США Джо Байдена так и не сделала конкретных заявлений относительно общего решения по тарифам на сталь и алюминий. В одном из обращений было сказано, что перед принятием любых решений по тарифам сначала будет проведен всесторонний анализ⁵. 2 февраля 2021 г. США приняли решение не освобождать ОАЭ от 10%-ного дополнительного тарифа на товары из алюминия, что хотел сделать предшественник Байдена – Трамп⁶. Что касается решений по стали, ранее – в начале января – к новому президенту США обратились

- 1 White House. Proclamation on Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles into the United States. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-adjusting-imports-derivative-aluminum-articles-derivative-steel-articles-united-states/>
- 2 WTO. Imposition of Safeguard Measures by the United States on Imports of Certain Steel and Aluminium Products Request for Consultations Under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards EU/ URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263860,262887,262789,262364,262184,261944,261945,258288,258169,258110&CurrentCatalogueIdIndex=5&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRec
- 3 WTO. Committee on Safeguards – Imposition of safeguard measures by the United States on imports of steel and aluminum - Request for consultations under article 12.3 of the Agreement on Safeguards – Turkey. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263860,262887,262789,262364,262184,261944,261945,258288,258169,258110&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRec
- 4 WTO. Committee on Safeguards – Imposition of safeguard measures by the United States on imports of steel and aluminum - Request for consultations under article 12.3 of the Agreement on Safeguards – India. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263860,262887,262789,262364,262184,261944,261945,258288,258169,258110&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRec
- 3 NY Times. Biden Reinstates Aluminum Tariffs in One of His First Trade Moves. URL: <https://www.nytimes.com/2021/02/02/business/economy/biden-aluminum-tariffs.html>
- 6 Bloomberg. Biden Overrules Trump on UAE Tariff, Keeping Aluminum Duties. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-02/biden-overrules-trump-on-uae-tariff-keeping-aluminum-duties>

сталелитейные группы и профсоюзы США с просьбой не отменять тарифы на сталь, введенные Трампом¹.

Торговая война между США и Китаем

В августе 2017 г. по запросу Трампа Офис торгового представителя США (USTR) инициировал расследование в отношении практик Китая, которые могут нарушать права интеллектуальной собственности американских компаний². Суть расследования позволяет сделать следующие выводы:

1) китайское правительство использует ограничения на иностранную собственность, такие как формальные и неформальные требования о создании совместных предприятий с китайскими компаниями, а также другие ограничения на иностранные инвестиции с целью оказать давление для получения технологий от американских компаний;

2) китайское правительство использует в своих интересах административные процессы лицензирования и согласования, чтобы вынудить иностранные компании передать технологии в обмен на административные разрешения, необходимые для открытия и ведения бизнеса в Китае.

С целью пресечения подобной практики США воспользовались сразу несколькими инструментами – такими, как повышение тарифов, запрос консультаций с Китаем в ОРС ВТО (впоследствии ЕС подал похожий запрос), ввод инвестиционных ограничений на участие китайских компаний в капитале американских. Из всех инструментов только обращение в ОРС ВТО соответствует нормам Организации³. Все остальные меры были введены в обход установленного порядка ВТО.

Важно также отметить, что, помимо декларируемой борьбы с нарушениями прав интеллектуальной собственности посредством введения торговых ограничений, США могут преследовать цель ослабления позиций Китая в мировой экономике. В настоящее время в Китае действует промышленная политика «Сделано в Китае 2025», которая предполагает повышение конкурентоспособности китайской экономики путем снижения зависимости от технологий иностранных компаний и комплектующих. Меры США, вводимые в виде тарифных ограничений, как раз затрагивают высокотехнологичные товары, импортируемые из Китая, которые включены в рассматриваемую программу. Кроме того, реализацию целей промышленной политики «Сделано в Китае 2025» тормозит введение США ограничений на сотрудничество американских высокотехнологичных компаний с китайскими⁴.

1 Bloomberg // Steelmakers and Steelworkers Call on Biden to Keep Trump Tariff. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-11/steelmakers-and-steelworkers-call-on-biden-to-keep-trump-tariff>

2 USTR. Findings of the investigation into china's acts, policies, and practices related to technology transfer. URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>

3 Алиев Т.М., Флегонтова Т.А., Пономарева О.В., Прока К.А., Пыжиков Н.С. Эскалация торговых конфликтов и их воздействие на международную торговлю товарами. URL: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/wpaper/042007.pdf>

4 U.S. Department of Commerce // Rule for Securing the Nation's Information and Communications Technology and Services Supply Chain. URL: <https://www.commerce.gov/news/press->

Действующие в настоящее время взаимные ограничения в виде дополнительных тарифов охватывают более 86% товарооборота между США и Китаем. Так, США ввели дополнительные пошлины в отношении 378 млрд долл. китайского импорта, Китай – в отношении 187 млрд долл. американского импорта. 15 января стороны подписали первую фазу торгового соглашения, обеспечившего паузу в обмене торговыми ограничениями. 14 февраля соглашение вступило в силу.

По сути, данное соглашение включает только обязательства Китая. Взамен на их исполнение США не будут вводить новые торговые ограничения и ослабят уже введенные. Китай согласился увеличить закупки американских товаров на сумму 162,1 млрд долл. в период с 1 января 2020 г. по 31 декабря 2021 г.

По итогам 2020 г. Китай, несмотря на сложную ситуацию с пандемией, выполнил свои обязательства по закупкам американских товаров почти на 66% (рис. 9.5).

Эскалация торговых конфликтов между США и Китаем может иметь следующие последствия для международной торговли:

- при наличии торговых ограничений, охватывающих почти весь объем товарооборота партнеров, компании могут переориентировать торговые потоки на другие страны;

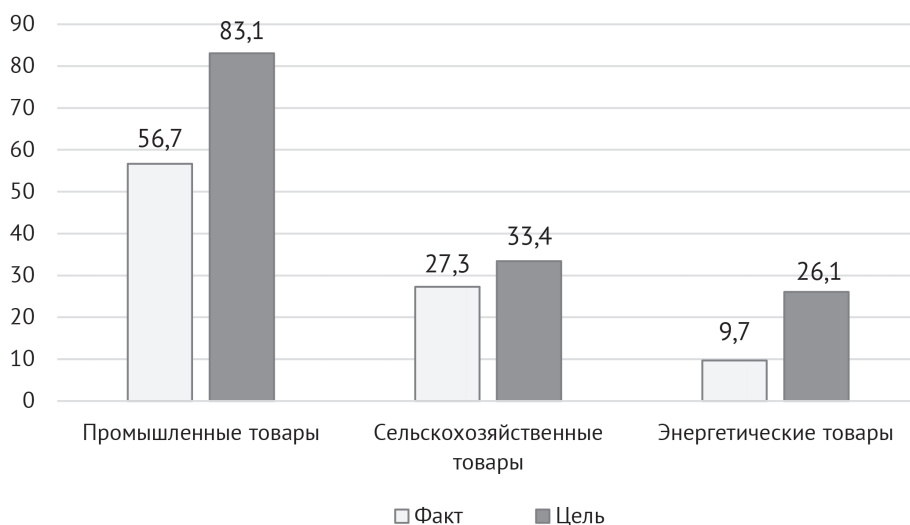


Рис. 9.5. Сравнение фактических объемов экспорта США с целевыми для выполнения Китаем обязательств по закупкам американских товаров в 2020 г.

Источник: составлено авторами с использованием данных USITC, ПИЕ.

- первая фаза торгового соглашения между Китаем и США предполагает существенное увеличение закупок Китаем сельскохозяйственных, промышленных и энергетических товаров, происходящих из США. Доля всех перечисленных выше товаров в текущем объеме китайского импорта американских товаров (по данным за 2018 г.) составляет порядка 73%. Таким образом, увеличение Китаем импорта американской продукции на 162,1 млрд долл. в течение 2020–2021 гг. должно будет приходиться не на всю импортную американскую продукцию, а только на ее часть, что еще больше усложняет и без того довольно амбициозную задачу. В свою очередь, столь существенное увеличение закупок из США приведет к сокращению импорта из стран – ключевых партнеров Китая, включая Россию;
- увеличивается вероятность переноса производственных мощностей из Китая в третьи страны и смены поставщиков вместе с растущей неопределенностью, связанной с наличием действующих торговых ограничений и последствиями пандемии коронавируса. Последнее

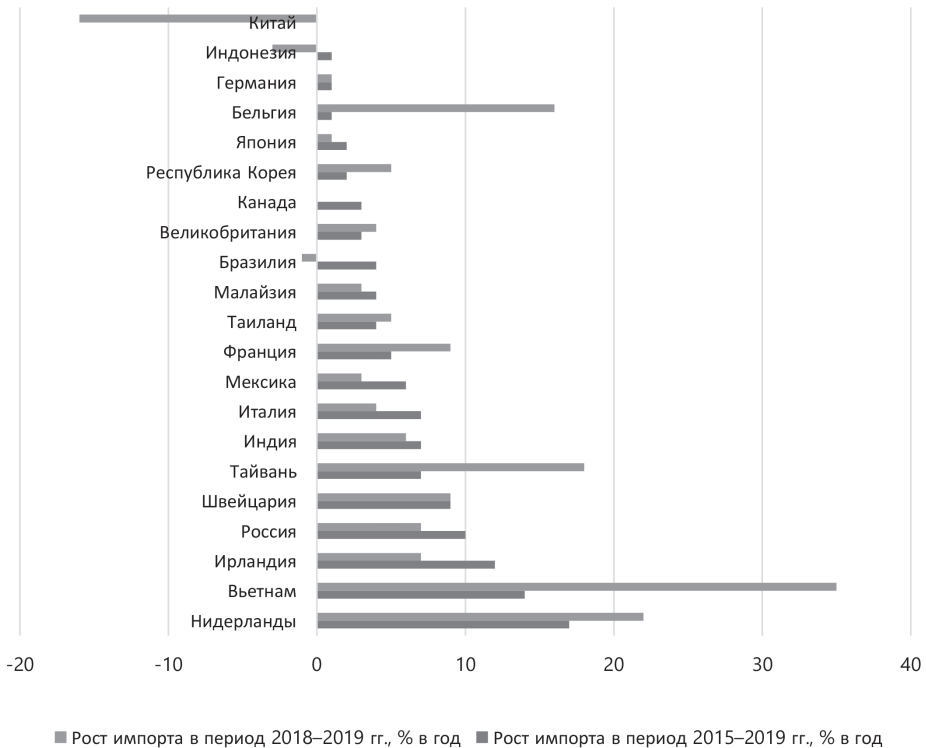


Рис. 9.6. Изменение темпов роста импорта США из разных стран

Источник: составлено авторами по данным ITC Trade Map.

подтверждается торговой статистикой США и Китая. Так, например, американские компании существенно нарастили объемы импорта из отдельных стран Юго-Восточной Азии, включая Вьетнам (более чем на 30% за период 2018–2019 гг.), Тайвань (более 15%), Республику Корея (рост на 5%), а также из некоторых стран ЕС – из Франции, Нидерландов, Бельгии (рис. 9.6). В свою очередь, Китай значительно увеличил импорт из Малайзии, снизив поставки из США, Швейцарии, Республики Корея, Японии, Индии и Чили (рис. 9.7).

С начала 2020 г. только США снижали дополнительные тарифы или отменяли их по отношению к товарам из Китая, оправдывая такие меры борьбой с пандемией. Кроме того, американская сторона предусмотрела введение возможности для подачи специальных запросов по освобождению от дополнительных тарифов на китайские товары, что необходимо для предотвращения и борьбы с COVID-19. В свою очередь, Китай отменял тарифы преимущественно под предлогом необходимости выполнения обязательств по закупкам американских товаров согласно условиям первой фазы торгового соглашения.

Что будет дальше? Исходя из текущей риторики нового президента США, тарифы в отношении китайского импорта не будут снижены сразу. В priori-

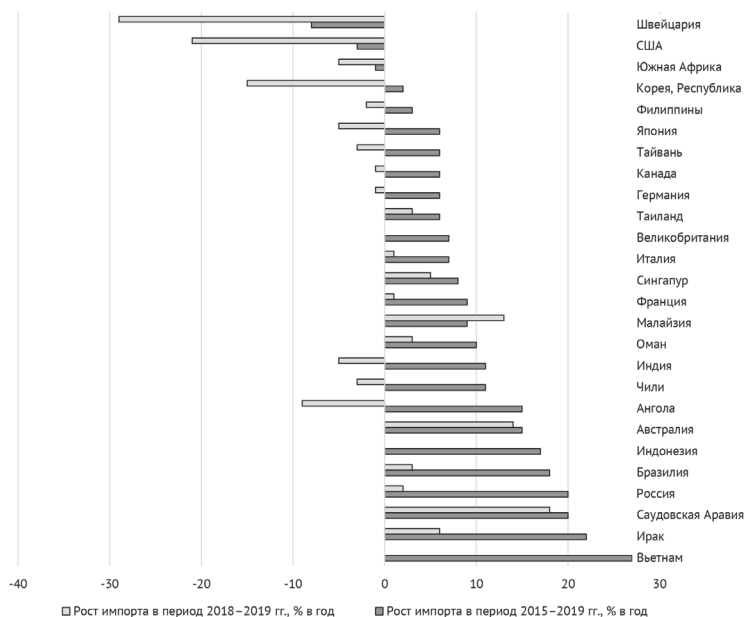


Рис. 9.7. Изменение темпов роста импорта Китая из разных стран

Источник: составлено авторами по данным ITC Trade Map.

тете сейчас для американской стороны анализ результатов первой фазы соглашения между США и Китаем¹. Можно предположить, что на основе результатов будет принято решение в отношении действующих тарифов, а также инициированы переговоры для заключения второй фазы соглашения. Важно также отметить, что ранее Байден высказывался о необходимости формирования экономического блока в противовес Китаю. Такая постановка вопроса говорит о том, что в ближайшем будущем вряд ли стоит ожидать смягчения торговых ограничений в отношении Китая, скорее, наоборот, американская сторона будет пытаться собрать коалицию для сдерживания темпов роста Китая².

9.3. Региональная экономическая интеграция

В ситуации кризиса многосторонней торговой системы, эскалации торговых конфликтов и пандемии COVID-19 особенно актуальным становится вопрос об установлении преференциальных правил торгового взаимодействия на двусторонней и многосторонней основе. Установление подобных правил возможно посредством заключения торговых соглашений разной степени глубины. В условиях чрезвычайных ситуаций договоренности в рамках торговых соглашений могут выступать в качестве инструмента для обеспечения бесперебойных поставок жизненно важных товаров.

Пандемия коронавируса внесла определенные коррективы в процесс формирования торговых соглашений, однако существенного влияния на процессы региональной экономической интеграции она не смогла оказать. Из наиболее серьезных последствий пандемии – отсрочка вступления в силу одной из крупнейших зон свободной торговли в мире – Африканской континентальной зоны свободной торговли³. Изначально планировалось, что либерализация тарифов, согласно условиям соглашения, произойдет 1 июля 2020 г., однако в связи с пандемией 55 подписантов были вынуждены отложить этот шаг на первую половину 2021 г. В остальных случаях переговоры поначалу откладывались, а затем были перенесены в дистанционный формат.

В подтверждение тезиса о незначительном влиянии пандемии на региональную экономическую интеграцию можно привести примеры формирования Всеобъемлющего регионального экономического партнерства и Соглашения о торговле и сотрудничестве между ЕС и Великобританией, которое, несмотря на пессимистические ожидания, было заключено 30 декабря 2020 г.

15 ноября 2020 г. было подписано Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), участниками которого являются 16 стран, включая блок АСЕАН, Китай, Японию и Новую Зеландию. По доле в мировом ВВП, торговле и притоку ПИИ ВРЭП опережает другие крупнейшие торговые

1 CNBC. Biden says he won't immediately remove Trump's tariffs on China. URL: <https://www.cnbc.com/2020/12/02/biden-tells-nyt-columnist-he-wont-immediately-remove-trumps-tariffs-on-china.html>

2 WSJ. Biden Plans to Build a Grand Alliance to Counter China. It Won't Be Easy. URL: <https://www.wsj.com/articles/biden-trump-xi-china-economic-trade-strategy-policy-11609945027>

3 DW. Coronavirus confines African Free Trade Area, for now. URL: <https://www.dw.com/en/coronavirus-confines-african-free-trade-area-for-now/a-54565591>

соглашения, включая действующее Всеобъемлющее и прогрессивное транстихоокеанское партнерство (ВПТТП)¹ и Соглашение об Африканской континентальной зоне свободной торговли (АКЗСТ), а также USMCA – обновленную версию НАФТА (рис. 9.8).

Что касается интеграционной повестки России, то велись переговоры по формированию двустороннего соглашения об экономическом партнерстве с Республикой Корея. Данное соглашение покрывает только вопросы доступа услуг и инвестиций на рынки партнеров, в связи с этим оно планируется к заключению только Россией в отрыве от Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

В стадии переговоров находятся соглашения между ЕАЭС и Египтом, а также Израилем, планируется начало переговоров с Индией (мандат для проведения переговоров получен).

Помимо изменения формата переговоров, можно ожидать, что пандемия коронавируса приведет к появлению новых положений торговых соглашений или к их пересмотру. В условия повсеместного введения торговых мер, ограничивающих экспорт товаров, на первое место встает задача обеспечения бесперебойной работы цепочек поставок. Таким образом, в будущем в преференциальные торговые соглашения могут быть включены регуляторные положения и обязательства по обеспечению устойчивости цепочек поставок, включая механизмы консультаций в случае введения партнером соответствую-

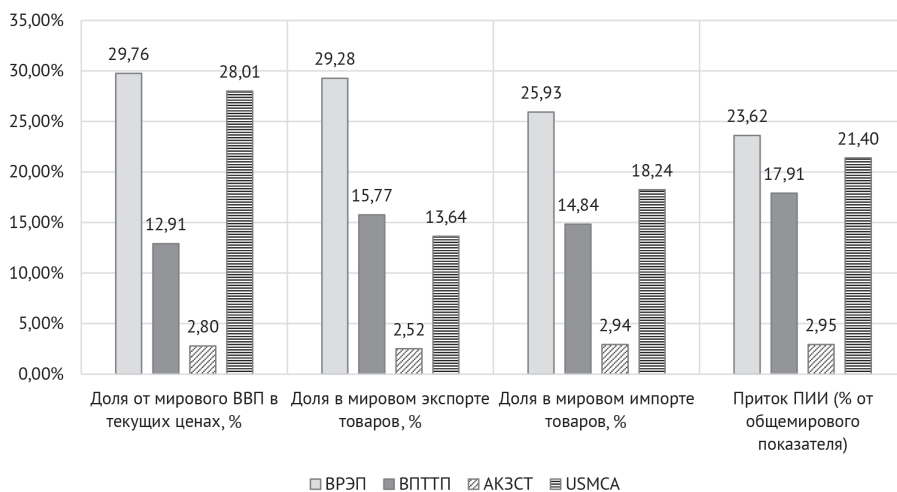


Рис. 9.8. Основные торгово-экономические показатели ВРЭП, ВПТТП, АКЗСТ и USMCA, 2019 г.

Источник: составлено авторами по данным МВФ, ITC Trade Map.

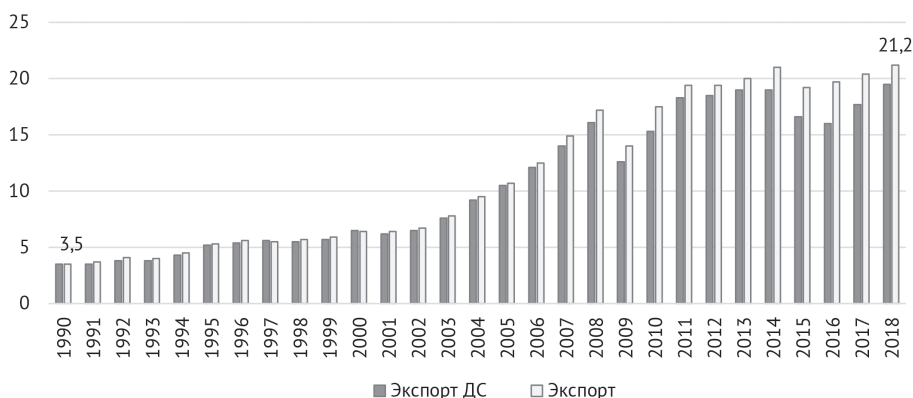
¹ Членами ВПТТП являются 11 стран, включая блок АСЕАН, Японию, Австралию, Канаду, Сингапур.

ющих торговых ограничений. Ниже представлены возможные примеры таких обязательств:

- взаимное признание технических стандартов и оценок соответствия (прежде всего средств индивидуальной защиты, медицинского оборудования и фармацевтических товаров);
- безбумажная торговля и упрощение правил происхождения товаров, включая требования к оригиналам сертификатов происхождения (переход на электронный формат);
- взаимное признание подходов к хранению, обработке и передаче персональных данных (особенно актуально для развития трансграничных поставок услуг).

9.4. Глобальные цепочки добавленной стоимости

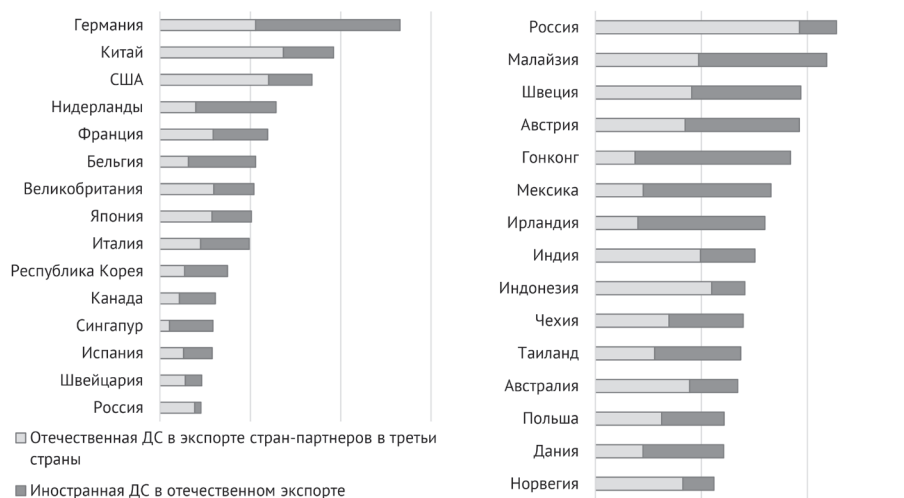
В последние десятилетия либерализация международной торговли и инвестиционной деятельности, а также процессы региональной экономической интеграции являлись важнейшими факторами формирования глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС). Снижение и устранение торговых и инвестиционных ограничений, ускоренная промышленная интенсификация развивающихся стран, расширение международного транспортного сообщения и совершенствование логистических процессов способствовали разделению и распределению стадий производства и создания стоимости между странами не только на региональном уровне, но и в глобальном масштабе. Изменения в мировой экономике и международной торговле, происходящие на протяжении последних лет, вместе с пандемией коронавирусной инфекции COVID-19 влекут последствия и для формирования ГЦДС.



Примечание. Экспорт ДС – мировой экспорт, рассчитанный в терминах добавленной стоимости.

Рис. 9.9. Динамика мирового товарного экспорта в 1990–2018 гг. (последние доступные данные по экспорту в терминах добавленной стоимости), трлн долл.

Источник: составлено авторами по данным UNCTAD EORA. URL: <https://worldmrio.com/unctadgvc/>



Примечание. Слева на рисунке – страны с большим уровнем участия по сравнению с Россией, справа – с меньшим.

Рис. 9.10. Страны, в большей и в меньшей степени по сравнению с Россией, включенные в ЦДС, 2018 г.

Источник: составлено авторами по данным UNCTAD EORA. URL: <https://worldmrio.com/unctadgvc/>

Период 2000–2008 гг. характеризовался ростом международной торговли (глобального экспорта), в том числе в терминах добавленной стоимости (*рис. 9.9*). В то же время статистика показывает, что на смену восстановительному росту после кризиса 2008–2009 гг. пришло замедление темпов роста торговли.

Участие стран в цепочках добавленной стоимости характеризуется уровнем использования иностранной добавленной стоимости (ДС) в отечественном экспорте (нисходящее участие) и использования отечественной ДС в экспорте страны-партнера в третьи страны (восходящее участие). На *рис. 9.10* представлены данные по включенности стран в глобальные ЦДС.

Цифровизация глобальных ЦДС

Развитие цифровых технологий и их внедрение на различных этапах ЦДС способствуют большей автономности и возможности географической обособленности стадий формирования стоимости друг от друга¹. Таким образом, взаимодействие между поставщиком и потребителем на разных этапах ЦДС

¹ Цепочка создания стоимости включает как производство, так и услуги, оказываемые в процессе производства. Наиболее яркий пример (то, что мы уже сейчас видим) – цифровизация в сфере услуг, которая дает возможность дистанционного их оказания (например, маркетинговые исследования) и потребления. То есть здесь речь идет не о производственных стадиях, а о стадиях оказания услуг.

может быть организовано в дистанционном режиме. В связи с этим выделяют более мелкие стадии, ориентированные на более узкий круг задач. Ричард Болдуин называет этот процесс «third unbundling» («третье разделение») при обсуждении влияния цифровых технологий на НДС¹. Ярко выражены такие эффекты в торговле услугами, так как согласно подходу ВТО, ОЭСР и МВФ именно услуги могут быть поставлены в цифровом виде, т.е. дистанционно, таким образом, места нахождения поставщика и потребителя не имеют значения². Данная тенденция уже активно развивается в сфере торговли услугами: на поставки услуг в рамках первого способа (трансграничная поставка) в 2019 г. пришлось около 30% в общем объеме мировой торговли услугами (более высокий показатель отмечается только для третьего способа поставки (коммерческое присутствие) – порядка 55%)³.

Важно отметить, что различные виды услуг формируют значительную долю ДС конечного товара: исследования и разработки, создание концепции и разработка бренда, работа над проектом и дизайном, услуги по сбору, анализу данных и маркетингу. Статистика международной торговли услугами, которые могут быть поставлены в цифровом виде⁴ (digitally-deliverable services), демонстрирует рост экспорта таких услуг в мире (рис. 9.11).

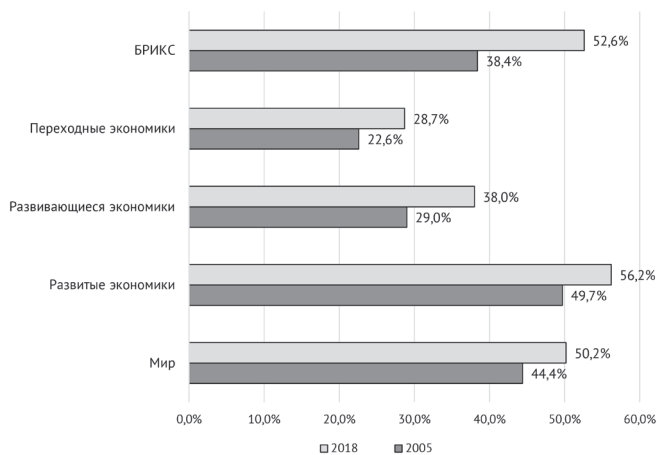


Рис. 9.11. Доля экспорта услуг, поставляемых в цифровом виде, в общем экспорте услуг в разных странах

Источник: составлено авторами по данным ЮНКТАД. URL: <https://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>

- 1 Baldwin R. Globalization's Three Unbundlings. URL: https://harvardpress.typepad.com/hup_publicity/2016/11/globalizations-three-unbundlings-richard-baldwin.html
- 2 Handbook on Measuring Digital Trade. Version 1. URL: <https://www.oecd.org/sdd/its/handbook-on-measuring-digital-trade.htm>
- 3 Trade in Services data by mode of supply (TISMOS). URL: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_datasets_e.htm
- 4 По классификации ЮНКТАД: страховые и финансовые услуги, платежи за пользование интеллектуальной собственностью, информационные, компьютерные, телекоммуникационные, другие деловые услуги и аудиовизуальные услуги.

Влияние торговых соглашений на ГЦДС

На формирование ГЦДС значительное влияние оказывают региональные торговые соглашения (РТС). Снижение как тарифных, так и нетарифных барьеров в глубоких РТС, которые начали формироваться в 2000-х годах, сопровождалось гармонизацией правил регулирования в таких сферах, как электронная коммерция, услуги, инвестиции, конкурентная политика и др., по которым не удавалось достичь прогресса на уровне многосторонних переговоров. В итоге на региональном уровне расширялось и углублялось торговое и производственное сотрудничество, происходила консервация цепочек в рамках РТС.

Согласно результатам исследования ОЭСР¹, посвященного анализу индекса сетевой торговли (основанного на анализе торговли промежуточной ДС), более высокий показатель индекса характерен для стран, уже сформировавших РТС (ЕС, НАФТА). Среди других пар стран с высокими показателями индекса авторы исследования отмечают Японию и Корею, Китай и Корею, Японию и США.

Общие правила регулирования играют роль для формирования и развития ЦДС. Это касается вопросов торговой политики как в части применения тарифных и нетарифных мер, так и в области внутреннего регулирования. Несмотря на то что видение бизнеса и государства на необходимые для содействия торговле меры политики не совпадает (согласно опросам ОЭСР и ВТО²), у обеих сторон есть понимание относительно важной роли тарифных мер и технического регулирования.

С учетом масштабной тарифной либерализации, которая шла в течение десятилетий, большую роль играют меры нетарифного регулирования. Общие правила регулирования – в частности, в области технического регулирования – способствуют развитию ЦДС на региональном уровне, так как четко закрепляют стандарты, на которые ориентировано производство на всех стадиях производственного процесса.

В части формирования договоренностей по нетарифным мерам особая роль отводится вопросам технического регулирования. Ramel, Blind, Mangelsdorf в своем исследовании³ оценили влияние стандартизации в производстве на экспорт. По результатам оценки гравитационной модели, авторы исследования пришли к выводу о том, что функционирование в стране сугубо национальных стандартов негативно отражается на экспорте добавленной стоимости из этой страны. Обратная ситуация возникает в случае региональных или международных стандартов.

1 Trade Policy Implications of Global Value Chains: Case Studies. URL: <https://ideas.repec.org/p/oec/traaab/161-en.html>

2 Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains. URL: <https://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-gvc-synthesis.pdf>

3 Blind K., Ramel F., Mangelsdorf A. The Effects of Standards on Value Chains and Trade in Europe. URL: https://www.researchgate.net/publication/289522581_The_Effects_of_Standards_on_Value_Chains_and_Trade_in_Europe

Если обратиться к практике, то можно привести ряд примеров закрепления в РТС обязательств в области технического регулирования, содействующих консервации цепочек добавленной стоимости в пределах сферы действия РТС. В частности:

- пересмотр РТС между США и Республикой Корея: Корея признала американские технические стандарты, используемые в автомобилестроении¹;
- договоренности в РТС ЕС – Вьетнам, подписанном в 2019 г., предполагают расширение доступа на фармацевтический рынок и закрепление обязательств по соответствию международным техническим стандартам²;
- положения СЕТА поощряют применение добровольных схем стандартизации, но не ограничивают использование частных стандартов³.

Влияние пандемии COVID-19 на ГЦДС

Негативными факторами в период пандемии стали фрагментарность, географическая распределенность ГЦДС. В связи с карантинными ограничениями и закрытием границ это привело к изоляции поставщиков и потребителей по всей цепочке друг от друга. Отрасли, в большей степени ориентированные на взаимодействие в цифровом пространстве, ощутили на себе меньшие риски, связанные с приостановкой работы компаний.

Наибольшие эффекты ощутили автопроизводители, а также производители машин и различного оборудования, в том числе электрического и электронного. Ощутимые негативные последствия пандемии в области ГЦДС в отраслях автомобильной промышленности и производстве машин и оборудования, особенно в начале распространения инфекции, связано с фактором Китая. Выключение из производственного процесса и международной кооперации китайских поставщиков оказало влияние на партнеров по всему миру, так как Китай является ключевым поставщиком промежуточной продукции в мире, на его производственные мощности так или иначе ориентировано большинство ГЦДС.

Негативные эффекты пандемии явно обозначили степень зависимости производственных мощностей от китайских производств по всему миру, а также в целом возможные последствия высокой степени взаимозависимости экономик за счет функционирования ГЦДС. Для отдельных стран, таких как Япония, США, Великобритания, это стало дополнительным стимулом к реиндустриализации, а для развивающихся стран (АСЕАН, Индия) – шансом переориентировать ГЦДС на свои экономики. Ключевой вопрос заключается в том, какие стратегии внешнеэкономического взаимодействия наиболее эффективны в рамках снижения рисков и негативных эффектов в случае наступления обстоятельств, подобных пандемии; что может быть сделано на

1 KORUS Final Text. URL: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>

2 Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements. URL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf

3 CETA: Meetings and Documents. URL: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811>

уровне бизнеса, какие меры может принять государство, в том числе на уровне торговой политики. Среди перспективных направлений может быть выделено следующее.

- С целью обеспечения для бизнеса возможностей диверсификации рисков со стороны функционирования НДС как в части поставщиков, так и рынков сбыта целесообразны ориентация на либерализацию и формирование преференциальных режимов торговли и инвестиционного сотрудничества. При этом особый акцент может быть сделан на корректировке ставок импортных таможенных пошлин с учетом потребностей отраслей в промежуточной продукции и на гармонизацию и формирование договоренностей по взаимному признанию в области технического регулирования на региональном уровне, общая ориентация на международные стандарты;
- Содействие процессам цифровизации, сотрудничество на международном уровне по вопросам электронной торговли, формирование благоприятной среды с целью обеспечения прозрачных условий конкуренции и правил игры в цифровом пространстве для отечественных компаний, нивелирование излишних барьеров, которые препятствуют российским поставщикам товаров и услуг выходить на международные рынки и встраиваться в НДС на различных – не только на производственных – этапах.

10. Роль международных институтов в преодолении пандемии и ее последствий

Пандемия стала своего рода стресс-тестом для системы многостороннего сотрудничества, и без того ослабленной геополитическими конфликтами, противоречиями между ключевыми членами и растущим недоверием в результате буксующих реформ международных организаций и их неспособности справиться со множеством глобальных проблем. Эти факторы объясняют достаточно низкий уровень кооперации в рамках международных организаций в первые месяцы пандемии. «Губительные последствия оспариваемой многосторонности были наглядно продемонстрированы конфликтом США с Китаем вокруг ВОЗ, подорвавшей авторитет и доверие к институту в критический момент»¹. Еще одним эндогенным фактором стало отсутствие прогресса в трансформации системы институтов прошлого столетия из-за сопротивления ее ключевых бенефициаров и ощущения, что «система сработала» во время кризиса 2008 г. Экзогенными факторами стали высокий уровень неопределенности относительно эффективных мер преодоления кризиса, отсутствие времени для согласования и принятия решений и высокая цена возможной ошибки.

10.1. Неформальные институты (институты клубного типа)

«Группа двадцати». Локомотив и координатор действий многосторонних институтов

«Группа двадцати» в целом² и конкретно председательство Саудовской Аравии³ подверглись серьезной критике за неспособность реализовать ско-

1 Phillip Y. Lipsky. COVID-19 and the Politics of Crisis // International Organization, 74. Supplement 2020. P. 1. Cambridge University Press. URL: 10.1017/S0020818320000375

2 G20 communiqué analysis – Annual Meetings 2020. 21.10.2020. Bretton Woods Project. URL: <https://www.brettonwoodsproject.org/2020/10/g20-communiqué-analysis-annual-meetings-2020>

3 G20 Summit of November 2020: Great expectations despite boycott calls; Zamfir I. European Parliamentary Research Service. URL: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/>

ординированный и масштабный набор действий по преодолению пандемии коронавирусной инфекции и ее последствий. Действительно, 2020 г. часто характеризуют как «потерянный» для устойчивого развития. Риски того, что и наступающее десятилетие окажется потерянным для обеспечения экономического роста и благополучия граждан, остаются высокими¹. Что удалось сделать и с чем не справилась «двадцатка»? Рассмотрим сотрудничество по основным приоритетам.

Спасение жизни граждан и обеспечение функционирования систем здравоохранения

На экстренном саммите в марте лидеры приняли решение о поддержке усилий ВОЗ и укреплении ее полномочий по координации борьбы с пандемией, о совместной работе для устранения дефицита финансирования Стратегического плана ВОЗ по обеспечению готовности и реагирования, о немедленной ресурсной поддержке Фонда ВОЗ по солидарности в борьбе с COVID-19. «Группа двадцати» обязалась усилить национальные, региональные и глобальные возможности для противодействия потенциальным вспышкам инфекционных заболеваний за счет существенного увеличения расходов на цели обеспечения готовности к эпидемиям и совместно работать над расширением финансирования исследований и разработок вакцин и медикаментов. Члены «двадцатки» выделили более 21 млрд долл. для финансирования работ по разработке вакцин, диагностических и медицинских препаратов² и поддержали Инициативу по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19 (ACT-A) и финансирование Стратегического плана³.

Прогресс по этим обязательствам был стабильным⁴, выполнение решения по повышению уровня готовности к предупреждению и реагированию составило 100%⁵. На саммите в ноябре лидеры обещали выделить еще 4,5 млрд долл. для ACT-A⁶. Однако этих усилий оказалось недостаточно для преодоления угрозы. В процессе разработки вакцины конкуренция преобладала над сотрудничеством. Геоэкономические претензии США к Китаю

BRIE/2020/659351/EPRS_BRI(2020)659351_EN.pdf

- 1 From Global Pandemic to Prosperity for all: Avoiding Another Lost Decade. Trade and Development Report 2020. Chapter II. Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf
- 2 G20 Riyadh Summit: Presidency Speech of His Royal Highness Prince Mohammed Bin Salman Bin Abdulaziz Al Saud. 22.11.2020. URL: http://www.g20.utoronto.ca/2020/g20-riyadh-summit_presidency-speech_en.pdf
- 3 Coronavirus disease (COVID-19) donors & partners: WHO says thank you! World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners>
- 4 Second G20 Action Plan Progress Report. G20 Riyadh Summit. 21–22.11.2020. URL: <https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/gruppa-dvadsati/dokumenty-gruppy-dvadsati/saodovskoe-predsedatelstvo-2020/SECOND%20G20%20ACTION%20PLAN%20PROGRESS%20REPORT%2021-22%20November%202020.pdf>
- 5 2019 G20 Osaka Summit Final Compliance Report. Lopez S. and the G20 Research Group, University of Toronto, Popova I. and the Center for International Institutions Research, RANEPА. P. 717. URL: <https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/gruppa-dvadsati/analitika/2019-osaka-final-compliance.pdf>
- 6 A Small Short-Term Success at the G20's Riyadh Summit. John Kirton, G20 Information Centre. Munk School. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/201122-kirton-performance.html>

усугубились обвинениями в намеренном распространении «чумы» и призывом к ООН наказать Китай¹. В условиях, требующих концентрации ограниченных ресурсов на национальных приоритетах, при беспрецедентном характере кризиса² и обострившейся конфронтации между ключевыми членами «двадцатка» не сумела выработать и реализовать прорывные решения, в том числе запуск глобальной инициативы по готовности к реагированию на пандемию. Но все же «Группа двадцати» способствовала укреплению систем реагирования, консолидации общих усилий и частичному устранению дефицита финансирования для разработки вакцин, диагностики и лекарственных препаратов.

Поддержка экономики, занятости и социальной защищенности

Решение мартовского саммита о мерах по стимулированию мировой экономики в размере более 5 трлн долл. было нацелено на смягчение социальных, экономических и финансовых последствий пандемии. Координация должна была обеспечить взаимоусиливающий эффект и способствовать оздоровлению мировой экономики. План действий «Группы двадцати» в связи с COVID-19, принятый в апреле, предусматривал поддержку и целевое финансирование бизнеса, прежде всего МСП, домохозяйств и граждан, в том числе через гибкие формы занятости и переподготовку, реализацию пакета мер для обеспечения экономической и финансовой стабильности³. Координация действительно была очень интенсивной. План 3 раза обновлялся в контексте происходящих изменений министрами финансов и главами центральных банков. Масштабы принимаемых мер и направления существенно отличались для развитых и развивающихся стран «двадцатки». Развитые страны выделили на поддержку занятости и работодателей в виде субсидий на заработные платы и льготных займов порядка 9,3% ВВП. Еще 11% ВВП было выделено на поддержку пострадавших от пандемии компаний в виде вливания капитала, займов и гарантий. В странах с развивающимися рынками общий объем поддержки составил 6% ВВП, большая часть которых⁴ была направлена на финансирование общественных работ, развитие инфраструктуры, займы и субсидии для сохранения рабочих мест, расширение пособий по безработице и целевую поддержку домохозяйств⁵. В итоге общий объем стимулирования составил более 11 трлн долл.⁶. Однако выделенные средства не спасли

1 Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly. 22.09.2020. United States President. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/>

2 Георгиева К. Глобальный кризис, не похожий ни на какие другие, требует исключительных глобальных ответных мер // IMFblog. 21.04.2020. URL: <https://blogs.imf.org/2020/04/20/a-global-crisis-like-no-other-needs-a-global-response-like-no-other/>

3 Communiqué G20 of Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. 15.04.2020. URL: [https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovanij/gruppa-dvadsati/dokumenty-gruppy-dvadsati/saudovskoe-predsedatelstvo-2020/G20_FMCBG_Communique%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovanij/gruppa-dvadsati/dokumenty-gruppy-dvadsati/saudovskoe-predsedatelstvo-2020/G20_FMCBG_Communique%C3%A9_EN%20(2).pdf)

4 За исключением Турции и Бразилии, потративших около 5% ВВП на поддержку бизнеса.

5 Fiscal monitor. Policies for recovery. P. 25 // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

6 G20 Riyadh Summit: Presidency Speech of His Royal Highness Prince Mohammed Bin Salman Bin Abdulaziz Al Saud. Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia. 22.11.2020. URL: <http://www.g20.utoronto>

экономику стран «двадцатки» от глубочайшего падения, составившего 6,9% по итогам II квартала 2020 г.¹ Но все же вместе со смягчением мер сдерживания пандемии стимулирование способствовало значительному восстановлению экономики стран «двадцатки» в III квартале (8,1%), хотя ВВП и оставался на 2,4% ниже докризисного уровня². По оценкам МОТ, странами «двадцатки» было принято 412 мер социальной защиты, что обеспечило сохранение средств к существованию для 645 млн человек³.

Оборотной стороной поддержки стал рост в 2020 г. государственного долга развитых стран «двадцатки» до 126% ВВП⁴ и до 62% для стран с развивающимися рынками⁵, существенный рост корпоративного долга, который уже в 2019 г. превышал государственный и составлял 150% ВВП по «двадцатке» в среднем. Одновременно увеличилось неравенство между странами, имеющими достаточные ресурсы для поддержки экономики и граждан, и странами, не располагающими соответствующими возможностями.

Помощь наиболее уязвимым странам и координация усилий многосторонних институтов

На экстренном саммите лидеры «двадцатки» заявили о готовности совместно с международными организациями и банками развития оказать помощь всем нуждающимся странам в развертывании эффективного, взаимосвязанного, согласованного и оперативного комплекса финансовых мер. Действительно, согласно Плану действий «двадцатка» поддержала пакет антикризисных мер МВФ и мобилизацию кредитных ресурсов в объеме 1 трлн долл., призвала Всемирный банк (ВБ) и Международный банк развития (МБР) к скорейшему предоставлению финансирования для проектов поддержки систем здравоохранения в размере 200 млрд долл., пополнению Тростового фонда по сокращению бедности и обеспечению роста и Тростового фонда для ограничения и преодоления последствий катастроф⁶. Одновременно была одобрена Инициатива о предоставлении отсрочки по обслуживанию долга для стран с низким уровнем дохода (DSSI). Однако все эти средства – лишь небольшая часть необходимого финансирования, потребности в котором

ca/2020/g20-riyadh-summit_presidency-speech_en.pdf

- 1 Unprecedented falls in GDP in most G20 economies in second quarter of 2020. News Release: G20 GDP growth. Quarterly National Accounts. 14.09.2020 // OECD. URL: <http://www.oecd.org/sdd/na/g20-gdp-growth-second-quarter-2020-oecd.htm>
- 2 G20 GDP showed a strong recovery in the third quarter of 2020, but remained below pre-pandemic high / G20 GDP Growth – Third quarter of 2020 // OECD. URL: <http://www.oecd.org/newsroom/g20-gdp-growth-third-quarter-2020-oecd.htm#:~:text=14%20Dec.%202020%20%2D%20Gross%20domestic,the%20final%20quarter%20of%202019>
- 3 G20 nations need to lead a global response to pandemic, International Labour Organization (ILO). URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_761759/lang-en/index.htm
- 4 Fiscal Monitor: Policies for the Recovery. Fiscal Monitor Reports. October 2020. P. 5 // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
- 5 Там же.
- 6 G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Communiqué. 15.04.2020. URL: [https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/gruppa-dvadsati/dokumenty-gruppy-dvadsati/saudovskoe-predsdatelstvo-2020/G20_FMFCBG_Communicu%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/gruppa-dvadsati/dokumenty-gruppy-dvadsati/saudovskoe-predsdatelstvo-2020/G20_FMFCBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf)

ЮНКТАД оценивает в 2,5 трлн долл.¹. Кроме того, новое кредитование увеличило общую задолженность, еще больше обостряя проблему устойчивости долга. Инициатива по приостановке обслуживания долга не сокращает долги, а лишь отсрочивает их уплату для 73 стран, на которые она распространяется. При этом DSSI не включает 68 стран, расчетные суммы обслуживания внешнего государственного долга которых в 2020 г. оцениваются на уровне 273,43 млрд долл.². Причем эта сумма не включает средства многосторонних и частных кредиторов и затрагивает только 1,66% обязательств по обслуживанию долга в 2020 г.³. «Двадцатка» на саммите в Эр-Рияде признала недостаточность подключения частных инвесторов, призвала МБР к дальнейшему увеличению финансирования и предусмотрела возможность продления DSSI на очередные шесть месяцев. Но и этих шагов не хватает для устранения системного риска неустойчивого роста задолженности и содействия реализации Цели устойчивого развития (ЦУР), поставленной под угрозу в результате кризиса⁴.

Необходим комплексный подход к разрешению проблемы облегчения долгового бремени. «Группа двадцати» могла бы инициировать переговоры по соглашению членов «двадцатки», Парижского клуба и международных финансовых институтов о приостановлении обслуживания долга как минимум на 5 лет с возможным списанием накопленных платежей по обслуживанию. Критически важно обеспечить участие частных кредиторов, иначе ресурсы, высвобожденные благодаря мораторию и/или списанию для борьбы с последствиями пандемии COVID-19, будут направлены на выплаты не участвующим в инициативе кредиторам. Для этого потребуются проработать соглашение «двадцатки» с международными финансовыми институтами по механизму приостановки обслуживания долгов перед частными кредиторами. Возможные варианты включают защиту от судебного процесса, инициированного кредитором, по запросу суверенного заемщика о защите на основании раздела 2 (b) статьи VIII Соглашения МВФ в случае решения Исполнительного совета МВФ о широком и авторитетном толковании положений об условиях валютных контрактов для их распространения на долговые контракты⁵. Другой вариант предусматривает, что «многосторонние институты, такие как Всемирный банк или другие многосторонние банки развития, создают центральный кредитный механизм, позволяющий странам, запрашивающим вре-

1 From Global Pandemic to Prosperity for all: Avoiding Another Lost Decade. Trade and Development Report 2020. Report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development // UNCTAD. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/trd2020_en.pdf

2 *Fresnillo I.* Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket? 2020. URL: https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report

3 Там же.

4 *Ларинова М.В.* Спасти ЦУР. Укрепление партнерства для достижения ЦУР в постпандемическом цифровом мире // Вестник международных организаций. 2020. Т. 15. № 4. С. (на русск. и англ. языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-04-08

5 *Munevar D., Pustovit G.* Back to the Future: A sovereign debt standstill mechanism // IMF. 2020. Article VIII. Section 2 (b). URL: https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/544/attachments/original/1590696076/Back_to_the_Future.pdf?1590696076

менную помощь, переводить свои приостановленные процентные платежи официальным и частным кредиторам для использования в целях экстренного финансирования для борьбы с пандемией. Уплата основной суммы долга, приходящаяся на этот период, также будет отложена, так что будет отсрочено обслуживание всей задолженности»¹. Кроме того, лидеры «двадцатки» могли бы поручить своей Рабочей группе по развитию во взаимодействии с ООН и другими международными институтами разработку конкретного предложения по международному механизму облегчения долгового бремени и обеспечения устойчивости долга.

Одновременно «двадцатке» необходимо вернуться к вопросу о новом выпуске специальных прав заимствования (СПЗ) объемом 1 трлн долл. для поддержки развивающихся стран в борьбе с пандемией и смягчения долгового бремени². Соответствующее решение в Совете управляющих МВФ было заблокировано США. С учетом поддержки других членов МВФ³ и «Группы двадцати» и изменений в администрации Президента США реализация и перераспределение нового выпуска представляются вполне реальной возможностью получения дополнительных ресурсов без усугубления долговых проблем. Выпуск СПЗ мог бы быть реализован одновременно с соглашением о том, что не нуждающиеся в своей доле страны переведут ее в специальные трастовые фонды МВФ, ВБ и/или региональных банков развития с условием их последующего использования соответствующими институтами для выделения льготных займов и списания долгов наиболее нуждающимся странам⁴.

БРИКС против пандемии

Взаимодействие БРИКС в контексте борьбы с пандемией было сфокусировано на трех аспектах: укрепление сотрудничества между странами «пятерки» по вопросам здравоохранения, помощь членам через Новый банк развития (НБР) и координация усилий в рамках международных организаций.

Страны БРИКС уже в марте 2020 г. начали реализацию мер по взаимной поддержке в профилактике и лечении новой коронавирусной инфекции, созданию благоприятных условий для поставок лекарственных и диагностических средств, иммунобиологических препаратов и медицинского оборудования. С самого начала особое внимание уделялось разработке недорогих и устойчивых методов тестирования, поиску эффективных методов лечения и вакцинации. Взаимодействие между органами национальных систем здравоохранения включало обмен наилучшими практиками по обеспечению био-

1 Bolton P., Buchheit L., Gourinchas P.-O., Gulati M., Hsieh C.-T., Panizza U., di Mauro B.W. Born Out of Necessity: A debt Standstill for COVID-19 // CEPR Policy Insight. No. 103. April 2020. Available at: https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight103.pdf

2 Trade and Development Report 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade. Report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development. P. 101 // UNCTAD. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

3 Johnston J. IMF Offers Partial Debt Relief, but US Continues to Block SDR Allocation. 15.04.2020 // Center for Economic and Policy Research (CEPR). URL: <https://clck.ru/SbnYf>

4 What You Really Need to Know about the SDR and How to Make it Work for Multilateral Financing of Developing Countries. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/05775132.2020.1802178>

логической безопасности населения стран БРИКС в период пандемии. «Обзор передовых мер, принимаемых странами БРИКС по противодействию распространению COVID-19» был опубликован накануне саммита БРИКС и представлен в ООН и ВОЗ¹. Россия выдвинула инициативу создания в БРИКС комплексной системы раннего предупреждения рисков возникновения массовых инфекционных заболеваний. Министры здравоохранения поддержали идею привлечения к финансированию Комплексной системы Нового банка развития (НБР). Ресурсы НБР могут быть привлечены также для создания Центра БРИКС по исследованию и разработке вакцин, решение об учреждении которого было принято в 2018 г. в Йоханнесбурге и вновь подтверждено лидерами на саммите в Москве.

В марте НБР одобрил программу экстренной помощи для предоставления займов странам-членам на общую сумму 10 млрд долл. Оформление программы, одобрение и выделение первого займа объемом 1 млрд долл. Китаю для борьбы с пандемией были завершены в течение одного месяца с момента получения запроса². Займы объемом 1 млрд долл. каждый для Индии, ЮАР и Бразилии были одобрены соответственно 30 апреля, 19 июня и 20 июля 2020 г. Банк успешно разместил первый полуторамиллиардный транш трехлетних «противоковидных» облигаций на международных рынках 16 июня³. Второй двухмиллиардный пятилетний транш был размещен на международных финансовых рынках 22 сентября⁴. А в декабре Банк одобрил займы для поддержки восстановления экономики Индии и Бразилии объемом 1 млрд долл. каждый. Одновременно продолжалось финансирование ранее одобренных проектов, за 2020 г. совет директоров одобрил финансирование новых проектов объемом 3,6 млрд долл.

В новой Стратегии экономического партнерства БРИКС до 2025 г. определен комплекс задач по дальнейшему сотрудничеству в области здравоохранения: содействие формированию благоприятных условий для оказания медицинских услуг, включая профилактику инфекционных и неинфекционных хронических заболеваний; содействие достижению всеобщего охвата услугами здравоохранения в странах БРИКС; укрепление сотрудничества в разработке устойчивых методов тестирования инфекционных заболеваний, комплексное решение вопросов вакцинации и лечения; совершенствование системы профилактики заболеваний и гигиены труда, обеспечивающей право на безопасную, здоровую и достойную рабочую среду на всех уровнях⁵.

1 BRICS Countries Measures Taken in the Field of Healthcare to Counter the Spread of the Coronavirus Disease (COVID-19). URL: <https://brics-russia2020.ru/images/114/95/1149511.pdf>

2 Project NDB Emergency Assistance Program in Combating COVID-19. New Development Bank. URL: <https://www.ndb.int/ndb-emergency-assistance-program-in-combating-covid-19/>

3 NDB Prices Inaugural USD 1.5 Billion 3-Year COVID Response BOND in International Capital Markets. Press Release. 17.06.2020 // New Development Bank. URL: https://www.ndb.int/press_release/ndb-prices-inaugural-usd-1-5-billion-3-year-covid-response-bond-international-capital-markets/

4 NDB Prices USD 2 Billion Benchmark Bond to Further Support COVID Emergency Response. Press Release. 02.09.2020 // New Development Bank. URL: https://www.ndb.int/press_release/ndb-prices-usd-2-billion-benchmark-bond-support-covid-emergency-response/

5 Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 г. URL: <https://brics-russia2020.ru/images/114/81/1148133.pdf>

Одновременно на всех уровнях сотрудничества БРИКС подчеркивали центральную роль системы ООН в координации мер борьбы с пандемией и необходимость наращивания вклада стран БРИКС в международную безопасность в сфере здравоохранения. В «двадцатке» члены БРИКС поддержали План действий «Группы двадцати» в связи с COVID-19, усилия по оказанию помощи странам с низким уровнем дохода и Инициативу по предоставлению отсрочки по обслуживанию долга. Лидеры БРИКС призвали частных кредиторов принять участие в Инициативе на сопоставимых условиях. В рамках ВОЗ члены БРИКС участвуют в реализации Стратегического плана ВОЗ по обеспечению готовности и реагированию и в Инициативе по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19. В МВФ страны БРИКС поддержали механизм экстренного финансирования, меры в рамках Тростового фонда для сокращения бедности и содействия экономическому росту и Тростового фонда для ограничения и преодоления последствий катастроф. Одновременно лидеры БРИКС отметили необходимость более эффективного использования ресурсов МВФ, имея в виду в том числе новый выпуск СПЗ, завершение пересмотра формулы расчета квот и осуществление «давно назревших реформ системы управления Фонда»¹.

Таким образом, страны БРИКС консолидировали свои усилия по противодействию пандемии в рамках «пятерки» и других международных институтов. НБР подтвердил свою эффективность и оперативность в условиях кризиса.

10.2. Финансовые институты

Международный валютный фонд

Международный валютный фонд 2 марта 2020 г. заявил о готовности оказания финансовой помощи пострадавшим от пандемии COVID-19 странам с использованием всех доступных инструментов².

В целом Фонд имеет финансовые ресурсы в объеме около 1 трлн долл., которые потенциально могут быть направлены на помощь странам-членам в преодолении кризиса. В части экстренного финансирования для стран с низким уровнем дохода предусмотрен механизм ускоренного кредитования (Rapid Credit Facility, РКФ) в размере до 10 млрд долл. в форме беспроцентных займов. Около 40 млрд долл. для стран с формирующимися рынками может быть предоставлено через инструмент для ускоренного финансирования (Rapid Financing Instrument, РФИ)³. К обоим инструментам можно получить доступ без полноценной программы МВФ, а лимиты выделяемых в их рам-

1 Московская декларация XII саммита БРИКС, параграф 51. URL: <https://brics-russia2020.ru/images/114/83/1148395.pdf>

2 Joint Statement from Managing Director, IMF and President, World Bank Group // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/02/pr2076-joint-statement-from-imf-managing-director-and-wb-president>

3 IMakes Available \$50 Billion to Help Address Coronavirus // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-coronavirus>

ках средств были увеличены на период пандемии¹. На 15 декабря 2020 г. финансовая помощь через инструменты кредитования МВФ была одобрена для 83 стран в объеме более 100 млрд долл.² Список этих инструментов расширился – 15 апреля было представлено решение о создании линии краткосрочной поддержки ликвидности (ЛКПЛ) для стран-членов с обоснованной экономической политикой и хорошими базовыми экономическими показателями, нуждающихся в умеренной краткосрочной поддержке платежного баланса³.

В марте 2020 г. МВФ призвал страны-члены содействовать пополнению ресурсов Трастового фонда для ограничения и преодоления последствий катастроф (Catastrophe Containment and Relief Trust, Траст ККР)⁴, который предоставляет правомочным странам гранты для погашения задолженности перед Фондом⁵, с целью увеличения его объема до 1,4 млрд долл.⁶ На 15 декабря 2020 г. 29 стран получили через Траст ККР около 490 млн долл.⁷ МВФ расширил квалификационные критерии для получения финансирования из Траста ККР. Это решение позволяет всем государствам-членам, доход на душу населения в которых ниже установленного Всемирным банком порогового уровня для льготной поддержки, получить право на облегчение обслуживания долга на срок до двух лет⁸.

В условиях пандемии было ускорено исполнение ранее принятых решений по увеличению ресурсов МВФ. 16 января 2020 г. Исполнительный совет МВФ принял решение об удвоении кредитных линий по Новым соглашениям о заимствовании (НСЗ) на новый период с 2021 по 2025 г. 30 марта Исполнительный совет утвердил новый раунд двусторонних соглашений о займах (ДСЗ) между Фондом и его членами, который будет действовать с 1 января 2021 г. до конца 2023 г. ДСЗ представляют собой «третью линию защиты» МВФ (первые две – квотные ресурсы фонда и ресурсы в рамках НСЗ). Общая сумма обязательств в рамках механизма ДСЗ на 2016 г. у 40 членов МВФ

1 | Executive Board Approves the Extension of Increased Access Limits Under the Rapid Credit Facility and Rapid Financing Instrument // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/05/pr20305-imf-executive-board-approves-extension-increased-access-limits-under-rcf-and-rfi>

2 | COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>

3 | Adds Liquidity Line to Strengthen COVID-19 Response, IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/15/pr20163-imf-adds-liquidity-line-to-strengthen-covid-19-response>

4 | 11 марта стало известно о решении Великобритании внести 150 млн ф. ст. в Траст (половина средств будет зарезервирована в бюджете и предоставлена в случае запроса со стороны МВФ). Позднее несколько других стран, включая Японию и Китай, также выразили готовность участвовать в пополнении его ресурсов.

5 | Makes Available \$50 Billion to Help Address Coronavirus // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-coronavirus>

6 | Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy. By Kristalina Georgieva, IMF Managing Director, IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>

7 | COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief, IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>

8 | Enhances Debt Relief Trust to Enable Support for Eligible Low-Income Countries in the Wake of the COVID-19 Pandemic, IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/pr20116-imf-enhances-debt-relief-trust-to-enable-support-for-eligible-lic-in-wake-of-covid-19>

составляла около 430 млрд долл. по текущему обменному курсу. Новые соглашения направлены на наращивание общего кредитного потенциала МВФ, обеспечивающее его способность удовлетворять потребности членов в период кризиса¹.

Помимо финансовых мер реагирования на кризис, МВФ продолжил оказание экспертной поддержки по мерам устранения экономических последствий пандемии². Несмотря на оперативное исполнение решений по увеличению ресурсов, выделяемых на помощь в борьбе с пандемией, потенциал МВФ в этой сфере реализован не полностью. Для успешной реализации мер реагирования необходимы координация с другими международными институтами и поддержка ключевых членов Фонда. 26 марта 2020 г. на экстренном виртуальном саммите «Группы двадцати» директор-распорядитель МВФ К. Георгиева обратилась к лидерам стран-членов «двадцатки» с призывом удвоить ресурсы экстренного финансирования Фонда, обеспечить значительное увеличение глобальной ликвидности через масштабное распределение СДР и расширение своповых механизмов Фонда, а также поддержать действия по облегчению долгового бремени беднейших стран³. «Двадцатка» изначально не поддержала предложения, и 3 апреля в ходе совместной пресс-конференции глав МВФ и ВОЗ К. Георгиева вновь заявила о необходимости удвоения ресурсов для финансирования экстренных программ Фонда, а также призвала к усилению координации стран и международных институтов для борьбы с пандемией⁴.

В дальнейшем предложения МВФ были частично поддержаны «двадцаткой», в частности, был расширен доступ к инструментам экстренного финансирования и запущена инициатива по приостановке обслуживания долга (подробнее см. в разделе о «Группе двадцати»). В то же время координация усилий со стороны ключевых стран – членов Фонда недостаточна. Несмотря на призывы главы МВФ к лидерам «Группы двадцати» по обеспечению нового распределения СДР, вопрос не был упомянут в документах «двадцатки». Не были приняты и коллективные решения по увеличению ресурсов Фонда. В условиях обращения за помощью МВФ одновременно большого числа стран дефицит финансирования может привести к задержке реализации программ, что резко снизит их эффективность в противодействии кризису. Однако до-

1 Executive Board Approves Framework for New Bilateral Borrowing Agreements // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/31/pr20123-imf-executive-board-approves-framework-for-new-bilateral-borrowing-agreements>

2 МВФ запустил на своем сайте специальный раздел, где собрана актуальная информация о принимаемых на страновом уровне мерах устранения экономических последствий пандемии, для обмена лучшими практиками. Первоначальная версия списка, включавшая меры институтов ЕС и стран «Группы двадцати», впоследствии расширялась и актуализировалась. См.: IMF is Launching a Tracker of Policies Governments are Taking in Response to COVID-19 // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/25/pr20106-imf-is-launching-a-tracker-of-policies-governments-are-taking-in-response-to-covid-19>

3 Remarks by IMF Managing Director Kristalina Georgieva During an Extraordinary G20 Leaders' Summit // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/26/pr20108-remarks-by-imf-managing-director-during-an-extraordinary-g20-leaders-summit>

4 Georgieva K. Opening Remarks for Joint IMF/WHO press conference // IMF. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/03/sp040320-opening-remarks-for-joint-imf-who-press-conference>

стижение консенсуса ключевых стран – членов МВФ (стран «Группы двадцати») относительно пополнения ресурсов Фонда затруднено в силу приоритетности для них национальных мер реагирования на кризис, связанный с пандемией.

Группа Всемирного банка

Группа Всемирного банка (ГВБ), как и МВФ, координирует действия с партнерами в целях ускорения глобальных ответных мер и оказания поддержки странам в условиях пандемии. Еще до глобального распространения вируса ГВБ заявила о поддержке Китая в части укрепления систем санэпиднадзора, обеспечения безопасности продуктов питания и реализации мер реагирования на критические ситуации, а также распространения информации о международном опыте ликвидации подобных кризисных ситуаций и анализа последствий вспышки коронавируса для экономики страны¹.

В феврале 2020 г. Группа Всемирного банка начала разработку пакета мер экстренной помощи для борьбы с пандемией COVID-19, который в итоговом варианте предусматривает предоставление в ускоренном режиме нового финансирования объемом 14 млрд долл., из которых МБРР предоставляет 2,7 млрд долл., МАР – 1,3 млрд долл., МФК – 8 млрд долл. (включая 2 млрд долл. из средств существующих механизмов содействия торговле. Первоначальная сумма составляла 6 млрд долл., однако была увеличена на 2 млрд за счет средств Глобальной программы предоставления ликвидности и Программы финансирования производства критически важных товаров, направленных на помощь банкам в распределении рисков, дающую им возможность продолжить финансирование компаний в странах с формирующимся рынком)². 2 млрд долл. было решено перераспределить из портфеля текущих проектов ГВБ для целей борьбы с пандемией. Пакет экстренных мер также предусматривал консультирование по стратегическим вопросам и техническую помощь с использованием опыта, накопленного на мировом и национальном уровнях. Примерами экспертно-консультационной поддержки со стороны ГВБ в период кризиса является выпуск материалов, призванных способствовать эффективному развитию систем дистанционного образования на фоне пандемии³ и взаимодействию с национальными органами по данному вопросу. Аналогичная работа ведется по вопросам международной торговли. Всемирный банк осуществляет разработку аналитических материалов и предоставляет данные по вопросам влияния пандемического кризиса на различные сферы и показатели мировой экономики⁴.

1 Updated World Bank Statement on COVID-19 (Coronavirus). 11 February // World Bank. URL: <http://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/02/11/updated-world-bank-statement-on-covid-19-coronavirus---february-11>

2 Group Increases COVID-19 Response to \$14 Billion To Help Sustain Economies, Protect Jobs // World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/03/17/world-bank-group-increases-covid-19-response-to-14-billion-to-help-sustain-economies-protect-jobs>

3 Education and COVID-19 // World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/03/24/world-bank-education-and-covid-19>

4 The World Bank Group's Response to the COVID-19 (coronavirus) Pandemic // World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>

23 марта 2020 г. завершился 12-недельный период после объявления ВОЗ вспышки коронавируса, что стало одним из критериев активизации механизма финансирования чрезвычайных мер в случае пандемии (Pandemic Emergency Financing Facility, PEF). Механизм был создан в 2016 г. для предоставления дополнительного финансирования беднейшим странам мира, когда они сталкиваются с трансграничными крупномасштабными вспышками болезней. Финансирование PEF включает взносы МАР, Австралии, Германии и Японии, а также средства, полученные в 2017 г. через выпуск Всемирным банком «пандемических» облигаций во время эпидемии лихорадки Эбола. В рамках механизма члены МАР смогут получить финансирование в объеме 195 млн долл.

В тот же день президент ГВБ Дэвид Малпасс заявил о разработке проектов для 49 стран в рамках нового механизма оперативного реагирования¹. Число стран и объемы финансирования в рамках этого механизма быстро увеличивались. 26 марта 2020 г. на виртуальном саммите «двадцатки» Д. Малпасс заявил, что ГВБ осуществляет новые связанные с COVID-19 проекты в 56 странах и проводит реструктуризацию текущих проектов, осуществляемых в 24 странах, с тем чтобы направить средства на преодоление пандемии и ее последствий². В итоге с учетом новых проектов и перераспределения средств действующих план реагирования ГВБ на COVID-19 предусматривает выделение в течение 15 месяцев – с апреля 2020 г. по июнь 2021 г. – средств на проекты, так или иначе связанные с текущим кризисом, в объеме 160 млрд долл. Проекты нацелены на борьбу с бедностью, социальную защиту и поддержку структурных реформ стратегического характера для более быстрого восстановления после пандемии и формирования условий для масштабного и устойчивого экономического роста³. Основная часть средств примерно в равных объемах будет предоставлена через МБРР, МАР и МФК, меньшая часть – через МИГА и трастовые фонды.

За первые полгода после запуска механизма оперативного реагирования только МБРР и МАР было одобрено финансирование на 43 млрд долл., или 41% от общего планируемого на 15 месяцев объема для двух институтов. 13 октября 2020 г. был принят дополнительный пакет финансирования для приобретения и использования развивающимися странами вакцин от COVID-19, когда они будут доступны и будет доказана их эффективность⁴. В целом около четверти антикризисного финансирования, одобренного ГВБ за II и III кварталы 2020 г., нацелено на реализацию задач «спасения жизней», 28% –

1 Remarks by World Bank Group President David Malpass on G20 Finance Ministers Conference Call on COVID-19 // World Bank. URL: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19>

2 World Bank Group President David Malpass Remarks to G20 Leaders' Virtual Summit // World Bank. URL: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/03/26/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-leaders-virtual-summit>

3 27 March 2020 end of week update: Important steps // World Bank. URL: <https://blogs.worldbank.org/voices/march-27-2020-end-week-update-important-steps>

4 COVID-19 Response // World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>

на «защиту бедных и уязвимых групп населения», 13% – на «обеспечение устойчивого роста бизнеса и занятости», 36% – на «совершенствование политики, развитие институтов и инвестиций для более качественного восстановления». В страновом разрезе 25 млрд долл. из 43 млрд предназначены для наименее развитых государств – членов МАР, 18 млрд долл. – для других членов МБРР¹.

Как и для МВФ, основной проблемой реализации программ ГВБ по борьбе с коронавирусом и его последствиями является необходимость оперативного привлечения дополнительных ресурсов. Руководство Всемирного банка неоднократно заявляло о недостаточности согласованного пакета в 160 млрд долл., поскольку «дополнительная исключительная поддержка будет необходима и в 2022 финансовом году, а вероятно, и далее, учитывая ожидаемую глубину экономического и социального влияния кризиса COVID-19, сложность и неопределенность в отношении восстановления после него»². Принятие соответствующего согласованного решения ключевых экономик в настоящий момент сталкивается с трудностями в результате концентрации усилий на решении национальных задач.

Региональные банки развития

Другие многосторонние банки развития также не остались в стороне от решения проблем, вызванных пандемией COVID-19.

Азиатский банк развития (АБР) 18 марта 2020 г. одобрил первый пакет реагирования на кризис объемом 6,5 млрд долл. Он включил около 3,6 млрд долл. финансирования суверенных операций для обеспечения государствами мер реагирования на медицинские и экономические последствия пандемии и 1,6 млрд долл. на несuverенные кредиты для поддержки микро-, малых и средних предприятий, внутренней и региональной торговли и непосредственно пострадавших фирм. Банк также мобилизовал около 1 млрд долл. льготных ресурсов путем перераспределения средств из текущих проектов. 40 млн долл. в рамках реагирования на пандемию было решено направить на техническую помощь³. 13 апреля 2020 г. пакет реагирования АБР на COVID-19 был утроен и достиг 20 млрд долл. Расширенный пакет предусматривал запуск инструмента реагирования на пандемию COVID-19 в рамках механизма противодействия циклическим воздействиям банка. Благодаря новому инструменту будет предоставлено до 13 млрд долл. на цели содействия правительствам развивающихся стран-членов в реализации эффективных контрциклических программ расходов с особым упором на бедных и уязвимых граждан. Ресурсы также было решено использовать для закупки медицин-

1 COVID-19 Response // World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>

2 Saving Lives, Scaling-up Impact and Getting Back on Track. World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper // World Bank. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/136631594937150795/pdf/World-Bank-Group-COVID-19-Crisis-Response-Approach-Paper-Saving-Lives-Scaling-up-Impact-and-Getting-Back-on-Track.pdf>

3 News Release. 18.03.2020 // Asian Development Bank (ADB). URL: <https://www.adb.org/news/adb-announces-6-5-billion-initial-response-covid-19-pandemic>

ского оборудования, материалов и средств индивидуальной защиты. Примерно 2 млрд долл. в рамках расширенного пакета предоставляются частному сектору. Для финансовых учреждений предусмотрены кредиты и гарантии на цели активизации торговли и цепочек поставок. Средства также направляются на расширение поддержки через микрофинансирование и гарантии, на помощь МСП, испытывающим нехватку ликвидности, в том числе тем, управление которыми осуществляют женщины-предприниматели, и прямое финансирование компаний, участвующих в борьбе с COVID-19 или напрямую пострадавших от пандемии. Кроме того, расширенный пакет мер включил ряд корректировок бизнес-процессов, позволяющих АБР более быстро и гибко реагировать на кризис. В данный блок входят меры по оптимизации внутренних процессов, расширению масштабов различных вспомогательных механизмов и по адаптации условий кредитования¹. 17 ноября 2020 г. АБР выделил 20,3 млн долл. технической помощи для содействия развивающимся странам-членам в получении доступа к вакцинам от COVID-19 и создания систем, обеспечивающих их справедливое и эффективное распространение². 11 декабря 2020 г. был запущен Азиатско-тихоокеанский механизм для доступа к вакцинам (APVAX) в объеме 9 млрд долл. APVAX обеспечивает комплексную основу и ресурсы для поддержки доступа развивающихся стран Азии к вакцинам, используя два взаимодополняемых компонента. Компонент быстрого реагирования направлен на своевременную поддержку диагностики вакцин, их закупку и транспортировку от места покупки развивающимися странами – членами АБР. Инвестиционный компонент нацелен на поддержку инвестиций для успешного распределения, доставки и контроля использования вакцин, а также связанных с ними инвестиций в создание потенциала, работу с населением и эпидемиологический надзор. Компонент также может использоваться для развития и расширения мощностей по производству вакцин в развивающихся странах³.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) 13 марта 2020 г. заявил о формировании так называемого пакета солидарности объемом 1 млрд долл. В рамках этой чрезвычайной программы банк создаст «структуру устойчивости» для предоставления финансирования клиентам ЕБРР, испытывающим временные трудности. Запланированные в рамках пакета меры включают расширение финансирования торговли и предоставление краткосрочного финансирования на срок до двух лет через финансовые учреждения, особенно для поддержки малых и средних предприятий. Кроме того, банк обязался предоставлять краткосрочные кредиты для обеспечения оборотного капитала на срок до двух лет для более крупных компаний и предприятий сферы энергетики, а также для реструктуризации баланса и поддержки краткосрочной ликвидности клиентов – представителей сектора инфраструктуры.

1 News Release. 13.04.2020 // Asian Development Bank (ADB). URL: <https://www.adb.org/news/adb-triples-covid-19-response-package-20-billion>

2 News Release. 17.11.2020 // Asian Development Bank (ADB). URL: <https://www.adb.org/news/adb-allocates-20-million-help-developing-members-access-vaccines-covid-19>

3 News Release. 11.12.2020 // Asian Development Bank (ADB). URL: <https://www.adb.org/news/9-billion-adb-facility-help-members-access-and-distribute-covid-19-vaccines>

ЕБРР заявил также о возможностях реструктуризации существующих займов, включая продление сроков погашения и изменения других условий, и о более активном использовании возможностей кредитования в национальных валютах, включая конвертацию существующих кредитов в такие валюты¹. Меры экстренной помощи ЕБРР нацелены на все сектора экономики, но особенно на тех клиентов, которые сильнее всего пострадали от кризиса (в том числе финансовые учреждения, МСП и компании сферы туризма и гостиничного бизнеса, транспорта, агробизнеса и производства медицинских товаров). Помимо миллиардного пакета солидарности, принятого непосредственно в ответ на пандемический кризис, ЕБРР также заявил об учете во всем предоставляемом финансировании, сумма которого в 2020–2021 гг. достигнет 21 млрд долл. (по итогам 2020 г. было выделено 11 млрд долл.)², задач минимизации последствий кризиса и обеспечения более качественного восстановления³.

Межамериканский банк развития (МАБР) в 2020 г. одобрил финансирование проектов на 1,6 млрд долл., что является рекордом для банка. Во многом такой рост финансирования был обусловлен возросшими потребностями стран-членов на фоне пандемии. Стоимость непосредственно ответных мер банка на пандемический кризис составила 8,076 млрд долл. Соответствующие проекты направлены на финансирование неотложных потребностей общественного здравоохранения, поддержку систем социальной защиты уязвимых групп населения, содействие производительности и занятости, а также на обеспечение реализации фискальных мер по смягчению экономических последствий кризиса. Кроме того, МАБР объявил о мобилизации 1 млрд долл. для помощи странам-членам в приобретении и распространении вакцин против COVID-19⁴. В связи с пандемией банком также были упрощены некоторые корпоративные процессы, например процедуры закупок, и запущены информационно-аналитические сервисы по вопросам распространения COVID-19 и его влияния на экономику стран-членов⁵.

Африканский банк развития (АФБР) в марте 2020 г. запустил пакет мер по экстренной поддержке африканских стран в целях облегчения финансовой ситуации и обеспечения готовности и возможностей реагирования на последствия пандемии. 27 марта банк привлек 3 млрд долл. через выпуск социальных облигаций «Fight COVID-19». Этот выпуск стал крупнейшим размещением долларовых социальных облигаций на международных рынках капитала за всю историю. Поступления от продажи облигаций с трехлетним сроком погашения было решено направить на смягчение воздействия пандемии на благополучие

1 EBRD emergency coronavirus financing. 13.03.2020 // European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). URL: <https://www.ebrd.com/news/2020/ebrd-unveils-1-billion-emergency-coronavirus-financing-package.html>

2 EBRD reports record 2020 investment in response to Covid-19. 14.01.2021 // European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). URL: <https://www.ebrd.com/news/2021/ebrd-reports-record-2020-investment-in-response-to-covid19.html>

3 The EBRD's coronavirus Solidarity Package // European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). URL: <https://www.ebrd.com/what-we-do/coronavirus-solidarity>

4 News Release. 21.12.2020 // Inter-American Development Bank (IDB). URL: <https://www.iadb.org/en/news/idb-group-approves-record-216-billion-lending-2020>

5 The IDB GROUP in Response to COVID-19 (Coronavirus) // Inter-American Development Bank (IDB). URL: <https://www.iadb.org/en/coronavirus>

граждан и экономические показатели африканских стран. 2 апреля банк предоставил Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) экстренную помощь в размере 2 млн долл. для расширения возможностей стран-членов в области профилактики инфекций, тестирования и лечения больных. За счет полученных средств ВОЗ также запустила проекты по укреплению систем эпидемиологического надзора, закупке и распространению наборов для лабораторных тестов и по поддержке координации в борьбе с пандемией на национальном и региональном уровнях. 8 апреля АФБР объявил о начале функционирования механизма реагирования на COVID-19, который предоставит правительствам и частному сектору африканских стран до 10 млрд долл. на борьбу с пандемией и минимизацию последствий, вызванных экономическим спадом и потерей рабочих мест¹. Как и другие региональные банки развития, АФБР обеспечивает информационную и экспертно-аналитическую поддержку для борьбы с пандемией и ее социально-экономическими эффектами.

Группа *Исламского банка развития (ИБР)* выделила 2,3 млрд долл. на Программу стратегической готовности и реагирования на пандемию COVID-19. Программа направлена на поддержку усилий стран-участниц по предотвращению, сдерживанию, смягчению последствий пандемии COVID-19 и восстановлению после ее окончания. Исламский банк развития внес вклад в Программу в размере 1,52 млрд долл., Исламский фонд солидарности в целях развития (ISFD) – 50 млн долл., Международная исламская корпорация торгового финансирования (ITFC) – 300 млн долл., Исламская корпорация развития частного сектора (ICD) – 250 млн долл., Фонд благотворительной деятельности короля Абдаллы бен Абдель Азиза (КААР) – 8,5 млн долл., Фонд преобразования науки, технологий и инноваций – 1 млн долл., Исламская корпорация по страхованию инвестиций и экспортному кредитованию (ICIEC) – 150 млн долл.². Для финансирования расходов по программе ИБР привлек 1,5 млрд долл. через выпуск специального финансового инструмента сукук – исламского аналога облигаций³.

Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) с самого начала пандемии начал работу «над расширением инвестиций в инфраструктуру, в том числе в области общественного здоровья, здравоохранения и информационно-коммуникационных технологий, чтобы помочь пострадавшим от COVID-19 странам-членам»⁴. В рамках этой работы экспертами банка был выпущен до-

1 African Development Bank COVID-19 response: moving from commitment to action. 13.06.2020 // African development Bank Group. URL: <https://www.afdb.org/en/news-and-events/african-development-bank-covid-19-response-moving-commitment-action-36188>

2 The Islamic Development Bank Group Strategic Preparedness and Response Programme for the COVID-19 Pandemic Allocates US\$ 2.3 Billion to Member Countries // News. 04.04.2020. Islamic Development Bank (IsDB). URL: <https://www.isdb.org/news/the-islamic-development-bank-group-strategic-preparedness-and-response-programme-for-the-covid-19-pandemic-allocates-us-23-billion-to-member-countries>

3 Islamic Development Bank Issues US\$ 1.5 Billion Debut Sustainability Sukuk in Response to COVID-19 // News. 19.06.2020. Islamic Development Bank (IsDB). URL: <https://www.isdb.org/news/islamic-development-bank-issues-us-15-billion-debut-sustainability-sukuk-in-response-to-covid-19>

4 To Scale Up Public Health Infrastructure in Wake of COVID-19 // News. 25.03.2020. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). URL: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/>

клад¹, в котором подчеркивалась прямая корреляция между качеством инфраструктуры в целом и безопасностью здоровья граждан и указывалось, что развитие инфраструктуры является ключевым элементом эффективной системы здравоохранения и готовности к эпидемиям. При этом страны с низким уровнем дохода особенно уязвимы, поскольку и до пандемии имели значительные потребности в финансировании инфраструктуры. С учетом экономического спада и дополнительной фискальной нагрузки, вызванных COVID-19, многие из них не смогут достичь уровня инфраструктурных инвестиций в 6–10% ВВП, которые необходимы для поддержания экономического роста. АБИИ выразил намерение представить ряд инструментов финансирования инфраструктуры общественного здравоохранения для стран-членов, направленных на повышение их экономической устойчивости и смягчение воздействия будущих кризисов в области здравоохранения². В соответствии с этим решением 3 апреля банк предложил совету директоров создать механизм посткризисного восстановления объемом 5 млрд долл. как ответ на неотложные экономические, финансовые и социальные проблемы. Запросы на финансирование существенно превысили эту сумму. В итоге она была удвоена для оказания помощи в следующих ключевых областях: облегчение нагрузки на здравоохранение за счет развития инфраструктуры и повышения готовности к пандемии; поддержка ликвидности через механизмы кредитования и кредитные линии для решения проблемы нехватки оборотного капитала; экстренная фискальная поддержка в партнерстве с другими МБР³. В конечном итоге объем механизма восстановления после кризиса COVID-19 АБИИ достиг 13 млрд долл. Действие механизма рассчитано на период с апреля 2020 г. по 16 октября 2021 г. Для беднейших стран-членов АБИИ в рамках механизма предусмотрены специальные условия снижения процентной ставки⁴.

В целом все основные МБР оперативно отреагировали на кризис и предусмотрели финансирование как экстренных потребностей сектора здравоохранения, так и более долгосрочных проектов, направленных на борьбу с социально-экономическими последствиями пандемии. Кроме того, многие из МБР внесли коррективы во внутренние процедуры, направленные на упрощение и ускорение доступа клиентов к финансированию. Существенной проблемой стало привлечение инвестиций для финансирования программ борьбы с пандемией. Несмотря на достижение некоторыми МБР рекордных объемов одобренного кредитования в 2020 г. (табл. 10.1), большая

[AIIB-To-Scale-Up-Public-Health-Infrastructure-in-Wake-of-COVID-19.html](#)

- 1 Impact of the Coronavirus (COVID-19) and Its Implications for Infrastructure Priorities // Background Document. 25.03.2020. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). URL: https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/_download/Background-Impact-of-Covid-19-and-Implications-on-Infrastructure-Priorities.pdf
- 2 To Scale Up Public Health Infrastructure in Wake of COVID-19 // News. 25.03.2020. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). URL: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-To-Scale-Up-Public-Health-Infrastructure-in-Wake-of-COVID-19.html>
- 3 Doubles COVID-19 Crisis Response to USD10 Billion // News. 17.04.2020. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). URL: <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-Doubles-COVID-19-Crisis-Response-to-USD10-Billion.html>
- 4 COVID-19 Crisis Recovery Facility // Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). URL: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/index.html>

часть проектов, нацеленных на борьбу с COVID-19, финансируется ими за счет перераспределения средств, ранее запланированных для других программ. Суммарный объем средств, который региональные МБР выделяют на борьбу с пандемией, невелик не только относительно масштаба мер, принимаемых отдельными странами, но и по сравнению с финансированием со стороны ГВБ: за II квартал 2020 г. ГВБ одобрила финансирование, примерно равное общему объему всех остальных многосторонних банков¹.

Таблица 10.1

Инструменты реагирования региональных банков развития на кризис, связанный с пандемией COVID-19

Инструменты	АБР	ЕБРР	МАБР	АФБР	ИБР	АБИИ	НБР
Новое кредитование в различных сферах (суверенное и несuverенное) и техническая помощь в соответствии с мандатом банка	+	+	+	+	+	+	+
Перераспределение средств из ранее одобренных проектов	+						
Финансирование производства и использования вакцин	+		+				
Перевод существующих займов в национальные валюты		+					
Реструктуризация существующих займов (сроки и процентные ставки)		+				+	
Выпуск «антиковидных» облигаций				+	+		+
Оптимизация внутренних процессов для упрощения и ускорения кредитования	+	+	+				+
Экспертно-аналитическая поддержка	+	+	+	+	+	+	

1 World Bank COVID-19 Response // Factsheet. 14.10.2020. World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>

Инструменты	АБР	ЕБРР	МАБР	АфБР	ИБР	АБИИ	НБР
Общий объем финансирования мер против COVID-19	Более 29 млрд долл.	1 млрд долл. + учет задач преодоления кризиса во всем финансировании (21 млрд долл. в 2020–2021 гг., из них 11 млрд долл. в 2020 г.)	8,076 млрд долл.	10 млрд долл.	2,3 млрд долл.	13 млрд долл.	10 млрд долл.

Источник: составлено авторами.

10.3. Глобальные институты и система ООН

Всемирная торговая организация

Стремительное распространение коронавирусной инфекции ведет к значительным негативным последствиям для мировой торговли. Согласно выводам ЮНКТАД, по итогам II квартала 2020 г. глобальный экспорт товаров снизился на 18%, а услуг – на 21%¹. Под ударом оказалось функционирование глобальных производственных цепочек. В этой связи Всемирная торговая организация приняла ряд решений, направленных на активизацию многостороннего сотрудничества для минимизации воздействия пандемии COVID-19 на мировую торговлю.

Одним из первых институциональных решений, вызванных пандемией, стал перенос сроков проведения 12-й министерской конференции ВТО. 12 марта 2020 г. с соответствующим запросом к генеральному директору ВТО Р. Азеведу обратилось правительство Казахстана. Конференция должна была состояться 8–11 июня в столице Казахстана – в г. Нур-Султане². Впоследствии перенос министерской встречи повлиял на решение генерального директора о досрочном сложении полномочий 31 августа 2020 г. в интересах более обстоятельной подготовки к предстоящей в 2021 г. конференции и о дальнейшей работе по реформированию института³. Тем не менее процесс выбора нового генерального директора ВТО затянулся в связи с позицией администрации Д. Трампа. Американская сторона объявила о намерении наложить вето на кандидатуру Нгози Оконжо-Ивеалы из Нигерии, которую поддержало большинство членов Генерального совета⁴. Однако после отзыва кандидатуры Ю Мен Хи (Республика Корея) 5 февраля 2021 г. администрация нового президента США Дж. Байдена заявила о поддержке решения Совета.

1 Impact of the Pandemic on Trade and Development // UNCTAD. 2020. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1_en.pdf.

2 DG Azevêdo provides urgent information to WTO members on MC12 date and venue. 12.03.2020 // World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/minis_12mar20_e.htm

3 DG Azevêdo announces he will step down on 31 August // World Trade Organization (WTO). 14.05.2020. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_14may20_e.htm

4 Report: WTO Likely to Postpone New Director-General Decision to Next Year // KBC World. URL: https://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=e&Seq_Code=158211

Таким образом, 15 февраля 2021 г. новым генеральным директором ВТО стала Оконжо-Ивеала¹.

Проблемы, с которыми столкнулась ВТО в процессе выбора нового генерального директора, отражают сложившуюся в последние годы ситуацию институционального кризиса Организации. Односторонние действия США, в том числе приведшие к остановке деятельности Органа по разрешению споров, и противостояние между ключевыми акторами многосторонней торговой системы (США – КНР – ЕС) привели к тому, что в текущей кризисной ситуации ВТО способна выполнять лишь две функции: консультационную и мониторинговую.

ВТО продолжала проведение специальных исследований и обзоров торговых мер стран-членов. Так, 11 мая 2020 г. был выпущен доклад о действиях национальных регуляторов в период пандемии. Доклад, дополнявшийся в течение года (последняя версия датируется 4 декабря)², содержит информацию по предоставленным нотификациям, мерам по упрощению процедур сертификации и таможенного контроля, введению электронных процедур, международному сотрудничеству, обеспечению доступности медицинских товаров и продовольствия, а также по обеспечению безопасности трансграничной торговли животными и продукцией животноводства. Отдельные доклады выпускались и по вопросам доступности медицинских товаров (18 сентября 2020 г.³); помощи микро-, малым и средним предприятиям (24 сентября 2020 г.⁴); торговли продовольственными товарами (26 августа 2020 г.⁵), а также по торговым аспектам разработки вакцины⁶.

В течение года было выпущено два традиционных доклада о торговых и инвестиционных мерах стран «Группы двадцати», в которых важное место заняла оценка степени раскрытия информации о мерах поддержки национальных производителей в период пандемии. Согласно выводам ноябрьского доклада, лишь 6 членов «двадцатки» поделились этой информацией⁷. Таким образом, не все ведущие члены ВТО ответили на мартовский призыв Р. Азеведу по обеспечению прозрачности в отношении торговых мер, при-

1 History is made: Ngozi Okonjo-Iweala chosen as Director-General // WTO. 2021. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dgno_15feb21_e.htm#:~:text=DIRECTOR-GENERAL,History%20is%20made%3A%20Ngozi%20Okonjo-Iweala%20chosen%20as%20Director-the%20organization%27s%20seventh%20Director-General.

2 Standards, Regulations and COVID-19 – What Actions Taken by WTO Members? // Information Note. 04.12.2020. World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/standards_report_e.pdf

3 How WTO Members Have used Trade Measures to Expedite Access to COVID-19 Critical Medical Goods and Services // Information Note. 18.09.2020. World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/services_report_16092020_e.pdf

4 Helping MSMEs Navigate the COVID-19 CRISIS // Information Note. 24.09.2020. World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/msmes_report_e.pdf

5 COVID-19 and Agriculture: a Story of Resilience // Information Note. 26.08.2020. World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/agric_report_e.pdf

6 Developing & Delivering COVID-19 Vaccines Around the World. A Checklist of Issues With Trade Impact // Summary, World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/vaccine_checklist_e.pdf

7 Report on G20 Trade Measures (Mid-May 2020 to Mid-October 2020) // World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/report_trdev_nov20_e.pdf

нимаемых в связи с пандемией COVID-19. С целью реализации этой инициативы был запущен специальный информационный портал, посвященный торговым аспектам и последствиям пандемии. Создана специальная рабочая группа ВТО по мониторингу и изучению влияния пандемии на мировую торговлю. Рабочей группе также поручено развивать взаимодействие с другими международными организациями и членами ВТО по вопросам, связанным с COVID-19¹.

ВТО стремилась к координации действий с другими международными институтами. Так, в апрельском заявлении ВТО и Всемирной таможенной организации главы организаций обязались координировать усилия с целью минимизации воздействия кризиса на торговлю медикаментами, продовольствием, энергоносителями и другими критически важными товарами. В заявлении содержится призыв ко всем членам по раскрытию информации о принимаемых контрмерах, затрагивающих трансграничный товароборот².

Несмотря на пандемию и институциональный кризис ВТО, переговоры по ключевым направлениям деятельности Организации не прекращались. Так, ведутся переговоры в рамках комитета по сельскому хозяйству; неформальной рабочей группы по микро-, малым и средним предприятиям; комитета по санитарным и фитосанитарным мерам; комитета по техническим барьерам в торговле и др. Кроме того, продолжают фактически два параллельных процесса по электронной коммерции – официальный в рамках Рабочей программы по электронной коммерции и в рамках инициативы совместного заявления по электронной коммерции. Еще 4 мая 2020 г. выпущен доклад о воздействии пандемии COVID-19 на состояние электронной торговли. В докладе отмечается растущая потребность в устранении цифрового разрыва как внутри стран, так и между ними³. Несмотря на заявленный прогресс в согласовании консолидированного переговорного текста 86 странами – участницами инициативы совместного заявления, до конца года членам Организации не удалось достичь осязаемого результата. Возможно, решение откладывается до 12-й министерской конференции⁴.

Всемирная организация здравоохранения

В 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) столкнулась с крупнейшим за последние десятилетия кризисом, вызванным распространением коронавирусной инфекции (COVID-19) в глобальном масштабе. Пандемия также обнажила ряд проблем и ограничений в функционировании

1 DG Azevêdo requests WTO members to share information on trade measures related to COVID-19. 25.03.2020 // World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_24mar20_e.htm

2 WTO, WCO chiefs pledge joint efforts to facilitate trade in essential goods. 06.04.2020 // World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_06apr20_e.htm

3 E-Commerce, Trade and the COVID-19 Pandemic // Information Note. 04.05.2020. World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/ecommerce_report_e.pdf

4 Joint Statement Initiative on E-Commerce: Co-Conveners' Update. 04.05.2020 // World Trade Organization (WTO). URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/eecom_14dec20_e.pdf

института, в частности, связанных с обеспечением достаточного финансирования предусмотренных мероприятий и конфликтом интересов крупнейших стран-доноров.

В период пандемии перед ВОЗ встали задачи по координации международных усилий по борьбе с распространением инфекции, экспертной поддержке правительств, медицинских учреждений и населения, мобилизации научно-исследовательского потенциала и финансирования в целях создания и скорейшего распространения эффективной вакцины.

С 31 декабря 2019 г., когда ВОЗ получила от китайских властей первое уведомление о нескольких случаях пневмонии в городе Ухань¹, Организация вела активную работу по координации и сопровождению ответных мер национальных правительств. Экстренный комитет ММСП (международные медико-санитарные правила) по вспышке COVID-19 выступил в конце января 2020 г. с ключевыми рекомендациями по сдерживанию распространения инфекции², отраженными также в комплексном Стратегическом плане, опубликованном 3 февраля. Данный план стал ключевым международным концептуальным документом в сфере борьбы с COVID-19. План среди прочего содержал стратегию реагирования, включающую три основных пункта:

1) быстрое создание механизмов международной координации в целях оказания стратегической, технической и оперативной поддержки путем использования существующих механизмов и партнерств;

2) наращивание масштабов осуществления мероприятий по обеспечению готовности и реагирования, направленных на охрану здоровья лиц, совершающих поездки, повышение осведомленности населения путем информирования о рисках и взаимодействия с местными сообществами;

3) ускорение научных исследований и инноваций в приоритетных областях³.

В рамках плана была обозначена потребность в мобилизации международным сообществом как минимум 675 млн долл.⁴. В апреле 2020 г. документ был обновлен и дополнен новыми рекомендациями и статистическими данными о распространении COVID-19 в мире⁵.

1 Проект от 3 февраля 2020 г. Новый коронавирус 2019 г. (2019нКoB): Стратегический план по обеспечению готовности и реагирования // ВОЗ. Европейское региональное бюро. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/428912/RUS-Strategic-Preparedness-and-Response-Plan.pdf?ua=1

2 Заявление о работе совещания Комитета Международных медико-санитарных правил (2005 г.) по чрезвычайной ситуации в связи со вспышкой нового коронавируса 2019 г. (нКoB) // ВОЗ. URL: [https://www.who.int/ru/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/ru/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))

3 Новый коронавирус 2019 г. (2019-нКoB). Стратегический план по обеспечению готовности и реагирования, проект от 3 февраля 2020 г. // ВОЗ. Европейское региональное бюро. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/428912/RUS-Strategic-Preparedness-and-Response-Plan.pdf?ua=1

4 Там же.

5 Обновленная стратегия борьбы с COVID-19. 14.04.2020 // ВОЗ. URL: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid19-strategy-update-2020-ru.pdf?sfvrsn=29da3ba0_19

В I–III кварталах 2020 г. Организация выпускала технические рекомендации по борьбе с COVID-19¹, рекомендации в отношении поездок², мер профилактики³, организации трудового процесса⁴, проведения общественных мероприятий⁵ и др. В то же время наблюдалось кардинальное расхождение между рекомендациями ВОЗ и практикой большинства государств в части ограничения трансграничных перемещений граждан. Несмотря на позицию ВОЗ о нецелесообразности и неэффективности полного закрытия границ⁶, выраженную, в частности, в совместном заявлении с Всемирной туристической организацией от 27 февраля 2020 г.⁷, подобные ограничения вводились странами в течение весны 2020 г. в целях минимизации трансмиссии COVID-19.

Одним из наиболее существенных институциональных вызовов 2020 г. для ВОЗ стало сокращение финансирования организации президентом США Д. Трампом на фоне противостояния с Китаем. Вклад Соединенных Штатов снизился с 853 млн долл. в 2018–2019 гг.⁸ до 231,5 млн долл. в 2020–2021 гг.⁹. Трамп обвинил Организацию в сокрытии фактов о распространении COVID-19, в ее зависимости от позиции КНР, а также в препятствовании установлению жестких ограничений на трансграничные перемещения¹⁰. Следует отметить, что, несмотря на обвинения со стороны руководства США, ВОЗ в силу своей институциональной структуры и системы финансирования просто не имеет возможности вступать в противоречие с ведущими странами-донорами, к числу которых относится и Китай (114,9 млн долл. в 2020–2021 гг.), особенно

1 Country & Technical Guidance - Coronavirus disease (COVID-19) // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications>

2 WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China. 10.01.2020 // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china>

3 Там же.

4 Considerations for public health and social measures in the workplace in the context of COVID-19: annex to considerations in adjusting public health and social measures in the context of COVID-19. 10.05.2020 // World Health Organization (WHO). URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/332050?locale-attribute=ru&>

5 Safe Ramadan practices in the context of the COVID-19: interim guidance. 15.04.2020 // World Health Organization (WHO). URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331767?locale-attribute=ru&>

6 Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak. 29.02.2020 // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak/>

7 Совместное заявление по туризму и COVID-19: ЮНВТО и ВОЗ призывают к ответственному и скоординированному действиям. 27.02.2020 // ВОЗ. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/27-02-2020-a-joint-statement-on-tourism-and-covid-19---unwto-and-who-call-for-responsibility-and-coordination>

8 Top 20 contributors to the WHO for the 2018/2019 biennium // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/about/funding/contributors>

9 Assessed contributions payable by Member States and Associate Members 2020-2021 // World Health Organization (WHO). URL: https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/2020-21_AC_Summary.pdf?ua=1

10 Letter from the President of the United States to the Director General of the World Health Organization. 18.05.2020 // United States President. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/Tedros-Letter.pdf?fbclid=IwAR37I6eg33gvIDfse0-iLERvoNLTGVpLNdt31uK_AE550MiFNZCJLxJkuds

в условиях глобального кризиса систем здравоохранения. Новый президент США Дж. Байден в первый день пребывания в должности отменил решение Д. Трампа и обязался восстановить связи с ВОЗ и выполнить все имеющиеся финансовые обязательства¹.

Сокращение финансирования программ ВОЗ могло негативно отразиться не только на ситуации с распространением коронавирусной инфекции. Так, 27% вклада США до сокращения шло на мероприятия ВОЗ по борьбе с полиомиелитом. Таким образом, именно в этой сфере, особенно на фоне интенсификации усилий по борьбе с COVID-19, мог наблюдаться наиболее значительный негативный эффект².

В целях мобилизации финансирования в марте 2020 г. ВОЗ и партнеры учредили Фонд солидарности для сбора средств на борьбу с пандемией COVID-19. Собранные средства идут на финансирование мероприятий, предусмотренных в Стратегическом плане³. К середине декабря 2020 г. удалось собрать около 239 млн долл.⁴.

ВОЗ также активно реализовывала функцию по стимулированию фармацевтических исследований в борьбе с COVID-19. Еще в феврале 2020 г. прошла первая встреча ведущих международных экспертов в области здравоохранения, перед которыми была поставлена задача оценить объем имеющихся знаний о COVID-19, выявить существующие пробелы в исследованиях и объединить усилия в интересах ускоренной организации и финансирования приоритетных исследований. На основании решений встречи подготовлена научно-инновационная дорожная карта, направленная на информирование исследовательских и финансовых организаций в деле борьбы с COVID-19.

Также ВОЗ совместно со странами и организациями – партнерами была запущена инициатива по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19⁵. В рамках данной инициативы действует также COVAX – механизм, призванный содействовать ускоренной разработке вакцины, а также ее скорейшему распространению⁶. COVAX ставится задача по распространению 2 млрд доз вакцины к концу 2021 г.⁷.

Всемирная организация здравоохранения осуществляет и функции по мониторингу ситуации в области распространения COVID-19. Так, 9 июня 2020 г. был опубликован доклад об эпидемиологической ситуации и ответных ме-

1 National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness. January 2021// United States President. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf>

2 Lieberman A. US says it will cut WHO funding. What happens next? // Devex. 11.01.2020. URL: <https://www.devex.com/news/us-says-it-will-cut-who-funding-what-happens-next-97439>

3 COVID-19 Solidarity Response Fund for WHO. URL: <https://covid19responsefund.org>

4 Там же.

5 Инициатива по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19 (ACT) // ВОЗ. URL: <https://www.who.int/ru/initiatives/act-accelerator>

6 COVAX: сотрудничество в интересах справедливого доступа к вакцинам против COVID-19 во всем мире // ВОЗ. URL: <https://www.who.int/ru/initiatives/act-accelerator/covax>

7 COVAX explained. Dr Seth Berkley, CEO of Gavi, the Vaccine Alliance // GAVI. URL: <https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained>

рах стран мира¹, а 3 августа 2020 г. – доклад о ходе работы по обеспечению готовности и принятию ответных мер с информацией о деятельности Организации по координации действий государств в сфере обеспечения готовности и поддержке научных исследований. Кроме того, ВОЗ осуществляет важнейшую работу по сертификации вакцин от COVID-19. В октябре 2020 г. были поданы первые заявки в ВОЗ на включение вакцин от коронавирусной инфекции в реестр средств для использования в чрезвычайных ситуациях. Процесс сертификации и тестирования вакцин организован в пять этапов. По состоянию на 23 февраля 2021 г. из 255 образцов до стадии клинических испытаний дошли 73².

ВОЗ не поддержала тенденцию к политизации дискуссии вокруг разрабатываемых вакцин от COVID-19, в том числе российской «Спутник V». Россия предоставляла информацию в ВОЗ в рамках глобальной инициативы по созданию безопасных и эффективных вакцин. В конце октября 2020 г. Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) направил в ВОЗ заявку на регистрацию и преквалификацию вакцины против COVID-19 «Спутник V»³. ВОЗ подтвердила получение заявки и начала переговоры с РФПИ и Центром Гамалеи, разработавшим вакцину⁴. 8 декабря 2020 г. была также направлена заявка в ВОЗ по второй российской вакцине – «ЭпиВакКорона», разработанной новосибирским научным центром «Вектор»⁵. По состоянию на конец февраля 2021 г. процесс сертификации по обеим российским вакцинам не завершен⁶.

Организация Объединенных Наций

В 2020 г. работа системы ООН была сфокусирована на обеспечении единства мирового сообщества в противостоянии пандемии COVID-19. Генеральная Ассамблея ООН в апреле⁷ и сентябре 2020 г.⁸ приняла две резолюции, ориентированные на укрепление практического сотрудничества сторон в интересах преодоления последствий пандемии, – в частности, на обеспечение «беспрепятственного трансграничного движения жизненно важных предметов медицинского назначения и продовольствия». В качестве ответа на при-

1 Updated country preparedness and response status for COVID-19 as of 9 June 2020. Situation report. 09.06.2020 // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/publications/i/item/updated-country-preparedness-and-response-status-for-covid-19-as-of-9-june-2020>

2 Draft landscape of COVID-19 candidate vaccines. Overview. 22.12.2020 // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines>

3 Российская заявка на преквалификацию ВОЗ вакцины «Спутник V» стала одной из первых с начала приема заявок // РФПИ. URL: <https://rdif.ru/fullNews/5962/>

4 WHO eyes granting emergency use listing for Sputnik V vaccine // NEWS.RU. URL: <https://news.ru/en/society/who-eyes-granting-emergency-use-listing-for-sputnik-v-vaccine/>

5 Документы на вакцину «ЭпиВакКорона» передали в ВОЗ для ознакомления // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10207795>

6 Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process // World Health Organization (WHO). URL: https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/Status_COVID_VAX_16Feb2021.pdf

7 Глобальная солидарность в борьбе с коронавирусным заболеванием 2019 года (COVID-19) A/RES/74/270 // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/270>

8 Всеобъемлющие и скоординированные меры реагирования на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19) // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/74/L.92>

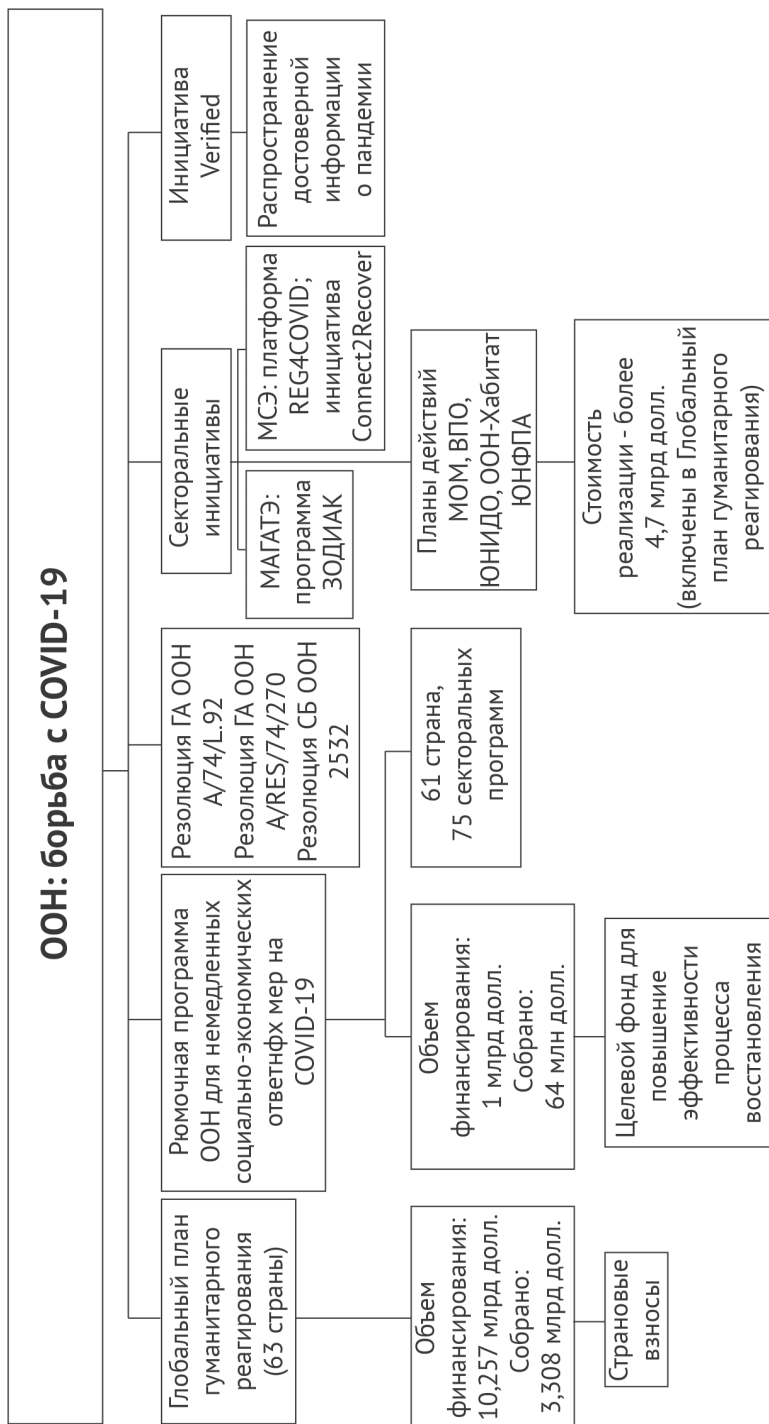


Рис. 10.1. ООН в противостоянии пандемии коронавируса

зв Генерального секретаря ООН А. Гуттереша к мировому сообществу о прекращении боевых действий на время пандемии для решения гуманитарных вопросов в июле 2020 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2532 о всеобщем прекращении боевых действий на срок 90 дней, за исключением операций против террористических групп¹.

ООН инициировала принятие Глобального плана гуманитарного реагирования² и Рамочной программы для немедленных социально-экономических ответных мер на COVID-19³ (рис. 10.1). Потребности в финансировании указанных проектов оценивались более чем в 11 млрд долл.⁴.

Глобальный план гуманитарного реагирования, запущенный в марте, нацелен на удовлетворение гуманитарных нужд населения 63 стран, определенных в качестве приоритетных. Изначальный объем необходимого финансирования составил 2 млрд долл., однако к концу 2020 г. требуемая сумма увеличилась до 10,257 млрд долл. К концу 2020 г. объем предоставленных или заявленных средств составил 3,8 млрд долл., т.е. около 33% требуемых ресурсов. Финансирование плана осуществляется в рамках национальных планов противодействия COVID-19.

Специальная *Рамочная программа ООН*, представленная в апреле 2020 г., предназначена для оказания помощи странам со средним и низким уровнем дохода в преодолении социально-экономических последствий пандемии. Для финансирования мероприятий, предусмотренных Программой, был учрежден *Целевой фонд для повышения эффективности процесса и восстановления*. Заявленный объем требуемых средств составляет 1 млрд долл., из которых на конец года было собрано около 64 млн долл., что составляет около 6%.

Несколько важных инициатив были запущены специализированными агентствами и организациями системы ООН:

Международный союз электросвязи (МСЭ) запустил *Глобальную платформу для сетевой устойчивости (REG4COVID)*⁵ и инициативу *Connect2Recover*⁶, призванные содействовать укреплению информационных систем на фоне повышенной нагрузки, связанной с ограничительными мерами в условиях пандемии;

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) реализует программу комплексных действий по борьбе с зоонозными заболеваниями (ЗОДИ-АК) для предотвращения пандемий, вызываемых микроорганизмами, переносимыми животными⁷.

1 Резолюция 2532 (2020), принятая Советом Безопасности 01.07.2020 // ООН. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/25253232\(2020\)](https://undocs.org/ru/S/RES/25253232(2020))

2 COVID-19 Global Humanitarian Response Plan, Financial Tracking Service. URL: <https://fts.unocha.org/appeals/952/summary>

3 Рамочная программа ООН для немедленных социально-экономических ответных мер на COVID-19 // ООН. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_framework_immediate_se_response_to_covid_rs.pdf

4 Status of COVID-19 Related Funding Efforts // ООН. URL: https://data.uninfo.org/Home/_FundingTracker

5 The Global Network Resiliency Platform (#REG4COVID) // ITU. URL: <https://reg4covid.itu.int/>

6 Connect2Recover Initiative // ITU. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Pages/connect-2-recover.aspx>

7 Комплексные действия по борьбе с зоонозными заболеваниями (программа ЗОДИАК) // МАГАТЭ. URL: <https://www.iaea.org/ru/uslugi/kompleksnye-deystviya-po-borbe-s-zoonoznymi>

Ряд агентств и организаций системы ООН адаптировали свои рабочие планы к условиям пандемии. *Международная организация по миграции* (МОМ) представила план действий стоимостью 618,9 млн долл., направленный на поддержание мигрантов и сезонных рабочих, оказавшихся в затруднительном положении из-за вводимых ограничений на мобильность населения¹. План мероприятий *Всемирной продовольственной организации* (ВПО) предусматривает оказание поддержки государственным органам пострадавших стран в обеспечении детей школьного возраста питанием в условиях вынужденной изоляции и сохранении цепочек поставок продовольственных товаров². Согласно последней информации, из 3,7 млрд долл., требуемых для реализации плана, было собрано около 395 млн долл.³. *Организация Объединенных Наций по промышленному развитию* (ЮНИДО) подготовила пакет мер для адаптации производственного сектора к условиям вынужденных санитарных ограничений в интересах сохранения рабочих мест, цепочек поставок и общей экономической стабилизации⁴. Финансирование мероприятий происходит в рамках обычного бюджета ЮНИДО. *Программа ООН по населенным пунктам* (ООН-Хабитат) выдвинула на передний план защиту жителей густонаселенных городских районов и трущоб, в частности, обеспечение доступа к базовым средствам гигиены для сдерживания распространения пандемии⁵. В рамках Программы для реализации указанных мероприятий объявлено о необходимости сбора дополнительно 72 млн долл. Наконец, *Фонд народонаселения ООН* (ЮНФПА) в качестве приоритета своей работы в период пандемии и связанных с ней ограничений заявил о необходимости принятия дополнительных мер стоимостью 370 млн долл. для защиты женщин и девочек от домашнего насилия, а также сохранения на надлежащем уровне доступности услуг и продукции, связанных с репродуктивным здоровьем⁶. Указанные суммы были включены в обновленную версию Глобального плана гуманитарного реагирования.

На фоне участвовавших случаев муссирования ложной информации о пандемии COVID-19 ООН объявила о запуске инициативы «Verified» («Проверено»)⁷. Цель инициативы – распространение достоверных сведений

zabolevaniyami-programma-zodiak

- 1 IOM's COVID-19 Strategic Preparedness and Response plan // IOM. URL: https://crisisresponse.iom.int/sites/default/files/uploaded-files/IOM%20COVID19%20Appeal-revision_9%20September_final.pdf
- 2 Responding to the development emergency caused by COVID-19. WFP's medium-term programme framework // WFP. URL: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000117124/download/?_ga=2.83196374.1772561805.1608570275-1281537292.1607433064
- 3 COVID-19 External Situation Report #17 // WFP. URL: https://docs.wfp.org/api/documents/bb06a3493e85496587739785abfe5b28/download/?_ga=2.87325400.1772561805.1608570275-1281537292.1607433064
- 4 Противостояем кризису. Создаем лучшее будущее // ЮНИДО. URL: <https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-09/UNIDO%20COVID-19%20%20response%20framework%20RUSSIAN.pdf>
- 5 План реагирования ООН-Хабитат на COVID-19 // ООН-Хабитат. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/07/1-covid_appeal2_russian.pdf
- 6 Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic UNFPA Global Response Plan // UNFPA. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UNFPA_Global_Response_Plan_Revised_June_2020_.pdf
- 7 ООН развернула глобальную инициативу по борьбе с дезинформацией // Информационный центр ООН в Москве. URL: <http://www.unic.ru/press/oon-razvernula-globalnyu-initsiativu-po>

о пандемии и борьба с недостоверной информацией, способной снизить эффективность принимаемых мер¹.

ООН проделала масштабную работу по противодействию пандемии COVID-19, достигнув значительного результата в деле смягчения социально-гуманитарных последствий кризиса, однако этот успех имеет ограниченный характер. Основной проблемой остается существенный дефицит финансирования ключевых программ, что подрывает эффективность согласованных на международном уровне мер и требует скорейшего решения в ближайшем будущем.

10.4. Региональные организации

Европейский союз

Первая реакция отдельных стран и институтов ЕС на распространение новой коронавирусной инфекции была несогласованной, в центре внимания были национальные интересы, принимались индивидуальные решения, координация на наднациональном уровне была слабой. Однако после осознания масштабов пандемии, ее последствий и невозможности решить проблемы на уровне национальных государств ЕС выступил единым фронтом, согласовал множество мер на всех уровнях принятия решений, став одним из глобальных лидеров в борьбе с пандемией.

Чтобы смягчить удар по экономике, Европейская комиссия как высший орган исполнительной власти Европейского союза приняла всеобъемлющий пакет мер. 20 марта Комиссия предложила временно приостановить положения Пакта о стабильности и росте², что позволило государствам-членам принимать меры для адекватного преодоления кризиса, отступая от бюджетных требований, которые обычно применяются в рамках европейской фискальной системы. Кроме того, Комиссией была принята Инвестиционная инициатива «Corona Response» размером 37 млрд евро, которые направлены на поддержку систем здравоохранения, МСП, рынков труда и других уязвимых сфер экономики, также было одобрено выделение еще 28 млрд евро в структурные фонды³. Кроме того, 19 марта Комиссия приняла решение о создании стратегического резерва rescEU оборудования для неотложной медицинской помощи (вентиляторы, защитные маски и лабораторные принадлежности), чтобы помочь странам ЕС. Комиссия будет финансировать 100% запасов⁴.

18 марта Совет управляющих ЕЦБ объявил о новой программе экстренной покупки активов (бумаг частного и государственного секторов) до конца года в размере 750 млрд евро в дополнение к 120 млрд евро, которые уже были

borbe-s-dezinformatsiei

1 Verified. URL: <https://www.shareverified.com/en>

2 Coronavirus: Commission proposes to activate fiscal framework's general escape clause to respond to pandemic. Press release. 20.03.2020, European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_499

3 Jobs and economy during the coronavirus pandemic, European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy_en

4 Crisis management and solidarity, European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_en

выделены 12 марта. В совокупности этот пакет мер составляет 7,3% ВВП еврозоны. Благодаря деятельности ЕЦБ по рефинансированию предоставляется до 3 трлн евро ликвидности, в том числе по самой низкой процентной ставке, которая составила -0,75%. Предложение средств банкам по ставке ниже установленного значения для депозитных вкладов позволяет значительно удешевить кредиты и стимулировать выдачу займов малому бизнесу. Европейские банковские надзорные органы также высвободили около 120 млрд евро дополнительного банковского капитала, чтобы поддержать кредитные возможности банков еврозоны¹.

Главным достижением и доказательством того, что ЕС институционально окреп в результате пандемии, стало принятие нового долгосрочного бюджета Союза (на период 2021–2027 гг.) в рамках механизма многолетнего финансового рамочного плана и плана восстановления. Размер согласованных для расходования на уровне ЕС ресурсов стал беспрецедентным и достиг 1,8 трлн евро (в ценах 2018 г.). Для сравнения: предыдущий многолетний бюджет составлял 1,08 трлн евро. При этом новый бюджет отражает и интегрирует основное направление развития Союза, заданное еще до начала пандемии, – реализацию системы мер по достижению климатической нейтральности к 2050 г. и Стратегии цифрового развития как главных источников роста. Совет также одобрил финансовую поддержку 16 стран-членов в размере 87,4 млрд евро в виде кредитов ЕС в рамках SURE – временного инструмента ЕС для снижения рисков безработицы во время кризиса COVID-19. Эта поддержка поможет государствам-членам профинансировать резкое увеличение государственных расходов. Для непосредственной реализации этого решения Совета Комиссия начала выпуск специальных социальных облигаций.

Одновременно ЕС начал принимать радикальные меры в сфере международной торговли. В условиях нынешнего кризиса Апелляционного органа ВТО было решено обновить существующие правила, чтобы Комиссия могла действовать в ситуации, когда процедуры урегулирования споров заблокированы. Предлагаемая поправка направлена на снятие рисков, если после получения ЕС решения Комиссии по урегулированию споров ВТО в свою пользу процесс блокируется, поскольку другая сторона обжалует доклад группы ВТО и не соглашается на временный апелляционный арбитраж в соответствии со ст. 25 Соглашения о разрешении споров ВТО. В таких случаях новые правила дают возможность введения ЕС таких санкций, как таможенные пошлины, количественные ограничения на импорт или экспорт товаров, а также запретительных мер в области государственных закупок².

1 Christine Lagarde. Our response to the coronavirus emergency, 19.03.2020. European Central Bank. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200319-11f421e25e.en.html>

2 EU trade: Council agrees its position on revamped enforcement regulation // Press Release. 08.04.2020. Council of the European Union. URL: http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=42286&customerid=14473&password=enc_3742373739314233_enc

Несмотря на изначальное отсутствие координации и приоритет национальных интересов государств-членов, ЕС удалось добиться взаимодействия всех уровней принятия решения и обеспечить итоговый прорыв. Главным достижением можно считать принятие беспрецедентного бюджета, который усиливает ЕС как единого актора, а также отражает основные ценности развития Союза. Намечилось несколько тенденций будущего развития объединения.

Во-первых, смягчение удара по экономике требует большего вмешательства государства в экономику. Даже в самых приверженных жесткой бюджетной экономии и «маленькому государству» странах расходы значительно возрастут. Поэтому государство увеличит свое присутствие в экономике и расходы на период выхода из кризиса, а возможно, и после него. Это может привести к пересмотру вариантов антикризисной политики в ЕС, которая последние десятилетия обычно сводилась к жесткой бюджетной экономии. Также необходимость обеспечения строгой изоляции и карантина потребовала ввод сбора и обработки личных данных граждан, функция по управлению которыми легла на государства. Это наделило государства новыми компетенциями в сфере больших и персональных данных, что ставит новые вопросы и вызовы в этой области.

Во-вторых, очевидно, что в некоторых сферах, в первую очередь в здравоохранении и в налогообложении, не хватает координации на наднациональном уровне. Это понимание открывает окно возможностей для расширения компетенций наднациональных институтов в этих сферах, хотя, скорее всего, не стоит ожидать передачи этих сфер в полную компетенцию Комиссии. В целом на данном этапе ЕС удалось обеспечить необходимое единство, что позволило принять ряд прорывных решений.

Евразийский экономический союз

Борьба с распространением коронавирусной инфекции, а также сотрудничество по разработке мер для преодоления кризиса активно шли в рамках ЕАЭС начиная с конца марта 2020 г. Действия принимались как Евразийской экономической комиссией, так и Советом, т.е. как на наднациональном, так и на межгосударственном уровнях принятия решений.

Первые два решения Комиссии от 26 марта были направлены на обеспечение стран ЕАЭС необходимыми медицинскими товарами для борьбы с коронавирусной инфекцией. Первое предполагало введение временного запрета на вывоз из ЕАЭС средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов¹. Второе решение предусматривало освобождение от ввозной таможенной пошлины товаров, импортируемых для предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции на территории ЕАЭС².

1 Решение № 41 «О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования» // ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425254/err_26032020_41

2 Решение № 21 «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 эконо-

Следующие шаги были направлены на обеспечение координации между странами-членами и Комиссией. 30 марта стороны договорились обмениваться информацией и проводить оперативные консультации по реализуемым действиям и принимаемым национальным правовым актам, координировать на постоянной основе деятельность национальных уполномоченных органов¹. Затем были приняты меры для обеспечения продовольственной безопасности в условиях пандемии. 2 апреля были опубликованы решения Коллегии ЕАЭС, которыми устанавливался временный запрет на вывоз из стран ЕАЭС отдельных видов продовольственных товаров².

16 апреля были представлены разработанные Комиссией меры для обеспечения эффективного функционирования Евразийского экономического союза, поддержания макроэкономической стабильности, создания условий для дальнейшего экономического роста³.

В июне Совет руководителей уполномоченных органов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения совместно с Евразийской экономической комиссией подготовили проект Комплексного плана краткосрочных и долгосрочных мероприятий в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и здравоохранения, направленных на предупреждение распространения коронавирусной и других опасных инфекций, на наращивание потенциала систем общественного здравоохранения, санитарно-эпидемиологического надзора, скоординированной разработки эффективных средств диагностики и вакцинопрофилактики COVID-19. Комплексный план мероприятий по предотвращению распространения COVID-19 и иных инфекционных заболеваний предусматривает взаимный обмен информацией органов эпиднадзора в рамках общих информационных процессов ЕАЭС; совместную разработку рекомендаций; проведение совместных научных исследований и обучения специалистов для отработки согласованных мер реагирования на вспышки актуальных и неизвестных (новых) инфекционных заболеваний в соответствии с международными медико-санитарными правилами⁴.

мического союза мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV» // ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425251/err_24032020_21

- 1 Распоряжение № 11 «О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19» // ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425272/err_30032020_11
- 2 Решение № 42 «О внесении изменений в перечень товаров, которые являются существенно важными для внутреннего рынка Евразийского экономического союза и в отношении которых в исключительных случаях могут быть введены временные запреты или количественные ограничения экспорта» // ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425277/err_02042020_42
- 3 Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 10.04.2020 № 6 «О предпринимаемых в рамках Евразийского экономического союза мерах, направленных на обеспечение экономической стабильности в условиях развития пандемии коронавирусной инфекции COVID-19» // ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425377/ico_16042020_6
- 4 Коллегия ЕЭК одобрила проект комплексного плана мероприятий по предотвращению распространения коронавируса в ЕАЭС // ЕЭК. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-06-2020-01.aspx>

Активное сотрудничество и координация осуществлялись также на надгосударственном уровне. Члены Евразийского межправительственного совета 10 апреля приняли пакет мер по обеспечению жизненно важных потребностей населения, поддержанию взаимной торговли, свободы передвижения товаров в условиях пандемии COVID-19 и по созданию условий для последующего экономического роста¹. Предложенные меры были сгруппированы в два раздела. Первый содержал набор срочных мер стабилизационного характера. Важным направлением деятельности в рамках срочных мер стало создание «зеленого коридора» для поставок критически важных товаров. Такие коридоры предполагали временное обнуление ввозных таможенных пошлин, упрощение таможенных процедур, включая возможность автоматической регистрации деклараций, первоочередность таможенных операций для товаров, необходимых для предупреждения и ликвидации последствий пандемии.

Первый блок мер предусматривал также введение единых временных ограничений на экспорт критически важных товаров в третьи страны; оперативное проведение консультаций на уровне вице-премьер-министров стран Союза о введении временных ограничений, связанных с исключительной необходимостью реагирования на распространение коронавирусной инфекции; консультации уполномоченных органов в сфере технического регулирования; временное снижение или обнуление ввозных таможенных пошлин на комплектующие и материалы для отдельных отраслей с учетом их экономической и социальной значимости и др. Особо оговаривалась необходимость реализации совместных мероприятий по созданию противовирусных препаратов и вакцин, налаживанию их массового производства.

Второй блок составили меры системного характера, направленные на восстановление и обеспечение дальнейшего экономического развития. Он включал обеспечение макроэкономической стабильности, устойчивости функционирования финансовых рынков и платежных систем, поддержку предприятий реального сектора экономики, более активное участие региональных финансовых институтов в процессе поддержки экономик. В этот блок мер также было включено развитие цифровизации торговли, в том числе расширение использования электронных товарно-сопроводительных документов, оцифровка взаимодействия логистических операторов, расширение применения электронной цифровой подписи, технологий автоматической регистрации и выпуска для импортных, экспортных и транзитных товаров.

Таким образом, в рамках ЕАЭС сотрудничество по борьбе с пандемией и ее последствиями шло на всех уровнях принятия решений по нескольким основным направлениям. Данное сотрудничество было призвано обеспечить население необходимыми медицинскими товарами и продовольствием, наладить информационное взаимодействие и координацию, согласовать пакет мер по выходу из экономического кризиса. При этом Комиссия оперативно

¹ Межправсовет утвердил срочные антикризисные стабилизационные меры и меры по восстановлению и дальнейшему развитию экономик стран ЕАЭС // ЕЭК. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-04-2020-1.aspx>

реагировала на ситуацию и вводила торговые меры в рамках своих компетенций, а также обеспечивала эффективность координации между всеми членами и уровнями принятия решений, а Совет разрабатывал стратегические направления сотрудничества и обеспечивал реализацию решений. С учетом особенностей и ограничений интеграционных процессов в ЕАЭС (стремление сохранять государственный суверенитет, ограниченность компетенций наднационального уровня, проблемы координации между уровнями принятия решений) ответ ЕАЭС на пандемию и экономический кризис можно считать эффективным.

11. Мир никогда не будет прежним: что думают эксперты об основных тенденциях в мировой экономике, ожидаемых в ближайшие 10–15 лет

В настоящее время в политическом, академическом и экспертном сообществах активно переосмысливается устоявшийся уклад экономики, роль государства и вес тех или иных секторов в экономической структуре. Пандемия коронавируса дала мощный импульс к проведению многочисленных исследований по этим темам, и, как прогнозируют ученые, в результате этого катастрофического по своим масштабам и последствиям внешнего шока в ближайшие 10–15 лет глобальную экономику ждут серьезные перемены, которые затронут такие сферы, как производство и услуги, здравоохранение, образование, сельское хозяйство, климат и т.д. О справедливости этих рассуждений свидетельствует приведенный далее обзор мнений ведущих экспертов (которые были высказаны ими как в первые месяцы пандемии, так и в ходе ее второй волны) об ожидаемой конфигурации мира, которая сформируется под воздействием кризиса COVID-19.

11.1. Влияние пандемии на мир

Пандемия COVID-19, охватившая в 2020 г. все страны, наглядно продемонстрировала человечеству, что оно не является абсолютно неуязвимым к мировым катаклизмам. Эксперты полагают, что огромное число жертв, значительные экономические потери, связанные с глобальным замедлением экономической активности в результате введения жестких ограничительных мер, направленных на предотвращение роста числа заболеваний, самоизоляция и перевод деятельности в онлайн свидетельствуют о том, что мир действительно уже никогда не будет прежним.

Так, по словам министра иностранных дел и вице-канцлера Германии с 1998 по 2005 г. Йошки Фишера¹, пандемия COVID-19 всего за несколько

¹ Fischer J. The Virus that Changed the World. 29 April 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-virus-that-changed-the-world-by-joschka-fischer-2020-04?barrier=accesspay>

недель поставила на колени самое технологически способное поколение в истории цивилизации. Коронавирус беспощадно обнажил слабые стороны институтов, на которые опирается подавляющее большинство людей мира. К этим институтам относятся как национальные правительства, так и международные структуры. Скорее всего, в своем нынешнем виде они не выживут – и не должны выжить. Кризис показал, что существующие политические институты больше не соответствуют целям и должны быть созданы заново.

Задолго до того, как умные комментаторы объявили о прибытии «антропоцена» – геологической эпохи, определяемой властью человечества над природой, – в развитых индустриальных экономиках было трюизмом, что мир в высшей степени находится под контролем человека. Затем появился микроскопический организм, а вместе с ним и глобальный шок. Несмотря на все имеющиеся научные знания и технологические возможности, COVID-19 имеет преимущество над человеком, по крайней мере, на данный момент.

При этом ирония, какой бы жесткой она ни была, состоит в том, что в числе наименее подготовленных к пандемии оказались самые передовые и могущественные страны мира. Потратив сотни миллиардов долларов на исследования и разработки, эти страны сегодня обладают самыми мощными в мире технологиями и сильнейшими армиями, но они не воспринимали всерьез риск того, что угроза может исходить от природы. Теперь, по словам Фишера, очевидно, что это была ошибка исторических масштабов.

The Economist называет 2020 г. «годом, когда все изменилось». Настоящий хаос порождает глубокие, а иногда и удивительные преобразования, полагает в своей статье¹ автор The Economist Дэвид Додсон. 2020 г. поставил под угрозу демократию, усилил кризис долгов и деглобализации; наряду с этим продемонстрировал неумелые ответные меры на пандемию, прежде всего неготовность человечества к изменению климата и его экономическим последствиям.

По мнению автора, делать прогнозы пока еще рано. Несмотря на глубину последствий пандемии COVID-19, неравномерное воздействие экономического кризиса может проявиться только в 2021 г., когда будут расти неплатежеспособность и безработица, особенно негативно сказываясь на беднейших слоях населения. Если прогнозы Всемирного банка окажутся верны, то пандемия может грозить крайней нищетой 115 млн человек в 2020 г., а в 2021 г. их общее число вырастет до 150 млн. И быстрее восстановятся после пандемии те государства, которые располагают финансовыми возможностями одними из первых приобрести вакцину от коронавируса.

Когда COVID-19 весной 2020 г. начал распространяться по миру, чрезвычайная ситуация в области здравоохранения грозила спровоцировать экономический и финансовый кризис, отмечают авторы The Economist². В апреле

1 *Dodwell D.* Covid-19 is only a dress rehearsal for the transformations coming with climate change. 21 December 2020. URL: https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3114641/covid-19-only-dress-rehearsal-transformations-coming-climate-change?fbclid=IwAR27cIRMLRT0h7tseP65ldt1GDBRZ_3Hl1a84HAOr6vIhChm5lGcgEpkvHo

2 *The pandemic plus lockdown added up to deep recessions.* 23 December 2020. URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/12/23/the-pandemic-plus-lockdown-added-up-to-deep-recessions>

фьючерсная цена на нефть марки West Texas Intermediate упала до ошеломляющего уровня – 37 долл./барр.¹.

Во время локдауна наиболее развитые страны мира пережили самый глубокий спад за последнее время. Тем не менее финансовую панику удалось предотвратить. Банки остались на удивление устойчивыми². Частично это является следствием регулирования после мирового финансового кризиса: если бы политика осуществлялась в соответствии с теми же принципами, что и в 2008 г., банки могли бы потерпеть крах³. Но огромные бюджетные стимулы, государственные кредитные гарантии и действия центральных банков предотвратили кристаллизацию многих потерь. Федеральная резервная система вышла на рынок казначейства и корпоративных облигаций, что свидетельствует о растущем значении рынков капитала как источника кредита⁴. Стимулирование помогло оживить настроения на Уолл-стрит⁵, несмотря на то что к августу и затем к концу года фондовый индекс S&P 500 достиг рекордных максимумов. Высокую активность проявили розничные инвесторы⁶. Первоначально их внимание было сосредоточено вокруг компаний в сфере технологий и здравоохранения, которые успешно справились с пандемией. Но в начале ноября, когда появились новости об эффективной вакцине, инвесторы повернулись и к развивающимся рынкам⁷.

Восстановление мировой экономики происходит неравномерно⁸. Среди крупных экономик, вероятно, только Китай продемонстрирует положительные темпы роста в 2020 г. Благодаря щедрым стимулирующим пакетам и гибкому рынку труда экономические показатели США превзошли прогнозы. Другими словами, американская экономика, скорее всего, сможет избежать кризиса, подобного тем, которые наблюдались во время предыдущих рецессий⁹. Между тем многие развивающиеся страны располагают меньшим

1 Oil markets have a timing problem. Finance & economics. 25 April 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/04/25/oil-markets-have-a-timing-problem>

2 What Wall Street's results tell you about America's economy // Finance & Economics. 18 July 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/07/18/what-wall-streets-results-tell-you-about-americas-economy>

3 How resilient are the banks? // Finance & Economics. 2 July 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/07/02/how-resilient-are-the-banks>

4 Banks lose out to capital markets when it comes to credit provision // Finance & Economics. 25 July 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/07/25/banks-lose-out-to-capital-markets-when-it-comes-to-credit-provision>

5 The market v the real economy // Leaders. 9 May 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/leaders/2020/05/07/the-market-v-the-real-economy> (дата обращения 2020-12-28)

6 Beware the power of retail investors // Finance & Economics. 10 September 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/09/12/beware-the-power-of-retail-investors>

7 Could the vaccine help ailing emerging-market shares? // Finance & Economics. 12 November 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/11/14/could-the-vaccine-help-ailing-emerging-market-shares>

8 Is the world economy recovering? // Finance & Economics. 19 September 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/09/16/is-the-world-economy-recovering>

9 What a vaccine means for America's economy. Finance & Economics. 12 November 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/11/14/what-a-vaccine-means-for-americas-economy>

объемом финансовых ресурсов¹, который мог бы предотвратить длительный экономический спад.

Однако независимо от страны или региона мира пандемия будет определять экономические перспективы на долгие годы. Правительства столкнулись с огромным дефицитом бюджета и бременем государственного долга². Как и в течение последнего десятилетия, темпы инфляции остаются низкими, но ряд экономистов высказывают опасения³, что фискальные стимулы и демографические тенденции могут спровоцировать рост инфляции.

Тем не менее, как утверждают авторы статьи в *The Economist*⁴, пандемия оказала некоторое положительное влияние на экономику, поскольку стимулировала компании к внедрению новых технологий и процессов, которые могут повысить производительность и темпы экономического роста в долгосрочной перспективе. Однако максимальное использование новых инвестиций частного сектора в инновационные технологии и ноу-хау требует от правительств обеспечения быстрого восстановления спроса, дополнительных инвестиций в общественные блага, такие как широкополосная связь, и концентрации на решении проблемы провалов в образовании, от которой сегодня страдают многие учащиеся вследствие закрытия школ.

В сфере финансов COVID-19 ускорил цифровизацию⁵, в результате платежи и банковское дело были переведены из материальной в виртуальную сферу. Растущее финансовое влияние технически подкованных миллениалов⁶ может ускорить цифровую трансформацию. С ростом доли рынка финансовых технологий этой сфере стало уделяться больше внимания. Многие центральные банки начали серьезно задумываться о запуске собственных цифровых валют. Осенью 2020 г. Центральный банк России выпустил проект цифрового рубля, который будет представлять собой дополнительную форму национальной валюты России, эмитируемую ЦБ РФ в цифровом виде⁷. Планируется, что цифровой рубль станет доступным всем субъектам экономики и будет сочетать свойства как наличных, так и безналичных рублей. С одной стороны, как и безналичные деньги, цифровой рубль можно будет использовать

1 Emerging-market lockdowns match rich-world ones. The handouts do not. *Finance & economics*, Apr 4th 2020 edition. URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/04/04/emerging-market-lockdowns-match-rich-world-ones-the-handouts-do-not>.

2 After the disease, the debt. *Leaders*, Apr 25th 2020 edition. URL: <https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/after-the-disease-the-debt>.

3 A surge in inflation looks unlikely. *Briefing*, Dec 10th 2020 edition. URL: <https://www.economist.com/briefing/2020/12/12/a-surge-in-inflation-looks-unlikely>.

4 The pandemic could give way to an era of rapid productivity growth. *Finance & economics*, Dec 10th 2020 edition. – URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/12/08/the-pandemic-could-give-way-to-an-era-of-rapid-productivity-growth>.

5 How the digital surge will reshape finance. *Finance & economics*, Oct 10th 2020 edition. URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/10/08/how-the-digital-surge-will-reshape-finance>

6 Wall Street will soon have to take millennial investors seriously. *Finance & economics*, Oct 24th 2020 edition. URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/10/20/wall-street-will-soon-have-to-take-millennial-investors-seriously>

7 Центральный банк Российской Федерации. Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций. Москва, октябрь 2020 г. URL: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/112957/Consultation_Paper_201013.pdf

при дистанционных платежах и онлайн-расчетах. С другой стороны, цифровой рубль может использоваться и в офлайн-режиме, как наличные деньги. Как наличные и безналичные рубли, цифровой рубль будет сочетать все три функции денег: средство платежа, мера стоимости и средство сбережения. Проект создания национальной цифровой валюты России уже получил подробные отзывы от банковских организаций, а летом 2021 г. ЦБ РФ представит обновленную концепцию цифрового рубля¹. Одну из цифровых валют уже начали опробовать в Китае. Дальнейшее открытие финансовой системы Китая привлекло фирмы с Уолл-стрит и сигнализировало о его намерении догнать США и, возможно, со временем бросить вызов господству доллара. В ноябре избранный президент Америки Джо Байден назначил министром финансов Джанет Йеллен, которая до 2018 г. была главой Федеральной резервной системы. Помимо борьбы с ростом влияния Китая, перед ней стоит задача обеспечить плавное восстановление американской экономики.

11.2. Прогнозы скорости постпандемического восстановления глобальной экономики

В январском докладе 2021 г. «Перспективы мировой экономики» Всемирный банк ухудшил² свой прогноз темпов роста глобального ВВП в текущем году: если в середине 2020 г. рост мировой экономики прогнозировался Банком на уровне 4,2% в 2021 г., то теперь этот показатель составляет 4%. Согласно прогнозу, в 2022 г. глобальный ВВП вырастет на 3,8%. Пересмотр прогноза обусловлен последствиями новой мощной волны пандемии COVID-19, слабым спросом и неопределенностью относительно будущего, снижением активности инвесторов и стремительно растущим объемом государственного и частного долга.

По мнению *Financial Times*³, возобновление пандемии осенью 2020 г. грозит ввергнуть еврозону в двойную рецессию⁴, прервав восстановление, которое началось с середины 2020 г. Мало кто из экономистов мог ожидать такого резкого спада сферы услуг, как сокращение на 11,8% по сравнению с предыдущим кварталом, зафиксированное в период с апреля по июнь. Но сфера услуг, на которую приходится⁵ около 3/4 экономической активности в еврозоне, включающей 19 стран, ощущает основную тяжесть жестких ограничений на передвижение людей, вновь вводимых правительствами европейских стран в попытке контролировать COVID-19.

1 Корнеев А. Центробанк представит обновленную концепцию цифрового рубля летом. 18.02.2021. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/602e87559a79479ac3fd8006>

2 Global Economic Prospects. International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank, 2021. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

3 Barber T. Europe's prospects depend on more than beating the pandemic. 3 November 2020. URL: <https://www.ft.com/content/a448ab75-ec3c-4e6e-8722-b53db39f8072>

4 Europe's new Covid outbreaks raise threat of double-dip recession. URL: <https://www.ft.com/content/700355e2-362c-4f9f-a24e-ddc9f6ea9cb0>

5 The monetary policy of the ECB. 3rd ed. May 2011: Structure of the euro area economy. URL: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/html/index.en.html>

Согласно прогнозам ОЭСР¹, в 2020 г. экономика еврозоны сократится на 6,8%, что в 1,5 раза больше, чем во время финансового кризиса 2008–2009 гг. ОЭСР прогнозирует возврат еврозоны к росту на 3,9% в 2021 г., но это не решит всех проблем, возникших в связи с кризисом 2020 г. По мнению экспертов Центра исследований экономической политики (Centre for Economic Policy Research)², малый и средний бизнес особенно подвержены риску в связи с ожиданием большого числа банкротств в таких секторах, как жилье, искусство, образование и досуг.

Более существенный и долгосрочный вопрос для еврозоны теперь заключается в том, окажется ли пандемия тем моментом, когда политические лидеры, наконец, сделают решительные шаги для устранения слабых мест валютного союза, созданного в 1999 г. Рост устойчивости еврозоны будет обеспечен в случае, если лидеры ее стран приступят к давно назревшим реформам, таким как завершение создания единого европейского рынка услуг, создание союза рынков капитала, а также продвижение цифровизации бизнеса. Другими словами, как подчеркивается FT³, долгосрочные экономические перспективы Европы будут зависеть не только от победы над COVID-19.

The Economist приводит⁴ результаты исследования, выполненного консалтинговой компанией Oxford Economics⁵, согласно которым развивающиеся рынки будут ощущать воздействие пандемии дольше, чем страны с развитой экономикой. Расчеты Oxford Economics показывают, что влияние COVID-19 на здравоохранение в ряде случаев может сохраняться в течение нескольких месяцев, что превратит острый кризис в хронический. Кроме того, исследование показывает, что для многих стран экономические последствия пандемии также будут длиться дольше, чем ожидалось. Проведенное моделирование объясняет долговременные эффекты COVID-19 и прогнозирует, какие экономики наиболее подвержены долгосрочному кризису, а какие могут восстановиться первыми.

Опираясь на данные прошлых кризисов, включая Эболу и атипичную пневмонию, а также мировой финансовый кризис 2008–2009 гг., исследователи построили 31 показатель экономической уязвимости, охватывая такие области, как структура экономики, рост ВВП и доверие потребителей. Согласно результатам моделирования, в среднем в долгосрочной перспективе развивающиеся рынки пострадают от пандемии серьезнее, чем страны с развитой экономикой. Хотя масштабы ключевого показателя кризиса, т.е. снижение роста ВВП в 2020 г., более значительны в странах с развитой экономикой,

1 OECD Economic Outlook, Interim Report. Strengthening the recovery: The need for speed. March 2021. URL: <http://www.oecd.org/economic-outlook/#gdp-projections>

2 Gourinchas P.-O., Kalemli-Ozcan S., Penciakova V., Sander N. COVID-19 and SME Failures in the EU: A looming crisis. CEPR DP No. 15323. September 2020. URL <https://cepr.org/content/free-dp-download-08-october-2020-covid-19-and-sme-failures>

3 Barber T. Europe's prospects depend on more than beating the pandemic. 3 November 2020. URL: <https://www.ft.com/content/a448ab75-ec3c-4e6e-8722-b53db39f8072>

4 Which economies are most vulnerable to COVID-19's long-term effects? 15 December 2020. URL: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/12/15/which-economies-are-most-vulnerable-to-covid-19s-long-term-effects>

5 URL: <https://www.oxfordeconomics.com/>

существуют и другие факторы, такие как негибкость рынка труда и ограниченность бюджетной поддержки, которые в большей степени угрожают развивающимся рынкам.

Однако дифференциация между странами с формирующимся рынком и странами с развитой экономикой подразумевает большие различия. Так, особенно неутешительные перспективы роста наблюдаются у Филиппин и Индии, тогда как прогнозы по Китаю и Бразилии более оптимистичны. Филиппины заняли худшее место в исследовании в основном из-за особенностей рынка труда, высокого уровня безработицы и низкой квалификации трудовых ресурсов, а также в связи с зависимостью экономики от туризма. Исследователи считают, что таким странам с развитой экономикой, как Великобритания, Испания и Франция, для возвращения к положительным темпам роста потребуется больше времени, чем Австралии, Швеции и США.

На уровне регионов мира наихудшие перспективы восстановления имеют Ближний Восток и Латинская Америка, за которыми следует Африка. Северная Америка является наименее уязвимым регионом благодаря относительно небольшому снижению ВВП и сильным пакетам фискальных стимулов. Европейские страны занимают десять самых низких мест среди стран с развитой экономикой в рейтинговой таблице Oxford Economics. Но между странами данного региона есть и различия. Например, в исследовании Франция считается одной из самых уязвимых стран – в основном из-за слабого роста ВВП и низкого потребительского доверия, однако соседняя Германия имеет хорошие результаты по обоим параметрам¹.

Специалист по инвестициям Ричард Харрис ожидает в 2021 г. восстановления мировой экономики после пандемии с лидерством Китая, отмечая также растущие инфляционные риски и риски снижения деловой активности². Вместе с тем авторы колонки The Economist, посвященной рецидиву коронавируса и восстановлению после кризиса³, заключают, что за время пандемии богатый мир научился снижать свои экономические издержки. Последний раунд блокировок, по мнению авторов, снова ударит по экономике, но, возможно, не так сильно. Первая причина устойчивости экономики относительно новых ограничений заключается в снижении страха в обществе. Вторая причина состоит в калибровке государственной политики. Третья причина связана с адаптацией бизнеса.

По мнению авторов⁴, адаптация экономики к шоку пандемии означает, что правительства могут снизить размер финансовой поддержки предприятий. Это, собственно, и входит в правительственные планы на 2021 г. Более того,

1 Which economies are most vulnerable to COVID-19's long-term effects? 15 December 2020. URL: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/12/15/which-economies-are-most-vulnerable-to-covid-19s-long-term-effects>

2 Harris R. Santa's outlook for 2021: coronavirus recovery, vaccines and inflation risks. 18 December 2020. URL: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3114300/santas-outlook-2021-coronavirus-recovery-vaccines-and-inflation>

3 What is the economic impact of the latest round of lockdowns? // Finance & Economics. 18 January 2021 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/13/what-is-the-economic-impact-of-the-latest-round-of-lockdowns>

4 Там же..

поскольку во время последнего раунда блокировок меньше ресурсов остаются неиспользованными, этот раунд должен нанести меньше ущерба экономике, что позволяет быстрее нарастить объем производства после снятия ограничений.

До тех пор пока у общества не будет лучшего понимания того, когда и как разрешится кризис общественного здравоохранения, вызванный COVID-19, экономисты не могут предсказать окончание рецессии, которая продолжается сейчас. По крайней мере, социально-экономическая неопределенность в отношении того, как люди и политики будут вести себя в ближайшие недели и месяцы, является столь же значительной, как и неопределенность в отношении коронавируса.

11.3. Как кризис COVID-19 изменит мир в ближайшем десятилетии

Влияние кризиса на глобальную экономику

Колонка The Economist, посвященная итогам 2020 г., обобщает уроки, которые человечество должно извлечь из пандемии COVID-19¹.

Пандемия COVID-19 затронула все сферы жизни человечества и выявила все уязвимые точки, включая мировую политику², цепочки поставок продуктов питания³, финансовую систему⁴ и, безусловно, науку⁵. К настоящему времени природа вируса по-прежнему остается не до конца изученной, в то время как пробелы в понимании учеными COVID-19 быстро заполнились оппортунистами⁶ и популистами, отрицающими масштаб угрозы вируса.

Пандемия выявила, насколько плохо общество переносит незнакомые риски. Ценой борьбы с коронавирусом стали психические заболевания⁷, экономические трудности, усиление неравенства, перебои в предоставлении медицинских услуг и пробелы в образовании⁸, что отбросит назад поколение школьников.

1 Lessons from the pandemic. 22 December 2020. URL: <https://www.economist.com/international/2020/12/22/lessons-from-the-pandemic>

2 The politics of pandemics. 12 March 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/leaders/2020/03/12/the-politics-of-pandemics>

3 The global food supply chain is passing a severe test. 9 May 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/leaders/2020/05/09/the-global-food-supply-chain-is-passing-a-severe-test>

4 How resilient are the banks? 2 July 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/07/02/how-resilient-are-the-banks>

5 Scientific research on the coronavirus is being released in a torrent. 7 May 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/science-and-technology/2020/05/07/scientific-research-on-the-coronavirus-is-being-released-in-a-torrent>

6 Conspiracy theories about covid-19 vaccines may prevent herd immunity. 29 August 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/08/29/conspiracy-theories-about-covid-19-vaccines-may-prevent-herd-immunity>

7 How will humans, by nature social animals, fare when isolated? 4 April 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/international/2020/04/04/how-will-humans-by-nature-social-animals-fare-when-isolated>

8 The risks of keeping schools closed far outweigh the benefits. 18 July 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/leaders/2020/07/18/the-risks-of-keeping-schools-closed-far-outweigh-the-benefits>

Мартин Вольф перечисляет¹ пять мощных сил, которые действовали и до COVID-19, но усилились во время пандемии и, по его мнению, по-прежнему будут влиять на мир и в 2025 г., и намного позже.

1. Технологии. Компьютерные и коммуникационные технологии продолжают менять жизнь и экономику. Сегодня широкополосная связь наряду с Zoom и аналогичным программным обеспечением для видео-конференц-связи позволяет огромному количеству людей работать из дома.

2. Неравенство. Многие высокооплачиваемые офисные работники могли работать из дома, в то время как большинство остальных категорий такой возможности не имели. В западных странах многие из наиболее пострадавших от пандемии сотрудников также являются членами этнических меньшинств. Скорее всего, неравенство, усугубляемое пандемией, к 2025 г. не уменьшится ввиду мощных факторов, приводящих к его усилению. В лучшем случае можно ожидать его смягчения. В связи с этим предполагается, что популистская политика недавнего прошлого продолжит определять политику в 2025 г.

3. Долги. В последние четыре десятилетия совокупная задолженность выросла почти повсеместно. Это касается и мирового финансового кризиса, и пандемии COVID-19. Пандемия резко увеличила заимствования в частном и государственном секторах. По данным Института международных финансов, валовой объем мирового долга вырос и с без того высоких значений в 321% от объема производства мировой экономики в конце 2019 г. до 362% в конце июня 2020 г. Столь огромный и внезапный скачок долга в мирное время не имеет прецедента. Для правительств многих зарубежных стран борьба с задолженностью будет неизбежно означать жесткие ограничения на расходы и значительно более высокие налоги, непопулярные на фоне попыток населения восстановить свои доходы после пандемии.

Институт международных финансов прогнозирует, что к концу 2020 г. общий государственный долг во всем мире вырастет на 9 трлн долл. и превысит 103% мирового ВВП, что будет историческим скачком более чем на 10 п.п. всего за один год. При этом отмечается, что долговой кризис угрожает не только беднейшим странам мира, но и государствам со средним уровнем доходов, таким как страны Латинской Америки и Азии².

4. Деглобализация. По всей вероятности, международный обмен не остановится, но приобретет виртуальный характер и сместится на региональный уровень. Заметным результатом пандемии COVID-19 стало желание правительств зарубежных стран вернуть цепочки поставок на национальный уровень или, по крайней мере, за пределы Китая.

5. Политическая напряженность: падение доверия к либеральной демократии; рост демагогического авторитаризма во многих странах и усиление

1 *Wolf M.* Five forces that will define our post-Covid future. 16 December 2020. URL: <https://www.ft.com/content/dd359338-6200-40d3-8427-901bad134e21?fbclid=IwAR20S1gMbOu2fqwUIUul eDeQuJXCdE8S4z6Wu41P605a20GHaQBoASITsSc>

2 *Villegas A., Faiola A., Wroughton L.* As spending climbs and revenue falls, the coronavirus forces a global reckoning. January 10, 2021. URL: https://www.washingtonpost.com/world/2021/01/10/coronavirus-pandemic-debt-crisis/?arc404=true&fbclid=IwAR3L6FeFimb29W-cqYqaBXVLVxP3Y_x0hxyD7NDWgtDOMVHErritTWxQyBg

бюрократического диктата Китая; рост популизма в ключевых западных странах, особенно в США.

Тем не менее, возможно, самым важным из геополитических событий стал рост напряженности между США и Китаем. Это вынуждает страны становиться на чью-то сторону, и COVID-19 ускорил эту тенденцию. Трамп обвинил Китай в пандемии, и сегодня многие в США разделяют эту точку зрения.

При реализации оптимистичных прогнозов мировая экономика в 2025 г. в значительной степени оправится от пандемии, но большинство стран окажутся беднее, чем прежде.

Однако, как полагает Мартин Вольф¹, самая большая проблема состоит в том, что преодоление последствий пандемии потребует глобального сотрудничества, которого не будет. Поддержание динамичного развития мировой экономики, сохранение мира и управление глобальным достоянием всегда были сложными задачами. Но в эпоху популизма и конфликта великих держав решить их будет намного труднее. Пандемия лишь подчеркнула тот факт, что сегодня человечество живет в эпоху потрясений, но не она стала их единственным источником. Существующие в мире проблемы колоссальны, и к 2025 г. многие из них не исчезнут, а, по всей вероятности, усилятся.

По мнению профессора международной политической экономии в Школе управления им. Джона Ф. Кеннеди при Гарвардском университете Дэни Родрика², не следует ожидать, что пандемия изменит, а тем более повернет вспять тенденции, которые были очевидны до кризиса. Неoliberalизм продолжит медленно умирать, популистские автократы станут еще более авторитарными, а левые продолжат борьбу за разработку программы, которая привлекает большинство избирателей.

Напротив, полагает Йошка Фишер³, пандемия COVID-19 – это больше, чем просто катастрофа для общественного здравоохранения. Речь идет о событии, которое определяет историю и имеет далеко идущие последствия для глобального распределения богатства и власти. В условиях экономического спада и роста геополитической напряженности возврат к нормальной жизни невозможен: прошлое уже позади, и теперь следует думать только о будущем. Несмотря на высокую вероятность второй волны COVID-19, ее развитие будет проходить иначе, чем первой волны. Вместо полномасштабной блокировки экономической и социальной активности, по мнению автора, акцент будет сделан главным образом на строгих, но целенаправленных правилах социального дистанцирования, ношении масок, дистанционном управлении, видеоконференциях и т.д. В зависимости от интенсивности следующей волны локальные или региональные блокировки все еще будут считаться необходимыми в самых крайних случаях.

1 *Wolf M.* Five forces that will define our post-Covid future. 16 December 2020. URL: <https://www.ft.com/content/dd359338-6200-40d3-8427-901bad134e21?fbclid=IwAR2OS1gMbOu2fqwUIUul eDeQuJXCdE8S4z6Wu41P605a20GHaQBoASITsSc>

2 *Rodrik D.* Will COVID-19 Remake the World? 6 April 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04?barrier=accesspay>

3 *Fischer J.* The Triple Crisis Shaking the World. 26 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-triple-crisis-will-change-world-by-joschka-fischer-2020-06>

Как и первая волна пандемии, следующая фаза будет включать три кризиса одновременно. К риску того, что вирус выйдет из-под контроля и снова начнет распространяться по всему миру, следует добавить продолжающиеся экономические и социальные последствия и усиливающийся геополитический спад. Глобальная экономика уже находится в глубокой рецессии, преодоление которой не будет быстрым или легким. Все это наряду с пандемией приведет к усилению китайско-американского соперничества, особенно в месяцы, предшествовавшие президентским выборам в США в ноябре 2020 г.

Задолго до пандемии мир уже переживал переход в цифровую эпоху, что имело далеко идущие последствия для традиционных технологий, отраслей и распределения глобальной власти и богатства. Более того, на горизонте уже отчетливо виден еще более сильный глобальный кризис. Последствия неконтролируемого изменения климата будут гораздо серьезнее, чем когда-либо, и вакцина против коронавируса не сможет решить эту проблему.

На протяжении веков человечество полагалось на систему, включающую суверенные национальные государства, отрасли промышленности (как при капитализме, так и при социализме), работающие на ископаемом топливе, а также на потребление ограниченных природных ресурсов. Эта система быстро достигает своего предела, что делает фундаментальные изменения неизбежными.

По мнению профессора экономики и государственной политики Гарвардского университета и лауреата премии Deutsche Bank 2011 г. в области финансовой экономики Кеннета Рогоффа¹, постпандемическая мировая экономика, скорее всего, будет гораздо менее глобализованной. Политические лидеры и общественность настолько активно выступают против открытости, как этого не наблюдалось со времен тарифных войн и конкурентных девальваций 1930-х годов. Побочным результатом этой тенденции будет не только замедление роста, но и значительное падение доходов во всех странах, за исключением, возможно, самой большой и самой диверсифицированной экономики – США. Однако даже если Соединенные Штаты закрывают глаза на последствия деглобализации для остального мира, правительство этой страны должно помнить, что текущий высокий спрос на долларовые активы сильно зависит от функционирования всемирной торговой и финансовой системы, которую некоторые американские политики стремятся сжать. И если деглобализация пойдет слишком далеко, ни одна страна не избежит ее последствий.

Три десятилетия усилий по углублению понятия «национальная безопасность» в значительной степени провалились, и пришло время опробовать новый подход. Размышления с точки зрения глобальной безопасности расширили бы политические дискуссии за пределы национальных правительств и усилили заинтересованность правительств в повышении устойчивости общества.

1 Rogoff K. Deglobalization Will Hurt Growth Everywhere. 3 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/deglobalization-threat-to-world-economy-and-united-states-by-kenneth-rogooff-2020-06?barrier=accesspay>

Анна-Мари Слотер, почетный профессор политики и международных отношений в Принстонском университете, размышляет¹ о последствиях пандемии в терминах национальной безопасности. Действительно, мир потратил последние 30 лет на переопределение «национальной безопасности» в ключе подготовки государств к максимально широкому спектру угроз для существования и благополучия человечества и к их устранению. Национальная безопасность также связывалась с «человеческой безопасностью», и это была попытка сконцентрировать финансовые ресурсы и усилия на опасностях для человечества в том же масштабе, что и для национального суверенитета.

Сейчас же, по мнению автора, стало очевидным, что эти усилия не принесли успеха, и пришло время выработать новый подход, который заключается не в расширении, а, наоборот, в сужении определения национальной безопасности. Следует отделять национальную безопасность от глобальной безопасности и уточнить роль военной безопасности по сравнению со многими другими не менее важными, но отличными от нее приоритетами.

Кризис дает возможность для того, что Всемирный экономический форум в своем докладе 2019 г. назвал «великим перезапуском»², который начнется не в далеком будущем, а прямо сейчас, полагает Саадия Захиди, управляющий директор и руководитель Центра новой экономики и общества Всемирного экономического форума³. Опираясь на уроки, извлеченные во время финансового кризиса 2008 г. и его последствий, многие правительства считают, что краткосрочная помощь, предоставляемая сегодня, может и должна быть использована для поощрения более ответственной деловой практики, сохранения рабочих мест, решения проблем неравенства и изменения климата и для обеспечения долгосрочной устойчивости к будущим потрясениям.

Внедрение долгосрочного мышления даже при принятии краткосрочных мер – это шаг в правильном направлении. Однако с учетом масштаба предоставляемой финансовой поддержки и растущих опасений по поводу неравенства, изменения климата, безработицы и государственного долга следующая волна мер по восстановлению должна охватить еще более широкий круг вопросов.

Поскольку правительства стран мира уже вложили в экономику около 9 трлн долл.⁴, не может быть никаких сомнений в том, что пандемия COVID-19

1 *Slaughter A.-M.* Redefining National Security for the Post-Pandemic World. 3 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/redefining-national-security-for-world-after-covid19-by-anne-marie-slaughter-2020-06?barrier=accesspay>. Автор статьи – бывший директор по планированию политики в Государственном департаменте США (2009–2011 гг.), генеральный директор аналитического центра «Новая Америка», почетный профессор политики и международных отношений в Принстонском университете и автор книги «Unfinished Business: Women Men Work Family».

2 World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2019. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения 2020-07-15)

3 *Zahidi S.* What Today's Bailouts Can Do for Tomorrow's Economies. 24 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-bailouts-conditions-attached-by-saadiah-zahidi-2020-06>

4 *Battersby B., Lam R. W., Ture E.* Tracking the \$9 Trillion Global Fiscal Support to Fight COVID-19. 20 May 2020. URL: <https://blogs.imf.org/2020/05/20/tracking-the-9-trillion-global-fiscal-support-to-fight-covid-19>

открыла новую эру, в которой государственная политика будет играть более значимую роль в экономике, чем можно было представить всего несколько месяцев назад¹.

Вместе с тем, как полагает основатель и исполнительный председатель Всемирного экономического форума Клаус Шваб², трагедия не должна стать единственным наследием кризиса COVID-19. Напротив, пандемия представляет собой редкое, но, правда, узкое окно возможностей для переосмысления и перезагрузки нашего мира, чтобы создать более здоровое, более справедливленное и более процветающее будущее.

Блокировка экономической активности, обусловленная COVID-19, может постепенно ослабляться, однако беспокойство по поводу социальных и экономических перспектив в мире не только не уменьшается, но, наоборот, усиливается. И для этого беспокойства есть веская причина: резкий экономический спад уже начался, и мир может столкнуться с самой тяжелой депрессией со времен Великой депрессии 1930-х годов. Пандемия, которая уже привела к гибели сотен тысяч людей, представляет собой один из самых серьезных кризисов в области общественного здравоохранения за последние годы. И с учетом того что масштаб потерь продолжает возрастать во многих регионах мира, кризис еще далек до своего завершения и будет иметь серьезные долгосрочные последствия для экономического роста, государственного долга, занятости и благосостояния людей. В частности, как показано в статье, опубликованной *Financial Times*³, мировой государственный долг уже достиг самого высокого уровня в мирное время. Во многих странах угрожающими темпами растет безработица. Как упоминалось ранее, согласно прогнозам МВФ⁴, уже в 2020 г. спад в мировой экономике достигнет 3%.

Все перечисленное выше только углубит начавшиеся до пандемии климатические и социальные кризисы. Некоторые страны уже использовали кризис COVID-19 в качестве предлога для ослабления защиты окружающей среды и снижения уровня правоприменения. Рост совокупного благосостояния американских миллиардеров за время кризиса лишь усилил беспокойство по поводу социальных проблем, таких как растущее неравенство.

Однако даже с учетом высокой вероятности всех этих событий они, по мнению автора, не являются непреодолимыми. Чтобы их избежать, мир дол-

1 При этом, как показывает Янис Вароуфакис, бывший министр финансов Греции, лидер партии MeRA25 и профессор экономики в Афинском университете, многие левые по-прежнему цепляются за надежду на то, что кризис COVID-19 приведет к использованию государственной власти от имени неимущих. Однако властимущие никогда не колебались, чтобы использовать вмешательство правительства для сохранения олигархии, и одна пандемия не изменит этого (см.: Varoufakis Y. A Chronicle of a Lost Decade Foretold. 27 May 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/bleak-preliminary-history-of-2020s-by-yanis-varoufakis-2020-05?barrier=accesspay>).

2 Schwab K. Time for a Great Reset. 3 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/great-reset-capitalism-covid19-crisis-by-klaus-schwab-2020-06>

3 Global debt surges to highest level in peacetime. URL: <https://www.ft.com/content/661f5c8a-dec9-11e9-9743-d5a370481bc>

4 Gopinath G. The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. 14 April 2020. URL: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>

жен действовать сообща и немедленно в целях обновления всех аспектов общества и экономики – от образования до социальных контрактов и условий труда. В этот процесс следует включиться каждой стране – от США до Китая; преобразована должна быть каждая отрасль – от нефти и газа до технологий. Другими словами, для преодоления ужасающих последствий коронакризиса мировому сообществу требуется «великий перезапуск», в котором должны принимать участие абсолютно все.

Влияние пандемии на экономику регионов мира

Говоря о будущих изменениях в отраслях на фоне коронакризиса профессор экономики Массачусетского технологического института Дарон Асемоглу обсуждает проблему поддержки низкооплачиваемых «основных работников» (essential workers) в США, находящихся на переднем крае пандемии COVID-19¹. Вопрос адекватного вознаграждения таких работников давно назрел, однако для его решения требуются значимые реформы. По мнению автора, помимо повышения федеральной минимальной заработной платы, США крайне необходимо пересмотреть подход к технологическим инновациям.

Работники с низкой заработной платой, составляющие почти половину рабочей силы США, долгое время оставались без внимания, они неуклонно отставали по уровню зарплат от высокообразованных работников в отраслях, занимающих все большую долю в структуре экономике, таких как инновационные технологии, финансы и сфера развлечений. С 1970-х годов реальная заработная плата стагнирует для мужчин старшего возраста с уровнем образования ниже колледжа и значительно снижается для тех, кто имеет среднее образование или ниже.

В настоящее время многие из этих работников оказываются на переднем крае борьбы с COVID-19 – это санитары в больницах, помощники в домах престарелых, работники складов и доставки, а также сотрудники продуктовых магазинов. Теперь, когда их вклад в экономику и в жизнь общества наконец (с опозданием) оценен, вопрос заключается в том, может ли Америка использовать этот момент, чтобы изменить ситуацию.

Как полагает Асемоглу, самое большое препятствие для улучшения положения работников с низкой заработной платой представляют технологии. Необходимость повышать заработную плату побудило бы компании внедрять все более трудоемкие технологии, такие как робототехника и искусственный интеллект. При этом повышение минимальной заработной платы – отнюдь не единственный вариант решения проблемы. Широкое распространение автоматизации ручного труда стало возможным благодаря разработке и внедрению соответствующей политики и стратегий.

Однако автоматизацией производства проблема не исчерпывается. В технологическом секторе преобладает бизнес-модель, которая в значительной

1 Acemoglu D. What We Owe Essential Workers. 6 July 2020. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/us-workers-need-higher-minimum-wage-new-tech-policy-by-daron-acemoglu-2020-07?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=17bac903ffcovid_newsletter_09_07_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-17bac903ff-104946393&mc_cid=17bac903ff&mc_eid=b7e0b2bcd3

степени зависит от исключения из нее человеческого труда. Эти производства сталкиваются с небольшими ограничениями в реализации этой модели не в последнюю очередь потому, что правительство США отказалось от своей традиционной роли в формировании направления научных исследований и технологических инноваций.

В целях обеспечения основных работников достойным вознаграждением за труд целесообразно использовать всю совокупность имеющихся знаний для разработки технологий, которые дополняют, а не конкурируют с человеческим трудом. Такая политика, ориентированная на работников, соотносится с более высокой минимальной заработной платой и другими насущными реформами.

Кроме этого, отмечает автор, следует широко внедрить понимание того, что безжалостная автоматизация приведет не к процветанию, а к гибели. Сама по себе автоматизация ручного труда не представляет проблему. Промышленные роботы, искусственный интеллект и другие передовые технологии могут существенно повысить производительность, как это происходило в прошлом. Однако в целях достижения сплоченности общества и устойчивого экономического роста эти выгоды должны быть доступны для работников любого уровня квалификации.

Ряд авторов обсуждают роль Китая в постпандемическом мире. Повсеместные блокировки экономической активности и закрытие границ, направленные на борьбу с пандемией COVID-19, нарушили глобальные цепочки поставок и в значительной степени парализовали мировую экономику. Тем не менее, как считает декан факультета экономики Университета Фудань, директор Китайского центра экономических исследований Чжан Цзюнь¹, реальная слабость сегодняшней глобальной экономики заключается не в уязвимости ее глобализованных производственных сетей, а, скорее, в ухудшении отношения к глобализации, и к Китаю в частности.

Действительно, несмотря на продолжающийся кризис, у Китая, безусловно, не будет стимула выйти из глобальных цепочек поставок технологий или уйти в изоляцию. Напротив, страна останется активным участником глобальной торговли и мировых инвестиций. Предоставляя иностранным инвесторам более широкий доступ к своему внутреннему рынку, Китай будет и впредь поддерживать глобализацию, корректируя таким образом дисбаланс в мировой торговле. Стимулирование внутреннего спроса создаст дополнительные возможности для внутренних и иностранных инвесторов, тем самым стимулируя будущий глобальный экономический рост.

Поэтому, по мнению автора, наивно полагать, что принудительное технологическое разъединение, торговые санкции или принудительные изменения в глобальных цепочках поставок положат конец будущему экономическому росту Китая.

1 Zhang Jun. Explaining China's Economic Resilience. 24 June 2020. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/china-unstoppable-economy-domestic-investment-consumption-by-zhang-jun-2020-06?a_la=english&a_d=5ef357d286a2431870f678a3&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Farchive&a_li=china-unstoppable-economy-domestic-investment-consumption-by-zhang-jun-2020-06&a_pa=archive-results&a_ps=&a_ms=&a_r=

С этим выводом согласен и Дэни Родрик. Он показывает¹, что после распространения COVID-19 из Китая в Европу, а затем в США страны, пострадавшие от пандемии, оказались в ожесточенной борьбе за медикаменты (маски, вентиляторы, защитная одежда), и чаще всего им приходилось обращаться за ними к Китаю.

К началу кризиса Китай был крупнейшим в мире поставщиком средств индивидуальной защиты, на его долю приходилась половина всего европейского и американского импорта этих товаров. Когда Китай впервые вышел на мировые рынки, он имел преимущество практически неограниченного предложения дешевой рабочей силы. Но, как теперь все признают, успех Китая не является результатом действия стихийных рыночных сил. В рамках своей политики «Made in China 2025» правительство Китая нацелено на амбициозное увеличение доли отечественных производителей в мировых поставках медицинского оборудования.

При этом стратегическая и геополитическая напряженность между США и Китаем реальна и обосновывается растущей экономической и военной мощью Китая и нежеланием руководства США признать действительность многополярного мира. Однако сейчас нельзя допускать, чтобы экономика стала заложницей геополитики или, что еще хуже, усиливалось стратегическое соперничество. Таким образом, цель правительств стран мира, по мнению Родрика, должна состоять в построении более производительной, более инклюзивной экономики в своей стране, а не просто в цели победить Китай или попытаться подорвать его экономический прогресс.

Между тем Reuters приводит² мнение аналитиков из британского Центра экономических и деловых исследований (Centre for Economics & Business Research, CEBR) о том, что из-за пандемии Китай обгонит США на 5 лет быстрее, чем предполагалось раньше. Эксперты CEBR отмечают, что, хотя Китай и стал первой страной, пострадавшей от коронавируса, его восстановление прошло довольно быстро. По оценкам CEBR, Китай станет крупнейшей (по размеру ВВП) экономикой мира уже в 2028 г., тогда как в 2019 г. расчеты CEBR показывали, что Китай опередит США лишь в 2033 г.

По мнению солауреата Нобелевской премии по экономике 2018 г., профессора экономики Нью-Йоркского университета Поля Ромера³, успех Китая в борьбе с коронавирусом является признаком того, что страна уже догнала США и другие западные страны в некоторых областях инноваций, включая политику в области общественного здравоохранения. По его словам, ответ-

1 *Rodrik D.* China as Economic Bogyman. 9 July 2020. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/west-should-stop-criticizing-china-industrial-policy-by-dani-rodrik-2020-07?la=english&a_d=5f06d6cf0e56fb442859c8e5&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Farchive&a_li=west-should-stop-criticizing-china-industrial-policy-by-dani-rodrik-2020-07&a_pa=archive-results&a_ps=&a_ms=&a_r=

2 *Schomberg W.* China to leapfrog U.S. as world's biggest economy by 2028: think tank / Ed. by T. Chopra. 26 December 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-economy-idUSKBN29000C>

3 *Yeung K.* China's coronavirus success shows it has caught up with West in some areas of innovation, Nobel laureate Paul Romer says. 18 January 2021. URL: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3118232/chinas-coronavirus-success-shows-it-has-caught-west-some>

ные меры стран Азии в ряде случаев включали более эффективные инновационные решения, чем в Европе и США (речь идет о широком тестировании для выявления и изоляции случаев заражения COVID-19). При этом Ромер предупреждает, что дальнейший путь Китая в этом направлении будет трудным. С одной стороны, реакция Запада на пандемию коронавируса свидетельствует о безразличном отношении к инновациям, особенно в государственной политике. С другой стороны, нельзя забывать о том, что уровень дохода на душу населения в США превышает аналогичный показатель для китайской экономики в 6,83 раза в номинальном исчислении и в 3,32 раза по ППС.

По словам П. Ромера, в новую и непредсказуемую эпоху борьбы с коронавирусом и обусловленным им экономическим спадом проблема заключается в том, что многие страны излишне полагаются на денежно-кредитную политику и снижение процентных ставок как на способ стимулирования экономики и поддержки занятости. Главная опасность, полагает Ромер, заключается в том, что денежно-кредитные стимулы и снижение налогов приведут к образованию чрезмерного уровня долга по сравнению с ВВП или создадут пузыри цен на активы и вызовут финансовую нестабильность в будущем.

Таким образом, одной из наиболее важных областей для инноваций в ближайшие 5–10 лет, по мнению П. Ромера, будет поиск эффективных способов расходования средств государственного бюджета для стимулирования экономики, а не только денежно-кредитная политика и снижение процентных ставок.

Так или иначе COVID-19 – величайшее экономическое испытание, с которым Китай столкнулся за последние десятилетия. Этот кризис дает китайским лидерам возможность переориентировать экономику на устойчивый долгосрочный рост за счет маркетинга на мировой арене.

Влияние пандемии на неравенство в распределении доходов

В специальном отчете Financial Times «Воздействие коронавируса на мировую экономику» утверждается¹, что пандемия COVID-19 сильнее всего повлияла на бедные слои населения и на рост неравенства. По мнению авторов, есть некоторый исторический отголосок в идее о роли пандемии как чрезвычайного эффективного способа выравнивания социального неравенства. Например, чума в Европе в XIV в., которая унесла жизни около половины населения, вызвала устойчивое снижение неравенства в доходах и богатстве, поскольку неквалифицированные рабочие могли требовать более высокую заработную плату и приобретать избыток собственности, поступающей на рынок из зажиточных семей, пострадавших от эпидемии.

Однако сегодня пандемия оказывает на экономику обратный эффект. Несмотря на надежды, что шок от коронавируса может привести к более справедливому обществу, все данные свидетельствуют о том, что он, напротив, только усиливает существующие различия в доходах между разными поколениями и географическими регионами, полами и этническими группами и, что

1 Strauss D. Pandemic hits poor hit hardest as inequality rises. 3 November 2020. URL: <https://www.ft.com/content/750eb552-639e-4fa0-941b-4f3f57f1a8d4>

особенно важно, между работниками – «белыми воротничками», переведенными на удаленную занятость, и сотрудниками, чья работа может быть выполнена только при непосредственном нахождении на предприятии или организации. Наблюдаемая сейчас разница в доходах между секторами экономики гораздо выше, чем во время предыдущих рецессий, поскольку доходы таких видов деятельности, как туризм и сфера развлечения, резко падают, в то время как стриминговые сервисы, интернет-магазины и продавцы поддержанных автомобилей процветают. Подобный разрыв является естественным результатом добровольного и принудительного социального дистанцирования. Другими словами, граждане, которые не могут работать удаленно (среди которых с высокой вероятностью преобладают низкооплачиваемые работники, молодежь или представители этнических меньшинств), гораздо сильнее пострадали от пандемии коронавируса с точки зрения как ущерба здоровью, так и потери работы и доходов.

Согласно прогнозу МВФ, число людей, живущих за чертой бедности, скорее всего, впервые за последние 20 лет существенно вырастет. Особенно это коснется стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, которые, в отличие от богатых стран (с развитой пенсионной системой и эффективными центральными банками, применяющими во время кризиса меры количественного смягчения), не имеют достаточного объема ресурсов для защиты своих граждан.

История свидетельствует, что вспышки чумы и холеры сильнее всего сказывались на здоровье более бедных граждан, при этом длительного влияния на неравенство доходов не оказывалось. В свою очередь, приводя слова президента Всемирного банка Дэвида Малпасса, авторы отчета ФТ отмечают¹, что, если COVID-19 приведет к усилению различий между неравенством здоровья и доходов, он будет иллюстрировать модель предыдущих пандемий, когда временно сокращалась бедность за счет большого числа умерших среди бедного населения.

Влияние кризиса на сферу здравоохранения

Нет сомнений в том, что пандемия COVID-19 и ее последствия разрушили сообщества и экономики во всем мире. Похоже, что COVID-19 станет самым дорогим заболеванием в истории, которое обойдется мировой экономике примерно в 3–8% ВВП² только в 2020 г. Говоря о разрушительных масштабах коронакризиса, в первую очередь целесообразно обсудить сферу, непосредственно с ним связанную, – здравоохранение. В частности, находящийся в Сан-Франциско партнер в Глобальном институте McKinsey Яана Ремес и чикагский партнер McKinsey & Company Кэтрин Линзер в своей статье опублико-

1 Strauss D. Pandemic hits poor hit hardest as inequality rises. 3 November 2020. URL: <https://www.ft.com/content/750eb552-639e-4fa0-941b-4f3f57f1a8d4>

2 International Monetary Fund. World Economic Outlook Update. June 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOupdateJune2020>; The World Bank Group. Global Economic Prospects. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>; OECD. OECD Economic Outlook. June 2020. URL: <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/>

ванной в докладе Института McKinsey, описывают результаты исследования о последствиях пандемии коронавируса для мировой экономики. По оценкам авторов, преждевременные смерти и плохое состояние здоровья населения, из-за которого люди не могут в полной мере участвовать в жизни общества и экономики, снижает глобальный ВВП на 15% каждый год – на величину, примерно в 2 раза превышающую прогнозируемые негативные последствия пандемии в 2020 г.

В указанном исследовании авторы рассмотрели проблемы здравоохранения примерно в 200 странах. Они обнаружили, что реализация таких мероприятий, как государственные санитарные программы, хирургические процедуры для лечения сердечно-сосудистых заболеваний, а также расширение доступа к первичной медицинской помощи, может снизить глобальное бремя болезней в течение 20 лет на 40% и на 47% – в странах с низким уровнем доходов.

Для сокращения уровня заболеваемости важную роль играет профилактика. Авторы показали, что 70% профилактики заболеваний связано с поддержанием чистой и безопасной среды, здорового образа жизни, с проведением регулярных медицинских осмотров и улучшением доступа к вакцинам. Остальные 30% – это поддержание здоровья с помощью терапевтических вмешательств, таких как мультимодальные методы лечения боли в пояснице, мигрени, решение проблем с психическим здоровьем. Фокус на профилактике может также повысить устойчивость населения к шокам, таким как пандемии и изменение климата.

Более того, мир будет получать экономические выгоды по мере роста численности более здоровых людей в результате увеличения занятости и повышения производительности. По оценкам Ремес и Линзер, улучшение состояния здоровья населения к 2040 г. может добавить к мировому ВВП 12 трлн долл., что означает его увеличение на 8%, или 0,4 п.п. дополнительного роста в год. Эти достижения могут не только помочь мировой экономике восстановиться после пандемии COVID-19, но и противостоять долгосрочным негативным демографическим трендам, возникающим в результате старения населения.

Роль государства и социальный контракт в постпандемическом мире

Пандемия COVID-19, вызвавшая разрушительный шок со стороны как спроса, так и предложения, почти мгновенно перевернула давнее идеологическое мировоззрение, утверждает приглашенный профессор в Колумбийском университете Виллем Буйтер¹. Одновременно для спасения рыночного капитализма понадобилось широкомасштабное государственное вмешательство в экономику.

Меры социального дистанцирования, направленные на смягчение последствий пандемии COVID-19, нарушили потоки производства и доходов домохозяйств. Но эффективность социального дистанцирования может быть

1 *Buiter W.H. Pandemic Socialism. 9 April 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-requires-socialism-by-willem-h-buiter-1-2020-04?barrier=accesspay>*

снижена работниками, которые не имеют надлежащего медицинского страхования, адекватной оплаты по болезни, компенсации по безработице или других форм поддержки. Эта часть населения будет чувствовать, что у них нет иного выбора, кроме как продолжать работать, несмотря на риски для здоровья. В такой ситуации принятие универсального медицинского страхования, вероятно, неизбежно.

В то же время вызванные кризисом COVID-19 первоначальные шоки спроса и предложения усиливаются из-за разрыва глобальных, национальных, региональных и местных цепочек поставок. И все эти шоки в реальной экономике вызывают сбои в финансовой системе.

В этих условиях, полагает автор, центральные банки должны сыграть решающую роль в предотвращении усиления нагрузки на нефинансовые компании и домашние хозяйства, провоцируемого беспорядочными финансовыми рынками. Вмешательство центральных банков, как минимум, должно обеспечить достаточную ликвидность на ключевых рынках, в том числе для государственных долговых обязательств, коммерческих и ценных бумаг, обеспеченных активами, такими как ипотечные и коммерческие активы.

О роли государства в преодолении последствий коронакризиса рассуждают Мариана Мазчукато, профессор экономики инноваций и общественной ценности, и Роберт Скидельский, директор Института инноваций и общественных целей UCL и заслуженный профессор политической экономии в Университете Уорика¹. С пандемией COVID-19, вынуждающей правительства тратить финансовые ресурсы на поддержку бизнеса и домохозяйств в беспрецедентных масштабах, никогда не было лучшего времени, чтобы вернуть государству надлежащую роль в глобальной экономике, поскольку изолированный рынок просто не соответствует вызовам XXI в. По мнению авторов, пандемия COVID-19 оказала огромное, непредсказуемое и продолжительное влияние на экономику всего мира, в результате чего правительствам стран была предоставлена возможность переосмыслить роль и цель фискальной политики.

Вместе с тем, по словам авторов, пока мало доказательств того, что какое-либо новое фискальное мышление находится в стадии реализации. Действительно, правительствами стран мира развернута беспрецедентная кампания по финансированию пострадавшей в результате пандемии экономики. Но до тех пор пока эти расходы не будут структурированы, рост ликвидности будет лишь приводить к увеличению цен на активы на финансовых рынках, однако будет слабо способствовать восстановлению реального сектора экономики.

Профессор международной политической экономии в Школе управления им. Джона Ф. Кеннеди при Гарвардском университете Дани Родрик и профессор экономики в Гарвардском университете Стефани Станчева переосмысливают² роль социального контракта в постпандемическом мире. Авторы подчерки-

1 *Mazzucato M., Skidelsky R.* Toward a New Fiscal Constitution. 10 July 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07?barrier=accesspay>

2 *Rodrik D., Stantcheva S.* The Post-Pandemic Social Contract. 11 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-social-contract-must-target-good-job-creation-by-dani>

вают, что COVID-19 усугубил глубокие разломы в мировой экономике, усилив остроту разногласий и неравенства в современном мире. Это способствовало росту числа голосов, призывающих к далеко идущим реформам. Когда даже в Давосе звучат призывы к «глобальному сбросу капитализма», окончательно исчезают сомнения в том, что изменения действительно происходят.

Повестка недавно сформулированных политических программ содержит несколько общих тем: в целях подготовки рабочей силы к новым технологическим изменениям правительства должны усовершенствовать образовательные программы и программы переподготовки, глубже интегрировать их с требованиями рынка труда. Эту точку зрения разделяет профессор экономики в Калифорнийском университете в Беркли и бывший старший советник по вопросам политики в МВФ Барри Эйхенгрин¹, утверждающий, что переход к новому миру, создаваемому COVID-19, окажется наиболее трудным для работников, занятых в наиболее пострадавших секторах. По его мнению, основной вопрос сейчас состоит в том, предпримут ли политики реальные шаги по разработке новых программ обучения, по увеличению финансирования общественных колледжей и техникумов, которые, скорее всего, облегчат задачу адаптации к новому миру.

Реформирования требует также система социальной защиты и социального страхования, в частности, для работников гигномики², а также занятых в нестандартных условиях труда.

Очевидно, что большинство подобных предложений по реформированию капитализма существенно изменили бы принципы работы национальных экономик. Вместе с тем, как полагают авторы, реализация этих предложений не приведет к фундаментальному изменению нарратива о механизмах функционирования рыночной экономики. Предложенные программы постпандемического восстановления решают самую главную задачу, состоящую в реорганизации производства.

В более широком смысле, как отмечают Д. Родрик и С. Станчева, снижение переговорной силы работников в последние десятилетия указывает на необходимость выработки новых форм социального диалога и сотрудничества между работодателями и работниками. Для решения проблемы неравенства доходов следует ввести более совершенное прогрессивное налогообложение. В целях обеспечения конкуренции, особенно в отношении социальных сетей и новых технологий, должна быть усилена антимонопольная политика. Отдельного внимания требует решение проблем, обусловленных изменением климата. Кроме того, большую роль правительства должны играть в развитии новых цифровых и «зеленых» технологий.

rodrik-and-stefanie-stantcheva-2020-06?barrier=accesspay

1 *Eichengreen B.* Training for the Pandemic Economy. 13 July 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/job-training-for-pandemic-economy-by-barry-eichengreen-2020-07>

2 Гигномика (от англ. gig economy) – современная модель экономики, предполагающая свободную и краткосрочную форму занятости, такую как временная, гибкая или внештатная работа или фриланс; часто такие формы занятости связаны с работой на основе онлайн-платформы. URL: <https://www.investopedia.com/terms/g/gig-economy.asp>

Если страны с высоким уровнем дохода смогли потратить триллионы долларов на поддержку своей экономики в рамках преодоления последствий кризиса COVID-19, то многие страны такими ресурсами не располагают, отмечают заместитель директора по политическим вопросам в Лаборатории действий по борьбе с бедностью из Массачусетского технологического института Элисон Фей с соавторами¹. В странах, где проживает беднейшее население в мире, включая крупные страны со средним уровнем дохода, такие как Индия, Нигерия и Бангладеш, «урожаем» пандемии критически отличается от развитых стран. След «безудержной пандемии» может привести к явному и наблюдаемому количеству смертей, тогда как след «разрушенной экономики» приведет к диффузному и трудно устанавливаемому количеству смертей от ряда негативных экономических тенденций. И даже если вакцина будет разработана и станет широко доступной, могут возникнуть горячие споры о принятии стратегий действий, которые не рассматривались до сих пор.

Есть веские основания полагать, считает бывший министр иностранных дел Испании, бывший старший вице-президент и главный советник Группы Всемирного банка, приглашенный лектор в Джорджтаунском университете Ана Паласио², что в 2020 г. мир безвозвратно изменился. В частности, события последних 12 месяцев вполне могли спровоцировать фундаментальные сдвиги и изменение баланса отношений между государством и обществом, особенно в западных либеральных демократиях.

После окончания холодной войны социальные и экономические модели западных демократий стали еще более несбалансированными. Свободные рынки, которые когда-то считались мощным средством укрепления либеральной демократии (путем создания среднего класса, способного отстаивать свои права), теперь являются самоцелью – идеалом, который нужно поддерживать любой ценой.

И эта цена была высока. В соответствии с требованиями ортодоксального свободного рынка глобализация привела к ослаблению контроля над капиталом, к более открытым границам, крупномасштабной приватизации и дерегулированию. Управление превратилось в более ограниченную техническую задачу, и более влиятельные частные субъекты начали играть общественные роли.

Сегодня корпорации превратились в один из самых влиятельных глобальных игроков. В некоторых жизненно важных областях – от распространения дезинформации в социальных сетях до экологической устойчивости – корпорациям, по существу, обеспечено саморегулирование.

С точки зрения многих простых граждан в последние десятилетия, несмотря на резкий рост неравенства, правительство продолжало вести себя как частный поставщик услуг. Последствия мирового финансового кризиса 2008 г., во время которого для укрепления финансовых систем и предотвра-

1 *Fahey A., Goldberg N., Karlan D.* Hard Data for Hard Choices. 19 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/covid19-cash-transfers-and-mobile-money-to-aid-the-poorest-by-alison-fahey-et-al-2020-06?barrier=accesspay>

2 *Palacio A.* COVID and the Comeback State. 29 December 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-transforms-role-of-the-state-by-ana-palacio-2020-12>

щения нового краха правительства применяли главным образом полумеры, разрушили миф, что либеральная демократия является автоматическим гарантом стабильности и процветания. Тем временем Китай продвигал собственную конкурирующую модель, там роль центрального игрока отведена сильному государству, достаточно прочно связанному с рынком. Эта модель создала базу для нынешней глобальной битвы идей.

Из-за потрясения, вызванного финансовым кризисом, поднялась волна популизма и нативизма, охватившая большую часть Запада. Неравенство продолжало расти, а для налаживания отношений между гражданином и государством прилагалось мало усилий, поэтому вера в институты стала падать, и резонанс получили требования радикальных изменений – часто реакционных, разрушающих государство.

Однако в течение пандемии COVID-19 роль государства в экономике и обществе была реабилитирована. Во время приостановки экономической активности правительства направляли огромные объемы государственных средств на поддержку частного сектора и ограничение увольнений. В Европе меры государственного вмешательства в экономику подкреплялись созданием беспрецедентного по объему фонда восстановления после пандемии в размере 750 млрд евро (или 918 млрд долл.), получившего название Next Generation EU.

Более того, сбои в цепочке поставок породили ожидания, что государства должны делать больше для производства стратегических товаров первой необходимости. Таким образом, призывы к восстановлению производства не только стали громче; теперь они подразумевают восстановление суверенного контроля над стратегическими товарами. Точно так же впервые за 30 лет правительства возродили свою регуляторную функцию, в частности, в отношении гигантов Big Tech, которые в наибольшей степени искажают ситуацию.

По мнению г-жи Паласио¹, реабилитация роли государства во время кризиса COVID-19 является позитивным событием, поскольку пандемия наглядно продемонстрировала, что нельзя рассчитывать на «невидимую руку» рынка в вопросе предоставления общественных благ, не говоря уже о защите общественных интересов. В свою очередь, в этих сферах «видимая рука» государства должна действовать через эффективные и работающие институты и качественное управление.

По сути, меры по охране здоровья и безопасности являются постоянным физическим напоминанием о присутствии государства, не ощущавшемся в последние годы. Независимо от отношения к этому со стороны общественности роль правительства не вызывает сомнений, и это могло бы стать основой для более масштабных сдвигов в либерально-демократической модели.

Влияние пандемии на рынок труда и образование

Отчет Boston Consulting Group «Как смягчить несоответствие трудовых навыков современным требованиям», опубликованный в мае 2020 г., демонстри-

1 Palacio A. COVID and the Comeback State. 29 Decemder 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-transforms-role-of-the-state-by-ana-palacio-2020-12>

рует, что из-за разрыва между квалификацией работников и требованиями современной экономики потери мировой экономики в 2020 г. могут составить порядка 10% ВВП, а к 2025 г. из-за нереализованного ВВП эти потери составят 18 трлн долл. Для оценки «квалификационной ямы» в отчете представлен новый инструмент – индекс FSA, основанный на 59 индикаторах рынка труда и рассчитанный для 75 стран, в которых проживает 79% населения планеты¹.

По данным Boston Consulting Group, если до пандемии в странах ОЭСР каждый третий работник занимал позицию, не соответствующую его квалификации, то во время пандемии этот разрыв лишь увеличился. Так, в настоящее время численность работников, чьи навыки не соответствуют выполняемой работе, оценивается в 1,3 млрд человек. Лидерами среди стран с минимальным квалификационным разрывом, по расчетам Boston Consulting Group, являются Нидерланды (доля работников с недостаточной или слишком высокой квалификацией составляет около 38%), за ними идут США, Швейцария, Сингапур и Австралия. В России же доля работников, чьи навыки не соответствуют занимаемым позициям, равна 45%, таким образом, Российская Федерация занимает 52-е место, находясь между Болгарией и Мексикой, с одной стороны, и Грецией и Казахстаном – с другой.

Как считают авторы нового рейтинга, это свидетельствует о том, что многие работники недостаточно реализуют себя на работе, при этом имеет место либо низкая производительность труда, либо переплата за обучение невостребованным компетенциям. В качестве решения указанной проблемы аналитики Boston Consulting Group рекомендуют проведение более активной политики в сфере занятости, в том числе создание цифровых платформ для переобучения и онлайн-образования, а также экономическое стимулирование повышения квалификации².

Кеннет Рогофф, на которого мы ссылались ранее³, также задается вопросом, станет ли COVID-19 окончательным импульсом для давно назревшего технологического изменения системы высшего образования. Во всем мире внезапные блокировки в середине семестра, обусловленные борьбой с пандемией, заставили вузы перейти на дистанционное обучение почти за одну ночь. Несмотря на все трудности столь быстрого перехода на онлайн-обучение, с которыми столкнулись преподаватели и студенты, из некоторых можно извлечь пользу.

Вместе с тем Рогофф предостерегает читателей от недооценки влияния COVID-19 на систему высшего образования, который действительно стал огромным экономическим ударом по высшему образованию. Помещения в общежитиях и спортивные стадионы пустуют, студенты отказываются пла-

1 Хотейт Л., Перапечка С., Степаненко А., эль-Хачем М. Правительствам стран мира необходимо решать проблему несоответствия навыков в реальности после COVID-19. 29 May 2020. URL: <https://media-publications.bcg.com/RUS-Governments-Must-Fix-the-Skills-Mismatch.pdf>

2 Майнулова А. Квалификация не сошла с рабочим местом. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4615116?fbclid=IwAR1MaZF08Mc6qM03-63mj1H9P7pm1kULVjlyR2QzLEAKtixn9zh905dIIQs>

3 Rogoff K. Will Universities Learn from Lockdowns? 6 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-trigger-technological-disruption-of-higher-education-by-kenneth-rogoff-2020-07>

тить полную плату за обучение. Для многих колледжей и университетов падение доходов от иностранных студентов, особенно китайских, вероятно, будет болезненным; многочисленные небольшие и менее обеспеченные школы могут быть закрыты. Даже лучшие университеты сталкиваются с проблемами. В частности, Мичиганский университет ожидает потери от пандемии до 1 млрд долл.¹ к концу 2020 г., в то время как Гарвардский университет прогнозирует сокращение доходов на 750 млн долл.² в 2021 г.

Ответ на вопрос, сможет ли в конечном итоге шок COVID-19 улучшить образование при меньших затратах за счет внедрения технологий дистанционного обучения, будет зависеть отчасти от того, откажутся ли университеты от таких технологий, когда пандемия угаснет, или вместо этого начнут искать эффективные способы их использования. Это непростая задача, если учитывать важность взаимодействия преподавателей, аспирантов и студентов как внутри, так и вне класса.

Демографические сдвиги уже давно оказывают понижающее влияние на поступление в колледжи. Даже если некоторые специальности (например, компьютерные науки) по-прежнему пользуются значительным спросом, для многих других сокращение числа студентов, несомненно, снижает интерес к новым трудосберегающим технологиям. Но, возможно, самым большим препятствием является высокая стоимость производства высококачественных лекций на электронных носителях, которые предоставляют студентам информацию в том же объеме, что и очные занятия.

Практически во всем обществе достигнут консенсус относительно того, что расширение доступа к высшему образованию является одним из лучших способов снижения неравенства, повышения уровня справедливости и продуктивности в обществе. Это также важно в мире, где технологии и глобализация (или в настоящее время, возможно, деглобализация) требуют большей гибкости и переподготовки для удовлетворения меняющегося спроса на рынке труда. По мнению автора, не вызывает сомнений, что кризис COVID-19 приведет к дальнейшим быстрым и далеко идущим изменениям в экономической сфере. Однако наряду с этим пандемия также может способствовать переходу к более качественному и универсальному высшему образованию.

Долгосрочные последствия того, что дети не посещают школу во время пандемии, по мнению некоторых авторов³, губительны для населения и будущего более бедных стран. Действительно, на фоне негативных последствий распространения COVID-19 для школ во всем мире в странах с низким уровнем доходов эти последствия наиболее заметны. Помимо проблемы успеваемости учеников, в слаборазвитых экономиках наблюдается рост бедности,

1 *Zwickel S.* U-M Flint cuts 41% of lecturers, citing dire financial outlook. 22 June 2020. URL: <https://www.freep.com/story/news/local/michigan/2020/06/22/um-flint-layoffs-lecturers-leo-michigan/3232929001/>

2 *Burstein E.M., Caldera C.G.* Harvard Will Cut Endowment Payout, Draw on Restricted Funds in FY2021 to Mitigate Revenue Shortfall. 3 June 2020. URL: <https://www.thecrimson.com/article/2020/6/3/endowment-payout-cuts/>

3 *Jack A.* Pandemic creates a 'learning crisis' in parallel to health emergency. 10 December 2020. URL: <https://www.ft.com/content/5ed0d046-467e-495f-b67e-b1aa0dc23fc>

конфликтов и насилия в семьях; более того, ввиду сокращения заработной платы многие учителя вынуждены искать другие источники дохода или даже менять сферу деятельности.

Распространение коронавируса выявляет и подчеркивает долгосрочные структурные недостатки, которые долгое время мешали детям реализовать свой потенциал в школах по всему миру. Сейчас эти препятствия даже могут ограничить возможности для восстановления «старых норм», не говоря уже о том, чтобы «строить лучше» для будущего, как того требуют многие организации.

По словам бывшего министра образования Перу Хайме Сааведры, который в настоящее время возглавляет направление мировой образовательной практики во Всемирном банке, глобальная система образования сегодня переживает величайший двойной шок в современной истории, поскольку пандемия привела и к длительному закрытию школ, и к мировому финансовому кризису.

Руководитель организации «Спасите детей» в Великобритании Кевин Уоткинс отмечает, что во многих странах перебои в учебном процессе, вызванные пандемией коронавируса, могут привести к ранним беременностям, детским бракам, росту бедности и к другим проблемам, которые не позволяют детям посещать школу и наносят ущерб их учебе. В качестве рекомендации г-н Уоткинс призывает к «быстрой переоценке учебного процесса» для выявления индивидуальных потребностей детей, возвращающихся в школу, и для введения дополнительных занятий, основанных на потребностях учеников, а не на их возрасте или уровне обучения.

Однако эти меры потребуют нового финансирования, которое, по словам К. Уоткинса, только для беднейших стран в ближайшие месяцы обойдется в 30 млрд долл. В обычное время расходы на образование составляют незначительную долю общих государственных расходов. В условиях экономического шока после COVID-19 опасность заключается в том, что расходы на школьное образование, как правило, не приносящее краткосрочную «отдачу», будут еще ниже.

Тем не менее единого мнения о способах распределении финансирования между организациями-посредниками или направлениями расходов нет. Всемирный банк подчеркивает необходимость решения проблемы «обучения бедных», подразумевающего получение базовых навыков счета и грамотности к 10 годам.

Другие организации обращают внимание на программы школьного питания или повышение практических, технических и профессиональных навыков учеников старшего возраста в целях повышения соответствия их образования потребностям будущих профессий. Цель устойчивого развития образования на период до 2030 г., сформулированная ООН, определяет 11 задач¹, а ЮНЕСКО подчеркивает важность социально-эмоционального и поведенческого обучения наряду с когнитивным обучением.

1 United Nations Sustainable Development Goals. Education. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/#tab-bec3d6b2e412d024e05>

При содействии Всемирного банка британское Министерство иностранных дел способствовало созыву Глобальной консультативной группы по фактическим данным в области образования (The Global Education Evidence Advisory Panel)¹, которая приступила к оценке низкозатратных способов улучшения обучения в странах с низкими доходами. На первое место вышли программы, предоставляющие информацию родителям и детям о выгоде от образования с точки зрения получения дохода, за ними следовали меры по улучшению процесса обучения.

Тем не менее профессор Калифорнийского университета в Сан-Диего Картик Муралидхаран предупреждает, что, поскольку многие обучающие мероприятия не работают в больших масштабах, администраторы должны больше инвестировать в мониторинг и оценку отдачи от этих мероприятий.

Финансовый кризис, порожденный пандемией, не разрешится сам собой, и самый быстрый способ высвободить ресурсы для образования – снижение бремени задолженности, как считают Абий Ахмед, премьер-министр Эфиопии, удостоенный Нобелевской премии мира в 2019 г., и Гордон Браун, бывший премьер-министр и канцлер казначейства Великобритании, который является специальным посланником ООН по глобальному образованию и председателем Международной комиссии по финансированию глобальных образовательных возможностей, а также возглавляет Консультативный совет Catalyst Foundation. 76 беднейших стран должны заплатить 106 млрд долл. в счет обслуживания долга в течение следующих двух лет. Кредиторы должны простить эти платежи с требованием, чтобы деньги были перераспределены на образование и здравоохранение.

В то же время многосторонние финансовые институты и региональные банки развития должны увеличить объем своих ресурсов. МВФ должен выпустить 1,2 трлн долл. в виде специальных прав заимствования (своего глобального резервного актива) и направить эти ресурсы в страны, которые в них больше всего нуждаются.

Всемирный банк, со своей стороны, должен увеличить объем поддержки через Международную ассоциацию развития для стран с низким уровнем дохода, а также через использование гарантий и грантов от добровольных доноров, таких как Нидерланды и Великобритания, которые готовы выделить дополнительные крупные суммы (миллиарды долларов) для финансирования образования в странах с уровнем дохода ниже среднего через международный механизм финансирования образования².

Если международное сообщество не предпримет сейчас никаких действий, то последствия для молодого поколения, особенно для его самых бедных членов, будут серьезными и долгосрочными, подчеркивает бывший ми-

1 The World Bank Group. Global Education Evidence Advisory Panel. Brief. 22 October 2020. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/teachingandlearning/brief/global-education-evidence-advisory-panel>

2 URL: <https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2020/04/Brief-on-IFFEed-and-COVID19.pdf>

нистр финансов Колумбии, старший научный сотрудник Центра глобальной энергетической политики Колумбийского университета Маурицио Карденас¹.

Пандемия и защита окружающей среды

Бизнесмен и филантроп, президент Фонда MAVA и вице-председатель Hoffmann-La Roche Андре Хоффманн² считает, что в отличие от предыдущих недавних вспышек заболеваний, COVID-19 стимулировал беспрецедентное вмешательство государства, когда правительства во всем мире разрабатывают и реализуют комплексные стратегии постпандемического восстановления. В совокупности эти стратегии предоставляют хорошую возможность сконцентрироваться на вопросах охраны и восстановления окружающей среды. Коронавирус более убедительно, чем что-либо иное, продемонстрировал фундаментальный характер взаимосвязи между здоровьем и процветанием человека и благополучием планеты, а также то, насколько уязвимыми являются последствия антропогенной деятельности. Таким образом, говорит автор, утверждения о том, что защита окружающей среды приведет к краху экономики, оказались не только недалновидными, но и контрпродуктивными, именно разрушение окружающей среды в конечном итоге привело к остановке мировой экономики.

В статье Хоффманна выделены два принципа, на которых должны базироваться стратегии восстановления окружающей среды, разрабатываемые правительствами всех стран. Во-первых, одного стимула недостаточно: решающее значение имеют также более совершенные экологические нормы, выработанные при активном участии бизнеса и инвесторов. Во-вторых, государственные расходы должны быть распределены так образом, чтобы поддерживать оптимальный баланс между здоровьем общества, растущей экономикой и охраной окружающей среды. Эта задача потребует значительных инвестиций в «зеленые» отрасли, в частности, в те, которые приближают мир к замкнутой экономической системе.

Пристальное внимание к проблеме защиты окружающей среды неслучайно. Как полагают авторы *The Economist*³, в 2020 г. COVID-19 был не единственным шоком для правительств и финансистов: довольно серьезный характер приняла также проблема изменения климата. Правительства и компании устанавливают цели по выбросам и выпускают больше «зеленых» облигаций; банки установили целевые показатели выбросов⁴.

1 *Cárdenas M.* Emerging Economies Need New Finance, Not Moratoriums. 13 May 2020. URL: https://www.project-syndicate.org/commentary/emerging-economies-need-new-finance-not-moratoriums-by-mauricio-cardenas-2020-05?a_la=english&barrier=accesspay

2 *Hoffmann A.* The Planet After the Pandemic. 2 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/green-covid19-recovery-strategies-by-andre-hoffmann-2020-06>

3 The pandemic plus lockdown added up to deep recessions. 23 December 2020. URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/12/23/the-pandemic-plus-lockdown-added-up-to-deep-recessions>

4 Making sense of banks' climate targets. Finance & economics. 10 December 2020 (ed.). URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/12/12/making-sense-of-banks-climate-targets>

Рассуждая о перспективах перехода европейских стран к низкоуглеродной экономике, аналитики Standard & Poor's Global Ratings отмечают¹, что долгосрочная цель ЕС по борьбе с изменением климата остается неизменной. Однако кризис COVID-19, вероятно, задержит принятие конкретных законодательных актов, необходимых для достижения углеродной нейтральности, поскольку в настоящее время правительства и бизнес мобилизуют свои финансы для борьбы с пандемией, и фокус политики ЕС смещается на краткосрочные и среднесрочные инструменты для смягчения ее экономических последствий. Кризис также может вызвать отказ некоторых отраслей от отдельных целей в борьбе с изменением климата. Так, на фоне реализации мероприятий, направленных на постпандемическое восстановление экономики, такие отрасли, как автомобилестроение и авиация, отказываются от более строгих экологических стандартов и обязательств.

Тем не менее, подчеркивают авторы, на текущий момент ЕС подтверждает неизменность своих задач, касающихся экологии. Временные рамки Европейской комиссии для мер государственной помощи в рамках поддержки экономики во время вспышки COVID-19, принятые 19 марта 2020 г., подчеркивают, что эти меры должны учитывать важность целей ЕС в отношении перехода к «зеленым» и цифровым технологиям. В свою очередь, изменение потребительских привычек и предпочтений в условиях пандемии может подтолкнуть компании и правительства к более активным действиям по экологизации экономики.

На национальных уровнях также пока нет признаков задержки в осуществлении перехода к «зеленой» экономике. Нидерланды по-прежнему планируют ввести в 2021 г. налог на выбросы углерода в размере 30 евро за тонну для промышленных секторов. Германия не откладывает запланированное на 2021 г. введение налога на выбросы углерода для секторов так называемой Системы торговли без выбросов (non-Emissions Trading System, ETS) (например, выбросы от домов, автомобилей, малых предприятий и сельского хозяйства), начиная с 25 евро за тонну, а также реализацию поэтапного отказа от угольной генерации.

Таким образом, несмотря на пандемию, общая цель достижения углеродной нейтральности к 2050 г. во всем ЕС остается неизменной, и задержки в осуществлении конкретных политических действий по ее достижению будут иметь краткосрочный характер.

Следуя этой логике, генеральный директор Ørsted Хенрик Пулсен с соавторами настаивают² на том, что пандемия COVID-19 не должна приводить правительства к снижению амбиций в отношении регулирования изменения климата. Ускорение перехода к низкоуглеродной устойчивой экономике может способствовать восстановлению и повышению стабильности в будущем.

1 *Amiot M. et al.* The EU's Drive For Carbon Neutrality By 2050 Is Undeterred By COVID-19. 29 April 2020. URL: <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200429-the-eu-s-drive-for-carbon-neutrality-by-2050-is-undeterred-by-covid-19-11455922>.

2 *Poulsen H., Nipper M., Jørgensen L.F.* Climate Targets and Industry Participation in the Recovery. 27 May 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/climate-targets-for-the-pandemic-recovery-by-henrik-poulsen-et-al-2020-05?barrier=accesspay>

Соответственно, даже если правительства всего мира сегодня сосредоточены в первую очередь на противостоянии чрезвычайным ситуациям в области экономики и здравоохранения, вызванным пандемией COVID-19, они не должны упускать открывшуюся сейчас историческую возможность для создания условий перехода всего общества к низкоуглеродному устойчивому будущему. Об этом же говорят также бывший посол Франции в Рамочной конвенции ООН об изменении климата, генеральный директор Европейского климатического фонда и профессор Sciences Po в Париже Лоренс Тубиана и исполнительный директор по международным делам Европейского климатического фонда Эммануэль Герин¹, считающие, что нынешний кризис требует комплексного подхода, в рамках которого краткосрочные и долгосрочные цели должны быть изначально согласованы.

11.4. Заключение и обсуждение

Подводя итоги, хотелось бы привести рассуждения, содержащиеся в статье² Бертрана Бадре, бывшего управляющего директора Всемирного банка, генерального директора компании Blue Like and Orange Sustainable Capital, и Ива Тибергиена, сопредседателя инициативы Vision 20, профессора политологии и почетного директора Института азиатских исследований в Университете Британской Колумбии. В условиях экономического спада – столь же серьезного, как Великая депрессия – и политических условий, аналогичных тем, которые имели место в преддверии Первой мировой войны, международная система, основанная на глобализации, в настоящее время с трудом сохраняет баланс. Внезапный шок нарушает рутинную процедуру принятия решений и вынуждает политических лидеров принимать срочные меры. Сочетание недоверия, неправильного восприятия и страха способствует разрушению уз, которые поддерживают современную цивилизацию. Самая страшная после вспышки гриппа 1918–1920 гг. пандемия быстро превращается в системный кризис глобализации, что потенциально может дать толчок самой опасной со времен холодной войны геополитической конфронтации.

В течение нескольких недель пандемия COVID-19 остановила треть мировой экономики и вызвала самый большой экономический шок со времен Великой депрессии. Наиболее важным фактором, который будет определять в будущем развитие этого кризиса, авторы называют коллективное лидерство. Но этот важный компонент пока отсутствует. И до тех пор пока США и Китай находятся в состоянии серьезного конфликта, глобальное лидерство должно происходить не из Вашингтона или Пекина.

Кроме того, для возобновления международного сотрудничества необходимо развенчать три мифа. Первый заключается в том, что COVID-19 – это неожиданное событие, к которому никто не мог быть готов. Глубина нынешнего

1 *Tubiana L, Guerin E.* Toward a Sustainable Recovery. 22 May 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/european-green-deal-sustainable-recovery-after-covid19-laurence-tubiana-and-emmanuel-guerin-2020-05?barrier=accesspay>

2 *Badré B., Tiberghien Y.* The Pandemic Must End Our Complacency. 18 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-crisis-of-globalization-international-leadership-by-bertrand-badre-and-yves-tiberghien-1-2020-06>

кризиса является результатом коллективной неспособности лидеров мировых стран мыслить нелинейно или прислушиваться к явным предупреждениям ученых. Что еще хуже, по мнению авторов, COVID-19, вероятно, является просто генеральной репетицией тех бедствий, которые ожидают человечество в результате изменения климата, особенно после преодоления в начале 2030-х годов порога глобального потепления на 1,5°C выше доиндустриального уровня.

Второй миф состоит в том, что COVID-19 дискредитировал глобализацию. Безусловно, международные авиаперелеты привели к распространению коронавируса по всему миру гораздо быстрее, чем более ранние способы путешествий. Тем не менее глобализация открыла людям доступ к информации, медицине, технологиям и многосторонним институтам, необходимым для борьбы не только с вирусами, но и со всеми другими коллективными угрозами.

Третий миф заключается в том, что нынешние инструменты политики и институциональные механизмы способствуют преодолению кризиса. В действительности международные организации могут мобилизовать лишь часть ресурсов, необходимых для сдерживания вируса и его экономических последствий.

Лауреат Нобелевской премии по экономике, профессор в Колумбийском университете, главный экономист Института Рузвельта и бывший старший вице-президент и главный экономист Всемирного банка Джозеф Стиглиц, рассуждая¹ о перспективах постпандемического восстановления мировой экономики, утверждает, что текущий экономический прогноз можно рассматривать на двух уровнях. Макроэкономическая теория предсказывает, что расходы сократятся из-за ослабленных балансов домашних хозяйств и фирм, целого ряда банкротств, которые уничтожат организационный и информационный капитал, а также из-за неосторожного поведения, вызванного неопределенностью в отношении хода пандемии и ответных мер политики на нее. В то же время согласно микроэкономической теории вирус действует как налог на деятельность, связанную с тесным человеческим контактом. Таким образом, он будет продолжать приводить к значительным изменениям в моделях потребления и производства, что, в свою очередь, приведет к более широкой структурной трансформации.

Из экономической теории и истории известно, что некоторые рынки плохо приспособлены для такого перехода, особенно если учесть, насколько внезапным он был. Нет простого способа превратить сотрудников авиакомпании в специалистов по Zoom. И даже если бы такой способ был, сектора, которые расширяются в настоящее время, гораздо менее трудоемки и требуют более высокой квалификации рабочей силы, чем те, которые они вытесняют.

Известно также, что глубокие структурные преобразования имеют тенденцию создавать традиционную кейнсианскую проблему вследствие возникновения эффектов дохода и замещения. Даже если не связанные с че-

1 *Stiglitz J.E.* Priorities for the COVID-19 Economy. 1 July 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid-2020-recession-how-to-respond-by-joseph-e-stiglitz-2020-06>

ловеческим трудом секторы расширяются, что свидетельствует о росте их относительной привлекательности, соответствующее увеличение расходов будет нивелировано за счет сокращения расходов, обусловленных снижением доходов в сжимающихся секторах.

Кроме того, в случае пандемии будет иметь место третий эффект: рост неравенства. Поскольку машины не могут быть заражены вирусом, они будут выглядеть относительно более привлекательными для работодателей, особенно в тех секторах, которые используют относительно больше неквалифицированной рабочей силы. И поскольку люди с низкими доходами должны тратить большую часть своего дохода на основные товары, чем те, кто относится к самым верхним доходным группам, любое неравенство, вызванное автоматизацией, окажется сдерживающим фактором для экономики.

Так или иначе, в надежде на резкое восстановление после спада, вызванного пандемией, лица, ответственные за разработку политики, должны сделать паузу и оценить, что потребуется для достижения устойчивого восстановления. Основные неотложные приоритеты политики были очевидны с самого начала, но они потребуют трудного выбора и проявления политической воли.

Таким образом, из приведенного обзора экспертных мнений о влиянии кризиса COVID-19 на мир следует, что пандемию не надо рассматривать как абсолютно неожиданное событие. Напротив, как полагают процитированные выше авторы, колоссальный внешний шок 2020 г. стал закономерным следствием всех противоречий, существовавших в мировом хозяйстве до настоящего времени. Пандемия затронула все страны и все сферы жизни человечества, и масштаб вызванных ею изменений свидетельствует о том, что даже после восстановления мир никогда не будет прежним и должен будет адаптироваться к новой реальности. По мнению авторитетных экспертов, пандемия COVID-19 нанесла существенный экономический ущерб как в глобальном, так и в региональном масштабе; усугубила проблему неравенства и бедности; выявила слабые места систем здравоохранения (особенно развитых стран); ускорила процессы цифровизации, в том числе в сфере образования; заставила пересмотреть роль государства в экономике и обществе, а также обратить более пристальное внимание на проблему защиты окружающей среды.

Более того, как подчеркивает А. Паласио¹, сегодня пандемия вступила в критическую фазу, ускоряя глубокий кризис международного сотрудничества. Решение этих проблем потребует значительных инноваций и колоссальных совместных усилий для достижения стабильного равновесия между экономическим ростом и социальным благополучием. Изменения требуют не только институты и экономические системы, но и человеческое сознание. Таким образом, мир отчаянно нуждается в эффективном коллективном руководстве, а не только в усилиях, направленных на сдерживание COVID-19.

1 *Palacio A.* Multilateralism in a G-Zero World. 22 June 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-crisis-of-globalization-international-leadership-by-bertrand-badre-and-yves-tiberghien-1-2020-06>

В настоящее время мир может приступить к созданию лучшей многосторонней системы, опирающейся на общие интересы и понимание общей ответственности. Политические лидеры должны сделать все возможное, чтобы сохранить нынешнюю ущербную и ограниченную, по сути, многостороннюю систему живой и жизнеспособной.

В заключение нельзя не привести мнение¹ бывшего верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, генерального секретаря НАТО и министра иностранных дел Испании Хавьера Соланы, который сегодня является президентом EsadeGeo (Центр глобальной экономики и геополитики) и почетным сотрудником Института Брукинга: поскольку человечество вступает в третье десятилетие XXI в., пришло время для беспристрастной оценки всех его последних успехов и неудач.

В предстоящие годы необходимо сделать геополитическую многополярность совместимой с международным миром и сотрудничеством, которые выступают лучшими гарантами человеческого прогресса. Потребуется также исправить некоторые изъяны в цифровых обществах и достичь устойчивого равновесия с природой. Это сложные, но решаемые проблемы. Человечеству предстоит определить, запомнится ли 2020 г. как период обучения в неспокойном веке или как прелюдия к худшему.

1 Solana J. Putting the Twenty-First Century Back on Track. 23 December 2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-course-for-world-after-covid-19-by-javier-solana-2020-12> (дата обращения: 26.12.2020).

Вместо заключения

Старые развилки и новые вызовы

COVID-19 как стимул перехода к новой модели развития России

За несколько последних лет – или десятилетий – тезис о возрастающей неопределенности и низкой предсказуемости в глобальной экономике стал расхожим и банальным. Этому способствовали и геополитическая напряженность, и торговые войны, и туманные перспективы китайской экономики, и растущая экспансия нетрадиционной монетарной политики, и, наконец, наблюдаемые и ожидаемые эффекты технологических инноваций. Все это находило отражение в замедлении темпов глобального роста, торможении международной торговли и снижении инвестиционной активности, особенно связанной с долгосрочными вложениями.

Однако в 2020 г. тезис о «непредсказуемости» превзошел себя. Хотя риски массового распространения инфекций упоминались в глобальной повестке¹, ожидалось, что их масштабы будут ограниченными. В действительности же пандемия приобрела беспрецедентный характер. А последовавший кризис стал поистине глобальным и практически не оставил «тихих гаваней» ни в географическом, ни в отраслевом смысле. Более того, он не упразднил, а резко усилил прежние факторы неопределенности.

Эти глобальные шоки и возникающие тренды в полной мере затронули и будут затрагивать Россию. Ей предстоит искать ответ и на эти новые вызовы, и на ее собственные, не вчера возникшие проблемы, решение которых в складывающихся обстоятельствах стало еще более актуальным или даже безотлагательным.

¹ Например, в публикуемых Давосским форумом докладах о глобальных рисках в 2016–2020 гг. присутствует этот риск, при этом его вероятность оценивается как «ниже среднего», а уровень воздействия – несколько «выше среднего», примерно на уровне 10-го места среди всех рассмотренных рисков.

Шоки и реакция по нейтрализации

С самого начала развития пандемия приобрела беспрецедентный по масштабу характер. Уже в I квартале 2020 г. наибольший спад экономики имел место в странах, которые ранее других ввели режимы самоизоляции, прежде всего в Китае (на 6,8%)¹, а также во Франции (на 5,7%) и в Италии (на 5,6%).

Пик первой волны пандемии пришелся на II квартал 2020 г., который демонстрирует значительно более глубокий и синхронный спад экономик по всему миру. ВВП США снизился на 9,0%, что стало рекордным квартальным падением с начала сбора такой статистики в 1947 г. Падение ВВП стран ЕС во II квартале достигло 13,9%, а стран еврозоны – 14,7%, что является наибольшим снижением с 1995 г. Самый глубокий спад среди стран ЕС был зарегистрирован в Испании (21,5%), он был обусловлен значительной зависимостью экономики от наиболее пострадавшей отрасли – сектора туризма, составлявшего около 14% ВВП. По аналогичным причинам ВВП Франции сократился на 18,9%, а Италии – на 18,0%. Падение ВВП Великобритании во II квартале оказалось более существенным в силу более продолжительного действия карантинных мер и составило 20,8%. Из развивающихся стран значительный удар был нанесен экономикам Индии, где спад во II квартале составил 23,5%, Аргентины – спад на 19,6%, а также Мексики, где снижение ВВП во II квартале составило 18,7% (рекордное падение с начала сбора квартальной статистики по ВВП в 1993 г.).

Во второй половине 2020 г. спад мировой экономики продолжился, хотя темпы его значительно замедлились. И только в I квартале 2021 г. в отдельных странах появились признаки восстановления экономики.

Исключением из общей негативной динамики стала экономика Китая, которой удалось избежать рецессии: во II квартале 2020 г. в результате действия стимулирующих мер и снятия карантинных ограничений ВВП вырос на 3,2%. Во второй половине года восстановление китайской экономики продолжилось, темпы роста составили 4,9% в III квартале и 6,5% – в IV квартале. А уже в I квартале 2021 г. на фоне низкой базы предыдущего года темпы роста составили 18,3%.

На этом фоне развитие кризиса в российской экономике имело достаточно ограниченный характер. В I квартале 2020 г. падение цен на сырьевые товары и слабый внешний спрос были частично компенсированы ростом потребительского спроса. В результате был зарегистрирован незначительный рост ВВП на уровне 0,2%. Во II квартале ВВП России снизился на 5,0%. Впоследствии темпы падения экономики замедлились до 3,0% в III квартале и 2,7% в IV квартале. В I квартале 2021 г. падение продолжилось, а его темпы составили 2,0%².

1 Здесь и далее, если не указано иное, при описании масштабов падения мировой экономики и экономики отдельных государств приводятся данные ОЭСР. В данном абзаце используются квартальные темпы роста ВВП относительно соответствующего периода предшествующего года с исключением сезонного фактора. URL: [https://stats.oecd.org/раздел National Accounts>Quarterly National Accounts> Quarterly Growth Rates of real GDP, change over same quarter, previous year](https://stats.oecd.org/раздел%20National%20Accounts>Quarterly%20National%20Accounts>Quarterly%20Growth%20Rates%20of%20real%20GDP,%20change%20over%20same%20quarter,%20previous%20year) показатель B1_GE Gross Domestic Product – expenditure approach в варианте GYSA Growth rate compared to the same quarter of previous year, seasonally adjusted.

2 Оценки по данным ОЭСР с исключением сезонного фактора сопоставимы с приведенными ранее оценками по другим странам. Аналогичные результаты могут быть получены на ос-

Меньшая глубина падения по сравнению в том числе со странами ЕС отчасти связана со структурой российской экономики, в которой значительно ниже доля сектора услуг и малого и среднего бизнеса, испытавших во время пандемии наиболее тяжелый удар. Например, во II квартале деятельность гостиниц, кафе и ресторанов, несмотря на снижение произведенной добавленной стоимости на 60% к соответствующему периоду 2019 г., дала вклад в снижение ВВП только в размере -0,2%. Наибольшее влияние на снижение ВВП оказали оптовая и розничная торговля (-1,5%), транспорт (-1,1%) и обрабатывающие производства (-1,0%). Еще одной причиной относительно небольшого замедления темпов российской экономики является краткосрочный по времени и ограниченный по охвату характер вводимых ограничений на деятельность предприятий. Так, на территории Москвы ограничения на деятельность предприятий обрабатывающей промышленности длились на протяжении месяца (с 13 апреля по 11 мая) и распространялись на предприятия, обеспечивавшие приблизительно треть рабочих мест и 40% выручки.

Вторая волна пандемии к концу года стала объективной реальностью. Если на пике карантинных ограничений в мае 2020 г. заболеваемость в России, по официальным данным, достигла 11 тыс. человек в день, то с начала октября этот уровень был превышен и достиг в конце ноября 25 тыс. заразившихся в сутки. В декабре количество ежедневно выявленных случаев заражений колебалось в диапазоне 25–30 тыс. человек¹. С начала 2021 г. заболеваемость постепенно снижалась, стабилизировавшись к началу марта на уровне 9 тыс. заражений в сутки. Начало третьей волны пандемии в России пришлось на июнь 2021 г., когда, по официальным данным, число заражений в сутки превысило 20 тыс.

При этом если в ходе первой волны эпидемии смертность в России, по официальным данным, не превышала в среднем 200 случаев в сутки, то во уже второй половине ноября этот уровень бы превышен более чем вдвое, и 24 декабря был достигнут максимум – зарегистрировано 635 смертей. На протяжении первой половины 2021 г. смертность в результате заболевания COVID в России оставалась на относительно высоком уровне, составляя порядка 400 случаев в сутки. С началом третьей волны в середине – конце июня смертность вновь превысила 600 случаев в день.

Уникальность нынешнего кризиса не могла не сказаться на неопределенности прогнозирования экономической динамики, что проявилось и в разбросе оценок, и в их существенной корректировке с течением времени. Еще в июне 2020 г. МВФ² предполагал, например, что ВВП России сократится по итогам года на 6,6%. Делавшие в это же время свои расчеты российские

новании публикуемых Росстатом оценок ВВП с исключением сезонного фактора в ценах 2016 г.

- 1 Рекордный для первой волны эпидемии в России уровень 11 656 заразившихся в сутки был достигнут 11 мая. Он был превышен 9 октября. Максимальное значение количества заразившихся за сутки зафиксировано 24 декабря и составило 29 935 человек.
- 2 World Economic Outlook Update. June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2020/Update/June/English/WEOENG202006.ashx?la=en>

аналитики – в частности, специалисты Института Гайдара – ожидали сходную динамику: минус 7%¹. Однако осенью прогнозы были улучшены. МВФ прогнозировал² падение в 2020 г. лишь на 4,1%.

Следует отметить, что существовали и более радикальные оценки предполагаемого падения российского ВВП, поскольку кризис означал для России, в отличие от большинства стран, еще и нефтяной шок. В условиях снижения спроса на нефть в результате введения по всему миру ограничительных мер и одновременного прекращения действия соглашения ОПЕК цены на нефть резко упали. Переполнение коммерческих хранилищ и использование в качестве импровизированных нефтехранилищ танкеров способствовали дальнейшему падению цен, которые в ряде случаев переходили даже в отрицательную область³. Хотя отечественные сорта нефти избежали таких испытаний, Россия во многом повторяла свой уже традиционный кризисный сценарий: в 2008 г. это был глобальный финансовый кризис и нефть, в 2014 г. – санкции и нефть, в 2020 г. – коронавирус и нефть.

Обеспечению относительной макроэкономической стабильности и лучшей адаптации к кризисным условиям способствовали переход к плавающему курсу рубля и проведение операций с валютой в соответствии с бюджетным правилом (приобретение Банком России как агента Минфина России валюты в случае превышения цены на нефть базового уровня и соответствующие продажи валюты, если цена на нефть опускалась ниже порогового значения). Не произошло переноса снижения курса на цены: отсутствию сильного ценового всплеска, сопровождавшего предыдущие кризисы, способствовали общее снижение доли импорта в российской экономике, а также состоявшийся переход к инфляционному таргетированию и низкий покупательский спрос. В результате даже при снижении ключевой ставки Банка России до исторического минимума в 4,25% инфляция оставалась умеренной, хотя по итогам года превысила установленный Банком России целевой уровень приблизительно на 1 п.п.⁴. В начале 2021 г. рост цен заметно ускорился. К исходу мая прирост потребительских цен по сравнению с декабрем 2020 г. составил 3,5%. В целях купирования неблагоприятного роста цен Банк России вынужден был неоднократно повышать ключевую ставку, которая 11 июня 2021 г. была установлена на уровне 5,5%.

Бюджетный дефицит, который пришел на смену профициту, не выглядит столь уж значительным для такого серьезного кризиса. Более того, он уступает

- 1 *Ведев А.Л., Дробышевский С.М., Кнобель А.Ю., Соколов И.А., Трунин П.В.* Сценарии развития экономической ситуации в России в 2020–2021 годах и вызовы экономической политики // Экономическое развитие России. 2020. № 5. С. 4–23; *Белев С.Г., Ведев А.Л., Дробышевский С.М., Каукин А.С., Кнобель А.Ю., Миллер Е.М., Трунин П.В.* Сценарный прогноз основных параметров макроэкономического развития и бюджетной сферы в России в 2020–2022 годы // Экономическое развитие России. 2020. № 7. С. 4–24.
- 2 World Economic Outlook. October 2020: A Long and Difficult Ascent. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/October/English/text.ashx?la=en>
- 3 Наиболее ярко эта ситуация проявилась при завершении торгов фьючерсными контрактами на нефть марки WTI, когда из-за особенностей контракта и переполнения хранилищ накануне закрытия торгов цены на нефть опускались до -37,6 долл./барр.
- 4 Целевой уровень инфляции установлен в 4%, по состоянию на 28.12.2020 индекс потребительских цен с начала года составил 4,9%.

дефицитам многих – если не большинства – стран. Дефицит федерального бюджета РФ в 2020 г. можно оценить в 3,8% ВВП. Для сравнения: по оценкам МВФ, в развитых странах средний дефицит бюджетов в 2020 г. составил 11,7% ВВП, а в развивающихся странах – 9,8% ВВП¹. В частности, снижение нефтегазовых доходов в 2020 г. по сравнению с первоначально закладываемым при формировании бюджета оценивается² примерно в 2,6 трлн руб. Однако в силу конструкции бюджетного правила использование средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) возможно только для восполнения доходов при падении цены на нефть ниже порогового уровня. Поскольку нефтегазовые доходы оказались ниже базовых всего на 120 млрд руб.³, использование средств ФНБ имело ограниченный характер.

Основным источником финансирования дефицита бюджета в 2020 г. являлись государственные заимствования. С учетом емкости долгового рынка и весьма низкого уровня государственного долга монетизация последнего при сохранении долговой устойчивости на приемлемом уровне оказалась разрешимой задачей. В 2020 г. при ожидаемом бюджетном дефиците предполагалось привлечь на долговом рынке порядка 5,4 трлн руб. (из них около 600 млрд руб. для погашения выпущенных облигаций)⁴. Эта программа была исполнена практически в полном объеме, причем основным ее элементом стало массированное размещение в сентябре-ноябре облигаций с переменным купоном, на долю которых пришлось примерно половина объема привлеченных средств. Поскольку купонные платежи по этим облигациям привязаны к ставкам денежного рынка, они являются в большей степени инструментом управления ликвидностью, который при предоставлении небольшого дисконта оказался востребованным банковской системой.

С самого начала развития кризиса правительством принимались активные меры по поддержке населения и экономики. В июне 2020 г. была начата подготовка «Общенационального плана действий» для обеспечения восстановления занятости и доходов населения, роста экономики и долгосрочных структурных изменений в экономике (далее – «Общенациональный план»). Частично мероприятия «Общенационального плана» представляли собой объединение ранее принятых планов, реализация таких мероприятий была начата до утверждения плана. В общей сложности в рамках плана в 2020–2021 гг. предполагается реализация 515 мероприятий, из которых 162 предусматривают использование бюджетных средств.

Совокупную стоимость запланированного антикризисного пакета поддержки российской экономики можно оценить в 8,6 трлн руб., из них

1 Данные из ПИАО по состоянию на 25.12.2020. IMF Fiscal Monitor April 2021. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#Full%20Report>

2 Рассчитано на основе данных ПИАО на 25.12.2020.

3 Расчеты на основе данных ПИАО на 25.12.2020 и инфо об уровне базовых доходов из заключения Счетной палаты на проект бюджета.

4 Оценки Минфина России в материалах к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг.

в 2020 г. – 4,9 трлн руб., в 2021 г. – 3,7 трлн руб. Значительную часть этих средств составляют средства на реализацию инициативы «Крупнейшие инвестиционные проекты развития инфраструктуры», многие из которых были начаты задолго до 2020 г. Без учета инфраструктурных проектов финансовое обеспечение «Общенационального плана» в 2020 г. предусмотрено в размере 3,9 трлн руб. (3,7% ВВП), а в 2021 г. – 2,6 трлн руб. (2,3% ВВП), всего на двухлетний период реализации – 6,5 трлн руб.

Осуществляемые мероприятия по поддержке граждан и экономики направлены в первую очередь на точечную помощь наиболее уязвимым категориям граждан и предприятий, в наибольшей степени пострадавших от введения ограничительных мер.

Так, затраты на социальную поддержку, в первую очередь две единовременные выплаты семьям по 10 тыс. руб. на каждого ребенка до 16 лет, составили к концу декабря примерно 420 млрд руб.¹ С учетом того что среди малообеспеченных слоев населения большинство составляют семьи с детьми, эти выплаты стали действенным и легко осуществимым инструментом поддержки одной из наиболее уязвимых категорий граждан.

Еще одним значимым инструментом поддержки стало снижение с 30 до 15% ставок по страховым взносам для малого бизнеса. В результате к началу декабря 2020 г. предприниматели получили возможность высвободить более 280 млрд руб.

Предоставление беспроцентных кредитов предпринимателям, которые при условии сохранения уровня занятости планируются к погашению за счет средств бюджета, не привело в 2020 г. к значительным затратам бюджетных средств. Однако, по предварительным оценкам, объем соответствующих затрат в 2021 г. оценивается до 500 млрд руб.

Наконец, необходимо отметить, что потенциал предоставления поддержки в виде государственных гарантий не был в полной мере исполнен. Первоначально объем государственных гарантий также оценивался в 500 млрд руб., а фактически было предоставлено гарантий на общую сумму 290 млрд руб.

По оценкам МВФ², масштабы финансирования антикризисных мер в большинстве развитых стран значительно превышают расходы российского бюджета: объемы поддержки по итогам 2020 г. заявлены в Германии в размере 38,8% ВВП, в Италии – 43,7%, в Японии – 44,2% ВВП. Вместе с тем следует учитывать, что преобладающая часть антикризисных мер в развитых странах, как правило, приходится на государственные гарантии (в том числе в указанных странах – примерно 64–81%), в то время как в России меры поддержки реализуются преимущественно за счет прямых расходов бюджета, а на госгарантии пришлось лишь менее 0,3% ВВП. В группе развивающихся стран фискальное стимулирование значительное, но менее масштабное и составляет, по оценкам МВФ, 7% ВВП данной группы стран.

¹ По данным ПИАО на 25.12.2021.

² По данным IMF Fiscal Monitor April 2021. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#Full%20Report>

Представляется, что принятые меры согласуются с международной практикой и в основном близки с ней по направлениям поддержки. Однако по масштабу они выглядят весьма консервативно; создается впечатление, что они недостаточно учитывают уникальный характер нынешнего кризиса, включая мгновенную остановку целых отраслей.

Судя по всему, относительно скромные масштабы российских антикризисных пакетов были связаны с неопределенностью внешнеэкономической конъюнктуры, с необходимостью сохранить в том числе средства ФНБ на случай иных непредвиденных обстоятельств, а также с недостаточной прогнозируемостью посткризисного развития экономики. Более того, можно говорить о том, что российский бюджет сохраняет достаточную устойчивость для проведения более активной бюджетной политики. Ее целью могло бы стать повышение структурных темпов экономического роста, а также стимулирование роста в период выхода из кризиса.

Консервативный подход к поддержке бизнеса и потребительского спроса, конечно, не исключает перспектив восстановительного роста. Однако его динамика, заложенная в базовый прогноз Минэкономразвития России, выглядит достаточно оптимистичной: прирост ВВП в 2021 г. на 2,9% с последующим ростом экономики в 2022 и 2023 гг. выше 3% в год. Экспертные оценки в отношении роста в среднесрочной перспективе находятся на более низком уровне. Так, согласно сценарному прогнозу Счетной палаты, в 2021 г. рост ВВП в России может составить от 3,4 до 3,6%. В 2022 г. динамика также будет ниже 2,0–2,4%, и в дальнейшем, вероятно, опустится на привычный уровень 2% годового роста ВВП или ниже. Основания для его структурного роста (т.е. независимо от уровня нефтяных цен) выше 2% не просматриваются.

Таким образом, после усилий по купированию кризиса и восстановлению экономики – что, безусловно, является важной и сложной задачей – Россия оказывается перед стратегическим выбором. Способны ли мы изменить модель своего развития, чтобы получить иные темпы и иное качество роста, или должны приспособиться к сложившейся ситуации, к низким темпам роста и фактической стагнации доходов, к постоянному и даже растущему отставанию от наиболее развитых стран? Естественно, эти вопросы трудно назвать новыми, но ответы на них придется давать уже в иных условиях и при новых глобальных вызовах, которые возникают либо будут усиливаться в посткризисный период.

Глобальный переход в новое десятилетие

Антикризисные меры – это необходимая тактическая реакция на вызовы пандемии. Но для устойчивого развития страны они должны дополняться стратегическими действиями, которые, в свою очередь, должны выработываться с учетом основных тенденций мирового развития.

Из всего немалого набора глобальных тенденций, о которых сейчас много говорят, хотелось бы остановиться на четырех основных. Именно они ведут к принципиальным развилкам для развития нашей страны.

1. Новая глобализация – какой она будет? Мировой порядок будет в большей степени основываться на сотрудничестве или на конфронтации?

2. Новое государство. Государства как институты тоже меняются: в каких-то аспектах они становятся более активными в экономической жизни своих стран, в каких-то – стараются уменьшить свое влияние. Но в целом «двадцатые» будут десятилетием усиления или ослабления государства в экономике? Не менее важно, какими – с учетом первой развилки и «наследия» ковидной инфекции – будут приоритеты государства в грядущем десятилетии. На что будет сделан акцент – на безопасность или на развитие?

3. Новая экономика: будет ли она устойчивой? Выделим здесь два основных аспекта: первый – тема неравенства и инклюзии. Будет неравенство нарастать или сокращаться? Второй принципиальный вопрос в этой развилке: сподвигнут ли новые вызовы к строительству технологичных и «зеленых» экономик или сработает вектор на упрощение и ориентацию на традиционную – в нашем случае на рентную – экономику?

4. Новый регионализм. Рост значимости регионов в процессах глобализации отмечается уже на протяжении десятилетий, да и пандемия демонстрирует, что региональные решения для борьбы с вызовами могут быть более оперативными и оправданными в силу специфики различных местностей. Будет ли набирать силу тренд на рост полномочий регионов, или же современные технологии позволят центру принимать больше решений и брать основную контроль на себя?

Остановимся несколько подробнее на каждой из этих четырех развилок.

Первая из них связана с развитием международных экономических и политических отношений, а именно с **соотношением кооперации и конфронтации на нынешнем этапе глобализации**. За последние годы намного острее стала если не конфронтация, то антикооперативность государств, преимущественно – хотя и не только – в сфере экономики. Это происходит не только в отношениях России и Запада, и даже не только между условными Западом и не-Западом, но и внутри самого Запада.

Например, одной из самых серьезных с точки зрения влияния на глобальную экономику конфронтаций второй половины 2010-х годов стало торговое противостояние США и Китая. По оценкам ОЭСР, сделанным в сентябре 2019 г., оно стоило бы мировому экономическому росту примерно 0,3–0,4 п.п. в 2020 г. и 0,2–0,3 п.п. в 2021 г.¹ Аналитики Федеральной резервной системы США оценивали стоимость торговых войн для мира примерно в 850 млрд долл.²

Однако главный удар по мировой экономике нанесли не торговые войны сами по себе, а многократный рост неопределенности и непредсказуемости. Например, модель экспертов ВТО показала, что отрицательный эффект тарифной войны между США и Китаем равен примерно 0,1 п.п., но порожденная

1 URL: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-interim-report-september-2019_37e06864-en#page4

2 URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-fed-trade/trade-uncertainty-to-trim-850-billion-global-output-fed-paper-idUSKCN1VQ2KH>

этим противостоянием непредсказуемость будет стоить мировой экономике от 0,34 до 0,5 п.п.¹.

Вместе с торговыми войнами вклад в рост торгово-политической неопределенности за последние 5 лет до кризиса внесли выход США из Транстихоокеанского партнерства (ТТП) и Брекзит.

Выход США из состава ТТП произошел вследствие уверенности президента Трампа в том, что участие в Соглашении приведет только к росту дефицита торгового баланса страны. Однако после выхода из ТТП дефицит продолжает расти, в 2019 г. он достиг 923 млрд долл., а в пандемийную эру побил рекорд и превысил 3 трлн долл. Выход США существенно ослабил позиции рассматриваемого блока и снизил потенциальные выгоды от участия в нем. В настоящее время Соглашение действует в усеченном составе и с заморозкой ряда глубоких регуляторных положений по интеллектуальной собственности, экологии и труду.

Что касается Брекзита, то исчерпывающие договоренности между Великобританией и ЕС пока так и не достигнуты.

По-прежнему актуальна и ситуация с санкционными режимами в отношении России и ряда других стран (Иран, Венесуэла и др.). Они, как и торговые войны, оказывают прямые и косвенные эффекты на рост мировой торговли и глобальный рост.

В целом за последние 5 лет до коронавируса тренд на конфронтацию постепенно усиливался. Способен ли текущий кризис ослабить его? Если не полностью, то в **каких сферах возможно установление партнерства или хотя бы сотрудничества?**

Другая развилка связана с тем, какова вследствие этого кризиса будет роль государства – big government vs small government. Она временно возникла и в период глобального кризиса 2008–2009 гг., но в еще более острой ситуации 2020 г., потребовавшей всемерной мобилизации ресурсов и активного вмешательства государства, проблема выбора стала более явной. **Превращаются ли национализация и вне рыночные инструменты в ведущий элемент управления в посткризисный период?** До каких институциональных границ может пойти начатая в кризис экспансия государственного регулирования в странах с развитой рыночной экономикой?

Напомним, что в США в 2008 г. была принята программа по спасению проблемных активов TARP (The Troubled Asset Relief Program)² стоимостью 700 млрд долл., предполагавшая, в частности, приобретение Казначейством США варрантов и привилегированных акций 87 финансовых институтов, а также компаний из автомобильной отрасли (General Motors и Chrysler). В совокупности Казначейством были приобретены акции данных компаний на сумму 80 млрд долл., в результате чего доля государства в капитале достигла 60,8% и 8% соответственно. Сумма государственных вложений в акции 13 крупнейших банков (в том числе JpMorgan, Citi, Bank of America)

1 URL: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202004_e.pdf

2 URL: <https://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/TARP-Programs/Pages/default.aspx>

составила 205,2 млрд долл., в страховую компанию AIG – 180 млрд долл., в результате чего государство получило 92,1% в капитале AIG. Второй пакет мер в период глобального финансового кризиса был принят в 2009 г. в соответствии с программой ARRA (American Recovery and Reinvestment Act)¹ стоимостью 831 млрд долл., включающий снижение налоговой нагрузки на предприятия и инициативы по поддержанию занятости населения. Таким образом, совокупная стоимость фискальных стимулов в США в период кризиса 2008–2009 гг. составила 1,5 трлн долл. Около 30% этих средств – программы государственного долевого участия.

В текущий кризис принятые властями США антикризисные меры на сумму 2,1 трлн долл. согласно закону CARES ACT² **не предусматривают** приобретение государством долевых ценных бумаг предприятий. Меры поддержки предприятий обеспечиваются за счет предоставления государственных гарантий в размере 454 млрд долл., 22% от стоимости пакета, в качестве обеспечения по программам предоставления ликвидности ФРС, а также зарплатных кредитов с возможностью обращения в грант на сумму 367 млрд долл., или 17,5% стоимости пакета. Инициатива поддержки компаний из отрасли пассажирских и грузовых авиаперевозок в рамках пакета мер также не предполагает приобретения долевых ценных бумаг государством, а ограничивается льготным кредитованием и предоставлением безвозмездных грантов.

Вместе с тем политика администрации Джозефа Байдена подразумевает значительное увеличение госрасходов – как антикризисных, так и инфраструктурных, а также направленных на развитие «зеленой» экономики.

В странах ЕС в период кризиса приоритетным направлением государственной поддержки было также оздоровление финансовых институтов за счет приобретения государством долей участия. Однако в текущий кризис помощь властей стран ЕС ориентирована на пострадавшие отрасли реального сектора, а именно на отрасль авиаперевозок. В Италии была объявлена национализация авиакомпании Alitalia, в Германии правительство приняло решение о выкупе 20% акций компании Lufthansa, во Франции – о выкупе акций AirFrance. В мае Еврокомиссия пересмотрела правила государственной рекапитализации компаний (State Aid Rules for Recapitalisation)³, которые ранее предусматривали возможность государственного финансирования только финансовых институтов. В соответствии с новыми правилами страны могут воспользоваться инструментом поддержки предприятий пострадавших отраслей в виде вхождения в их капитал до конца июня 2021 г.

Таким образом, нынешний кризис может быть использован и как предпосылка к очередной экспансии государства, и как стимул для движения к модели развития, основанной на преобладании частного сектора.

При этом для России почти всегда был характерен переизбыток государственной собственности и административного вмешательства в экономику.

1 URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf>

2 URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares>

3 URL: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_2nd_amendment_temporary_framework_en.pdf

В «нулевые» и особенно в «десятые» была сделана ставка на рост благодаря «национальным чемпионам», чаще в виде госкомпаний. Эта модель с главенствующей ролью госкомпаний не привела к технологическим прорывам, не позволила сократить давний разрыв с передовыми странами, хотя на это направлялись немалые ресурсы. Одной из иллюстраций может служить то, что по доле высокотехнологичной продукции Россия среди всех стран-экспортеров устойчиво занимает место ниже 60-го.

Стоит отметить, что рост экономики связан с усложнением ее структуры и экспорта¹. Некоторые исследовательские результаты даже указывают на то, что, если экономика не усложняется и ее экспорт не становится более диверсифицированным, скорее всего, ее ждет стагнация.

Индекс экономической сложности (Economic Complexity Index, ECI), разработанный в рамках совместного проекта Школы управления им. Кеннеди Гарвардского университета и Массачусетского института технологий, наглядно показывает, что за последние 25 лет Россия не смогла серьезно усложнить структуру своего экспорта. Китай и даже Индия в этом смысле оказались более успешными. Это не означает, что развития не было. Появились новые отрасли, есть отдельные успехи. Но относительный уровень сложности экспорта почти не изменился. Если до 2003 г. Россия шла по пути усложнения и диверсификации, то с середины «нулевых», по сути, вернулась на нефтяную иглу.

К этой развилке относится и следующий подвопрос: станут ли вопросы традиционной безопасности ключевым элементом повестки в ущерб вопросам экономического развития? Будут ли расти расходы государств на безопасность, в том числе военная составляющая? Или же, напротив, государства станут направлять больше ресурсов на развитие, понимая, что именно экономический спад – главная опасность?

В настоящее время, похоже, возникает новый *ad hoc* консенсус по поводу здравоохранения: после пандемии граждане и правительства, кажется, готовы осуществлять значительно больше трат на здравоохранение. Однако устойчив ли этот тренд, или он является стихийной и временной реакцией на пандемию?

С темой здравоохранения неразрывно связана и тема образования, поскольку они в наибольшей мере определяют развитие потенциала граждан. В несколько циничных терминах экономической науки это часто называют «качеством человеческого капитала». Как поменяются концептуально подходы к образованию? Готовы ли будут страны и граждане повысить его значимость и увеличить инвестиции в эту сферу – например, нарастив возможности для бесплатного обучения, а также существенно дофинансировав переход в эпоху цифрового образования, включая масштабные программы подготовки и переподготовки учителей для новой эпохи? Это масштабный разворот политики, и до сих пор непонятно, готовы ли к нему правительства.

1 URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/05/21/Sharp-Instrument-A-Stab-at-Identifying-the-Causes-of-Economic-Growth-45879>

Вместе с тем именно новое образование в перспективе ближайших 10–20 лет может способствовать рывку тех или иных стран/экономик в технологическом развитии и позволить кому-то вырваться в лидеры уже «навсегда». А кто-то «навсегда» же отстанет.

С этой темой связаны аспекты третьей сформулированной нами выше разработки о том, станут ли 2020-е годы десятилетием перехода к устойчивому росту как времени сокращения неравенства и развития технологичных и «зеленых» секторов экономики в ущерб традиционным.

Сегодня мы видим рост неравенства в мире. ООН отмечает, что вследствие пандемии – впервые со времени объявления «Целей развития тысячелетия» в 2000 г. – наблюдаются рост крайней нищеты¹, а также проблемы с вакцинацией детей в наименее развитых странах. Ряд экспертов указывают и на такие последствия пандемии, как ожидаемый рост цен на продовольствие и **ухудшение качества питания**, а также возрастающие риски заражения для тех, кто как раз в результате некачественного питания становится еще более уязвимым. Есть и все активнее встающие в повестку дня вопросы, связанные с гендерным неравенством и неравенством, возникающим в силу принадлежности к расовым, этническим или другим меньшинствам.

Важна также проблема **цифрового неравенства**, в том числе в образовании. Нобелевский лауреат, премьер-министр Эфиопии Абий Ахмед и бывший британский премьер, спецпосланник ООН по глобальному образованию Гордон Браун отмечают, что необходимость закрытия школ изолировала в мире 1,6 млрд детей². И если дети из состоятельных семей имели альтернативы, включая онлайн-обучение, то в бедных семьях таких возможностей не было. Получается, что дети с наименьшим уровнем благосостояния отстали от сверстников еще больше, а путь к выходу из бедности для них стал еще тяжелее. Подобная проблема крайне актуальна и для России.

Мы привыкли рассуждать о подобных проблемах, сравнивая ситуацию между странами. Однако внутри стран и даже внутри крупных регионов расслоение по этим вопросам может быть существенным, так что проблема неравенства также становится во главу угла.

Устойчивое развитие не ограничивается экологической, или «зеленой», проблематикой, однако сильно с ней взаимосвязано. Существенно значимой для России темой является глобальный энергетический переход, который уже серьезно меняет мировую экономику.

Например, падение в мае-июне 2020 г. международного пассажиропотока в авиации на 97–98% от аналогичного периода 2019 г. наряду с остановкой многих производств привело к острейшему кризису энергопотребления, никогда не имевшему место в мирное время, констатирует МЭА³. По оценкам агентства, снижение глобального спроса на энергию по итогам 2020 г. достиг-

1 URL: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

2 URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/pandemic-education-crisis-sdg4-by-abiy-ahmed-and-gordon-brown-2020-07>

3 URL: <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>

нет 5–6%, что станет наибольшим падением за 70 лет в процентном выражении и беспрецедентным – в абсолютном.

Показательна структура этого кризиса: в наибольшей степени падал спрос на уголь, затем – на нефть и несколько меньше пострадал спрос на газ. Лишь спрос на «зеленую» энергетику удержался в положительной зоне. А по итогам 1-го полугодия 2020 г. исследователи констатировали, что впервые в Европе производство электроэнергии за счет альтернативных источников превысило генерацию на основе ископаемого топлива. В том числе за счет солнца и ветра в Дании было произведено 64% всей электроэнергии, в Германии – 42%, в Великобритании – 33%. В России соответствующий показатель составил лишь 0,2%.

Окончание пандемического кризиса, естественно, будет означать и повышение спроса на топливно-энергетические ресурсы. Однако в большинстве развитых экономик ВВП растет уже при неизменном потреблении энергии, а темпы мирового энергопотребления резко замедляются – вплоть до малозначимых 0,3% в год в период 2016–2040 гг., судя по расчетам ученых РАН¹ на основе данных МЭА и МВФ, сделанным в 2019 г., т.е. еще до кризиса. При этом в структуре потребления растет доля возобновляемых источников энергии при абсолютном сокращении потребления нефти и угля. Подготовленный МЭА совместно с МВФ трехлетний «План устойчивого выздоровления»² включает набор шагов стоимостью около 1 трлн долл. в год с целью не допустить возобновления роста выбросов углекислого газа, которые сократились в период пандемии.

Россия не вполне готова к этим переменам. Например, абсолютный исторический пик мирового потребления угля был пройден еще несколько лет назад, главные зарубежные рынки сбыта российского угля также сокращаются либо стагнируют без видимых перспектив роста. Но у нас по-прежнему планируется уверенный и долгосрочный рост российского угольного экспорта. Не совсем обоснованными выглядят и планы увеличивать поставки российского природного газа на фоне избытка предложений от других поставщиков и конкуренции со стороны возобновляемых источников энергии.

Немаловажен и ответ на вопрос: когда будет пройден исторический пик потребления нефти? Прогнозы ведущих международных аналитических центров должны вызывать у нас тревогу. Наиболее радикальным выглядит доклад ВР от 2020 г.³: два из трех его сценариев предполагают, что пик потребления был пройден в 2019 г. и падение спроса уже началось, и лишь в третьем сценарии этот процесс отнесен на начало 2030-х годов.

Сценарии МЭА⁴ консервативнее: согласно флагманскому отчету 2021 г., спрос на нефть должен выйти на плато до 2030 г., однако при активной декар-

1 URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/10585.pdf>

2 URL: <https://www.iea.org/reports/sustainable-recovery>

3 URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook/country-and-regional-insights/global-insights.html>

4 URL: https://iea.blob.core.windows.net/assets/20959e2e-7ab8-4f2a-b1c6-4e63387f03a1/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf

бонизации резко снизится уже в текущем десятилетии, а к 2040 г. он составит уже лишь 50% от уровня 2020 г.

Общим для большинства прогнозов становится то, что даже крайне умеренное движение к целям Парижского соглашения означает глобальное снижение спроса на нефть уже в ближайшие 10 лет. Соответствующая перебалансировка рынка будет набирать динамику, что будет иметь свои ценовые, бюджетные и даже политические последствия уже в ближайшие годы.

При этом в энергетические альтернативы продолжают вкладываться колоссальные средства. По оценкам «Голдман Сакс», инвестиции в декарбонизацию энергетики за ближайшие 10 лет достигнут 16 трлн долл.¹. Причем в эту сферу вкладываются и ведущие нефтегазовые компании. Как заявил генеральный директор BP Бернард Луни, компания смещает акцент с нефти и газа на альтернативные источники, поскольку альтернативная энергетика стала коммерчески привлекательной².

За минувшее десятилетие, как свидетельствуют общедоступные данные, стоимость солнечных батарей в мире упала в несколько раз, турбин для ветроэлектростанций – более чем на треть. С 2010 г. удельная стоимость аккумуляторных батарей, по сути, определяющих цену электрокаров, снизилась примерно в 10 раз³.

Конечно, примерно 2 млн ежегодно продаваемых сегодня электромобилей не обеспечивают революцию на рынке топлива. Тем не менее этот автопарк уже экономит примерно 1 млн барр. нефти в сутки, т.е. годовую добычу страны – члена ОПЕК среднего размера. В 2020 г. на электро- и гибридные автомобили пришлось 10,2% всех машин, проданных в ЕС, что втрое больше, чем в 2019 г., а в 2021 г. их доля составит 15%.

По мнению аналитиков МЭА, к 2030 г. доля мировых продаж электромобилей может достичь 60%. На дорогах к этому времени их доля достигнет 20%, а к 2040 г. уже вырастет до 60%. Все большее количество стран официально определяют сроки полного запрета на продажи автомобилей с двигателями внутреннего сгорания. Первой станет Норвегия (с 2025 г.), в период 2030–2040 гг. к ней планируют присоединиться многие европейские страны, Канада, несколько американских штатов, включая Калифорнию. На эти же сроки ориентируется Китай, где сосредоточена половина мировых продаж и мирового парка электромашин. Очевидно, рынок энергоресурсов уже начал реагировать на эти сценарии.

Отметим, что развивающиеся страны, включая крупнейшие из них, очень активны в этих процессах. Китай стал лидером не только в электрификации автотранспорта, но и в использовании возобновляемых источников энергии: мощность таких электростанций (без учета ГЭС) практически вдвое

1 URL: <https://www.goldmansachs.com/insights/pages/gs-research/carbonomics-green-engine-of-economic-recovery-f/report.pdf>

2 URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook/introduction.html>

3 URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-16/electric-cars-are-about-to-be-as-cheap-as-gas-powered-models#:~:text=The%20average%20price%20per%20kilowatt,than%20%241%2C100%20per%20kilowatt%2Dhour>

превосходит суммарную мощность энергосистемы России. Индия планирует к 2030 г. повысить мощность источников возобновляемой энергии в стране до 450 гигаватт¹ (притом что в 2021 г. общая мощность всей генерации в стране составляет около 380 гигаватт, из которых 90 гигаватт приходятся на «зеленые» источники).

Бизнес уже учитывает риски игнорирования требований декарбонизации. Например, стратегические документы крупнейших нефтегазовых компаний Европы теперь проверяются «со стороны» на предмет расхождений с целями Парижского соглашения. Это учитывают не только производители, но и потребители нефтепродуктов. Это становится важным критерием как при получении государственной поддержки, так и при кредитовании, размещении на бирже, выходе на финансовый рынок.

Весьма активно продвигается и подготовка углеродной пошлины на импорт – сбора с ввозимой продукции в зависимости от количества выбросов CO₂ при ее производстве. По подсчетам BCG (Boston Consulting Group), по поставкам углеродоемкой продукции в ЕС лидируют Китай и Россия². Прямые потери российских экспортеров (газовиков, нефтяников, металлургов и т.д.) оцениваются в 3–5 млрд долл. ежегодно с постепенным ростом до 8 млрд к концу 2020-х годов. Готовы ли мы к этому?

Безусловно, нефть будет находиться и в мировом, и в российском энергобалансе еще достаточно долго. Однако ее значение будет снижаться, как и ее рентная роль в экономике России. Таким образом, экономика в ближайшее время может оказаться на долгосрочном плато, не сильно падая, но и не превышая предкризисного уровня, с потолком для роста в 1–2%. По сути, наступил тот самый критический момент для ответа на такой вызов – для разворота от сырьевой экономики к экономике знаний и технологий.

Наконец, четвертая развилка связана с ролью регионов в 2020-е годы и после них. Будут ли расти их самостоятельность при принятии решений и ресурсная обеспеченность? Как будет происходить новая регионализация – эволюционно или по сценарию формирования глобальных метрополий? Известен сценарий, при котором к концу века мир будет представлять собой взаимодействие не 200 государств, а 200 глобальных городов. У нас таких сегодня всего два, и то с натяжкой. Надо развивать и другие – готовы ли мы к этому?

Что выгоднее для России на этих развилках?

Существующая структура экономики, нарастание международной конфронтации и ухудшение конъюнктуры для основных товаров российского экспорта создают сразу несколько рисков для устойчивого развития России. Глобальные перемены на мировых энергетических рынках могут означать долговременные риски для бюджетной устойчивости. Энергетическая политика, безусловно, нуждается в обновлении, переходе энергетики с экстенсив-

1 URL: <https://www.firstpost.com/india/our-country-will-drive-global-energy-demand-says-narendra-modi-at-india-energy-forum-8954461.html>

2 URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/press/29july2020-carbon-challenge-to-russian-exporters>

ного пути на путь повышения своей эффективности, будь то сопоставимые с мировыми лидерами вложения в разработку технологий (в частности, в повышение нефтеотдачи) или в совершенствование производства водорода как одного из будущих перспективных рынков. При этом, например, внутренний газовый рынок должен стать не менее важным, чем внешний: крупные экспортные проекты не могут служить доводом для скромных темпов газификации регионов, к тому же малоподъемной для потребителей по цене.

Что касается «зеленой» революции, то за последние несколько лет у нас фактически возникла новая отрасль по производству энергии из возобновляемых источников. Десятилетняя программа, принятая в 2014 г.¹, реализуется с трудом, но и при ее выполнении разрыв с ведущими странами увеличится еще больше. Подчеркнем, что речь идет об участии России в огромном растущем мировом рынке современных технологий, высокопроизводительных рабочих мест, крупных инвестиций и возрастающей доходности.

В этом, собственно, и заключается стратегический вызов: России нужно диверсифицировать экспорт, изменить его структуру (как и структуру всей экономики), чтобы, как минимум, компенсировать часть продукции, спрос на которую с высокой вероятностью будет падать. Очевидно, что у России большой потенциал в разных сферах – в сельском хозяйстве, транзите (в том числе в авиа- и автоперевозках), в отдельных отраслях науки и техники. Однако главный – и далеко не раскрытый – ее потенциал заключается в энергии бизнеса, который в благоприятном для него климате способен открыть и быстро освоить перспективные ниши для выхода на внешние рынки, для участия в глобальных цепочках добавленной стоимости.

Часто это такие рыночные сегменты и отрасли, которые государство определить заранее не может. При этом состояние государства и его институтов остается ключевым фактором, влияющим на переход к новой модели экономического роста. Подчеркнем, что частный бизнес в наибольшей степени страдает от существующей институциональной среды. К сожалению, несмотря на неоднократные попытки и заявленное желание, динамика реформ в этом направлении недостаточна.

Сегодня доминирующее место при реализации национальных проектов и, соответственно, в получении выделяемых на них средств занимают госкомпании и госкорпорации. Тем актуальнее становятся меры, направленные на получение реальной информации о происходящем в этих компаниях, о том, как и с каким результатом используются предоставленные им средства (а также средства, попавшие, в свою очередь, их дочерним фирмам), о том, насколько реализуемые ими проекты отвечают национальным целям. Проверка Счетной палаты 2020 г. продемонстрировала, что данные о количестве компаний с государственным участием противоречивые, т.е. мы не имеем полного представления о реальных масштабах госсектора². Готовящиеся сейчас правительством требования к отчетности госкорпораций предполагают исправ-

1 URL: <https://minenergo.gov.ru/node/323>

2 URL: <https://ach.gov.ru/checks/sp-dostovernoy-informatsii-o-kolichestve-ao-i-fgup-podkontrolnykh-gosudarstvu-net>

ление ситуации, мы видим, что сейчас правительство уже ведет системную инвентаризацию. Это дает надежду на совершенствование госуправления в столь важной сфере как управление госимуществом.

Необходимо также сказать о цифровой трансформации, которая еще до кризиса стала рассматриваться как стратегический вектор развития. Пандемия наглядно продемонстрировала важность соответствующих технологий, а также то, что в России создан технологический задел, который может стать одним из драйверов развития. Немаловажно и то, что правительство не только обозначает четкий вектор на цифровую трансформацию, но и обладает в этой сфере признанными компетенциями, а также выстраивает системную работу по повышению цифровых компетенций госслужащих.

Однако, делая ставку на цифровую трансформацию, необходимо учитывать связанные с этим риски. Во-первых, государство может добиться лишь ограниченного успеха и вряд ли может заставить бизнес, даже государственный, успешно внедрять технологии: низкая конкуренция тормозит инновации. Есть также и традиционная опасность избыточного государственного регулирования. Принципиальное решение проблемы зависит от повышения открытости и конкуренции в экономике.

Во-вторых, возникают – причем во всех странах – вопросы о том, справится ли государство с соблазнами, связанными со сбором и использованием информации о своих гражданах, не приведет ли это к ограничению свобод.

И, в-третьих, следует помнить, что цифровизация, открывая возможности для повышения качества госрегулирования, не снимает с повестки проблемы институтов и бизнес-климата.

Наконец, важно помнить, что 10-летний срок, отведенный для достижения национальных целей, – это не так много, как кажется. Поэтому уже запланированные промежуточные шаги по их достижению важно делать своевременно и качественно.

Авторский коллектив

Раздел	Авторы
Предисловие. Пандемия в экономическом, социальном и гуманитарном измерениях	<i>Гуревич В.С.</i> , канд. филол. наук, руководитель группы экспертов научно-информационного центра ИПЭИ РАНХиГС; <i>Колесников А.В.</i> , эксперт научно-информационного центра ИПЭИ РАНХиГС
1. Динамика пандемии в мире и различные модели ее купирования	<i>Жемкова А.М.</i> , ст. науч. сотр. ЦИОР ИПЭИ РАНХиГС; <i>Каукин А.С.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС
2. Экономика мира и России в условиях пандемии	<i>Дробышевский С.М.</i> , д-р экон. наук, директор по научной работе Института Гайдара; заместитель директора по науке ИПЭИ РАНХиГС; <i>Евсеев А.С.</i> , мл. науч. сотр. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС; <i>Исхакова Ф.Я.</i> , мл. науч. сотр. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС; <i>Каукин А.С.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией системного анализа отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС; <i>Миллер Е.М.</i> , ст. науч. сотр. лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС; <i>Трунин П.В.</i> , д-р экон. наук, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС
3. Эпидемиологический кризис-2020: доходы населения и социальная защита	<i>Малева Т.М.</i> , канд. экон. наук, директор ИНСАП РАНХиГС; <i>Гришина Е.Е.</i> , канд. экон. наук, вед. науч. сотр., руководитель направления «Уровень жизни и социальная защита» ИНСАП РАНХиГС
4. Рынок труда: последствия коронакризиса	<i>Ляшок В.Ю.</i> , канд. экон. наук, ст. науч. сотр., руководитель направления «Рынок труда и трудовые отношения» ИНСАП РАНХиГС
5. Антикризисная бюджетная политика: итоги 2020 года	<i>Арлашкин И.Ю.</i> , науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; <i>Барбашова Н.Е.</i> , канд. экон. наук, науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; <i>Белев С.Г.</i> , канд. экон. наук, заведующий лабораторией бюджетной политики Института Гайдара, ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; <i>Дерюгин А.Н.</i> , ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; <i>Комарницкая А.Н.</i> , науч. сотр. ИПЭИ РАНХиГС; <i>Соколов И.А.</i> , канд. экон. наук, вед. науч. сотр. научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России; <i>Сучкова О.В.</i> , мл. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, ст. преподаватель кафедры математических методов анализа экономики Экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Раздел	Авторы
6. Денежно-кредитная политика	<p><i>Божечкова А.В.</i>, канд. экон. наук, заведующий лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, ст. науч. сотр. Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС;</p> <p><i>Горюнов Е.Л.</i>, науч. сотр. международной лаборатории математического моделирования экономических процессов Института Гайдара;</p> <p><i>Наркевич С.С.</i>, канд. экон. наук, консультант по стратегии, Strategy.net;</p> <p><i>Трунин П.В.</i>, д-р экон. наук, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС</p>
7. COVID-19 и система здравоохранения	<p><i>Авксентьев Н.А.</i>, науч. сотр. ИНСАП РАНХиГС, советник директора НИФИ Минфина России;</p> <p><i>Назаров В.С.</i>, канд. экон. наук, заместитель директора по науке ИНСАП РАНХиГС, директор НИФИ Минфина России;</p> <p><i>Сисюгина Н.Н.</i>, науч. сотр. ИНСАП РАНХиГС, мл. науч. сотр. НИФИ Минфина России</p>
8. Пандемия коронавируса и мировые тренды в развитии образования	<p><i>Клячко Т.Л.</i>, д-р экон. наук, директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС</p>
9. Международная торговля в период коронакризиса	<p><i>Баквенье Т.А.</i>, науч. сотр. Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России;</p> <p><i>Кнобель А.Ю.</i>, канд. экон. наук, директор Центра исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России;</p> <p><i>Латыпова Ю.Р.</i>, науч. сотр. Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России;</p> <p><i>Пономарева О.В.</i>, стар. науч. сотр. Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России;</p> <p><i>Пыжиков Н.С.</i>, зам. директора Института развития интеграционных процессов ВАВТ Минэкономразвития России;</p> <p><i>Фиранчук А.С.</i>, стар. науч. сотр. Центра исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС</p>
10. Роль международных институтов в преодолении пандемии и ее последствий	<p><i>Игнатов А.А.</i>, мл. науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС;</p> <p><i>Ларионова М.В.</i>, д-р полит. наук, директор ЦИМИ РАНХиГС;</p> <p><i>Попова И.М.</i>, науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС;</p> <p><i>Сахаров А.Г.</i>, науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС;</p> <p><i>Шелепов А.В.</i>, канд. экон. наук, ст. науч. сотр. ЦИМИ РАНХиГС</p>
11. Мир никогда не будет прежним: что думают эксперты об основных тенденциях в мировой экономике, ожидаемых в ближайшие 10-15 лет	<p><i>Казакова М.В.</i>, канд. экон. наук, вед. науч. сотр. Института Гайдара, заместитель директора центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС</p>
Вместо заключения. Старые развилки и новые вызовы	<p><i>Кудрин А.Л.</i>, д-р экон. наук, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, гл. науч. сотр. Института Гайдара</p>

Для заметок

Для заметок

Для заметок

ЭКОНОМИКА И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Выпускающий редактор: Н. Главацкая

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Дизайн обложки: В. Коршунов

125993 г. Москва,
Газетный пер., д. 3–5, стр. 1
Тел. (495) 629-4713, факс (495) 691-3594
E-mail: info@iep.ru
www.iep.ru

Подписано в печать 04.07.2021

Тираж 300 экз.

ISBN 978-5-93255-617-7

