

# МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

## ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 6(108) Апрель 2020 г.

1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО СМЯГЧЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ COVID-19: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ П. Трунин, А. Евсеев, Ф. Исхакова, Е. Горюнов.....	3
2. О НАПРАВЛЕНИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФНБ В 2020 ГОДУ И. Соколов .....	13
3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИИ С. Синельников-Мурылев.....	15
4. ГОТОВНОСТЬ РОССИЙСКИХ ШКОЛ, УЧИТЕЛЕЙ И УЧАЩИХСЯ К ДИСТАНЦИОННОМУ ОБУЧЕНИЮ Е. Семионова, Г. Токарева .....	20
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА.....	23

## Мониторинг экономической ситуации в России

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

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

**Редакторы:** Гуревич В. С., Колесников А. В.



ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ  
имени Е. Т. ГАЙДАРА



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

6(108) 2020

*Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 6 (108). Апрель / Горюнов Е., Евсеев А., Исакова Ф., Семионова Е., Синельников-Мурылев С., Соколов И., Токарева Г., Трунин П. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Колесникова В., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 23 с. URL: [http://www.iep.ru/files/text/crisis\\_monitoring/2020\\_6-108\\_April.pdf](http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_6-108_April.pdf)*

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

### 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИИ

С. Синельников-Мурылев

*Развитие пандемии слабо предсказуемо. В таком контексте возможны два сценария адаптации к ней системы образования. Первый предполагает прекращение эпидемии к лету текущего года, что позволит вернуть большую часть образовательного процесса в обычный режим, т.е. к преимущественно прямому общению между преподавателями и студентами. Второй сценарий – это продолжение эпидемии, которое вынудит использовать дистанционные методы образования как минимум в течение осеннего семестра и, возможно, всего следующего учебного года.*

Уже к началу объявленных президентом РФ длинных выходных большинство ведущих вузов смогло перестроить свою работу для продолжения обучения студентов в дистанционном режиме с минимальными изменениями учебных планов. Иными словами, в дополнение к уже используемым в учебном процессе в весьма небольшом количестве полноценным онлайн-курсам, вузы через резкое расширение возможностей инфраструктуры цифровой среды обучения путем ее срочной доработки смогли организовать дистанционное обучение студентов. Преподаватели через свои личные кабинеты размещают необходимые для освоения учебных дисциплин материалы, читают студентам лекции и ведут семинарские занятия, транслируемые через интернет.

Студенты имеют в своих личных кабинетах доступ к размещенным преподавателями материалам и располагают возможностью слушать лекции и участвовать в семинарских занятиях. Такая организация учебного процесса не является заочным обучением, при котором контакты с преподавателями ограничиваются одним очным месяцем в семестр, а является, проще говоря, почти полной копией очного обучения, но без физического контакта студентов друг с другом и с преподавателем. При этом вузы резко ускорили работу над созданием полноценных онлайн-курсов и формированием систем прокторинга (процедура наблюдения за дистанционным испытанием), которые должны будут позволить студентам и аспирантам сдать экзамены за весенний семестр и государственные экзамены, необходимые для завершения учебы в бакалавриате и магистратуре.

Разумеется, дистанционное обучение трудно осуществлять при преподавании физкультуры, дисциплин, предполагающих необходимость выполнения лабораторных работ на специальном оборудовании, медицины, творческих профессий. Важным моментом для успешного окончания учебного года является возможность проведения дистанционного обучения в условиях карантина. Совершенно правильным решением является непродление длинных выходных для студентов и работников вузов с 6 апреля 2020 года. Высокая загруженность студентов в процессе обучения будет препятствовать возможным нарушениям карантинных норм.

В рамках развития эпидемии по первому сценарию (эпидемия в ближайшие месяцы пойдет на убыль и летом прекратится) могут быть сбои при проведении ЕГЭ (уже приняты решения по возможному переносу сроков

его проведения), а также приемной кампании, которая даже при оптимистичном развитии событий должна быть организована в значительной степени в дистанционном формате. Однако, как нам представляется, вузы легко вернутся осенью к обычному очному характеру обучения. При этом можно надеяться на то, что важным положительным результатом вынужденного краткосрочного перехода к дистанционной организации учебного процесса станет качественно иной уровень квалификации профессорско-преподавательского состава и административного персонала вузов в области использования цифровой среды обучения. Можно надеяться на то, что такие процессы, как: приемная кампания; заключение договоров на обучение; получение и предоставление студентами различного рода справок; оплата обучения; формирование и доведение до студентов и преподавателей расписания занятий и изменений в нем; организация доступа студентов и преподавателей к учебным пособиям, разрабатываемым вузом и электронным базам книг и журналов; раздача домашних заданий и сбор выполненных работ; проведение контрольных работ и письменных экзаменов; выбор места проведения практики и стажировок; планирование поездок в рамках студенческой академической мобильности и др. останутся организованными в рамках личных кабинетов студентов, преподавателей и учебно-методического персонала вузов.

Второй сценарий развития эпидемии, предполагающий продление дистанционного режима до полугода-года, потребует принятия ряда организационных и финансовых решений, которые из вынужденных и временных мер могут стать постоянными и изменить наше российское образование на долгое время. Рассмотрим ряд проблем, которые встанут перед системой образования.

**1. Приемная кампания.** Все абитуриенты должны будут принять решение о выборе вуза, в котором они хотят учиться, без личного посещения вуза и возможности лично задать вопросы членам приемной комиссии. Это создает необычную психологическую ситуацию для абитуриентов и их родителей. Она требует от коллектива вуза активной работы по продвижению своего учебного заведения в сети интернет, социальных сетях, ориентированной на общение как с конкретными абитуриентами и родителями, так и с обезличенным потребителем образовательных услуг.

Однако асимметрия информации усилится не только в отношениях между абитуриентами и вузами. В зависимости от того, как будут организованы выпускные экзамены в школе (например, если ЕГЭ будет проводиться в дистанционной форме, то это заведомо снизит уровень его объективности), вузы также могут столкнуться с проблемой недостаточной информации о степени подготовки выпускников.

**2. Финансирование деятельности вуза.** Можно прогнозировать, что произойдет сокращение доходов вузов из бюджетных источников и от оказания платных образовательных услуг. Кроме шока падения внутреннего и внешнего спроса, российская экономика испытала шок изменения условий внешней торговли. Только за счет падения цен на нефть и другие сырьевые товары и товары инвестиционного назначения может произойти значительное (в разных сценариях от 4 до 7 п.п. ВВП) уменьшение доходов экономики. Если эпидемия будет продолжительной, то можно ожидать очень глубокого экономического кризиса и падения экономической активности, масштабы которого сейчас трудно оценить. Значит, несмотря на наличие Фонда национального благосостояния, нельзя исключить секвестрирования расходов

### 3. Перспективы развития системы высшего образования в условиях эпидемии

федерального бюджета, что может сказаться на финансировании системы высшего образования. Финансирование вузов по нормативам на одного бюджетного студента и с помощью субсидий на иные цели может сократиться.

В условиях эпидемии и экономического кризиса предсказуемо упадут доходы вузов от дополнительного образования. Если вуз ведет образование в дистанционном формате, который описан выше, его расходы на проведение образовательного процесса не только не уменьшаются, а, напротив, на начальном этапе увеличиваются. Такое увеличение вызвано необходимостью закупки дополнительного оборудования и программного обеспечения, обучения преподавателей. Однако студенты и их родители воспринимают дистанционное образование как аналог заочного образования и будут не готовы к его оплате на уровне прошлых лет. Кроме того, глубокий экономический кризис и санитарные меры по борьбе с эпидемией вызовут существенное снижение доходов населения и соответственно платежеспособного спроса на услуги высшего образования. Это касается, как нового набора из выпускников школ 2020 г., так и студентов старших курсов и поступающих в магистратуру и аспирантуру.

Из-за необходимости сохранения объема получаемых доходов при снижении цен может начаться активная конкуренция, в том числе ценовая, между вузами за привлечение дополнительных студентов. При использовании дистанционной формы обучения конкуренция за студентов возможна в гораздо большей степени, так как набор студентов теперь не ограничен емкостью аудиторного фонда. К тому же дистанционное обучение не требует переезда в регион, где расположен вуз. А значит, те, кто раньше не мог себе позволить или не хотел переезжать, могут претендовать на места в вузах других регионов.

Может возникнуть ситуация, при которой многие вузы столкнутся с серьезными финансовыми трудностями, что потребует дополнительных расходов государства, в том числе на выполнение норматива по обеспечению средней заработной платы научно-педагогических работников на уровне не менее 200% от средней зарплаты в соответствующем регионе. С негосударственными вузами ситуация может оказаться еще более острой.

**3. Качество образования.** Совершенно очевидно, что при длительном периоде дистанционного (бесконтактного) образования его качество упадет. Основными причинами являются следующие.

При увеличении количества студентов, обучающихся в вузах, которым удастся нарастить контингент, будет падать качество образования, так как на одного преподавателя будет приходиться больше студентов, каждому из которых необходимо уделять внимание, отвечать на его вопросы, проверять домашние и контрольные работы. Кроме того, что очень важно, что рост контингента студентов увеличивает его гетерогенность. Даже в рамках одной и той же образовательной программы нельзя читать одну и ту же лекцию студентам с сильно различающимися уровнями подготовки (баллами ЕГЭ) и способностями к обучению, и рассчитывать при этом на высокое качество образования.

Заметим, что именно эти различия наряду с размерами материально-технической базы вузов (при обычном контактном обучении) ограничивают возможные масштабы укрупнения вузов. Даже при дистанционной организации обучения нельзя сконцентрировать обучение всех математиков на мехмате МГУ просто потому, что для студентов, имеющих баллы ЕГЭ

по математике и физике меньше 80–85, необходимо будет сформировать другую по уровню сложности образовательную программу. Аналогично, нельзя организовать дистанционное обучение всех бюджетных и платных студентов в ведущих вузах, так как высокий уровень качества образования означает высокий уровень его сложности, рассчитанный на хорошо подготовленных студентов, а не на всех, кто хочет, но не может учиться на сложных программах при имеющейся подготовке.

Однако наиболее важной причиной ухудшения качества является сам характер дистанционных методов обучения, при котором даже при сохранении качества самого обучения многократно сокращаются возможности воспитания у обучаемых таких качеств, как возможности длительной концентрации внимания в процессе обучения, навыков социального взаимодействия и т.д. Эффективно обучаться дистанционно (заочно, онлайн) могут только высоко мотивированные студенты, способные много работать без постоянного контроля и советов преподавателей и своих сокурсников. Однако доля таких студентов, особенно в возрасте до 20 лет, не очень велика.

Органы управления образованием отреагируют на отмеченные выше проблемы по-разному. Рассмотрим некоторые возможные варианты решений, которые могут быть приняты в ближайшее время.

Во-первых, в зависимости от интенсивности развития эпидемии могут быть скорректированы сроки не только сдачи ЕГЭ, но и приема в вузы, а возможно, и начала нового учебного года. Необходимо срочно создать единую для всех вузов страны платформу, обеспечивающую онлайн-прием в вузы. Ранее предполагалось запустить эту платформу в экспериментальном режиме. Если эпидемия будет развиваться интенсивно, следует пересмотреть порядок сдачи ЕГЭ, например, разрешить удаленное участие в экзамене, смирившись с возможными злоупотреблениями, или отменить Единый экзамен и предоставить школам возможность выставить оценки на основе усреднения оценок, полученных в течение учебного года (похожее решение уже принято в Великобритании).

Накопление и анализ информации, в том числе разработка национального рейтинга вузов и сбор информации о выпускниках, могут помочь всем участникам снизить отмеченную выше асимметрию информации (при этом необходимо будет решить вопрос использования персональных данных).

В условиях проведения приемной кампании без личных контактов чрезвычайно актуальным станет вопрос организации не только подачи абитуриентами необходимых документов, но дистанционного заключения договоров о платном обучении, что сейчас возможно только при использовании усиленной квалифицированной электронной подписи.

Во-вторых, следует осуществить работу по обеспечению совместимости систем цифровой образовательной среды в различных вузах. Возможно, следует создать новые единые программные решения. Было бы целесообразно централизованно на уровне государства обеспечить свободный доступ всех вузов (государственных и частных) к электронным базам данных книг и журналов.

Реализация дистанционного обучения обуславливает не только потребность в дополнительной информационно-компьютерной инфраструктуре вузов, специфическом программном обеспечении, но и необходимость осуществления высоких дополнительных затрат на подготовку онлайн-курсов, что зависит от уровня развития общей инфраструктуры связи в каждом

### 3. Перспективы развития системы высшего образования в условиях эпидемии

регионе России. По этой причине может резко возрасти актуальность ускорения развертывания 5G сетей.

В-третьих, в условиях дистанционного обучения следует отказаться от финансирования вузов на основе нормативов, формируемых в расчете на одного студента, в пользу финансового обеспечения вуза на основе составления индивидуально для каждого высшего учебного заведения смет расходов (планов финансово-хозяйственной деятельности), необходимых для их функционирования. Это объясняется тем, что расходы вузов в таких условиях еще меньше, чем при контактном образовании, зависят от числа обучающихся. Эти расходы гораздо больше зависят от числа и квалификации профессорско-преподавательского состава, и расходов на содержание материально-технической базы вуза. Впрочем, при обратном движении от бесконтактного, дистанционного обучению к нормальному образовательному процессу не следует переходить снова к финансированию на основе подушевых нормативов, по крайней мере, в отношении ведущих вузов, образовательный процесс в которых носит не типовой, а уникальный, авторский характер.

Возможно, падение внебюджетных доходов вузов по описанным выше причинам вызовет необходимость выделения дополнительного бюджетного финансирования. Нам представляется, что поскольку в дистанционном режиме вузы не ограничены размерами аудиторного фонда, выделение дополнительных бюджетных средств должно сопровождаться увеличением государственного задания (контрольных цифр приема). Цель – принять на обучение за счет бюджетных средств всех желающих получить высшее образование, включая выпускников организаций среднего профессионального образования. В этом случае при возврате к нормальному очному режиму работы при сохранении такого порядка потребуются обеспечение дополнительного контингента аудиторным фондом и финансирование учебного процесса, по крайней мере, на первом курсе, как это происходит во Франции, где все желающие могут записаться в университет, но студенты, которые не могут сдать экзамены, подлежат отчислению.

В-четвертых, следует пересмотреть модель контрольно-надзорной деятельности. Речь идет не о вопросах пожарной или санитарной безопасности, а о контроле над выполнением лицензионных требований и качества образования. Как при переходе на время кризиса к бесконтактному учебному процессу, так и после возврата к очному обучению главными мерами должны стать:

1) внедрение риск-ориентированного подхода к контролю над соблюдением обязательных лицензионных требований, организованного на постоянном мониторинге большого набора наблюдаемых показателей деятельности вуза, и определения на этой основе ситуаций наиболее вероятного возникновения нарушений, в случае чего назначается документальная (онлайн) или выездная проверка;

2) отмена процедуры периодической аккредитации учебных программ, неадекватно проверяющих качество образования путем выяснения степени соответствия учебных программ утвержденным образовательным стандартам; замена ее на единые по всей стране экзамены, проверяющие не наличие «бумажных» компетенций студентов, которыми последние должны обладать после обучения, а их реальные знания. Определенную роль в контроле качества образования может сыграть анализ (в том числе машинными методами) цифровых образовательных материалов, используемых при дистанционном обучении. ▀

## АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

**Горюнов Е.**, научный сотрудник международной лаборатории математического моделирования экономических процессов Института Гайдара

**Евсеев А.**, младший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

**Исхакова Ф.**, младший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

**Семионова Е.**, старший научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС

**Синельников-Мурылев С.**, научный руководитель Института Гайдара, проректор по науке РАНХиГС

**Соколов И.**, ведущий научный сотрудник Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

**Токарева Г.**, научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС

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