



**Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ  
об экономических и социальных последствиях  
коронавируса в России и в мире**

**Высшая школа экономики**

**№2 | 21.05.2020**





## Оглавление

### Мониторинг

- 04 Влияние противоэпидемиологических мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции на контрольно-надзорную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления
- 12 СОИ в апреле: резкое падение внутреннего спроса и нефтяных цен
- 14 Сокращение профицита текущего счета и рост оттока капитала в апреле
- 17 РЭА в марте: снова около 50%
- 20 Опрос профессиональных прогнозистов: умеренный пессимизм
- 24 Внешний долг и его рефинансирование в условиях рецессии
- 28 Ежедневный экономический стресс-индекс
- 50 Коронавирус и баланс мирового рынка нефти
- 55 Изменилось ли доверие в российском обществе во время пандемии

### Международный опыт

- 61 Обзор международного опыта в поддержке занятости и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса
- 75 Ответы систем здравоохранения на пандемию: Россия vs другие развитые страны

### Практика регионов

- 90 Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19: меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения

### Отраслевые сюжеты

- 104 Проблемы перехода на дистанционное обучение в Российской Федерации глазами учителей
- 119 За и против быстрого посткризисного восстановления международной торговли

### Самоорганизация граждан

- 127 Российские практики благотворительности во время пандемии COVID-19
- 131 Некоммерческая сфера за рубежом в период пандемии: цифровизация и волонтерский активизм
- 135 Исторические корни и примеры мобилизационного поведения россиян: Медицинская мобилизация под знаменем Общества врачей в память Н.И. Пирогова

### Психология

- 138 Психологическое здоровье медицинских работников в ситуации пандемии

# МОНИТОРИНГ

**ВЛИЯНИЕ ПРОТИВОЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ  
МЕР В СВЯЗИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ НОВОЙ  
КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ  
НА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Институт государственного и муниципального  
управления НИУ ВШЭ  
Александр Кнутов, Борис Щиголев

## **Влияние противоэпидемиологических мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции на контрольно- надзорную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления**

Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ оценил предварительные результаты принимаемых правительством мер по сокращению объема контрольно-надзорной деятельности на фоне распространения новой коронавирусной инфекции.

Напомним, что 18.03.2020 федеральным органам контроля поручено приостановить проведение большинства проверок до 1 мая 2020 года. Аналогичная рекомендация была дана регионам. В конце апреля ограничительные меры по проведению проверок продлили до конца 2020 года.

Можно предположить, что такие меры правительство РФ предложило не только в целях профилактики распространения инфекции, но и для ослабления административного давления на экономику в непростых условиях ведения бизнеса.

Изучив статистику проведения проверок в первом квартале и апреле 2020 года и сравнив ее со статистикой за аналогичные пе-

риоды прошлого года по открытым данным Единого реестра проверок (ЕРП), эксперты пришли к следующим выводам.

1) По сравнению с периодом январь-апрель 2019 года, в аналогичный период 2020 года фиксируется сокращение количества проверок на 38% (с 433158 до 267597).

Если сравнить апрель 2019 года и апрель 2020 года, то сокращение проверок в этом году составило 85% (с 125997 до 19054).

При этом снижение объема КНД фиксируется независимо от форм проверок. Можно было предположить, что в первую очередь контролеры откажутся от проведения плановых и выездных проверок. При этом внеплановые (особенно в форме документарных проверок) сократятся не существенно. Однако в апреле 2020 года по сравнению с апрелем 2019 года количество внеплановых проверок, напротив, сократилось даже сильнее, чем количество плановых. Так, плановые проверки в апреле стали проводить реже на 77%, внеплановые – на 88%, выездные – на 86%, документарные – на 83%.

2) По данным ЕРП, за период с января по апрель 2020 года проверки проводились в отношении 155997 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Для сравнения, за тот же период прошлого года проверили 209334 компании (- 25%). В апреле 2020 года проверили 15581 компанию (на 80 % меньше, чем в апреле 2019). Среднее количество проверок на одну компанию в первые четыре месяца 2019 года составляло 2,07 проверки, а в 2020 году – 1,7 проверки.

3) Из федеральных органов контроля больше всего объем КНД сократили Ространснадзор (минус 50% проверок по итогам первых четырех месяцев 2020 года и минус 86% проверок в апреле), Росприроднадзор (минус 41% проверок по итогам первых четырех месяцев 2020 года и минус 88,5% проверок в апреле). Менее всего объем КНД сократил Роструд (минус 23% проверок по итогам первых четырех месяцев 2020 года и минус 73% проверок в апреле).

Это может быть связано с ответственностью ведомства за соблюдение прав работников, нарушение которых в нынешней экономической ситуации достаточно вероятно.

Ведомства, ответственные за борьбу с эпидемией (Роспотребнадзор и ФМБА) также существенно сократили объем своих проверок в апреле (минус 86,5% и минус 89% соответственно). Это может быть связано с тем, что в настоящее время и Роспотребнадзор и ФМБА заняты противоэпидемиологическими мерами, в том числе проведением санитарно-эпидемиологических расследований, отслеживанием контактов инфицированных и организацией иных карантинных мероприятий, которые не относятся к проверкам.

4) Объем регионального контроля снизился еще больше. Так, по наиболее массовому региональному виду контроля – жилищному надзору, - снижение в апреле составило 96%, а в январе – апреле – 63,3% по сравнению с аналогичными периодами прошлого года<sup>1</sup>.

5) Статистика проверок в региональном аспекте также демонстрирует существенное снижение объема контрольно-надзорной деятельности. Сокращение количества проверок наблюдается во всех без исключения субъектах РФ. В наибольшей степени их число уменьшилось в Ярославской и Московской областях (например, в апреле на 92,5% и 91,5 % соответственно). В наименьшей - в Курганской и Смоленской областях (в апреле на 61% и 57 % соответственно).

6) Помимо сокращения количества проверок наблюдается и сокращение их длительности. Если в январе 2020 года средняя продолжительность проверки составляла 5 дней, то в апреле – 1,5 дня.

В условиях пандемии правительство РФ было вынуждено ограничить масштабы контрольно-надзорной деятельности (КНД).

С началом эпидемии председатель правительства РФ 18.03.2020 поручает федеральным органам исполнительной власти до 1 мая

2020 года приостановить назначение и проведение всех проверок, на которые распространяется Федеральный закон № 294-ФЗ, а также выездных налоговых и плановых выездных таможенных проверок. Исключением стали только проверки, которые назначаются по фактам причинения вреда жизни и здоровью граждан и ЧС. То же самое было рекомендовано сделать и органам исполнительной власти субъектов РФ.

Однако впоследствии правительство продлевает ограничения КНД уже до конца 2020 года. Так, постановлением от 3 апреля № 438 предписывается:

- не проводить плановые проверки в отношении малого и среднего бизнеса, а также НКО с персоналом до 200 человек;
- в отношении крупного бизнеса плановые проверки проводить только, если они эксплуатируют производственные объекты, отнесенные к чрезвычайно высокому или высокому риску;
- ограничить проведение внеплановых проверок (кроме отдельных случаев);
- проверки в разрешенных случаях проводить только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи (выездные проверки проводить только по согласованию с органами прокуратуры или в случаях прямого поручения президента РФ (правительства РФ));
- при поступлении от бизнеса ходатайств о продлении срока исполнения предписаний органов контроля – удовлетворять их и продлевать сроки;
- не проводить выездные таможенные проверки (кроме отдельных случаев).

<sup>1</sup> На основе анализа данных о количестве проверок жилищных инспекций с наибольшим количеством проверок по России: Государственная жилищная инспекция Московской области, Государственная жилищная инспекция Липецкой области, Государственная жилищная инспекция города Москвы, Департамент государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области, Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга.

По факту ограничения не коснулись только налоговых проверок. Можно предположить, что такие меры правительство РФ приняло не только в целях профилактики распространения инфекции, но и в целях ослабления административного давления на экономику в непростых условиях ведения бизнеса. В пользу последнего говорит тот факт, что поручения по ограничению КНД будут действовать до конца 2020 года.

Эксперты ВШЭ полагают, что указанные меры приведут к сокращению объема КНД по итогам 2020 года не менее чем на 30%.

По сравнению с периодом январь-апрель 2019 года, в аналогичный период 2020 года фиксируется сокращение количества проверок на 38% (с 433158 до 267597).

Если сравнить апрель 2019 года и апрель 2020 года, то сокращение проверок в этом году составило 85% (с 125997 до 19054).

Динамика количества проверок по месяцам в 2019 и 2020 годах приведена на рисунках 1-6.

По данным ЕРП, с января по апрель 2020 года проверки были проведены в отношении 155997 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Для сравнения за тот же период прошлого года было проверено 209334 компании (- 25%).

В апреле 2020 года проверки затронули 15581 компанию (на 80 % меньше, чем в апреле 2019 года).

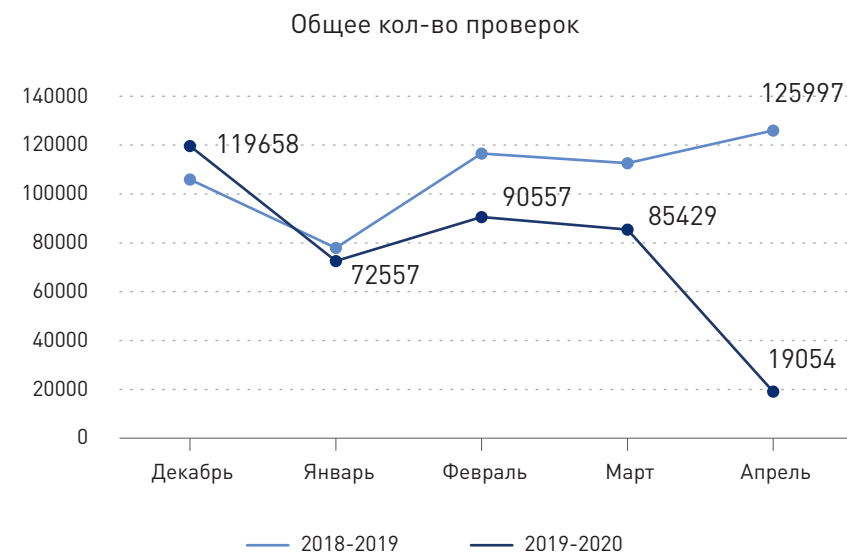
На рисунке 7 представлена помесечная динамика количества проверенных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в прошлом и текущем годах.

За прошедший период 2020 года самой проверяемой компанией, как и в прошлом году, стало ОАО РЖД. Даже в апреле 2020 компанию проверили 59 раз, а сначала года 895 раз.

Среднее количество проверок на одну компанию в первые четыре месяца 2019 года составляло 2,07 проверки, а в 2020 году – 1,7 проверки.

Если анализировать конкретные органы контроля, то по сравнению с аналогичным периодом прошлого года из крупных контролеров в наибольшей степени сократили свою КНД за первые четыре месяца 2020 Ространснадзор (-50% проверок) и Росприроднадзор (-41%).

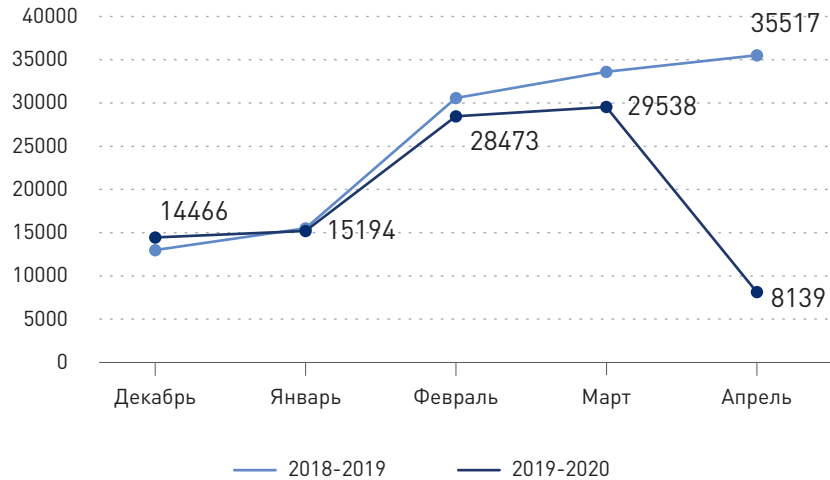
## Рисунок 1





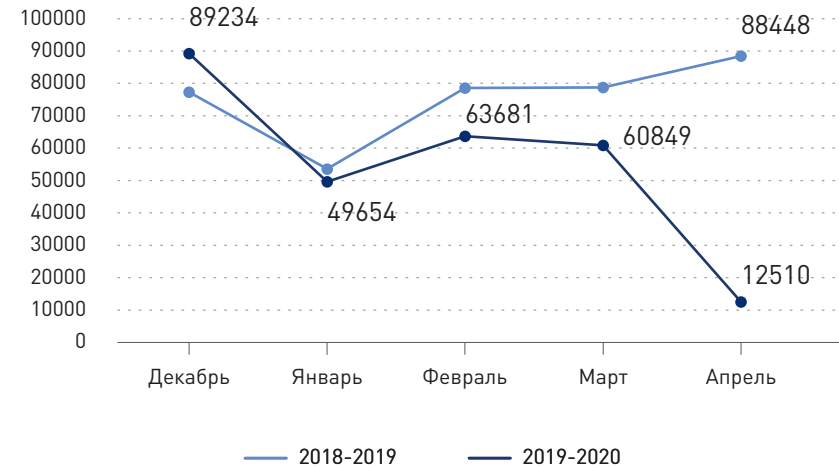
## Рисунок 2

Общее кол-во плановых проверок



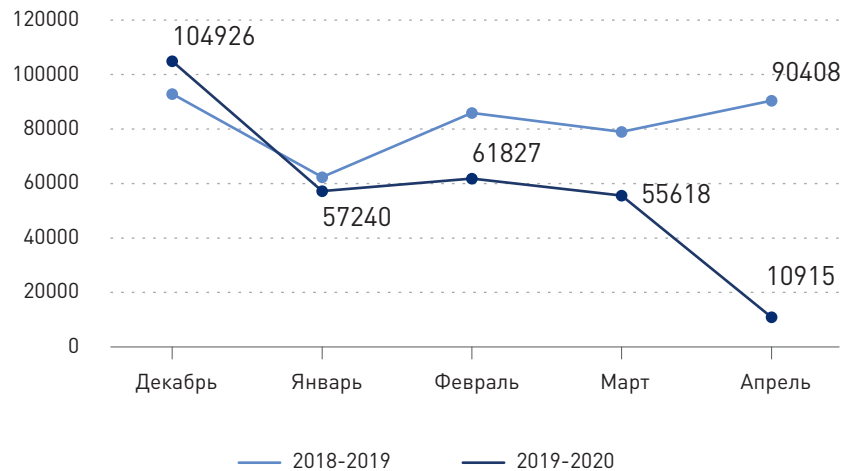
## Рисунок 4

Общее кол-во выездных проверок



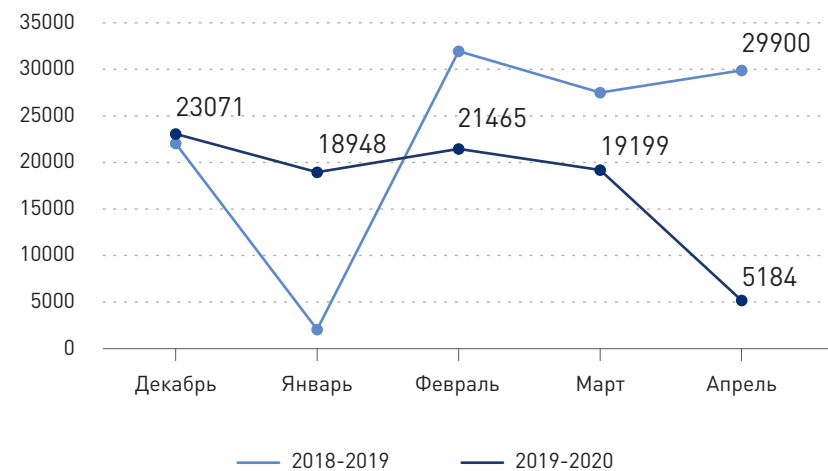
## Рисунок 3

Общее кол-во внеплановых проверок



## Рисунок 5

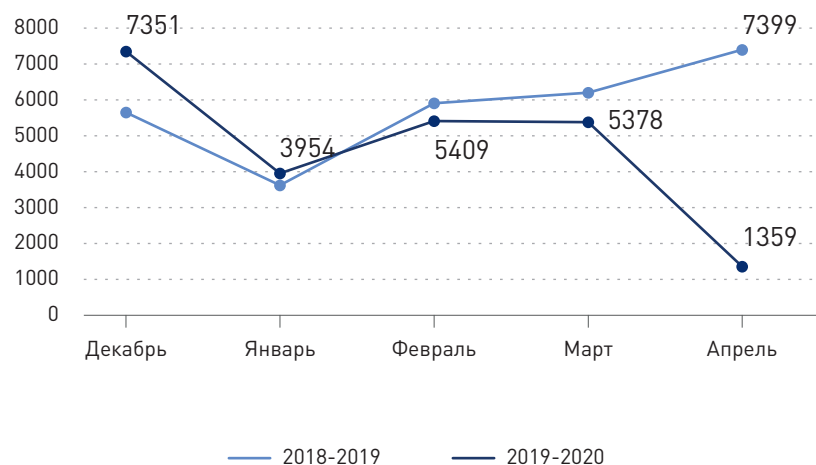
Общее кол-во документарных проверок





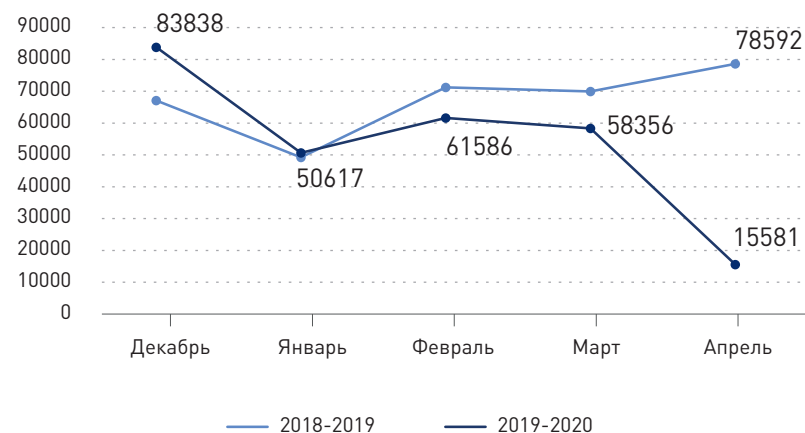
## Рисунок 6

Общее кол-во документарно-выездных проверок



## Рисунок 7

Общее кол-во проверенных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей



В таблице 1 приведены сведения о количестве проверок по крупнейшим федеральным органам контроля.

Таблица 1 – Сравнение количества проверок в апреле и в первые четыре месяца 2019 и 2020 годов по некоторым федеральным органам контроля

ФОИВ	I кв. 2019	Апрель 2019	Янв.-апрель 2019	I кв. 2020	Апрель 2020	Янв.-апрель 2020	Динамика I кв.	Динамика апрель	Динамика первые четыре месяца
Ространснадзор	7104	3726	10830	4874	523	5397	-31,39%	-85,96%	-50,17%
Росприроднадзор	3288	1425	4713	2617	164	2781	-20,41%	-88,49%	-40,99%
ФМБА	816	354	1170	693	40	733	-15,07%	-88,70%	-37,35%
Росздравнадзор	4166	1580	5746	3383	500	3883	-18,80%	-68,35%	-32,42%
МЧС	46666	24158	70824	44713	4178	48891	-4,19%	-82,71%	-30,97%
Росреестр	1568	800	2368	1455	223	1678	-7,21%	-72,13%	-29,14%
Россельхознадзор	10576	3793	14369	9605	861	10466	-9,18%	-77,30%	-27,16%
Ростехнадзор	2554	1005	3559	2495	153	2648	-2,31%	-84,78%	-25,60%
Роспотребнадзор	44048	21467	65515	45988	2901	48889	4,40%	-86,49%	-25,38%
Роструд	31589	11797	43386	30313	3144	33457	-4,04%	-73,35%	-22,89%

Из крупных федеральных органов контроля в наибольшей степени в 2020 году сократил количество проверок Роспотребнадзор. Этот факт можно объяснить тем, что ведомство сейчас занимается противоэпидемиологическими мерами, в том числе проводит санитарно-эпидемиологические расследования, отслеживает контакты инфицированных и организует иные карантинные мероприятия, которые не относятся к проверкам. Соответственно основные ресурсы ведомства отвлечены на данное направление работы.

Также были проанализированы данные о количестве проверок по наиболее массовому региональному виду контроля – жилищному надзору. Для изучения были отобраны региональные жилищные инспекции с наибольшим количеством проверок по России: Государственная жилищная инспекция Московской области, Государственная жилищная инспекция Липецкой области, Государственная жилищная инспекция города Москвы, Департамент государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области, Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга.

В среднем проверки по данным органам сократились по сравнению с прошлым годом:

- в I квартале – на 54%
- в апреле – на 96%
- за период январь – апрель на 63,3%

Например, Государственная жилищная инспекция Москвы в апреле 2020 года провела только одну проверку, в то время как в апреле 2019 года – 974.

Статистика проверок в региональном аспекте также демонстрирует существенное снижение объема контрольно-надзорной деятельности.

Во всех без исключения субъектах РФ по итогам первых четырех месяцев 2020 года количество проверок сократилось от 17% до 65% и более процентов по сравнению с аналогичным периодом

прошлого года. Исключением стала только Курганская область, где количество таких проверок сократилось лишь на 2%. Однако это произошло из-за роста объема контрольно-надзорной деятельности в первом квартале 2020 года, то есть еще до введения ограничительных мер.

Проверки же в апреле 2020 года по сравнению с апрелем 2019 года сократились в субъектах РФ куда существеннее (от 57 % до 97%).

В таблице 2 указаны 10 субъектов РФ, в которых количество проверок сократилось в наибольшей степени, и 10 субъектов РФ, в которых количество проверок сократилось в наименьшей степени. Таблица 2 – Сведения о количестве проверок в начале 2019 и 2020 годах в некоторых субъектах РФ

Субъекты РФ	Сравнение		
	I кв. 2019 и I кв. 2020	Апрель 2019 и апрель 2020	Первые 4 месяца 2019 и 2020
Ярославская область	-53,58%	-92,48%	-64,88%
Московская область	-46,32%	-91,40%	-58,98%
Астраханская область	-45,25%	-88,00%	-58,92%
Рязанская область	-42,95%	-93,76%	-58,35%
Камчатский край	-44,40%	-92,92%	-58,27%
Липецкая область	-44,87%	-90,88%	-57,11%
Ненецкий автономный округ	-35,93%	-89,43%	-52,67%
Сахалинская область	-35,77%	-91,88%	-51,98%
Тверская область	-30,25%	-88,48%	-51,82%
Республика Крым	-36,80%	-86,42%	-49,90%

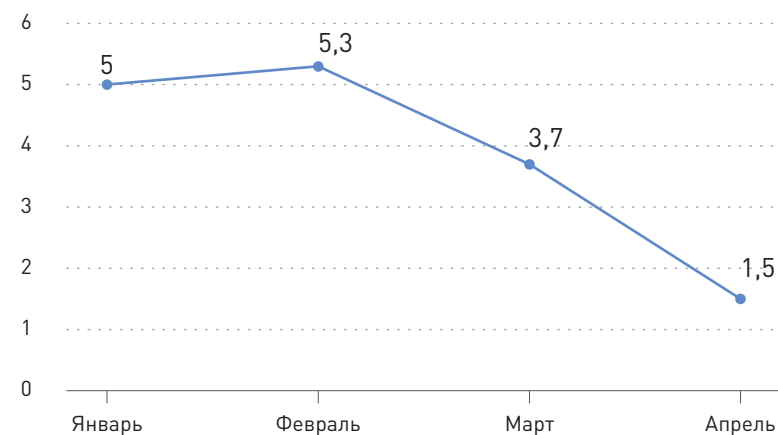
Субъекты РФ	Сравнение		
	I кв. 2019 и I кв. 2020	Апрель 2019 и апрель 2020	Первые 4 месяца 2019 и 2020
Амурская область	-7,49%	-75,29%	-25,06%
Приморский край	-7,57%	-69,75%	-24,86%
Республика Калмыкия	-4,59%	-72,76%	-24,80%
Новосибирская область	+0,71%	-80,42%	-22,29%
Ивановская область	-1,16%	-73,12%	-20,43%
Хабаровский край	+6,48%	-82,64%	-19,91%
Смоленская область	-4,15%	-57,39%	-18,36%
Республика Дагестан	+9,21%	-81,84%	-17,24%
Курганская область	+22,31%	-61,09%	-2,13%

Помимо сокращения количества проверок наблюдается и сокращение их длительности. Так, если в январе 2020 года средняя продолжительность проверки составляла 5 дней, то в апреле – 1,5 дня.

На рисунке 8 показана динамика средней продолжительности проверок в России с января по апрель 2020 года.

Рисунок 8

Длительность проверок в январе-апреле 2020 года (дни)



# МОНИТОРИНГ

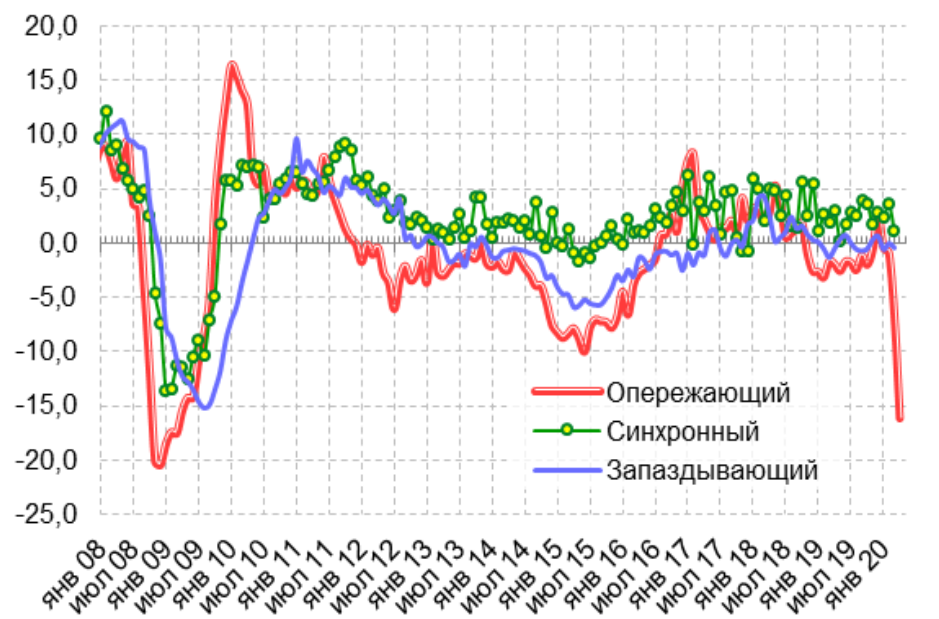
**СОИ В АПРЕЛЕ:  
РЕЗКОЕ ПАДЕНИЕ ВНУТРЕННЕГО СПРОСА  
И НЕФТЯНЫХ ЦЕН**

Институт «Центр развития»  
Сергей Смирнов, Степан Смирнов

## СОИ в апреле: резкое падение внутреннего спроса и нефтяных цен

В апреле 2020 г. Сводный опережающий индекс (СОИ) обвалился до -16,1%, минимального значения со времени наиболее острой фазы кризиса 2008–2009 гг. Главной причиной падения СОИ было радикальное сокращение новых заказов на производство промышленной продукции. Очевидно, что этот фактор затруднит выход из рецессии даже после смягчения карантинных мер, оформление новых заказов – процесс, неизбежно растянутый во времени. Резкое падение нефтяных цен также создало дополнительные риски для российской экономики.

**Рис. 1.1. Динамика сводных циклических индексов (прирост за год), в %**



Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Апрельское сокращение новых заказов стоит в одном ряду с их падением в самые острые кризисные моменты последней четверти века: в сентябре 1998 г., сразу после дефолта по ГКО-ОФЗ, баланс положительных и отрицательных оценок динамики новых заказов (после устранения сезонности) составил минус 52,3%; в ноябре 2008 г., вслед за банкротством Lehman Brothers и началом мирового финансового кризиса, – минус 53,14; в апреле 2020 г., после начала пандемии и введения карантинных мер, – минус 53,16.

Нефтяные цены в апреле упали до 16 долл./барр., минимального уровня (даже в номинальном выражении) с июня 1999 г., то есть фактически за последние 20 лет. При этом из-за резкого торможения мировой экономики на рынке нефти сохраняется низкий спрос, не позволяющий надеяться на быстрое восстановление нефтяных цен до комфортного для России уровня (с другой стороны, нужно иметь в виду, что в конце 1990-х период низких цен растянулся дольше, чем на полтора года; сейчас столь мрачная перспектива выглядит все же нереалистичной).

На фоне резкого и радикального снижения внутреннего спроса и нефтяных цен остальные компоненты СОИ демонстрируют более или менее умеренную динамику. Тем не менее нужно отметить, что вклад индекса РТС и запасов готовой продукции в апреле также оказался отрицательным. Вклад реального эффективного курса в динамику СОИ был слабopоложительным, что стало закономерным результатом некоторого ослабления рубля.

В целом приходится констатировать, что экономика России входит в зону турбулентности. Судя по глубине падения СОИ, можно предположить, что в ближайшие месяцы падение российской экономики будет довольно значительным, вполне возможно, что и двузначным. А вот насколько быстрым будет последующее восстановление, говорить пока рано; во всяком случае, СОИ не дает для этого никаких оснований.

# МОНИТОРИНГ

**СОКРАЩЕНИЕ ПРОФИЦИТА  
ТЕКУЩЕГО СЧЕТА  
И РОСТ ОТТОКА КАПИТАЛА  
В АПРЕЛЕ**

Институт «Центр развития»  
Сергей Пухов

## Сокращение профицита текущего счета и рост оттока капитала в апреле

Сальдо счёта текущих операций в апреле 2020 года оказалось положительным –1,8 млрд долл., резко сократившись по сравнению с предыдущим месяцем и аналогичным периодом прошлого года. По нашим оценкам, как минимум на четверть по сравнению с мартом сократился импорт товаров. Кроме того, произошел резкий обвал импорта услуг в части поездок за рубеж из-за введения карантинных мер в мире. На фоне ежемесячного сокращения текущего профицита чистый отток капитала в апреле стал расти, что может увеличить давление на рубль в случае продолжения этой тенденции. Консенсус-прогноз сальдо текущего счёта предполагает профицит на уровне 0,2–0,7% ВВП в текущем году, однако это не исключает дефицита СТО в отдельные месяцы.

Согласно данным Банка России<sup>1</sup>, положительное сальдо счета текущих операций (СТО) в январе-апреле составило 23,5 млрд долл. Исходя из оценок за первый квартал, профицит СТО в апреле сократился до 1,8 млрд долл., резко снизившись по сравнению с 12,7 млрд долл. в апреле 2019 года и 5,7 млрд долл. в предыдущем месяце. С устраненной сезонностью профицит СТО непрерывно сжимался последние три месяца и в апреле составил 2,2 млрд долл. (рис. 1).

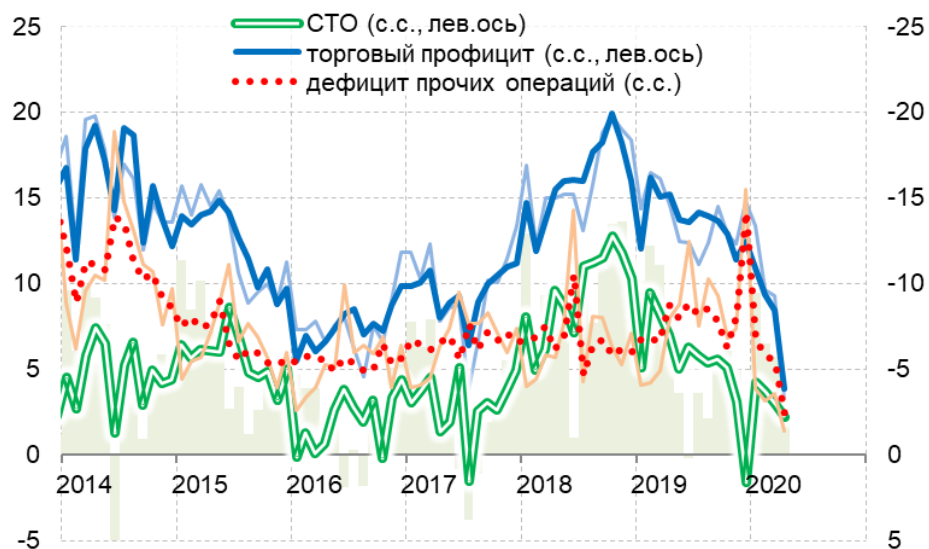
Торговый профицит за четыре месяца составил 35,6 млрд долл., в том числе 3,2 млрд долл. в апреле (рис. 1) на основе уточненных данных по внешней торговле за первый квартал. На момент

публикации оценки платежного баланса не было еще данных по импорту из стран дальнего зарубежья за апрель. Однако при таком торговом профиците на фоне падения стоимости экспорта<sup>2</sup> импорт должен был сократиться как минимум на четверть по сравнению с мартом из-за падения внутреннего спроса в условиях карантинных мер и ослабления рубля к доллару (на 2,8% м/м в апреле и 12,7% в марте).

Совокупный дефицит остальных компонентов счёта текущих операций в апреле сократился до 1,4 млрд долл. (8,0 млрд. долл. за аналогичный период прошлого года), минимального уровня с 2007 года, когда Банк России стал публиковать платежный баланс на ежемесячной основе. С устраненной сезонностью дефицит составил 2,3 млрд долл. против 5,4 млрд долл. в марте (рис. 1). В апреле произошел резкий обвал импорта услуг из-за введения карантинных мер в мире (на момент публикации платежного баланса данные еще не были опубликованы, но уже в марте импорт услуг упал на 29%, в том числе в части поездок – на 53%). Кроме того, в первом квартале наметилась тенденция к уменьшению выплат инвестиционных доходов в пользу нерезидентов. Чистый отток капитала частного капитала в январе-апреле, согласно данным Банка России, составил почти 23,9 млрд долл., в том числе 6,9 млрд долл. в апреле (рис. 2). На фоне ежемесячного сокращения профицита СТО отток в апреле стал расти. В то же время сальдо финансового счета госсектора и Банка России (без учета резервных активов), по нашим расчетам, в апреле свидетельствовало о чистом притоке капитала в объеме 2,7 млрд долл. против рекордного с июля 2013 года оттока в марте текущего года 11,3 млрд долл., главным образом за счёт вложений в ОФЗ.

<sup>1</sup> URL: [https://www.cbr.ru/statistics/macro\\_itm/svs/bop-eval/](https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/bop-eval/)

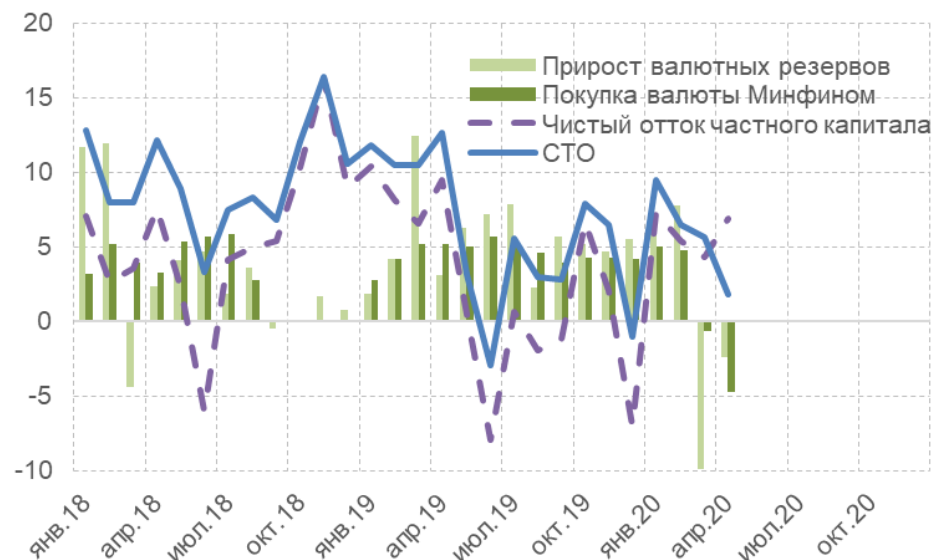
<sup>2</sup> Падение экспорта вызвано обвалом нефтяных цен почти в два раза, до 16 долл./барр. в среднем за апрель с 29 долл./барр. в марте, при этом физические объемы экспорта нефти выросли всего на 3,3% м/м.

**Рис. 1. Динамика счёта текущих операций, млрд долл.**


Источники: база данных CEIC, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Согласно официальным оценкам платежного баланса, интенсивность сокращения международных резервов в апреле резко снизилась – до 2,4 млрд долл. по сравнению с 9,9 млрд долл. в предыдущем месяце (рис. 2). Это расходится со статистикой валютных интервенций в рамках бюджетного правила и продажи валюты в рамках сделки с пакетом акций Сбербанка. Из факторов формирования ликвидности банковского сектора следует, что продажи валюты в апреле выросли до 4,8 млрд долл. против 0,6 млрд долл. в марте.

Каким будет платежный баланс до конца года, в значительной степени зависит от продолжительности ограничительных мер

**Рис. 2. Динамика чистого оттока капитала и резервов, млрд долл.**


из-за коронавирусной пандемии. Консенсус-прогноз сальдо счёта текущих операций предполагает профицит на уровне 0,2–0,7%<sup>3</sup> ВВП в текущем году и 0,8–0,9% ВВП в 2021 году. При этом 4 из 11 участников консенсуса, в том числе Банк России, ожидают дефицит СТО. По нашему мнению, по итогам текущего года сальдо СТО может быть положительным. Этому будет способствовать начавшийся рост нефтяных цен<sup>4</sup> и стоимости экспорта, а также слабый внутренний спрос и сохранение части карантинных мер на протяжении ближайших месяцев, что негативно скажется на дальнейшей динамике стоимости импорта товаров и услуг. Однако это не исключает дефицита СТО в отдельные месяцы текущего года.

<sup>3</sup> Соответственно, среднее и медианное значение прогноза 11 участников консенсуса (Банк России, МВФ, Еврокомиссия, EIU, Oxford Economics, IHS, HSBC, UBS, Morgan Stanley, Credit Suisse, Eurobank).

<sup>4</sup> Баррель российской нефти марки Urals за последние недели подорожал с 8 долларов 21 апреля до 30 долларов 15 мая, а за январь-май в среднем стоил около 40 долларов.



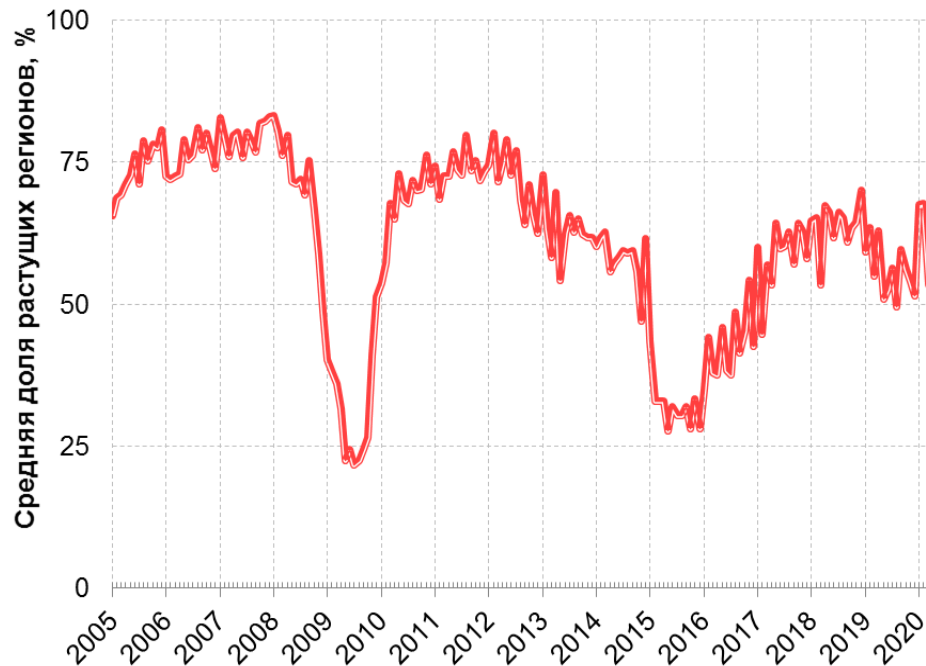
# МОНИТОРИНГ

**РЭА В МАРТЕ:  
СНОВА ОКОЛО 50%**

Институт «Центр развития»  
Сергей Смирнов, Степан Смирнов

## РЭА в марте: снова около 50%

**Рис. 2.1. Сводный индекс региональной экономической активности (РЭА) (январь 2005 – март 2020 гг.)**



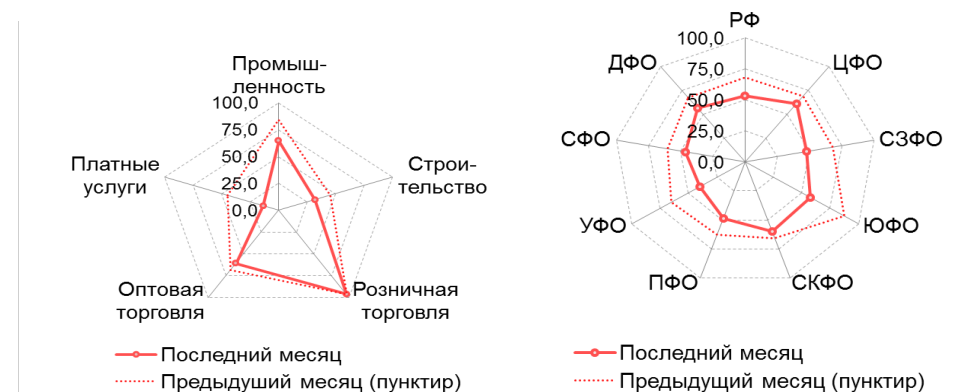
Источник: Росстат; Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

В марте 2020 г. – после двух месяцев резкого роста – Сводный индекс региональной экономической активности (РЭА) снизился до 53,4%, вновь приблизившись к критическому 50%-ному уровню.

В марте 2020 г. Сводный индекс региональной экономической активности (РЭА) по России резко снизился с 67,8 до 53,4% (рис. 2.1). Ухудшение конъюнктуры по сравнению с соответствующим периодом прошлого года (значение индекса меньше 50%) наблюдалось в двух из пяти важнейших секторов экономики и в четырех из восьми федеральных округов (рис. 2.2).

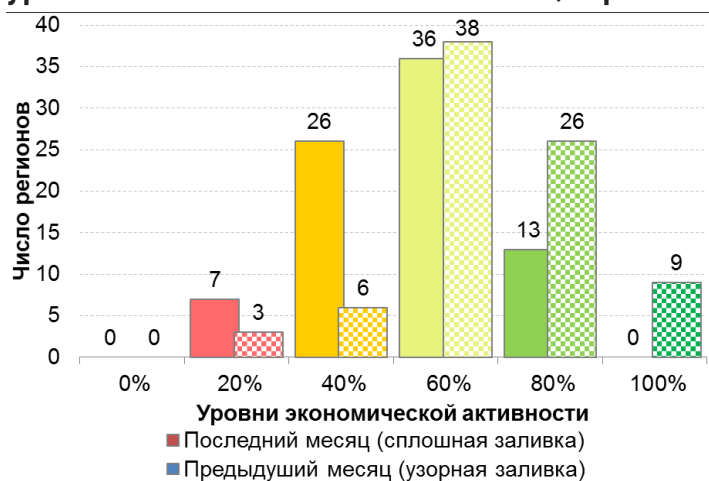
Наиболее проблемным сектором в марте 2020 г. оказался сектор платных услуг, где индекс РЭА буквально обрушился (13,4%, минимум с января 2005 г., то есть за весь период исчисления РЭА). В строительстве индекс РЭА составил 31,7%, сигнализируя о том, что в большинстве российских регионов ситуация в этом секторе (по сравнению с прошлым годом) тоже заметно ухудшилась. В то же время в промышленности (64,6%) и оптовой торговле (61,0%) по сравнению с прошлым годом конъюнктура в марте заметно улучшилась (хотя и не так сильно, как в январе-феврале), а в розничной торговле наблюдался настоящий бум (96,3%).

**Рис. 2.2. Сводный индекс региональной экономической активности (РЭА), по секторам экономики и федеральным округам (март 2020 г.)**

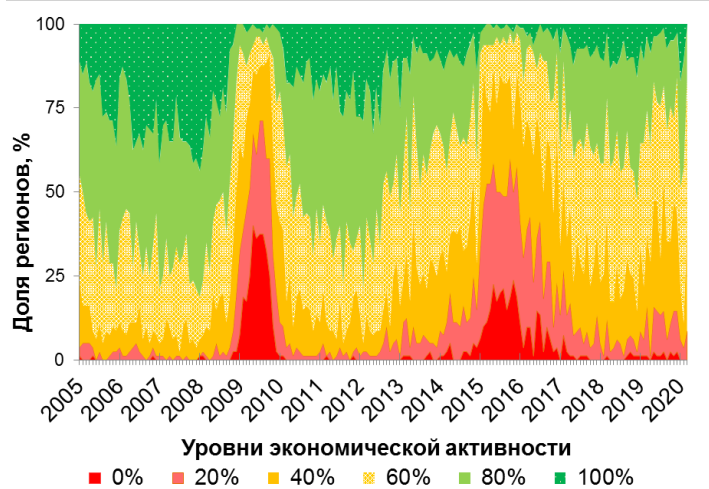


Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

В разрезе федеральных округов (ФО) в марте наиболее тревожная ситуация сложилась в Уральском (35,0%) и Сибирском ФО (46,0%), в Северо-Западном (48,0%) и Приволжском ФО (48,6%) индекс РЭА тоже упал ниже 50%. В остальных ФО по сравнению с очень благополучными первыми месяцами года ситуация резко ухудшилась (особенно сильно в Южном ФО), но все же индекс РЭА остался выше 50%, подчас довольно значительно.

**Рис. 2.3. Распределение субъектов федерации по разным уровням экономической активности (март 2020 г.)**


Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

**Рис. 2.4. «Теплограмма»: доли регионов с разным уровнем экономической активности (январь 2005 – март 2020 гг.)**


Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

На уровне отдельных субъектов федерации (областей, краев и республик) мартовский индекс РЭА превысил 50%, указывая на рост экономической активности, в 49 регионах из 82, то есть в 59,8% случаев. При этом число регионов с явным преобладанием роста (рост в четырех или во всех пяти секторах) упало до 13 (в феврале было 35, см. рис. 2.3). Регионов, где конъюнктура ухудшилась во всех пяти секторах экономики (РЭА = 0), в марте не было, а число регионов, в которых экономическая активность снизилась хотя бы в четырех из пяти секторов, выросло с 3 до 7.

На долю регионов, где выросло не более одного сектора экономики (индекс РЭА = 0, или 20%), в марте в совокупности пришлось 4,5% от ВРП России (вместо 1,6% в феврале). При этом на долю регионов с наиболее динамичным ростом экономической активности (рост не менее четырех секторов из пяти (индекс РЭА = 80, или 100%)) в марте в совокупности пришлось 11,2% от ВРП России (после 56,8% в феврале). Наиболее значительный удельный вес имели регионы со «средними» результатами (индекс РЭА = 40, или 60%): 84,4% в марте после 41,6% в феврале.

Число регионов, в которых экономическая активность выросла «в среднем» за три последних месяца (январь-март 2020 г.), составило 71 (87% от общего числа). Наиболее успешными (средний за три месяца индекс РЭА выше 80%) регионами оказались Белгородская область, Республика Крым, Краснодарский край, Чеченская Республика. Регионов, где средний за три месяца индекс РЭА был бы на уровне 20% или ниже, по итогам марта не было.

В целом можно сказать, что мартовская ситуация выглядела бы более или менее благополучной – в ее региональном аспекте, если не сравнивать ее с ситуацией в начале года, когда, возможно, рост российской экономики начал ускоряться. Трудно сказать, как события развивались бы дальше, но пандемия коронавируса и резкое падение цен на нефть перечеркнули возможность реализации позитивного сценария. Не подлежит сомнению, что в ближайшие месяцы экономическая активность в большинстве регионов будет снижаться.

# МОНИТОРИНГ

**ОПРОС ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ  
ПРОГНОЗИСТОВ:  
УМЕРЕННЫЙ ПЕССИМИЗМ**

Институт «Центр развития»  
Сергей Смирнов



## Опрос профессиональных прогнозистов: умеренный пессимизм

6–12 мая 2020 г. Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ провел очередной кварталный Опрос профессиональных прогнозистов относительно их видения перспектив российской экономики в 2020–2021 гг. (с разбивкой по кварталам) и далее до 2026 г. В опросе приняли участие 28 экспертов из России и других стран.

### Участники опроса

- Альфа-банк
- BCS
- Bloomberg Economics
- Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования
- Евразийский фонд стабилизации и развития
- Экономическая экспертная группа
- Economist Intelligence Unit
- Институт Внешэкономбанка
- Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН
- Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ
- Институт экономики РАН
- ING Bank (EURASIA)
- JPMorgan
- Лукойл

- Morgan Stanley
- Nordea Bank
- Oxford Economics
- ПФ «Капитал»
- Промсвязьбанк
- Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ)
- Raiffeisen Bank
- Renaissance Capital
- S&P Global Ratings
- Sberbank CIB
- Центр макроэкономических исследований (Сбербанк РФ)
- The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW)
- UBS
- UniCredit Bank

Пандемия коронавируса нарушила инерционный ход экономических процессов и радикально изменила и продолжает менять представления экспертного сообщества о ближайших перспективах российской экономики. Всего за один месяц, прошедший со времени предыдущего (внеочередного) опроса, консенсус-прогноз спада ВВП в 2020 г. вырос с -2 до -4,3% (см. табл. 1). Ожидаемый восстановительный рост в 2021 г. также увеличился с 2,3 до 3,0%, но не трудно подсчитать, что раньше консенсус-прогноз предполагал, что по итогам 2021 г. ВВП России вновь достигнет уровня 2019 г., тогда как теперь восстановление докризисного уровня переносится на середину 2022 г. При этом консенсус-прогнозы роста на более отдаленную перспективу практически не изменились. Это означает, что эксперты продолжают верить в то, что в долгосрочной перспективе Россия вряд ли может рассчитывать на темпы роста выше 2% в год.

**Таблица 1. Консенсус-прогнозы на 2020–2026 гг.**

Показатель	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Последний опрос (06–12.05.2020)</b>							
Реальный ВВП, % прироста	-4,3	3,0	2,3	2,1	1,9	1,8	1,9
Индекс потребительских цен, % прироста	4,7	3,8	3,9	3,9	3,8	3,8	3,9
Ключевая ставка Банка России, % годовых	4,86	4,95	5,28	5,45	5,33	5,21	5,21
Курс доллара, руб./долл. (на конец года)	74,2	72,2	72,0	73,3	72,2	72,6	72,9
Цена нефти Urals, долл./барр. (в среднем за год)	34,9	43,7	49,8	50,7	51,4	50,7	53,8
<b>Предыдущий опрос (для 2020-2021 гг.: 06-07.04.2020; для 2022-2026 гг.: 10–17.02.2020)</b>							
Реальный ВВП, % прироста	-2,0	2,3	2,0	1,8	1,9	2,0	2,1
Индекс потребительских цен, % прироста	5,3	3,8	3,9	4,1	3,9	3,9	3,9
Ключевая ставка Банка России, % годовых	5,96	5,64	5,72	5,92	5,77	5,57	5,60
Курс доллара, руб./долл. (на конец года)	74,7	71,8	68,0	68,3	68,3	68,8	69,8
Цена нефти Urals, долл./барр. (в среднем за год)	34,3	47,0	61,2	61,7	63,1	63,5	63,0
<b>Прогноз Банка России (24.04.2020)</b>							
Реальный ВВП, % прироста	-4,0÷-6,0	2,8-4,8	1,5-3,5	-	-	-	-
Индекс потребительских цен, % прироста	3,8-4,8	4,0	4,0	-	-	-	-
Цена нефти Urals, долл./барр. (в среднем за год)	27	35	45	-	-	-	-
<b>Прогноз МВФ (14.04.2020)</b>							
Реальный ВВП, % прироста	-5.5	3.5	-	-	-	-	-
Индекс потребительских цен, % прироста	3,7	4,0	-	-	-	-	-
Курс доллара, руб./долл. (среднегодовой)	-	-	-	-	-	-	-

Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Банк России, МВФ.

Прогнозы по росту потребительских цен тоже изменились мало; только прогноз на текущий год снизился с 5,3 до 4,7%. Оценка инфляционных последствий разворачивающегося кризиса стала более умеренной. Более того, консенсус-прогноз предполагает, что до конца 2020 г. Банк России снизит ключевую ставку еще на 0,50–0,75 процентного пункта; это означает, что ускорение инфляции вообще не рассматривается экспертами в качестве существенного риска.

Оптимизм экспертов проявляется еще и в том, что, несмотря на резкое падение нефтяных цен и текущий низкий спрос на нефть, консенсус-прогноз предполагает, что к 2022 г. цена на нефть Urals вновь достигнет 50 долл./барр. и останется на этом, более или менее комфортном для России, уровне в последующие годы. Курс

рубля ожидается фактически стабильным: 72–73 руб./долл., что близко к текущему уровню.

Квартальные консенсус-прогнозы (см. табл. 2), рассчитанные на основе оценок 19 экспертов, указывают на то, что самый глубокий спад будет наблюдаться во втором квартале 2020 г. (-10,7% к соответствующему кварталу предыдущего года); при этом диапазон оценок довольно широк – от -6,0 до -16,9%. Дальше темпы спада будут постепенно уменьшаться, однако первым кварталом заметного роста, согласно консенсус-прогнозу, станет второй квартал следующего года, когда решающую роль сыграет эффект базы. Большинство прогнозистов полагают, что падение экономики продлится три-четыре квартала; однако два эксперта считают, что оно ограничится всего лишь одним кварталом.

**Таблица 2. Квартальные консенсус-прогнозы, 2020–2022 гг.**

Показатель	20Q2	20Q3	20Q4	21Q1	21Q2	21Q3	21Q4	22Q1
<b>Опрос (06-12.05.2020)</b>								
Реальный ВВП, год к году, % прироста	-10,7	-4,0	-2,8	-2,1	8,1	3,6	2,9	2,4
Индекс потребительских цен, год к году, % прироста	3,9	4,3	4,5	4,7	3,8	3,8	3,7	4,0
Ключевая ставка Банка России, % годовых	5,01	4,78	4,79	4,73	4,75	4,80	4,88	5,06
Курс доллара, руб./долл. (на конец периода)	76,4	74,8	73,3	71,8	72,3	71,5	71,9	70,3
Цена нефти Urals, долл./барр. (в среднем за период)	23,5	29,8	35,9	43,4	45,2	47,6	49,1	49,8
<b>Опрос (06-07.04.2020)</b>								
Реальный ВВП, год к году, % прироста	-8,1	-2,6	-1,1	-0,4	7,2	2,3	1,6	-
Индекс потребительских цен, год к году, % прироста	Н.д.	Н.д.	5,3	5,3	Н.д.	Н.д.	3,8.	-.
Ключевая ставка Банка России, % годовых	5,95	5,89	5,84	5,77	5,70	5,55	5,48	-
Курс доллара, руб./долл. (на конец периода)	79,5	76,4	74,3	71,6	72,2	71,1	71,1	-
Цена нефти Urals, долл./барр. (в среднем за период)	22,2	30,2	38,4	44,5	46,5	47,7	49,0	-

Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

# МОНИТОРИНГ

**ВНЕШНИЙ ДОЛГ  
И ЕГО РЕФИНАНСИРОВАНИЕ  
В УСЛОВИЯХ РЕЦЕССИИ**

Институт «Центр развития»  
Сергей Пухов



## Внешний долг и его рефинансирование в условиях рецессии

Согласно данным Банка России, в 2020 году объем погашения внешнего долга предприятий и банков сократится до 74 млрд долл. против 109 млрд долл. годом ранее. По нашим оценкам, с учетом ожидаемого пересмотра платежей в большую сторону, объем погашения в 2020 году может увеличиться в два раза по сравнению с текущей оценкой Банка России и составит 150 млрд долл. В условиях глобальной рецессии и увеличения склонности к безрисковым активам, рефинансировать внешний долг будет проблематично и задолженность вновь начнет снижаться.

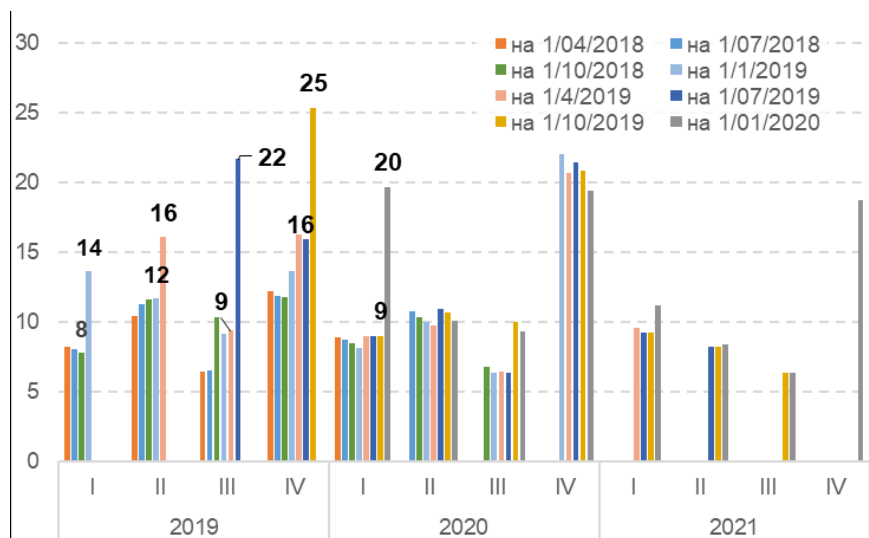
В первом квартале текущего года выплаты частного сектора по внешнему долгу, согласно графику платежей, составили 31 млрд долл., включая основной долг (28 млрд долл.) и проценты (более 3 млрд долл.). Объем плановых платежей в погашение внешнего долга предприятий (рис. 1) увеличился до 20 млрд долл., т.е. почти в полтора раза по сравнению с платежами за аналогичный период прошлого года. Погашение банковского сектора (рис. 2) практически не изменилось и составило чуть более 8 млрд долл. В первом квартале текущего года платежи в погашение внешнего долга частного сектора были традиционно пересмотрены в большую сторону – более чем в 2,5 раза по сравнению с предыдущей оценкой. Периодический пересмотр платежей приводил к увеличению планируемых объемов погашения внешнего долга предприятий в среднем в 1,9 раза за четыре последние квартала, а у банков еще больше – почти в 2,5 раза (рис. 1 и 2). Мы ожидаем, что примерно в таких же пропорциях могут возрасти предстоящие платежи текущего года. Согласно текущей оценке Банка России, объем погашения внешнего долга частного сектора в 2020 году составит 74 млрд долл.

против 109 млрд долл. годом ранее (рис. 3). Процентные выплаты за тот же период сократятся незначительно – до 13 млрд долл. (рис. 4). С учетом ожидаемого нами пересмотра графика платежей Банком России объем погашения может достигнуть 150 млрд долл., что в полтора раза превысит прошлогодние выплаты (таблица 1, вар. 2). При этом погашение долга предприятий возрастет до 110 млрд долл., а банков – до 39 млрд долл.

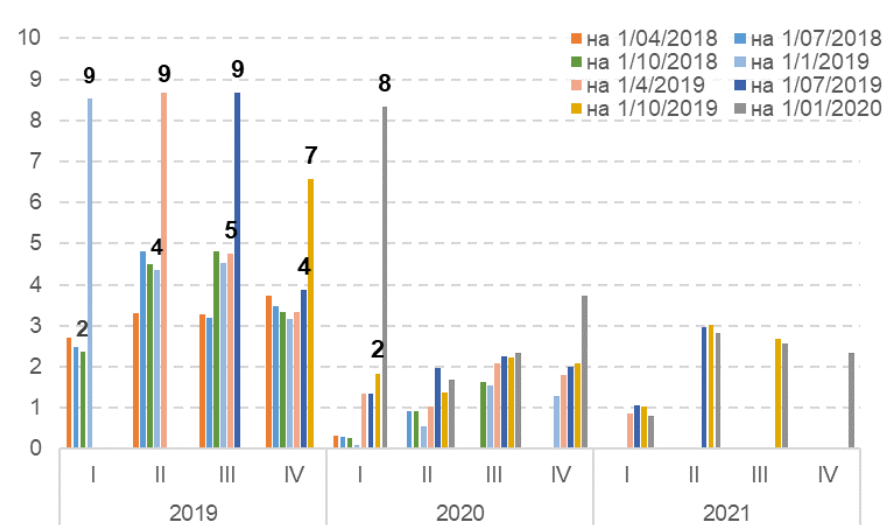
Часть платежей в погашение внешнего долга частный сектор рефинансирует за счет новых займов на внешнем рынке. Поэтому чистые выплаты могут быть значительно ниже. Так, например, по итогам прошлого года, согласно международной инвестиционной позиции по операциям с внешним долгом, предприятия смогли увеличить свою задолженность перед нерезидентами на 3 млрд долл. Другими словами, новые займы предприятий превысили погашение и российские компании впервые за несколько лет смогли полностью рефинансировать платежи по внешнему долгу (таблица 1). В отличие от реального сектора, банки лишь на 72% рефинансировали свои платежи (60% – по итогам 2018 года). В результате внешний долг частного сектора в конце 2019 года составил 407 млрд долл. (24% ВВП).

В условиях глобального кризиса, вызванного введением жестких карантинных мер из-за пандемии коронавирусной инфекции, мы ожидаем рост спроса на безрисковые активы. Доступность внешних займов для российских компаний и банков в этой ситуации резко снизится и в значительной степени будет зависеть от продолжительности карантинных мер в мире, а также способности российской экономики быстро восстановиться после снятия всех ограничений. За последние пять лет уровень рефинансирования внешнего долга со стороны банковской системы вырос с 22 до 72%, а у предприятий колебался в диапазоне 77–105%. При среднегодовом уровне рефинансирования 45 и 90% соответственно для банков и предприятий, внешний долг частного сектора в текущем году может сократиться до 319 млрд долл., т.е. примерно до уровня конца 2018 года.

**Рис. 1.** График погашения долга предприятий, млрд. долл.

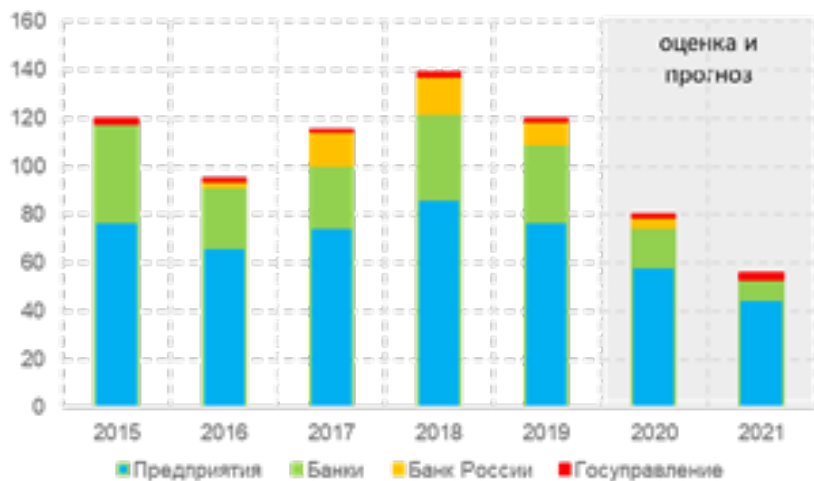


**Рис. 2.** График погашения долга банковской системы, млрд. долл.



Источники: Банк России, база данных CEIC, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

**Рис. 3.** График погашения, млрд. долл.



**Рис. 4.** График процентных выплат, млрд долл.



Источники: Банк России, база данных CEIC, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

**Таблица 1. Погашение внешнего долга, млрд долл.**

	2016	2017	2018	2019	2020	
	факт	факт	факт	факт	вар.1	вар.2
График погашения, млрд долл.	92	100	122	109	74	150
Банки	26	26	36	32	16	39
Предприятия	66	74	86	77	58	110
Чистое погашение, млрд долл.	31	20	24	6	15	33
Банки	16	17	14	9	9	22
Предприятия	15	3	10	-3	6	11
Рефинансирование, %	66	80	80	95	80	78
Банки	36	36	60	72	45	45
Предприятия	77	96	89	105	90	90
Внешний долг, млрд долл.	461	448	399	407	392	374
Банки	119	103	85	77	68	55
Предприятия	341	345	314	330	324	319

\* Оценка; вар. 1 – оригинальный график платежей, вар. 2 – с учетом последующего пересмотра графика платежей по оценке Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Источники: Банк России, база данных CEIC, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

# МОНИТОРИНГ

**ЕЖЕДНЕВНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
СТРЕСС-ИНДЕКС  
(DAILY ECONOMIC STRESS-INDEX, DESI)  
18 МАЯ 2020 Г.**

Институт «Центр развития»

## Ежедневный экономический стресс-индекс (Daily Economic Stress-Index, DESI)

Графики компонент по состоянию на 18 мая 2020 г.

### Компоненты Ежедневного экономического стресс-индекса (DESI)

№	Показатель / Краткое обозначение	Ед. измерения	Начальная дата	Источник(и)	Решающее правило
Товарные рынки					
1	Спотовая цена нефти Urals (Средизем- номорская) / Urals	Долл./барр.	01/01/1997	Refinitiv	$(MA7-MA91)/MA91 < -15$ Падение цены Urals больше чем на 15%
2	Спред между 3-х месячным фьючер- сом и спотовой ценой нефти Brent / Oil_FUT3m	%%	01/01/1997	Refinitiv	$(FUT3M-SPOT)/SPOT > 10$ Контанго больше 10%
Валютные рынки					
3	Номинальный эффективный курс ру- бля (по 12 основным валютам), индекс / NEER	$31/12/1999 =$ 100	01/01/1997	Refinitiv; Банк России 1	$(MA7-MA91)/MA91 < -5$ Ослабление рубля больше чем на 5%
4	Спред между 9-ти месячным форвард- ным и спотовым курсом рубля к доллару / USD_FWD9m	%%	29/03/2004	Refinitiv	$(FWD9M-SPOT)/SPOT > 7.5$ Контанго больше 7.5%
5	Спред между средними курсами прода- жи и покупки наличного доллара (г. Мо- сква) <sup>2</sup> / USD Cash	%%	27/01/2016	РосБизнесКон- салтинг	$X > 2$ Спред больше 2% от курса, средне- го между курсом покупки и курсом продажи

<sup>1</sup> По данным Банка России: а) курсы казахского тенге и украинской гривны к доллару США до 01/12/1998; б) веса 12 основных валют в товарообороте РФ за 2017 г.

<sup>2</sup> Из-за систематических «всплесков» в районе каждого Нового года значения с 27/12 каждого года по 9/01 следующего года заменяются на среднее между значением за две недели до каждого дня и значением на две недели позже. Скорректировать этот весьма значительный сезонный эффект с помощью каких-либо формализованных методов пока не представляется возможным, в частности, из-за короткой длины ряда.

№	Показатель / Краткое обозначение	Ед. измерения	Начальная дата	Источник(и)	Решающее правило
Фондовые рынки					
6	Индекс РТС, на закрытие /RTS	01/09/1995 = 100	01/09/1995	Московская Биржа	$(MA7-MA91)/MA91 < -15$ Падение индекса РТС больше чем на 15%
7	Индекс корпоративных облигаций, доходность к погашению, IFX-Cbonds YTM / IFX-Cbonds	% годовых	01/07/2003	Cbonds	$X > 10$ Доходность корпоративных облигаций превышает 10%
8	Индекс российских суверенных евро-облигаций, доходность к погашению, Euro-Cbonds Sovereign Russia YTM / Euro-Cbonds	% годовых	02/01/2008	Cbonds	$X > 5$ Доходность суверенных еврооблигаций превышает 5%
9	Кредитный дефолтный своп (CDS) по российским 1-летним гособлигациям / CDS_1Y	USD	15/06/2004	Refinitiv	$X > 125$ Цена CDS превышает 125 долл.
Процентные ставки					
10	Средневзвешенные фактические ставки по кредитам в рублях, предоставленным московскими банками (MIACR), 1 день / MIACR_1d	% годовых	03/01/1996	Банк России	$(MA7-MA91)/MA91 > 0.5$ Рост ставки MIACR-1 в 1,5 раза
11	Спред доходности 10-летних и 6-месячных государственных облигаций (кривая бескупонной доходности) / Yield Curve_10Y-6M	Процентные пункты	04/01/2003	Московская биржа; Банк России	$X < 0$ Наблюдается инверсная доходность кратко- и долгосрочных облигаций

№	Показатель / Краткое обозначение	Ед. измерения	Начальная дата	Источник(и)	Решающее правило
Банковский сектор					
12	Сальдо операций Банка России по предоставлению (+) / абсорбированию (-) ликвидности (на начало следующего дня) / BR_Saldo	Млрд руб.	01/10/2003	Банк России	$X < -250$ В Банк России за день должно поступить более 250 млрд руб. ранее выданных кредитов
13	Структурный дефицит (+)/ профицит (-) ликвидности (на начало следующего дня) / Banks_Structural liquidity balance	Млрд руб.	16/08/2007 <sup>3</sup>	Банк России	$X > 0$ и $DELTA28 > 450$ «Вливание» Банком России 450 млрд руб. за 28 дней в ситуации дефицита ликвидности
Реальный сектор					
14	Потребление электроэнергии (после устранения сезонности) <sup>4</sup> / RR_Freight Turnover	Млн МВт*ч	01/06/2007 <sup>5</sup>	Системный оператор ЕЭС	$(MA7-MA91)/MA91 < -0.01$ Падение потребления электроэнергии больше чем на 1%
15	Погрузка грузов на железнодорожный транспорт / El_Consumtion	% год к году	01/01/1997	Информационно-аналитический портал zdstat.ru	$MA7 < -3$ Падение погрузки грузов на ж/д транспорт больше чем на 3% год к году

<sup>3</sup> Официальные данные начинаются с 9/01/2017 г. Оценка для более ранних периодов рассчитывается на основе данных Банка России как сумма требований кредитных организаций к Банку России за вычетом суммарных требований Банка России к кредитным организациям. Требования кредитных организаций к Банку России складываются из остатков средств кредитных организаций на депозитах в Банке России и объемов в обращении (по рыночной стоимости) облигаций Банка России (ОБР), бескупонных облигаций Банка России (БОБР) и биржевого модифицированного РЕПО (БМР). Требования Банка России к кредитным организациям оцениваются как сумма кредитов, выданных Банком России (овернайт, ломбардных, выданных под обеспечение золотом, нерыночными активами или поручительства, а также кредиты без поручительства), плюс объемы операций репо (в рублях) и валютного свопа.

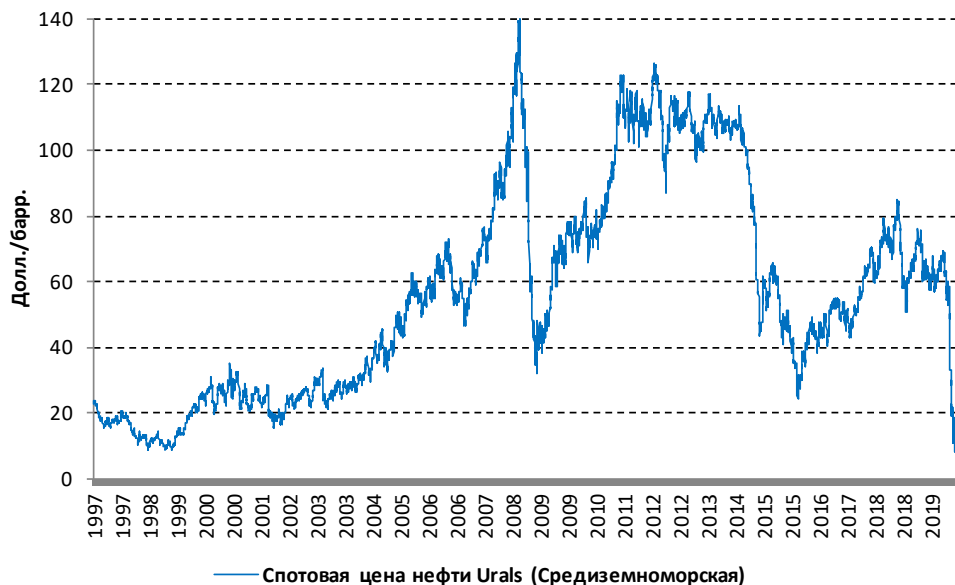
<sup>4</sup> Устранение сезонности проводится в два этапа: сначала с помощью уравнения регрессии делаются поправки на среднесуточную температуру и длину светового дня; затем из остатков этого уравнения сезонность устраняется с помощью процедуры DSA (См.: Ollech D. (2018). Seasonal Adjustment of Daily Time Series // Deutsche Bundesbank Discussion. Paper No 41/2018).

<sup>5</sup> В первоисточнике ряд по потреблению энергии начинается с 01/01/2000; до 25/10/2000 данные имеют большие пропуски и неправдоподобны. Однако с учетом имеющихся данных по температуре, начало расчетов приходится переносить на 01/06/2007.

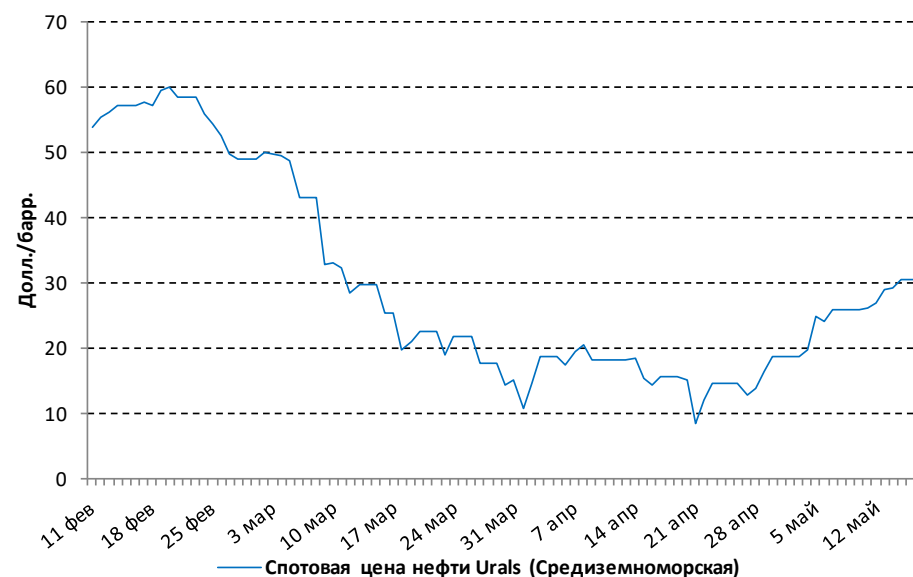
## Приложение. Динамика компонент Ежедневного экономического стресс-индекса DESI, 01 января 1997 г. – 18 мая 2020 г.

### 1. Спотовая цена нефти Urals (Средиземноморская), долл./барр.

Весь период



98 дней (14 недель)



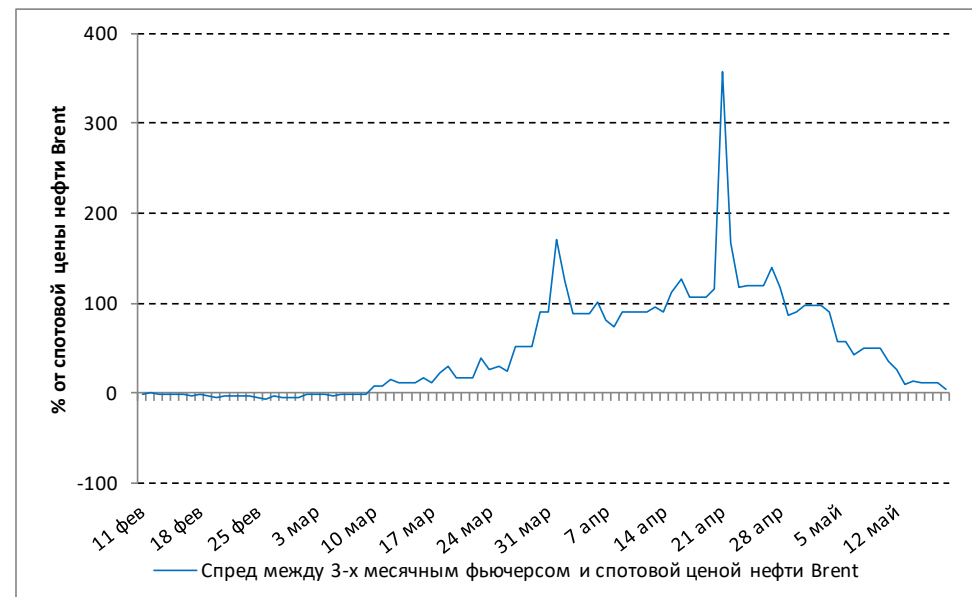
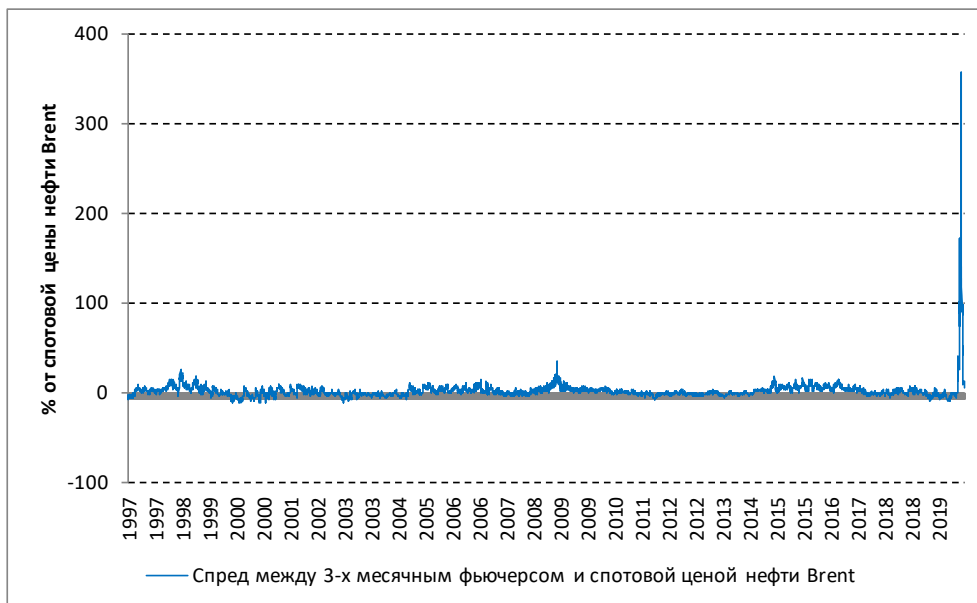
Источник: Refinitiv.



## 2. Спред между 3-месячным фьючерсом и спотовой ценой нефти Brent, в % от спотовой цены нефти Brent

Весь период

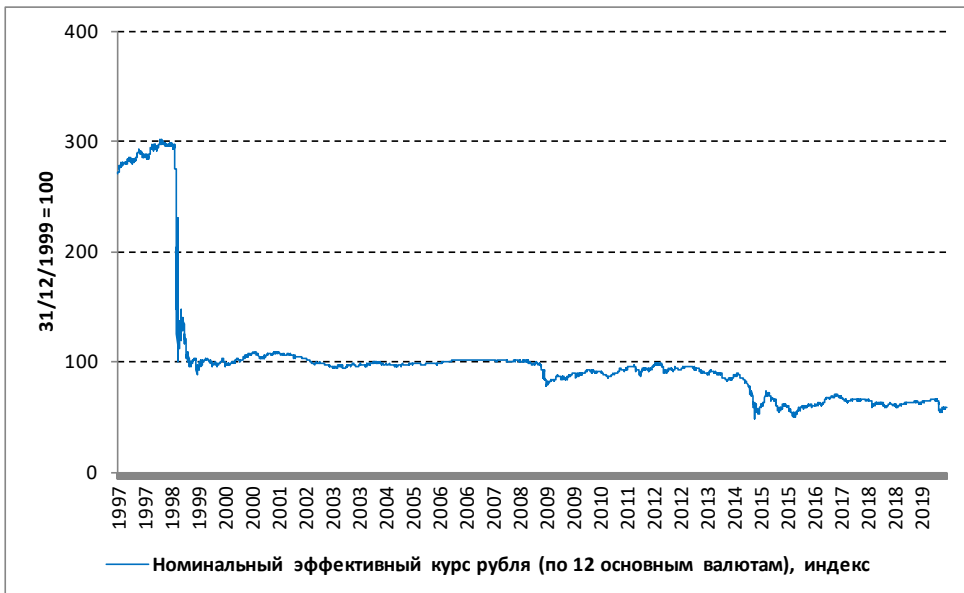
98 дней (14 недель)



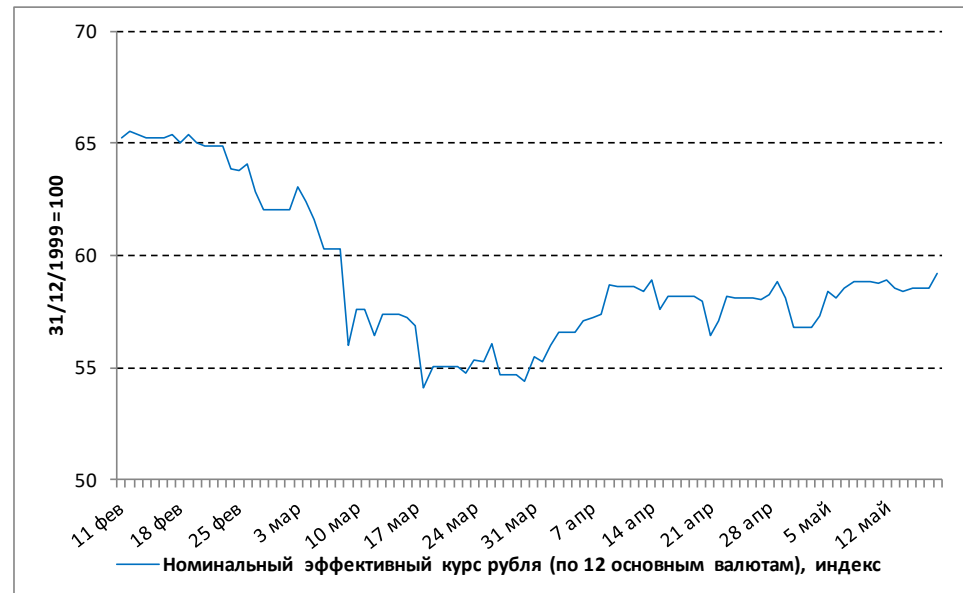
Источник: Refinitiv. Рассчитано: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

### 3. Номинальный эффективный курс рубля (по 12 основным валютам), индекс (31/12/1999 = 100)

Весь период



98 дней (14 недель)

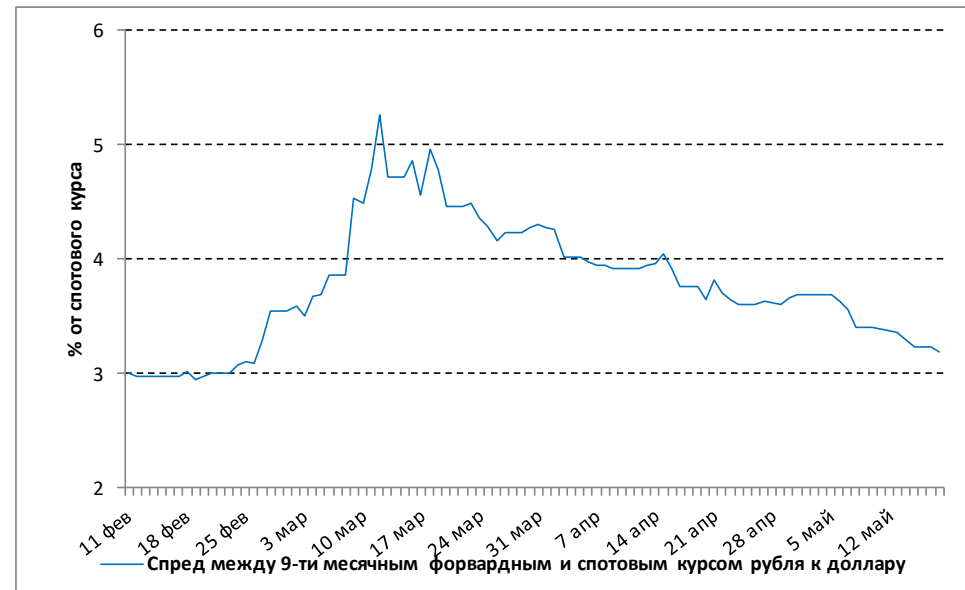
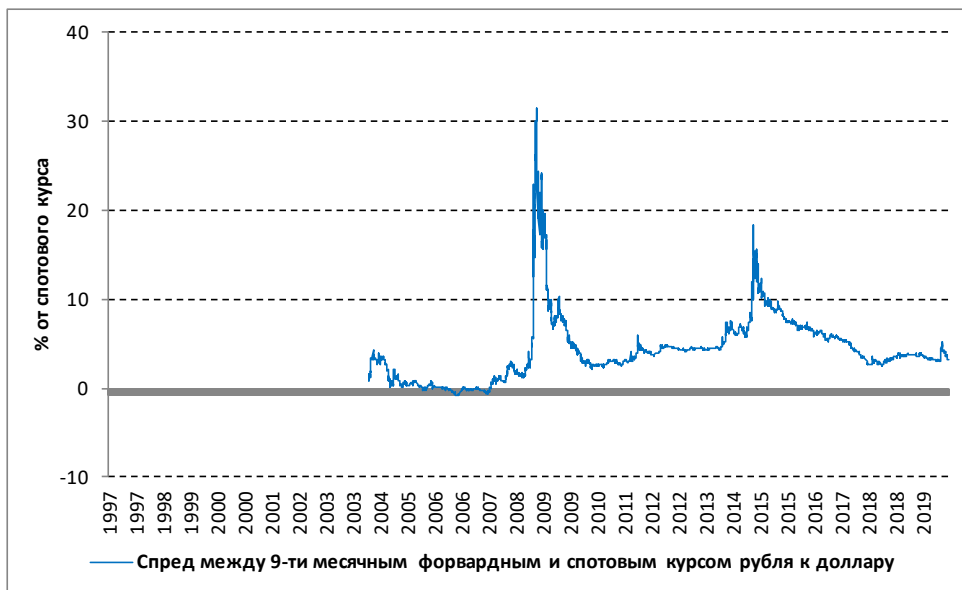


Источник: Refinitiv; Банк России. Рассчитано: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

#### 4. Спред между 9-месячным форвардным и спотовым курсом рубля к доллару, в % от спотового курса

Весь период

98 дней (14 недель)

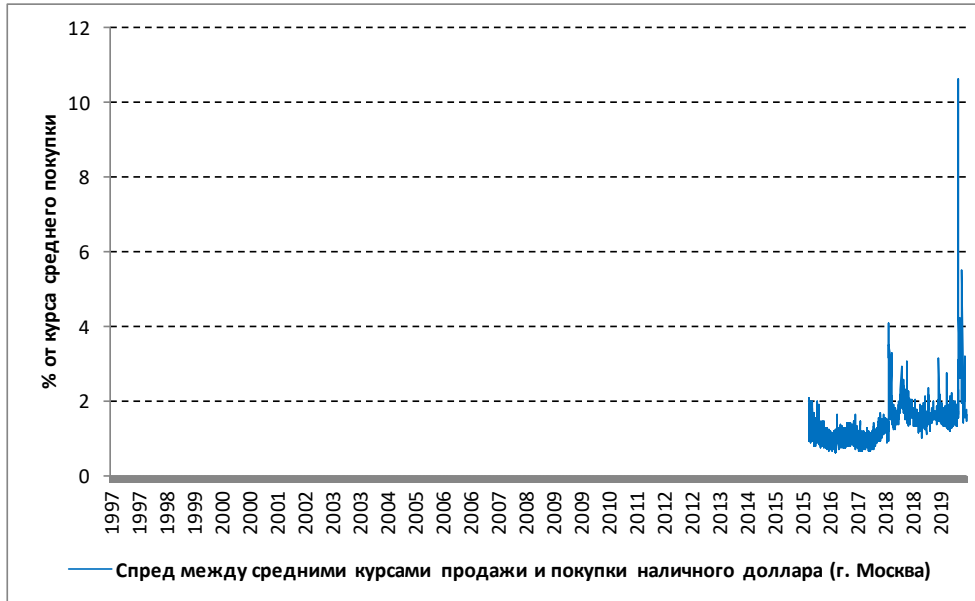


Источник: Refinitiv. Рассчитано: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

### 5. Спред между средними курсами продажи и покупки наличного доллара (г. Москва), в % от курса среднего покупки

Весь период

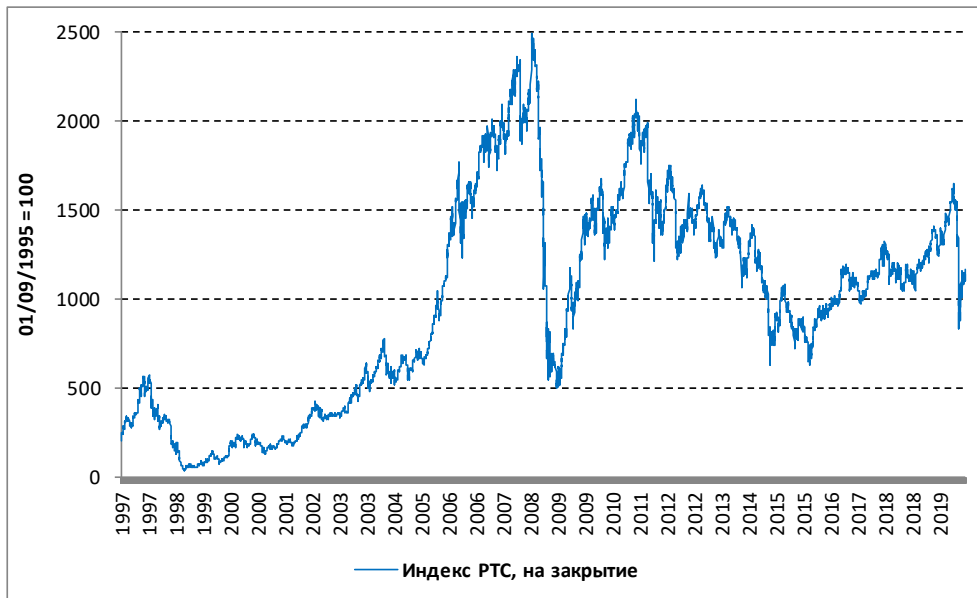
98 дней (14 недель)



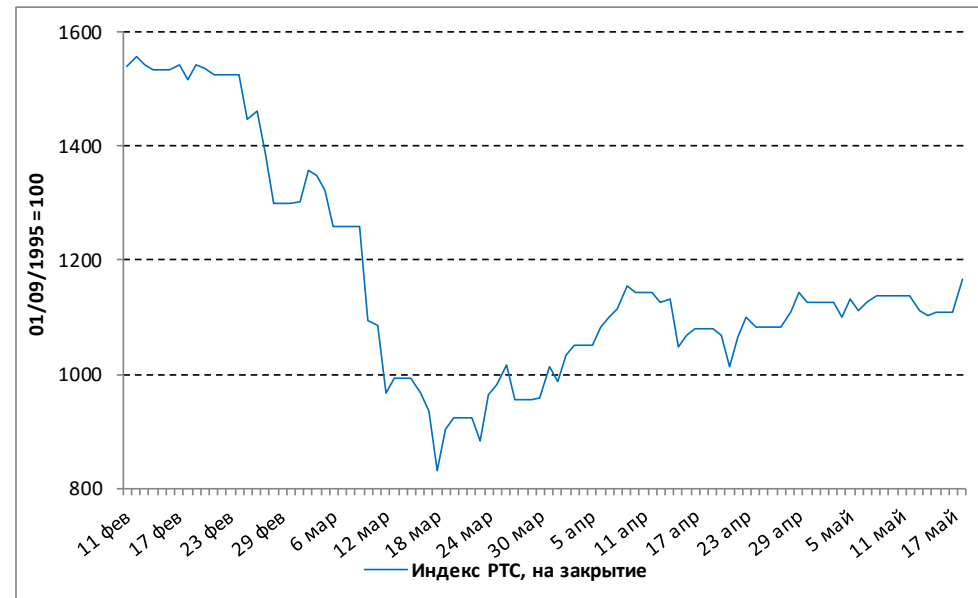
Источник: РосБизнесКонсалтинг. Рассчитано: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

## 6. Индекс РТС, на закрытие (01/09/1995 = 100)

Весь период



98 дней (14 недель)

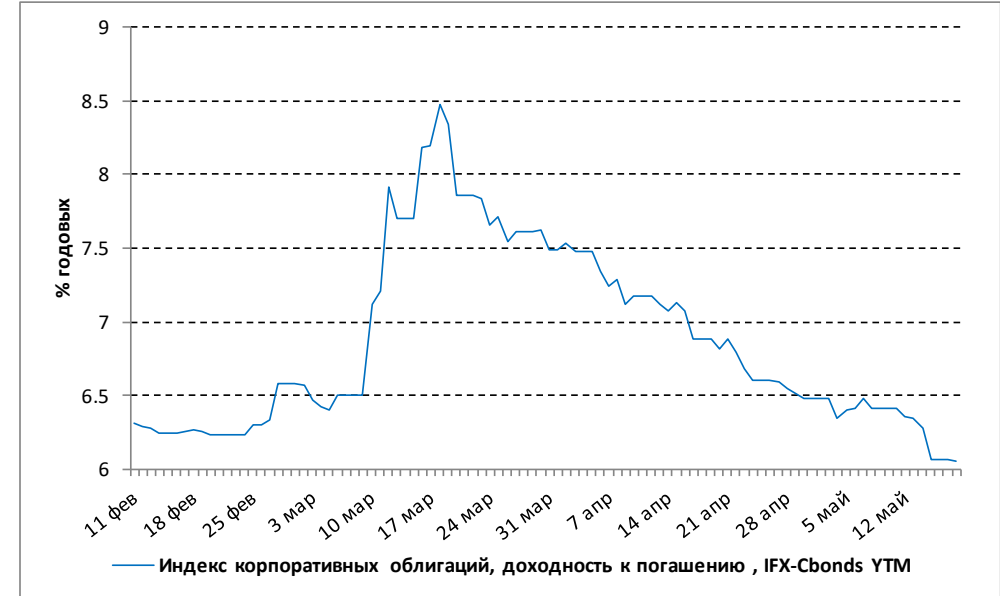


Источник: Московская Биржа.

### 7. Индекс корпоративных облигаций, доходность к погашению, IFX-Cbonds YTM, в % годовых

Весь период

98 дней (14 недель)

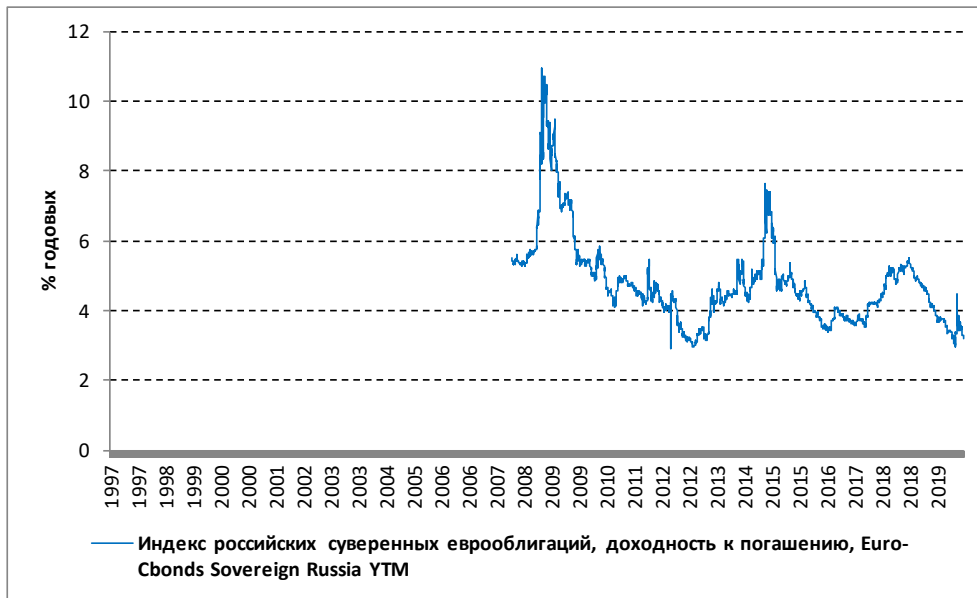


Источник: Cbonds.

### 8. Индекс российских суверенных еврооблигаций, доходность к погашению, Euro-Cbonds Sovereign Russia YTM, в % годовых

Весь период

98 дней (14 недель)

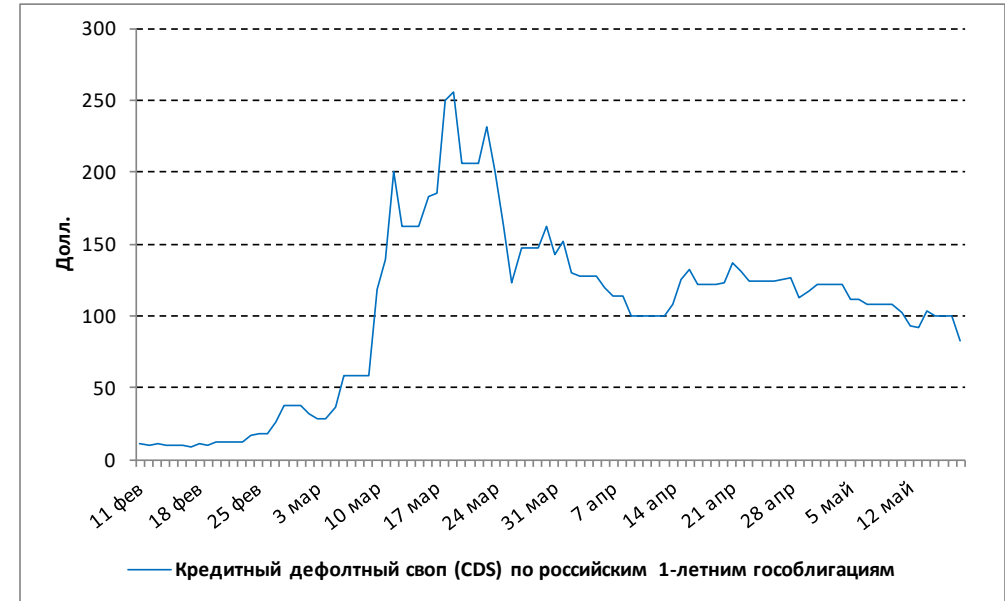
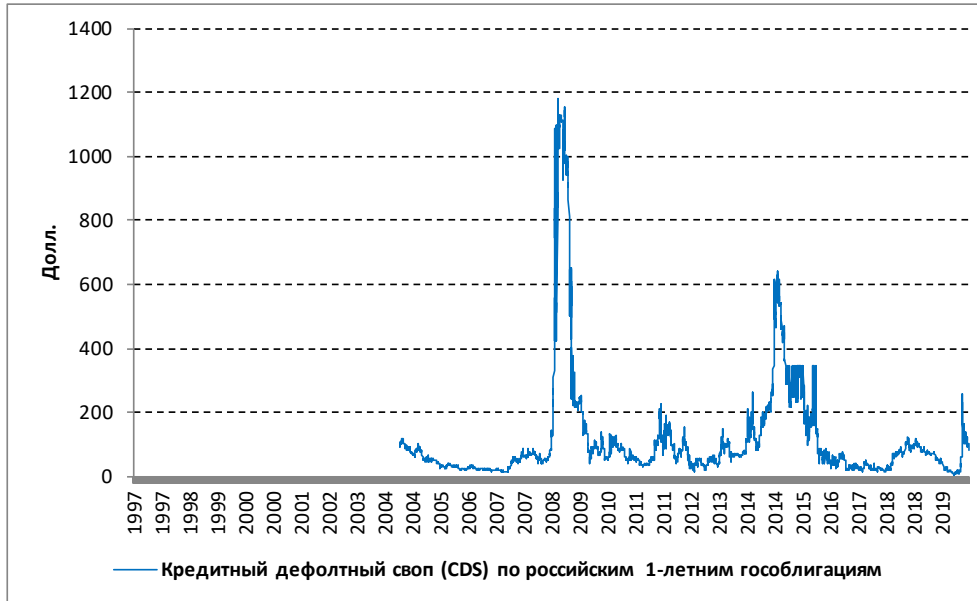


Источник: Cbonds.

### 9. Кредитный дефолтный своп (CDS) по российским 1-летним гособлигациям, USD

Весь период

98 дней (14 недель)



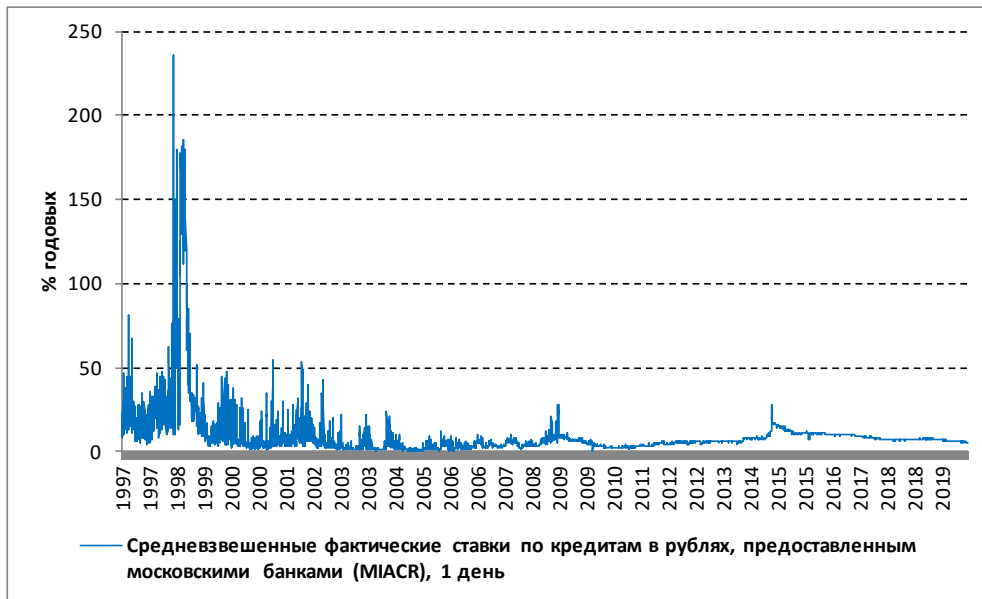
Источник: Refinitiv.



### 10. Средневзвешенные фактические ставки по кредитам в рублях, предоставленным московскими банками (MIACR), 1 день, в % годовых

Весь период

98 дней (14 недель)



Источник: Банк России.

### 11. Спред доходности 10-летних и 6-месячных государственных облигаций (кривая бескупонной доходности), процентные пункты

Весь период

98 дней (14 недель)

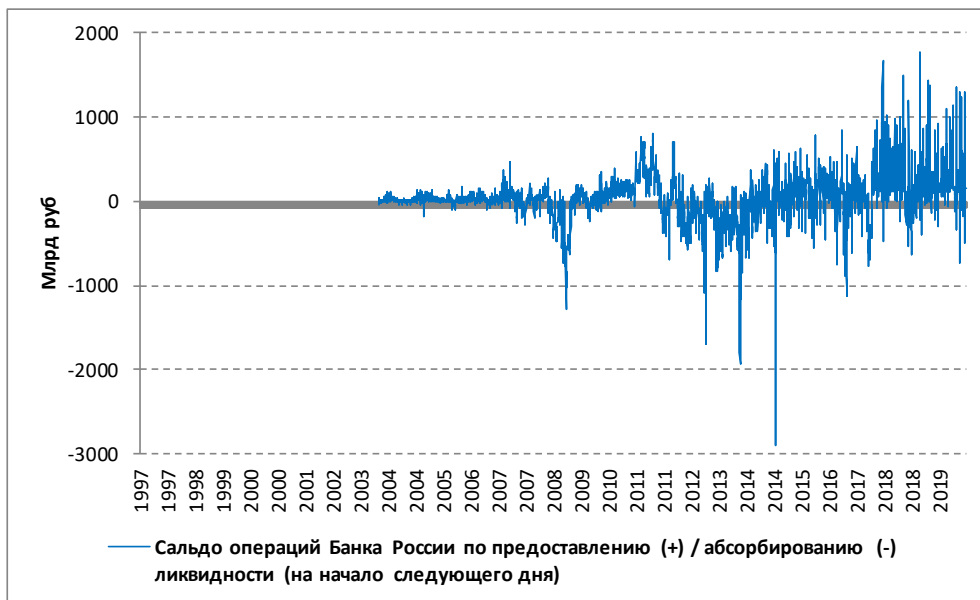


Источник: Московская биржа; Банк России. Рассчитано: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

## 12. Сальдо операций Банка России по предоставлению (+) / абсорбированию (-) ликвидности (на начало следующего дня), млрд руб.

Весь период

98 дней (14 недель)

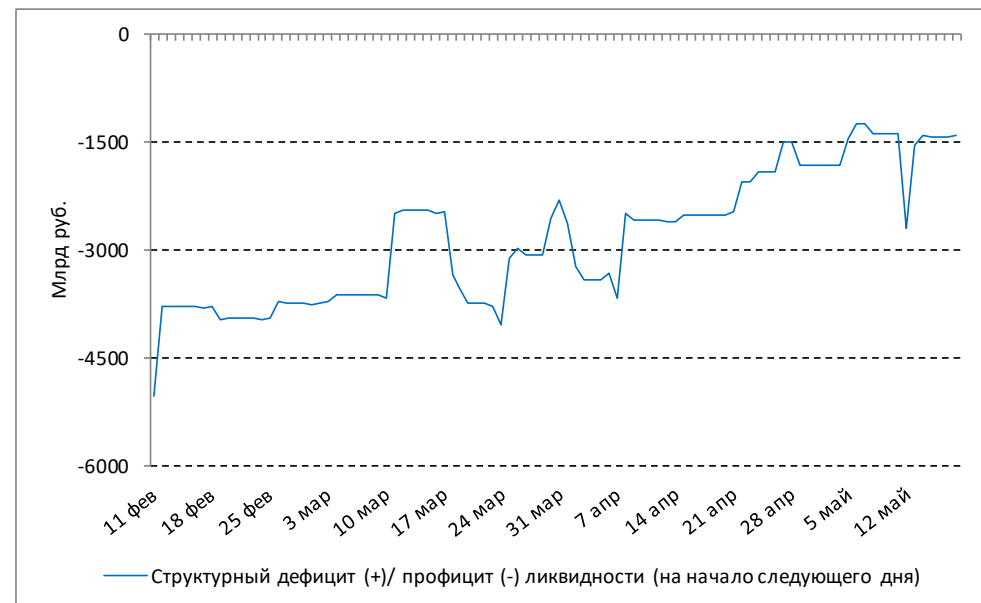
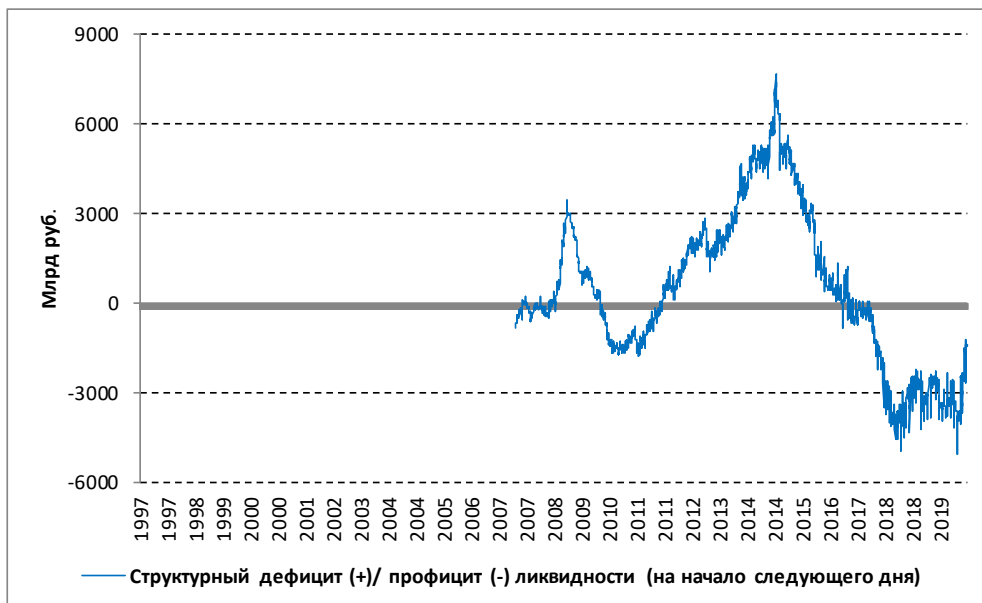


Источник: Банк России.

### 13. Структурный дефицит (+)/ профицит (-) ликвидности (на начало следующего дня), в % годовых

Весь период

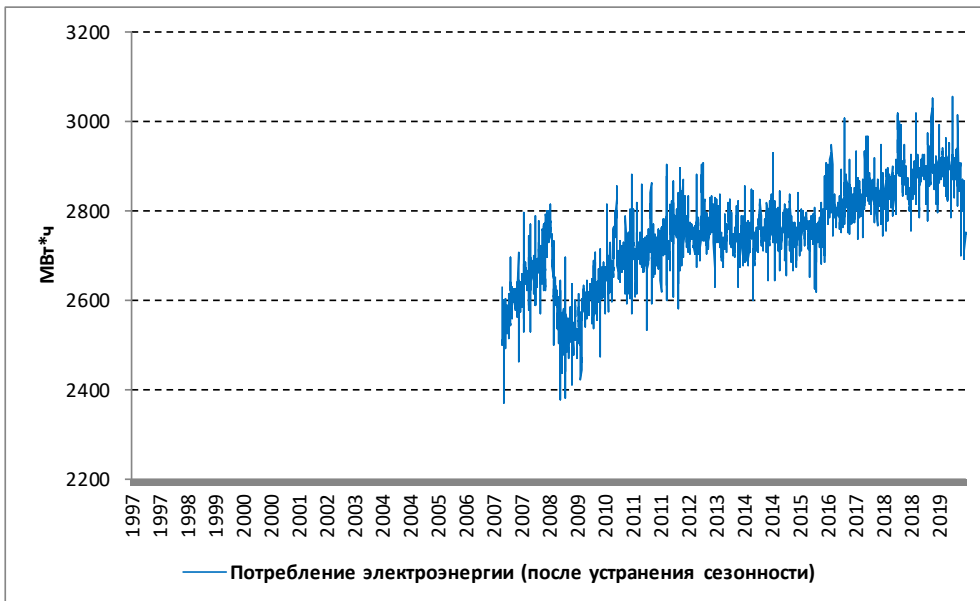
98 дней (14 недель)



Источник: Банк России.

### 14. Потребление электроэнергии (после устранения сезонности), млн МВт\*ч

Весь период



98 дней (14 недель)

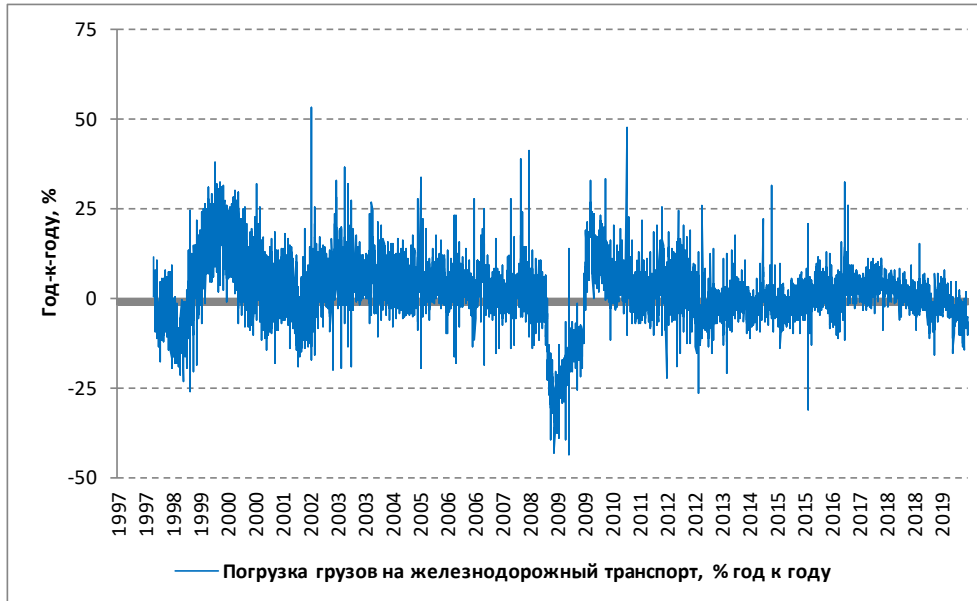


Источник: Системный оператор ЕЭС. Рассчитано: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

### 15. Погрузка грузов на железнодорожный транспорт, в % год к году

Весь период

98 дней (14 недель)



Источник: Информационно-аналитический портал [zdstat.ru](http://zdstat.ru). Рассчитано: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

# МОНИТОРИНГ

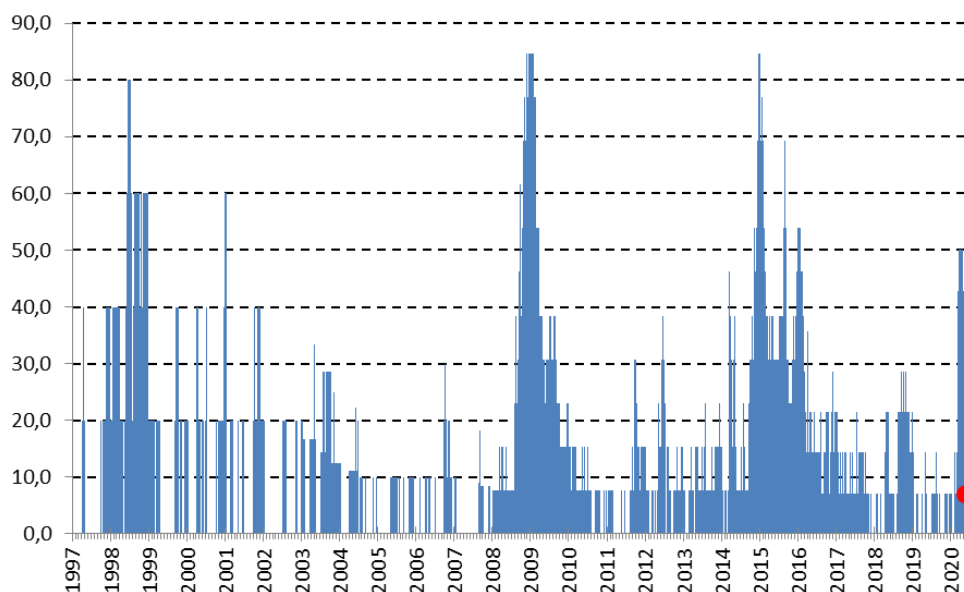
**ЕЖЕДНЕВНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
СТРЕСС-ИНДЕКС  
(DAILY ECONOMIC STRESS-INDEX, DESI)  
19 МАЯ 2020 Г.**

Институт «Центр развития»  
Сергей Смирнов, Степан Смирнов

## ЕЖЕДНЕВНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СТРЕСС-ИНДЕКС DESI (DAILY ECONOMIC STRESS-INDEX) 19 МАЯ 2020 Г.

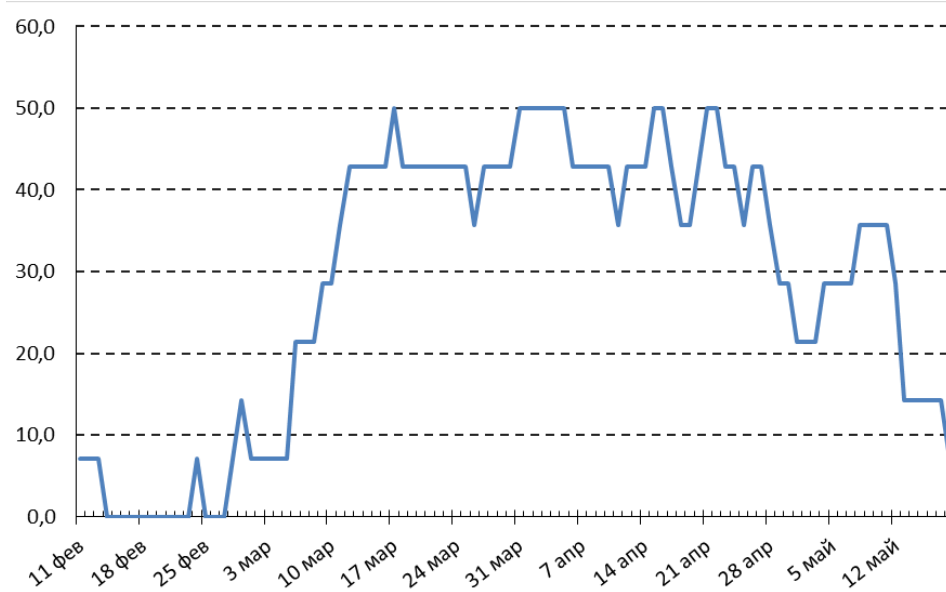
По итогам недели с 12 по 18 мая 2020 г. сводный индикатор D-DESI снизился до 7,1% (см. рис. 1 и 2). Таким образом, шок, возникший в первой декаде марта в связи с началом пандемии COVID-19 и выходом России из сделки ОПЕК+, фактически исчерпал себя. Практически все индикаторы, отражающие состояние финансовых рынков, не подают дополнительных сигналов тревоги; это означает, что участники рынков не видят оснований для дополнительной негативной переоценки рисков. Более того, многие показатели или уже фактически вернулись к своим дошоковым значениям, или, во всяком случае, оттолкнулись от «дна» (как индекс РТС и валютный курс). Особо следует отметить нормализацию ситуации на рынке нефти, где контанго ослабло до более или менее обычных значений, которые уже не сигнализируют о беспрецедентно низком спросе на нефть. При этом в российском банковском секторе по-прежнему сосредоточена значительная ликвидность; ни о каком ее дефиците, характерном для периодов экономического спада, и речи нет.

Рис. 1. Динамика ежедневного экономического стресс-индекса D-DESI



Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Рис. 2. Сто дней ежедневного экономического стресс-индекса D-DESI



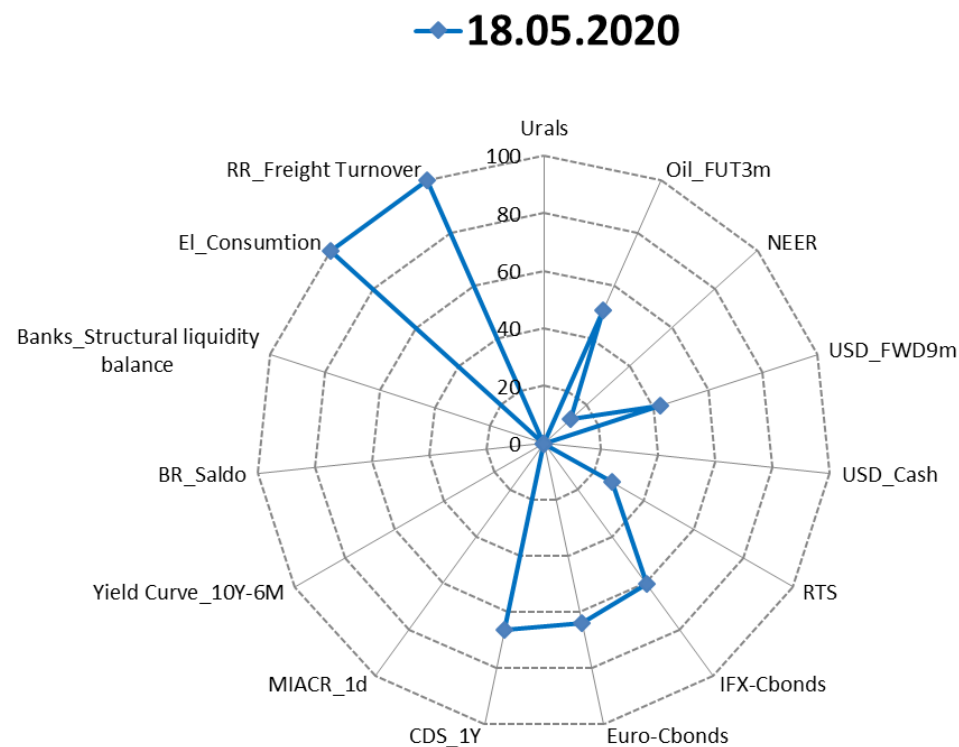
Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.



Тем не менее в сфере железнодорожных внутрироссийских грузоперевозок ситуация остается напряженной: на прошедшей неделе их объем оказался на 5,1% ниже, чем за год до этого. Примерно на 4,9% по сравнению с прошлогодним уровнем сократилось потребление электроэнергии (после корректировки на температурный и календарный факторы), что тоже указывает на падение экономической активности.

Эпицентр нынешнего кризиса явно находится в реальном секторе, в первую очередь пострадавшем от российского и общемирового локдауна. Вопросы о том, сколько времени займет и к чему приведет намечающееся по всему миру смягчение карантинных мер (в том числе, не возникнет ли из-за этого вторая волна эпидемии); как долго предпринимательский сектор будет восстанавливать объемы производства; не ударит ли «рикошетом» кризисная волна, поднятая спадом в реальном секторе, по финансовому сектору, – остаются открытыми.

Рис. 3. Ежедневный экономический стресс-индекс R-DESI



Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

# МОНИТОРИНГ

## КОРОНАВИРУС И БАЛАНС МИРОВОГО РЫНКА НЕФТИ

Салихов Марсель

## Удар по спросу

Ограничения на экономическую активность, введенные практически всеми странами в рамках борьбы с пандемией, привели к наиболее серьезному обвалу спроса на нефть в современной истории. По текущим оценкам Международного энергетического агентства<sup>1</sup>, спрос на нефть во II квартале 2020 года сократится на 23% г/г. В апреле мировой спрос на нефть снизился на 24% за счет сокращения авиаперелетов на 80% (г/г), дорожный трафик – примерно на 25% (г/г), объем морских перевозок – на 20% (г/г). Наиболее заметно снизится спрос в странах ЕС, США и в Индии. В целом по году снижение спроса может составить 8-9%, в зависимости от скорости выхода стран из карантина и изменения поведения потребителей. Восстановление будет носить постепенный характер – ожидается, что даже в декабре спрос будет ниже на 2,5-3% ниже уровня 2019 года.

На транспортный сектор приходится свыше двух третей глобального спроса на нефтепродукты, доля нефтехимии, второй по объемам потребления нефтепродуктов отрасли, составляет лишь 12%. Поэтому ограничения на мобильность и перемещения, закрытие ряда секторов экономики влияет непосредственным образом на спрос на основные нефтепродукты, а значит – и нефть.

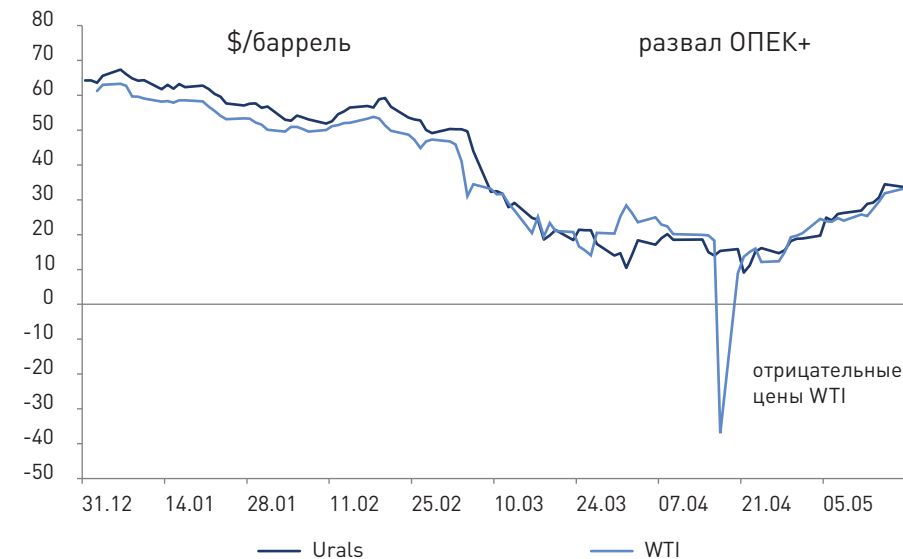
Беспрецедентный обвал спроса привел к снижению мировых цен на нефть до рекордно низких уровней. В 20-х числах апреля цены на российскую нефть Urals опустились до \$9-10 за баррель, нефтяной фьючерс на нефть WTI торговался по отрицательным ценам, впервые в истории. Однако уже в мае началось быстрый рост цен на нефть. Во второй половине мая цена Urals практически достигла \$35 за баррель, цена WTI превысила \$30.

Существует две основные причины быстрого роста цен на нефть в последние недели. Во-первых, началось восстановление спроса в странах, которые стали постепенно снимать карантинные ограничения. В частности, в США спрос на нефтепродукты вырос в пер-

вые недели мая примерно на 20% по сравнению с апрельскими минимумами. Наиболее быстрыми темпами стал восстанавливаться спрос на бензин. По всей видимости, потребители, обеспокоенные собственной безопасностью, больше стали использовать личные автомобили и меньше пользоваться общественным транспортом. Хотя последствия пандемии могут привести к структурным изменениям с точки зрения спроса на нефть, эти эффекты носят далеко не однозначный характер и, скорее всего, динамика восстановления спроса на разные нефтепродукты будет неоднородной. В наименьшей степени пострадает спрос на бензин, в наибольшей – спрос на авиационный керосин. Однако очевидно, что в апреле наблюдался минимум мирового спроса на нефть, а в мае началось его постепенное восстановление.

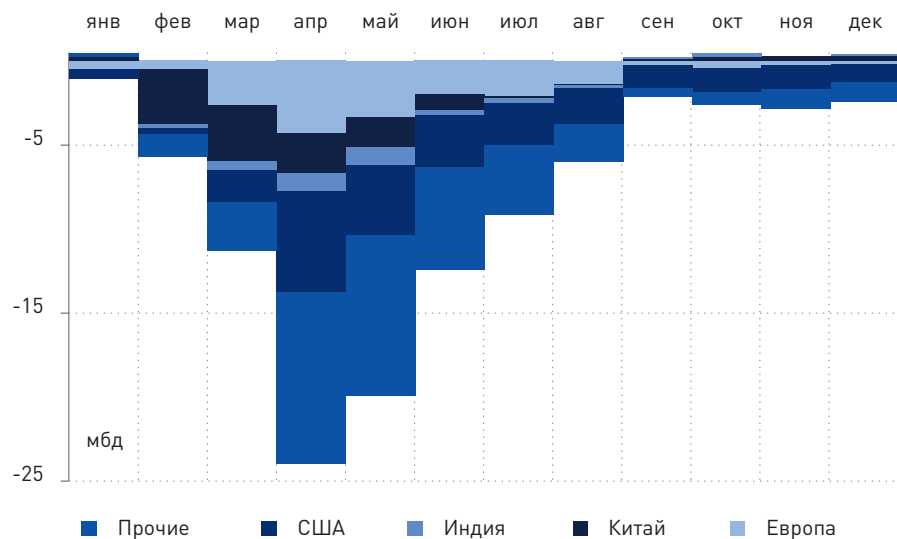
Другим важным фактором для сокращения дисбаланса стало начало действия соглашения ОПЕК++ с 1 мая.

**Рисунок 1.** Динамика цен на нефть в 2020 году, 1 января – 18 мая



Источник: Refinitiv

<sup>1</sup> IEA Oil Market report – May 2020.

**Рисунок 2.** Изменение спроса на нефть в 2020 году


Источник: МЭА (IEA Oil Market report – May 2020)

### Ограничения на добычу

Для сохранения рыночного баланса ключевые страны-производители в апреле 2020 г. договорились о сокращении добычи нефти в мае-июне 2020 г. на 7,3 млн. барр./сутки (далее – мбд) относительно уровня I квартала 2020 года. Россия взяла на себя обязательство сократить добычу на 1,9 мбд в течение мая-июня по сравнению с I кварталом. В середине мая российская нефтедобыча составила 8,75 мбд, то есть уровень выполнения обязательств превысил 85%. Кроме того, ряд производителей (Саудовская Аравия, Кувейт, ОАЭ) взяли на себя дополнительные добровольные обязательства, из которых 1 мбд приходится на Саудовскую Аравию. Общее сокращение предложений на мировом рынке в мае можно оценить примерно в 13 млн. барр./сутки, из которых около 9 млн. барр./сутки приходится на страны соглашения ОПЕК+.

Даже в странах, которые не имеют формальных обязательств, в первую очередь, в США и Канаде, добыча сокращается беспрецедентными темпами. С начала до середины марта добыча нефти в

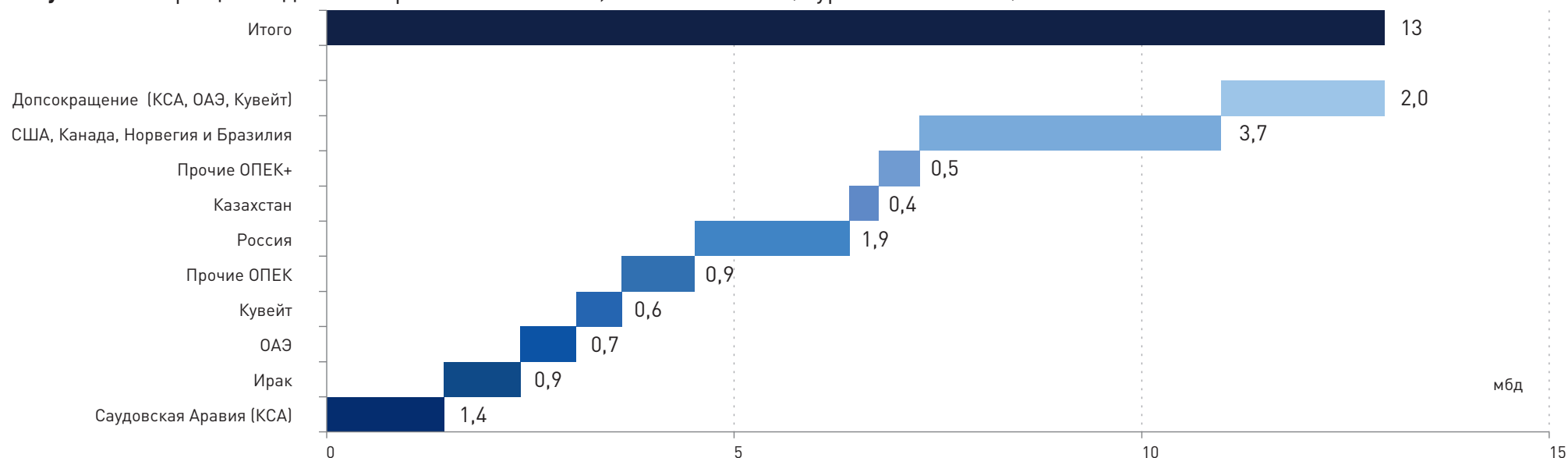
США, согласно еженедельным оценкам EIA, упала практически с 13,1 до 11,6 мбд из-за резкого сокращения буровой активности, а также добровольного свертывания добычи нефтяными компаниями. Текущие цены на нефть не покрывают операционные издержки, и компании вынуждены закрывать отдельные скважины. За последние 2,5 месяца количество активных буровых установок в США сократилось на 62%. Текущий уровень буровой активности в США является минимальным за всю историю наблюдений (с 40-х годов). Добыча нефти в Канаде сократилась за последние 2 месяца на 0,3 мбд. Ряд компаний столкнулись с заражением коронавирусом своих работников на производственных площадках и были вынуждены дополнительно сокращать добычу. Из крупных производителей это затронуло в первую очередь Ирак. Все это способствовало сокращению объема предложений на мировом рынке.

### Баланс рынка

Если возникает большой дисбаланс спроса и предложения, как это происходит сейчас, то хранилища это основной механизм, позволяющий сбалансировать рынок. При избытке предложения по сравнению со спросом, добытая нефть, которая не нашла покупателя, может быть закачана в хранилища. Это позволяет избежать неконтролируемого удара по добыче.

Проблемы начинают усиливаться, если заканчиваются свободные мощности по хранению. Это означает, что падение спроса должно транслироваться в снижение добычи. Цена на нефть выступает тем самым инструментом, который вынуждает производителей сокращать добычу. Чем ниже текущая цена, тем сильнее давление на производителей. Если издержки вывода из эксплуатации велики или если производитель рассматривает текущую ситуацию как кратковременную и он имеет финансовые ресурсы, то он может оказаться не готов заплатить за то, чтобы избавиться от уже добытой нефти. Это приводит к тому, что цены на товар становятся отрицательными. Именно дефицит доступных свободных хранилищ в Кушинге (Оклахома) привел к отрицательным ценам на фьючерс WTI.

**Рисунок 3.** Сокращение добычи в рамках «ОПЕК++», май-июнь 2020 (к уровню I кв. 2020)



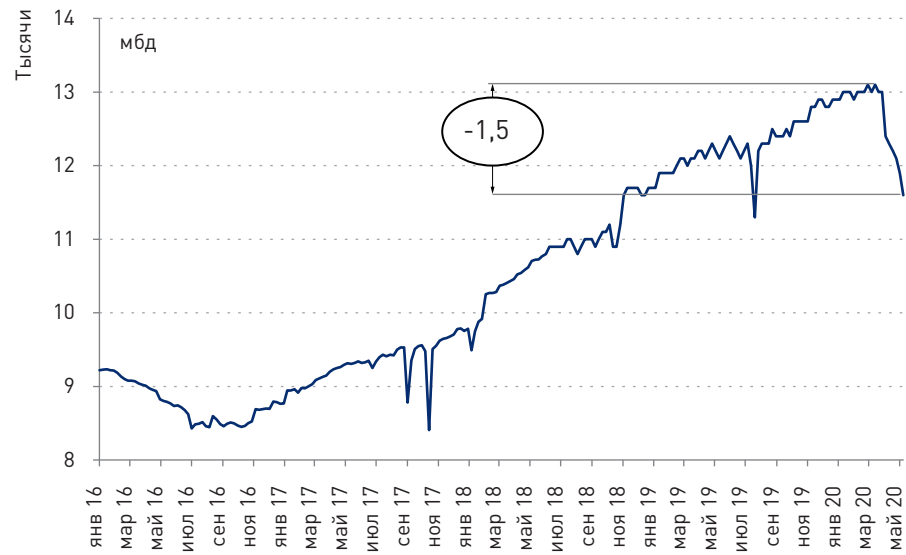
Источник: ОПЕК, IEA, EIA

Однако текущая ситуация на мировом рынке нефти указывает на то, что сценарий «переполнения» хранилищ является маловероятным. Постепенное восстановление спроса по сравнению с апрельскими минимумами, а также резкое сокращение предложений в мае сократили темпы заполнения хранилищ. В ближайшие месяцы запасы нефти будут увеличиваться из-за того, что все еще сохраняется превышения предложения над спросом, однако этот процесс носит контролируемый характер. Об этом в частности, свидетельствует сокращение нефти в так называемых «плава-

ющих запасах», то есть в нефтяных танкерах. Подобный способ хранения является наиболее дорогостоящим, поэтому участники рынка используют его в отсутствие иных альтернатив.

Ключевым риском для мирового нефтяного рынка в краткосрочной перспективе является не физическое переполнение хранилищ, а дефицит мощностей на отдельных локальных рынках и недоступность свободных хранилищ (в т.ч. из-за сложной логистики или нежелании собственников предоставлять такие мощности для использования третьими лицами).

**Рисунок 4.** Добыча нефти в США (еженедельные данные), 2016-2020



Источник: EIA

# МОНИТОРИНГ

## ИЗМЕНИЛОСЬ ЛИ ДОВЕРИЕ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ

Центр исследований гражданского  
общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ  
Ирина Мерсиянова

## Изменилось ли доверие в российском обществе во время пандемии

Как россияне оценивают сегодня уровень доверия людей друг к другу и готовность объединяться во время кризиса, вызванного пандемией, и как это доверие будет трансформироваться в ближайшем будущем? С тем чтобы определить ведущую к успеху тактику и стратегию противостояния социальным и экономическим последствиям пандемии COVID-19, необходим анализ уровня доверия, ответственности россиян, их готовности объединяться и помогать друг другу, о чем достоверно нам могут рассказать лишь беспристрастные к человеческим эмоциям цифры.

Отправной точкой анализа феномена доверия в российском обществе во время пандемии являются данные 2012 телефонных интервью, проведенных по всероссийской репрезентативной выборке с 1 апреля по 3 мая 2020 года в рамках мониторинга состояния гражданского общества, который проводится Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ с 2006 года.

В 2020 году, в разгар социальных ограничений в обществе, четверть респондентов (26%), отвечая на вопрос: «Как Вы считаете, большинству людей можно доверять, или в отношениях с людьми следует быть осторожными?», заявили, что большинству людей можно доверять (рис.1). Тех, кто выбрал вариант «в отношениях с людьми следует быть осторожными», оказалось значительно больше — 67%. Затруднились ответить на этот вопрос 7%.

При оценке этих результатов необходимо принимать во внимание, что на доверие как на феномен «социального клея» в обществе влияет не только положительная или отрицательная установка граждан сама по себе, но и целый комплекс факторов, таких как ресурсность человека, совокупность окружающих его социокультурных условий и т.д.

Рис.1 — Как Вы считаете, большинству людей можно доверять, или в отношениях с людьми следует быть осторожными?

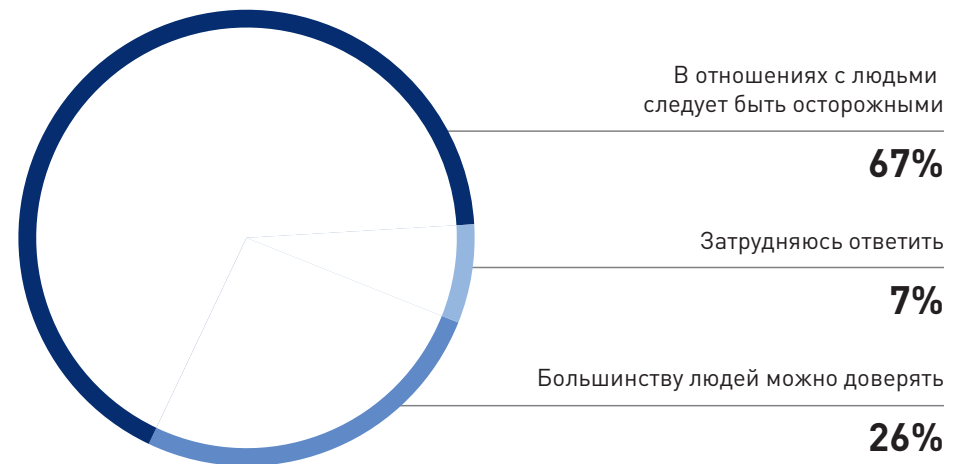
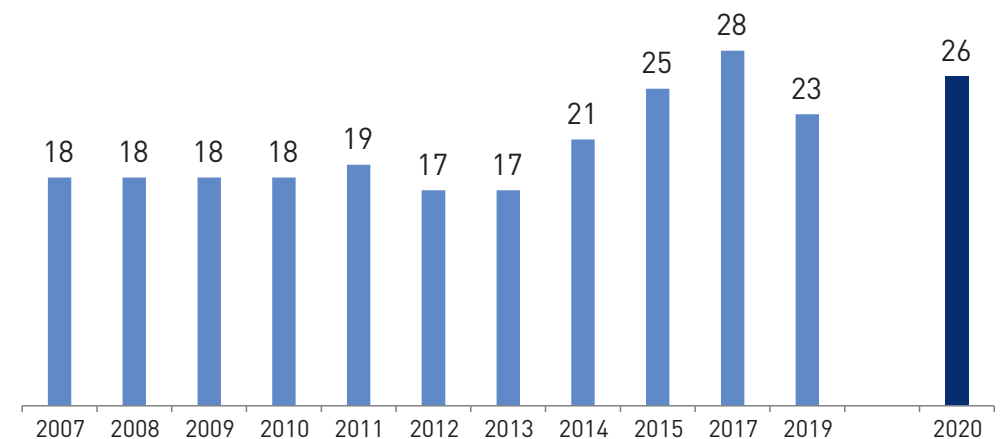


Рис.2 — Процент опрошенных, выбравших вариант «большинству людей можно доверять», по годам

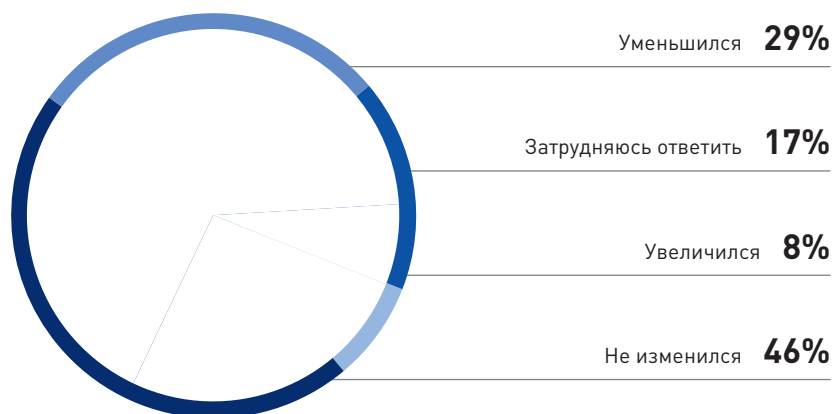




За весь период наблюдений в рамках мониторинга доля респондентов, полагающих, что большинству людей можно доверять, находилась в интервале 17–19% вплоть до 2014 года (рис. 2), после чего начал наблюдаться устойчивый рост наряду с ростом патриотических настроений в российском обществе. И за последние 5 лет данный показатель находился в интервале 21–28%. По сравнению с замером 2017 года уровень доверия к людям в целом снизился в 2019 году на 5 п. п. (с 28% до 23%), а в данный момент времени лишь немного уступил замеру с максимальным результатом за все годы мониторинга.

Можно прийти к выводу, что показатели обобщенного доверия в нашей стране на сегодняшний день, в непростых условиях самоизоляции не изменились. Но при этом треть россиян (29%) полагает, что за последний месяц уровень доверия людей друг к другу уменьшился (рис. 3), у 17% россиян ответ на этот вопрос вызвал затруднения. Каждый пятый россиянин (24%) стал за последний месяц более настороженно относиться к окружающим его незнакомым людям.

**Рис. 3 — По Вашим ощущениям, за последний месяц уровень доверия людей друг к другу увеличился, уменьшился или не изменился?**



**Рис.4 — Готовы или не готовы Вы лично помочь незнакомым людям, оказавшимся на самоизоляции в решении их бытовых проблем – деньгами, вещами, личным участием? (% от опрошенных в целом и по группам)**



Исследование показало, что показатели доверия на дальней социальной дистанции уменьшаются пропорционально снижению возраста респондентов, как среди мужчин, так и среди женщин. Определенное влияние оказывает тип населенного пункта — чуть выше, чем в целом по выборке показатели в городах с населением от 500 тыс. до 1 млн жителей (71% против 67%), а также в городах от 100 до 250 тыс. жителей (73%), и 70% жителей в городах с населением менее 50 тыс. говорят о том, что большинству людей можно доверять. Однако не следует находиться в плену стереотипов, считая, что чем меньше жителей проживает в населенном пункте, тем больше они доверяют друг другу в силу более благоприятных условий для добрососедства: в мегаполисах проживает больше высокообразованных людей с более высокой ресурсобеспеченностью, что оказывает влияние на их установки, связанные с доверием.

В условиях самоизоляции у ряда россиян возникла вынужденная необходимость прибегать к помощи для решения бытовых вопросов, а изучение феномена доверия сквозь призму практик о готовности общества оказать такую помощь — интересная исследовательская задача.

Если говорить о связи доверия на дальней социальной дистанции и готовности помогать, то среди «доверяющих» россиян существенно больше доля тех, кто готов помогать незнакомым нуждающимся людям, оказавшимся в условиях самоизоляции (рис. 4). Также мы видим, что среди россиян, которые полагают, что в отношениях с людьми следует быть осторожными, больше доля тех, кто не готов помогать незнакомым людям, оказавшимся в условиях самоизоляции (36% против 25%).

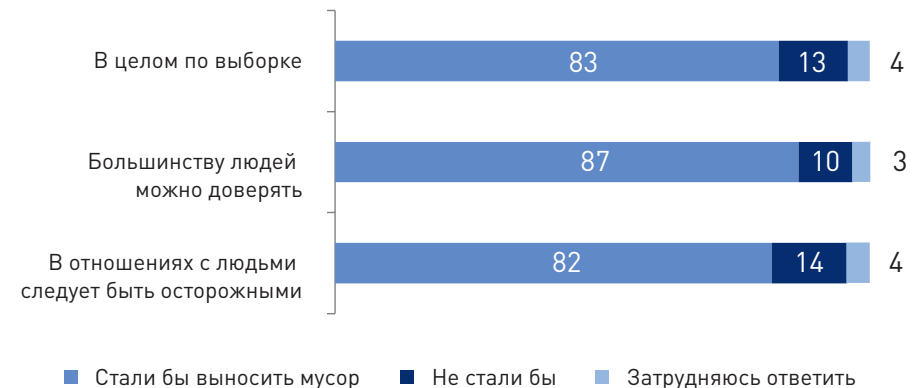
Сегодня каждый четвертый россиянин (26%) имеет реальный опыт помощи нуждающимся в связи с распространением коронавируса. Это много или мало? Можно предположить, что такой объем неформальной поддержки косвенно свидетельствует о наличии помощи от официальных государственных институтов. Также можно сказать, что наличие реального опыта помощи не имеет строгой корреляции с уровнем обобщенного доверия.

Каким же образом доверие на дальней социальной дистанции влияет на установку россиян помогать соседям? В случае оказания помощи с покупкой продуктов существенных различий в зависимости от уровня обобщенного доверия не выявлено. 91% тех, кто считает, что большинству людей можно доверять, и 88% более осторожных респондентов декларируют свою готовность помочь оказавшимся в самоизоляции соседям с покупкой продуктов, однако, во второй группе заметно меньше россиян готовы выносить мусор за своими соседями в такой же ситуации (82% против 87% среди тех, кто доверяет) (рис. 5)

Интересно и психологическое состояние респондентов. Так 79% россиян, отвечавших на вопрос «В целом Вы счастливы или нет?» даже в непростых условиях самоизоляции и потенциальной опас-

ности заявили, что в той или иной мере ощущают себя счастливыми. При этом безусловно счастливых чуть больше среди тех, кто полагает, что большинству людей можно доверять (34% против 30% в целом по выборке и 28% среди тех, кто полагает, что в отношениях с людьми следует быть осторожными). Более счастливые люди более склонны доверять, а те, кто полагает, что в отношениях с людьми следует быть осторожными, также менее счастливы и оптимистичны в своих экономических ожиданиях.

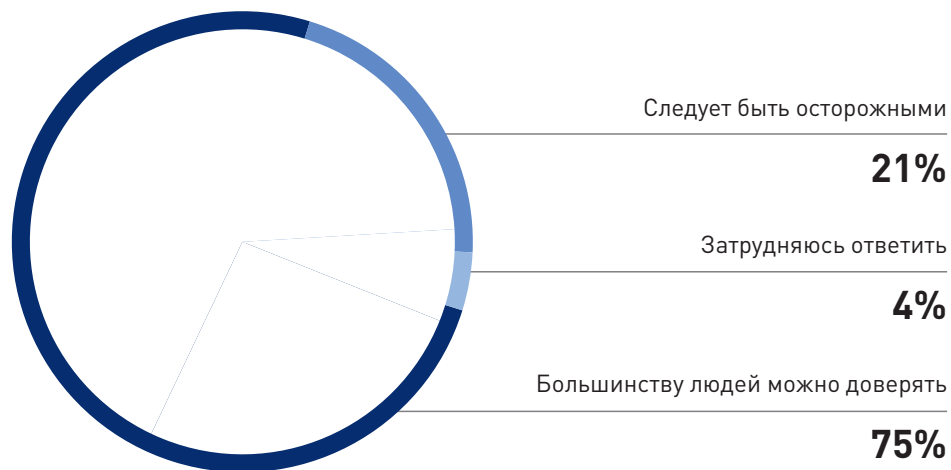
**Рис.5 — Если бы Ваши соседи оказались на самоизоляции, то стали бы Вы выносить за них мусор, упакованный по всем правилам? (% от опрошенных в целом и по группам)**



Доверие на дальней социальной дистанции, о котором шла речь выше, относится к разряду неких базовых фундаментальных ценностей общества, которые не имеют тенденции к быстрому изменению, как показывает общемировая исследовательская практика. Тревожным сигналом в сегодняшних условиях нарастающего кризиса можно считать тот факт, что треть россиян полагает, что за последний месяц уровень доверия людей друг к другу уменьшился, а каждый пятый россиянин стал более осторожно относиться к незнакомым окружающим людям. Приведет ли это к снижению генерализованного авансированного доверия, сможет показать лишь время.

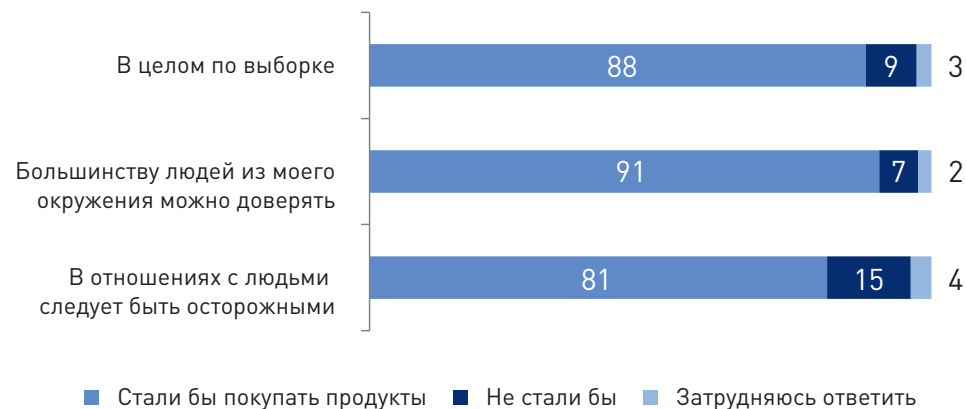
Что же показывает анализ данных про доверие на ближней социальной дистанции? Казалось бы, от разочарования в близком человеке можно получить гораздо более сильный удар, однако, в 2020 году 75% респондентов считает, что можно доверять большинству людей, лично его окружающих, и лишь 21% опрошенных полагает, что в отношениях с близкими ему людьми следует быть осторожными (рис. 6). Картина высокого уровня доверия ближнему кругу сохранялась все годы мониторинга, а в 2020 году уровень доверия на ближней социальной дистанции вырос на 12 п.п. Сегодня нельзя сделать точного вывода о причине такого роста, возможно, это подскажет анализ будущих изменений в динамике событий при возвращении опроса к привычному формату личных интервью face-to-face.

**Рис.6 — Если говорить о людях, которые окружают лично Вас, то большинству из них можно доверять или в отношениях с ними следует быть осторожными?**

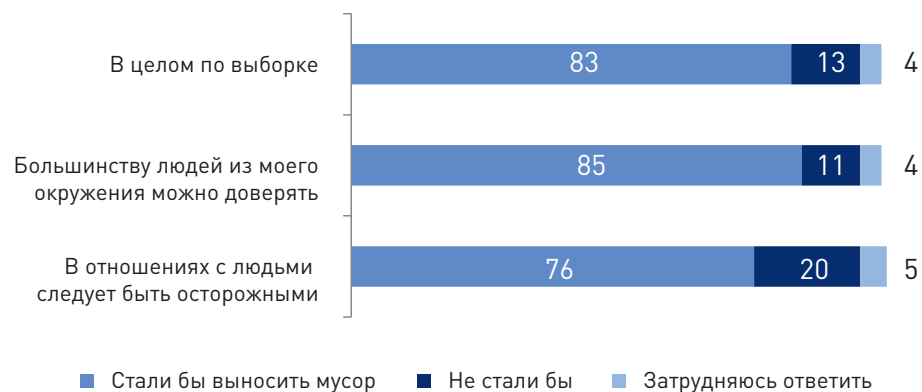


Цифры говорят о том, что люди, которые больше доверяют другим в своем непосредственном окружении, охотнее будут покупать продукты и выносить мусор для своих соседей, оказавшихся в самоизоляции (рис. 7 и рис. 8). Связь доверия на ближней социальной дистанции и помощи соседям в решении бытовых вопросов прослеживается более четко, чем в случае с обобщенным доверием.

**Рис.7 — Если бы Ваши соседи оказались на самоизоляции, то стали бы Вы покупать им продукты или нет? (% от опрошенных в целом и по группам)**



**Рис.8 — А если бы Ваши соседи оказались на самоизоляции, то стали бы Вы выносить за них мусор, упакованный по всем правилам? (% от опрошенных в целом и по группам)**



**В целом, опираясь на данные исследования, можно сделать вывод, что при относительно невысоком (по сравнению со многими другими странами) уровне обобщенного доверия готовность помогать у россиян сравнительно высока.**

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА  
В ПОДДЕРЖКЕ ЗАНЯТОСТИ И НАСЕЛЕНИЯ  
В УСЛОВИЯХ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ  
КОРОНАВИРУСА**

Институт социальной политики ВШЭ  
О.В. Синявская, Е.С. Горват,  
Н.Б. Грищенко, Д.Е. Карева

## Обзор международного опыта в поддержке занятости и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса

Кризис, который разворачивается на наших глазах, уникален. Никогда прежде столь большое число стран не вводило на национальном уровне меры, направленные на изоляцию людей и ограничение социальной и экономической активности. В отличие от прежних кризисов, которые были связаны с экономическими циклами, проблемами на финансовых рынках или «пузырями» на рынке недвижимости, экономический спад 2020 г. во многом является следствием политических решений, отражающих стремление правительств сдержать распространение коронавируса и уменьшить потенциальное число его жертв.

Именно поэтому на первом этапе кризиса – когда заболеваемость коронавирусом росла – усилия большинства стран были сфокусированы, с одной стороны, на необходимости направить больше ресурсов в систему здравоохранения, медицинскую промышленность и на разработку тестов и вакцин. С другой, на том, чтобы за время, пока вводились и действовали ограничительные мероприятия, поддержать совокупное предложение: не дать закрыться множеству бизнесов и предприятий, сохранить занятость и поддержать доходы населения. Меры, принятые странами в разгар пандемии, очевидно, будут меняться и дополняться по ходу снижения неопределенности в отношении траектории пост-коронавирусного развития национальных экономик.

Расходы на эти меры, принятые в начале кризиса, сильно варьируются по странам (рисунок 1). В целом, чем ниже уровень экономического развития страны, тем меньше у нее ресурсов, которые

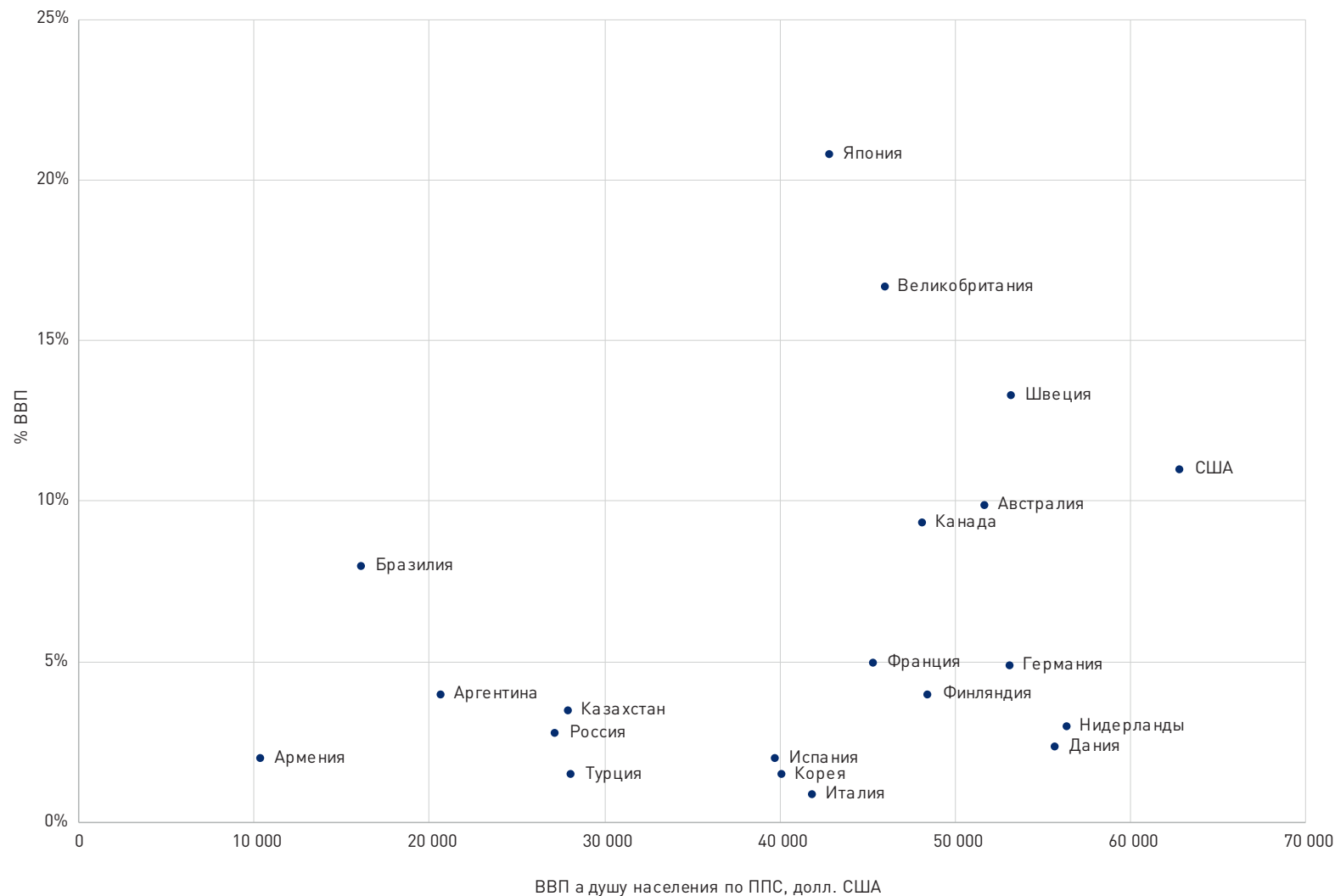
можно потратить на поддержку экономики и населения в условиях кризиса. При этом в группе стран с не очень высоким уровнем дохода выделяется Бразилия, направившая на антикризисные меры 8% ВВП. В странах с высоким уровнем дохода безусловный лидер – Япония, за ней следуют Великобритания и Швеция. Россия характеризуется средним уровнем расходов на меры антикризисной поддержки бизнеса и населения в ряду стран с сопоставимым уровнем дохода, измеренного по ВВП на душу населения, будь то по ППС, или то по обменному курсу.

Несмотря на то, что основная часть средств в рамках пакетов антикризисных мер направляется на поддержку бизнеса, этот обзор фокусируется на том, как различные страны поддерживают население – через сохранение занятости или компенсацию утраченных заработков пособиями по безработице, а также прямым выплатам населению в рамках программ социального страхования и не страховых инструментов социальной защиты. Общий вызов – угроза массовой бедности из-за приостановки экономической деятельности – накладывается на различия в уровне экономического развития, структуре экономики, распространению самозанятости и неформальной наемной занятости (в том числе в наиболее пострадавших секторах экономики), сложившихся до кризиса моделях социальной политики, а также в рисках бедности и профиле бедного населения.

Меры на рынке труда, направленные на поддержание занятости и снижение безработицы в результате распространения коронавирусной инфекции (COVID-19).

Во всех странах пандемия коронавируса и связанные с ней ограничения привели к приостановке экономической деятельности, закрытию школ, офисов, торговых точек, и т.п. В отсутствие государственного регулирования такая ситуация должна привести к массовому высвобождению работников, которых нельзя перевести на дистанционную занятость. Можно выделить две различные модели реакции стран на этот риск (таблица 1).

## Рисунок 1 – Расходы на фискальные меры поддержки бизнеса и населения в условиях COVID-19 в сравнении с ВВП на душу населения в отдельных странах мира, % ВВП



Источники данных: ВВП – Данные Всемирного банка за 2018 г. (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>); расходы на антикризисные меры – МВФ «Policy responses to COVID-19» (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>) и <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages-share-gdp/>

Первая (применяемая, в частности, в Болгарии, Казахстане, Норвегии, Румынии, Словении, США, Финляндии, ЮАР) – ориентирована на поддержку уже потерявших работу людей за счет облегчения доступа к пособиям по безработице, увеличения их размера и продолжительности выплаты. Вторая (применяемая в Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, республике Корея, Нидерландах, Новой Зеландии, Турции, Франции, Эстонии, Японии и др.) фокусируется на максимально возможном сохранении занятости (за счет субсидирования зарплат и поддержки неполной занятости), чтобы по мере выхода из каран-

тина и оживления экономики работники могли вернуться на свои рабочие места. Некоторые страны (например, Армения, Канада, Китай, Филиппины, Швеция) сочетают использование инструментов сохранения занятости и расширения доступности пособий по безработице.

И, наконец, некоторые менее развитые страны не приняли ни мер по облегчению доступа к пособиям по безработице, ни мер по сохранению занятости (например, Алжир, Бразилия, Индия, Перу, Таджикистан, Танзания, Тунис, Эквадор и др.).

### Таблица 1 – Фокус мер поддержки на рынке труда (пособия по безработице или субсидирование занятости) и показатели безработицы в марте-апреле 2020 г. в отдельных странах

Меры поддержки на РТ	Условия и варианты поддержки	Уровень безработицы
Выплаты по безработице для потерявших работу <b>США, Канада, Норвегия</b>	Условием обращения за выплатами по безработице является 1) потеря работы и, как правило, 2) предыдущее участие в страховании от безработицы либо занятость на основе контракта. В некоторых странах пособие по безработице распространили на группы, ранее не участвовавшие в страховании от безработицы (самозанятые, временные работники).	Уровень безработицы в <b>США</b> вырос с 3,5% в феврале 2020 г. до 4,4% в марте и рекордных 14,7% в апреле 2020 г <sup>1</sup> . Для некоторых городов уровень безработицы был более 20% <sup>11</sup> .
	В <b>США</b> пособие по безработице увеличилось на дополнительные 600 долл. США в неделю для каждого получателя на срок до 31 июля и распространяется на категории работников, которые до недавнего времени не были включены: самозанятые, подрядчики и лица с ограниченным стажем работы. Эта временная программа, финансируемая из федерального бюджета, позволяет тем, кто не имеет права на традиционное пособие по безработице, получать пособия во время пандемии.	

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-update-may-2020.htm>

<sup>11</sup> <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/05/13/what-weekly-unemployment-claims-reveal-about-the-local-impacts-of-the-covid-19-recession/>



Меры поддержки на РТ	Условия и варианты поддержки	Уровень безработицы
Выплаты по безработице для потерявших работу <b>США, Канада, Норвегия</b>	В <b>Канаде</b> пособие по чрезвычайным ситуациям предоставляет временную поддержку дохода в случае потери работы в размере 500 долларов в неделю на срок до 16 недель.	В <b>Канаде</b> уровень безработицы в апреле 2020 года был 13%, увеличившись на 5,2 п.п., с 7,8% по сравнению с мартом 2020 года, и на 7,4 п.п. по сравнению с февралем 2020 г. <sup>iii</sup> Возможные прогнозы дают повышение уровня безработицы до 18%. <sup>iv</sup>
	В Норвегии, как и в Финляндии, сократили издержки работодателей при увольнении сотрудников (разницу покрывает государство), а для выплат по безработице были введены изменения, предусматривающие 100% возмещение прежних доходов в период от 3 до 20 дней. Первые 2 дня оплачиваются работодателем (ранее 15 дн.).	В Норвегии уровень безработицы вырос с 2,3% в среднем в 2019 г. до 10,4% в марте 2020 года. <sup>v</sup> В туризме и транспортном секторе безработица выросла с 3,4% докризисного уровня до 23,2%. <sup>vi</sup> Вместе с тем, в апреле, согласно административным данным, уровень безработицы в Норвегии сократился на 0,6 п.п. по сравнению с мартом <sup>vii</sup> .
Сохранение рабочих мест – неполной (частичной) занятости <b>Германия, Дания, Франция</b>	С целью сохранения занятости правительства предлагают программы субсидирования зарплат и неполной занятости. <b>Германия</b> облегчила условия входа в программу «Kurzarbeit» для работодателей, сохраняющих рабочие места на условиях сокращенного рабочего времени; также был расширен охват этой программой за счет включения новых категорий занятых <sup>viii</sup> . Работодателям субсидируется до 87% от доходов работников на условиях полной занятости.	В апреле 2020 года в субсидировании рабочих мест в <b>Германии</b> принимало участие примерно 10 млн работников. Уровень безработицы составил 5,8% в апреле 2020 г. <sup>xii</sup> (по другим оценкам – 4,3% <sup>xiii</sup> ), увеличившись с 3,5% в марте, 3,4% в феврале 2020 г. и 3,2% в среднем за 2019 г.

<sup>iii</sup> <https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-update-may-2020.htm>

<sup>iv</sup> <https://www.cbc.ca/news/business/canada-jobs-april-1.5561001>

<sup>v</sup> <https://www.lifeinnorway.net/norway-job-seeker-rate-surges-to-10-7/>

<sup>vi</sup> <https://www.statista.com/statistics/1113595/unemployment-rate-after-the-coronavirus-outbreak-in-norway-by-occupation/>

<sup>vii</sup> <https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-update-may-2020.htm>

<sup>viii</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/kabinett-kurzarbeitergeld-1729898>; <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/coronavirus.html>

<sup>xii</sup> <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/denmark/covid-19-guidance-for-employers-in-denmark>

<sup>xiii</sup> <https://fho.dk/blog/2020/03/31/danish-response-to-mitigate-the-financial-impact-of-the-covid-19-pandemic/>

Меры поддержки на РТ	Условия и варианты поддержки	Уровень безработицы
<p>Сохранение рабочих мест – неполной (частичной) занятости <b>Германия, Дания, Франция</b></p>	<p>В Дании действует программа гарантирования заработной платы для работников, чье рабочее время было сокращено или чья работа прекратилась в связи с карантином; работодателям, пострадавшим от карантина и сохранившим рабочие места, компенсируют затраты на заработную плату<sup>ix</sup>. Правительство субсидирует до 75% расходов по заработной плате для сотрудников. С тех пор как система подачи заявок вступила в действие, более 10 000 компаний обратились за компенсацией заработной платы<sup>x</sup>. Правительство также будет компенсировать самозанятым до 90% потерянного дохода в результате COVID-19.</p>	<p>В Дании уровень безработицы в феврале 2020 года составлял 4,0% и в марте 2020 года – 4,2%<sup>xiv</sup> (по оценкам ОЭСР – 4,8% в феврале и марте 2020 г.<sup>xv</sup>).</p>
	<p>Во Франции поддержка занятости происходит через расширение охвата ранее действовавшей программой поддержки неполной занятости (chômage partiel<sup>xi</sup>). В случае сокращения рабочего времени (частичной занятости) работодатель получает субсидии от правительства в размере до 70% от заработной платы работников.</p>	<p>Более 10 млн работников во Франции в частном секторе получают субсидированную поддержку частичной занятости в апреле 2020 года, что составляет примерно один из двух работников или 6 из 10 французских компаний.<sup>xvi</sup> По оценкам ОЭСР, уровень безработицы в стране составил 7,9% в феврале и 8,4% в марте 2020 г.</p>

<sup>ix</sup> <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/denmark/covid-19-guidance-for-employers-in-denmark>

<sup>x</sup> <https://fho.dk/blog/2020/03/31/danish-response-to-mitigate-the-financial-impact-of-the-covid-19-pandemic/>

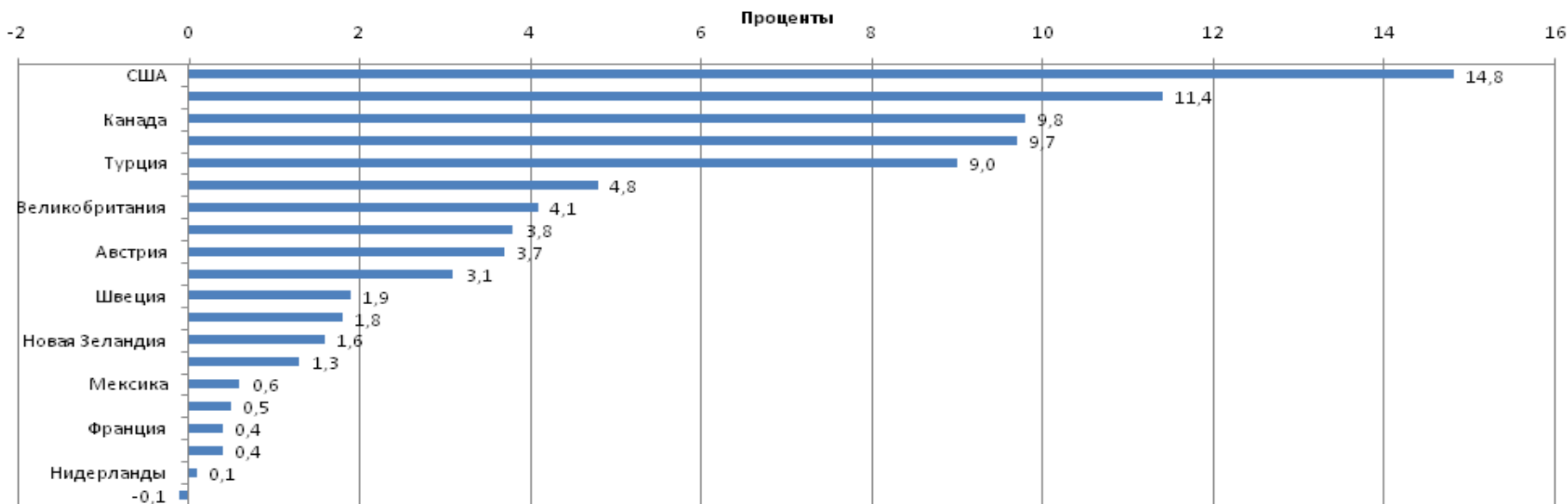
<sup>xi</sup> Эта мера регулируется статьей R. 5122-1 Трудового кодекса, предусматривающей ее предоставление, если снижение экономической деятельности вызвано сокращением рабочего времени на предприятии, сокращением части рабочего времени ниже порога, установленного законом, временным закрытием всего предприятия или его части, а также обстоятельствами исключительного характера, которые действуют в условиях текущего кризиса. Подробнее см.: [https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19\\_stimulus%20packages\\_countries260420.pdf](https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19_stimulus%20packages_countries260420.pdf)

<sup>xiv</sup> [https://www.washingtonpost.com/world/europe/joblessness-is-rising-far-more-slowly-in-europe-than-in-the-us-during-the-pandemic-new-figures-show/2020/04/30/7a5a050a-8a5a-11ea-80df-d24b35a568ae\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/joblessness-is-rising-far-more-slowly-in-europe-than-in-the-us-during-the-pandemic-new-figures-show/2020/04/30/7a5a050a-8a5a-11ea-80df-d24b35a568ae_story.html)

<sup>xv</sup> <https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-update-may-2020.htm>

<sup>xvi</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/coronavirus-unemployment-jobs-work-impact-g7-pandemic/>

## Рисунок 2. Доля заявлений на получение пособий по безработице относительно численности рабочей силы в стране, %, выбранные страны



Источник: Gallup and Brookings analysis of country data from March to April 23, 2020; <https://www.brookings.edu/research/the-effect-of-covid-19-and-disease-suppression-policies-on-labor-markets-a-preliminary-analysis-of-the-data/>

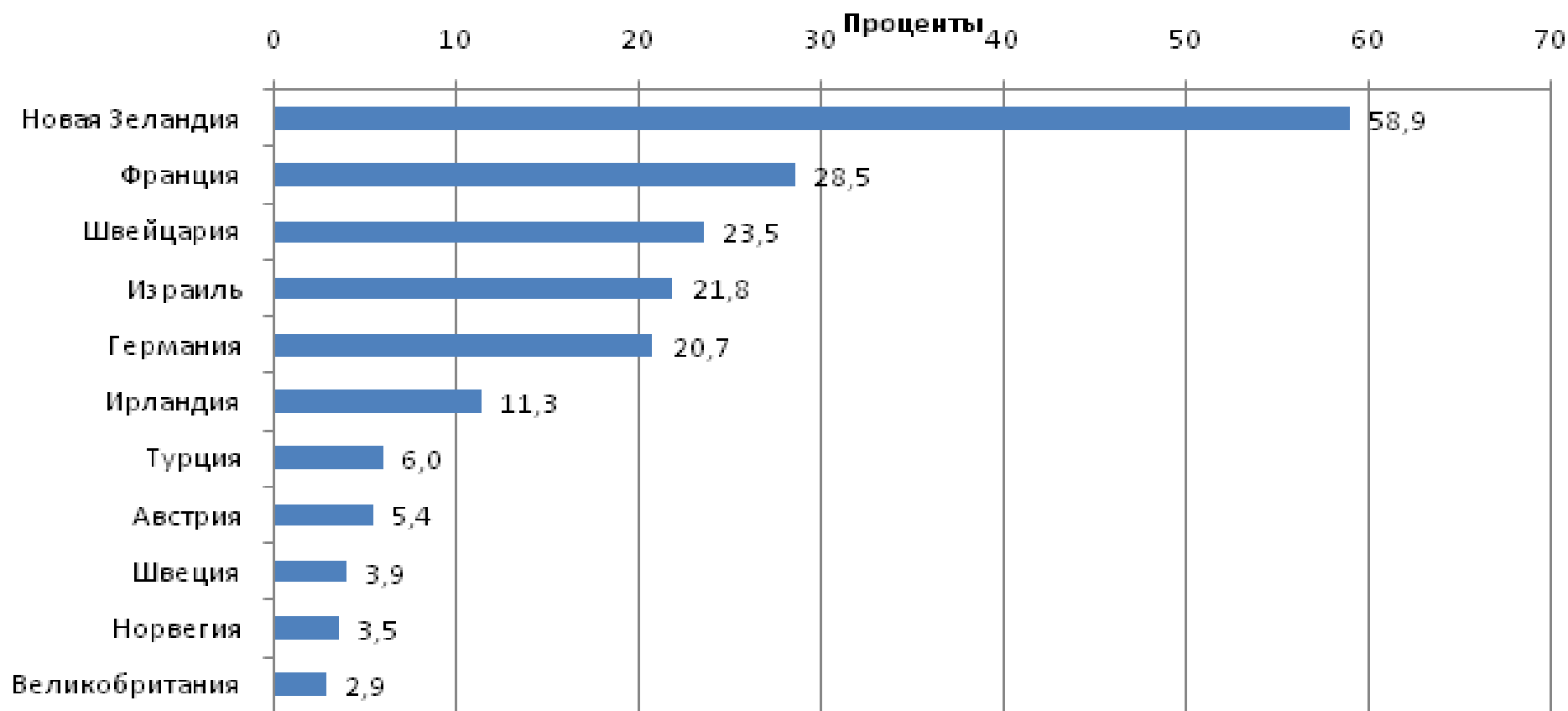
По данным опроса Gallup<sup>1</sup>, 6,8% респондентов в группе из 20 стран (рисунки 2 и 3) подали заявления на пособия по безработице через традиционные или расширенные системы поддержки безработных, тогда как 5,1% работников получили пособия по программам поддержки занятости. В США наблюдается наибольшая доля работников, обратившихся за пособиями по безработице, среди изученных стран (рисунок 2). Напротив, в Германии доля респондентов, подавших заявления на пособия по безработице,

снижалась, в то время как более 20% работников воспользовались в марте 2020 г. субсидиями на поддержку неполной занятости (рисунок 3). По мнению авторов исследования, предварительные оценки влияния пандемии на программы поддержки занятости показывают, что поддержка неполной занятости с сохранением дохода с точки зрения работодателей и работников воспринимается как более подходящая форма для сохранения занятости, чем прямое увольнение<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.brookings.edu/research/the-effect-of-covid-19-and-disease-suppression-policies-on-labor-markets-a-preliminary-analysis-of-the-data/>

<sup>2</sup> <https://www.brookings.edu/research/the-effect-of-covid-19-and-disease-suppression-policies-on-labor-markets-a-preliminary-analysis-of-the-data/>

**Рисунок 3. Доля получателей в краткосрочных программах поддержки занятости относительно численности рабочей силы в стране, %, выбранные страны**



Источник: Gallup and Brookings analysis of country data from March to April 23, 2020; <https://www.brookings.edu/research/the-effect-of-covid-19-and-disease-suppression-policies-on-labor-markets-a-preliminary-analysis-of-the-data/>

## Социальная поддержка населения

Несмотря на предпринимаемые меры по защите занятости либо поддержке доходов лиц, потерявших работу, очевидно, что как высокие риски заболеть в условиях пандемии, так и последствия ограничительных мер (закрытие для посещения детских садов и школ, переход на онлайн образование, прекращение деятельности целых секторов экономики и пр.) негативно влияют на качество и уровень жизни широких слоев населения. Поэтому наряду с мероприятиями, направленными на поддержку рынка труда, правительства большинства стран (159 - по состоянию на 1 мая<sup>3</sup>) приняли те или иные меры социальной поддержки населения в условиях пандемии. По оценкам Всемирного банка<sup>4</sup>, по состоянию на 1 мая 2020 г. большинство принятых в ответ на COVID-19 программ были нестраховыми (455 мер - или 60% всех мер) и только 27% (200 мер) - страховыми. Это не удивительно, если учесть, что в условиях необходимости быстро реагировать на развитие пандемии, правительства преимущественно опираются на уже существующие подходы к организации социальной защиты, а нестраховые программы социальной помощи распространены - особенно в развивающихся странах - значительно чаще, чем программы социального страхования. Не случайно, большинство антикризисных мер в рамках социального страхования принято европейскими странами<sup>5</sup>.

Страны с более низким уровнем бедности и безработицы до кризиса, с более универсальными (по охвату) системами социальной поддержки в период кризиса предлагают меньше новых мер нестраховой поддержки, поскольку существующих инструментов вполне достаточно. Напротив, страны, в которых и до кризиса

остро стояли проблемы безработицы и бедности, с менее развитыми системами социальной поддержки, в период кризиса вынуждены принимать большее количество мер поддержки населения. Достаточно сравнить, с одной стороны, Испанию и Италию, а с другой, Германию или Швецию.

## Социальное страхование

Применяемые меры социального страхования в условиях COVID-19 становятся более гибкими: доступными из-за снижения требований к их получению, более высокими в части выплачиваемых пособий и также более нацеленными на поддержку пострадавших категорий населения. Согласно докладу Всемирного банка, внутри программ социального страхования наибольшее число антикризисных мер относится к страхованию от безработицы (26% всех мер), оплате больничных (23%), отсрочке или снижению страховых платежей (23%) и пенсионному страхованию (23%)<sup>6</sup>.

Одной из важных особенностей в изменениях правила получения пособий по социальному страхованию в условиях кризиса выступает упрощенный и сокращенный порядок рассмотрения прав на ту или иную выплату, быстрое перечисление денежных средств напрямую получателям страховых выплат, а также - в ряде стран - расширение круга получателей таких выплат за счет временных работников, самозанятых или лиц с недостаточным страховым стажем.

Средства фондов страхования от безработицы используются странами не только для финансирования пособий по безработице, но и для (частичной) компенсации затрат на субсидирование зарплаты или неполной занятости (например, Великобритания, Германия, Франция), на покрытие разницы в страховых платежах (Германия).

<sup>3</sup> [https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses\\_May1.pdf](https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses_May1.pdf)

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

В Германии право на получение пособий по безработице и участия в программах субсидирования занятости получили временные работники. Во Франции пока отменили требование к минимальной продолжительности страхового стажа для получения выплат в рамках социального страхования от безработицы. В Финляндии все создаваемые компании будут иметь сразу доступ к пособиям по безработице без действовавшего ранее минимального периода уплаты страховых взносов, такие же условия приняты в Испании и Италии. Во Франции за счет средств страхования от безработицы расширены условия для обучения сотрудников и получения ими дополнительных навыков, когда они после перерыва приступят к работе: поддержка может составлять до 70% от общих расходов на получение образования.

Среди 15 стран, вошедших в более подробный Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса, подготовленный Институтом социальной политики ВШЭ в конце апреля 2020 г.<sup>7</sup>, изменения правил назначения и оплаты больничных были приняты в 11: Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Корее и Японии. В основном они касались условий оплаты больничных работодателями - здесь государство взяло на себя финансирование существенной части издержек, отменив или сократив количество так называемых “квалификационных” дней болезни, которые компенсируются работодателями (Великобритания, Дания, Финляндия, Франция, Швеция и др.). Также, в ряде стран произошло расширение оснований для выплаты больничных - например, работникам, которые не могут работать дистанционно в условиях требований самоизоляции (Испания, Италия, Финляндия) или родителям, чьи дети перешли на онлайн обучение из дома (Италия, Франция, США). В некоторых странах увеличена максимальная продолжительность

оплачиваемых больничных (Германия) или размер выплат (Испания). Право на оплачиваемые больничные получили новые категории занятых (самозанятые, фрилансеры в США, Италии).

Многие страны (Германия, Италия, Испания, Китай, Нидерланды, США, Финляндия, Франция, Швеция, Южная Корея, Япония) ввели отсрочки платежей по социальному страхованию или снизили тарифы страховых взносов для предприятий малого и среднего бизнеса и самозанятых, пострадавших в условиях кризиса, кроме того, меры распространяются на часть докризисных месяцев.

Заккрытие образовательных учреждений потребовало расширения программ социального страхования на родителей, чьи дети перестали посещать детские сады или школы. В частности, в Италии работники с детьми до 12 лет имели возможность уйти в 15-дневный оплачиваемый отпуск, тогда как в Финляндии родители, потерявшие доход в связи с присмотром за детьми, получали выплату, сопоставимую с минимальным родительским пособием.

## Нестраховые инструменты социальной защиты

При разработке нестраховых мер поддержки населения в условиях кризиса фокус может быть направлен на все население (США, Дания, Финляндия, Япония, Китай) или на определенные социальные категории (Армения, Великобритания, Испания, Италия, Казахстан, Южная Корея). Среди форм социальной помощи можно выделить: (1) прямые денежные выплаты (безусловные или на определенных условиях), (2) натуральную помощь, (3) отсрочки и/или снижение коммунальных платежей, налоговых платежей, выплат по ипотеке, (4) услуги (социальные услуги, психологическая поддержка и др.). По данным Всемирного банка, по состоянию на 1 мая 2020 г., из 455 действовавших нестраховых мер социальной

<sup>7</sup> [https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19\\_stimulus%20packages\\_countries260420.pdf](https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19_stimulus%20packages_countries260420.pdf)

поддержки населения, 53,6% приходилось на различные выплаты, 22% - на натуральную помощь и ваучеры, 24,4% - на льготы по различным платежам<sup>8</sup>.

Прямые денежные выплаты для лиц, пострадавших от коронавирусной инфекции, как правило, происходят при наличии оснований: в Дании это ожидаемое падение дохода от самозанятости или потеря частичной занятости студентами, в Японии и Китае – нуждаемость домохозяйств, в США – размер годового дохода.

Кризис, вызванный COVID-19, вновь ставит на повестку вопрос о предоставлении универсальных выплат населению и использованию в этих целях гарантированного минимального дохода (аналог по сути введен в США, обсуждается как временная мера в Испании). Почти все страны увеличили ранее действовавшие размеры пособий по безработице, смягчили или отменили условия для их получения в период кризиса; расширили права на получение оплачиваемых больничных. Ряд стран сделали прямые денежные выплаты населению, от одноразовой помощи в виде чеков (ваучеров) до самозанятых граждан. Таким образом, охват различными инструментами социальной защиты в настоящее время, действительно, расширился, но происходило это не в рамках одной программы и одного инструмента, а за счет сочетания нескольких различных программ и подходов.

Ключевыми категориями получателей адресных мер поддержки являются семьи с детьми, самозанятое и малообеспеченное население. В ряде стран семьи с детьми получили право на единовременные выплаты независимо от величины дохода (Армения, США). В Италии кроме отпуска по уходу за ребенком введены пособия на оплату услуг няни для детей до 12 лет, в Финляндии осуществляется возмещение оплаты за время отсутствия в дошкольных учреждениях.

Самозанятые, многие из которых работали в наиболее пострадавших от кризиса секторах экономики, стали второй после семей с детьми целевой группой социальной поддержки (таблица 2). В Германии упрощенный порядок получения права на пособие на детей (но на основании проверки доходов) получили владельцы малого бизнеса и самозанятые. В Нидерландах приняты дополнительные меры для поддержки самозанятых, которые заключаются в получении невозмещаемой поддержки дохода в течение трех месяцев с помощью ускоренной процедуры и / или 2% -ной ссуды на сумму примерно 10 000 евро на срок до 3 лет<sup>9</sup>. Кроме этого, в ряде менее развитых стран (например, в странах Латинской Америки), где традиционно значительны масштабы неформальной занятости, специальные меры нестраховой социальной поддержки были адресованы неформальным работникам.

Правительства запустили схемы обеспечения бесплатным питанием детей школьного возраста, вынужденных прекратить посещение образовательных учреждений (Великобритания, Испания), уязвимых категорий населения (Казахстан), испытавших сокращение или потерю дохода лиц (Испания) и в целом населения пострадавших регионов (Южная Корея). Данная мера реализуется в форме ваучеров на питание, денежных пособий и оказания прямой продовольственной помощи.

Меры, которые касаются отсрочки различных обязательных платежей, могут быть универсальными (Казахстан, США, Финляндия), или адресованными уязвимым категориям населения (Испания, Южная Корея). В Японии действует широкий перечень мер, направленных на все население страны: временное снижение НДС, ускорение выдачи времени займов для испытывающих трудности в оплате жилья, раздача купонов на товары первой необходимости, гибкие сроки оплаты водоснабжения. В Японии и США в

<sup>8</sup> [https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses\\_May1.pdf](https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses_May1.pdf)

<sup>9</sup> <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020>

качестве дополнительного источника денежных средств для населения были предложено использовать возвращение налогового вычета, условия получения которого были изменены. В Казахстане на социально значимые продовольственные товары снижена ставка НДС, ведется мониторинг их цен, объемов и наличия; на период действия карантина всему населению снижены тарифы на ЖКУ.

В Южной Корее отсрочку платежей при оплате электроэнергии получают группы населения с низкими доходами, получатели социальных или семейных пособий. или выплату, часть которой нацелена на абонентскую плату (Армения); на время действий ЧП и карантина снижены тарифы на ЖКУ (Казахстан). Испытавшие сокращение доходов, потерявшие работу, арендаторы недвижимости и часть самозанятых получили отсрочку от уплаты взносов по ипотеке (Испания).

**Таблица 2 – Меры нестраховой поддержки самозанятых и фрилансеров в некоторых странах ЕС в период COVID-19**

Страны	Меры поддержки самозанятых и фрилансеров
Бельгия <sup>10</sup>	Самозанятые имеют право на замещающий доход в размере примерно 1500 евро в месяц в марте и апреле 2020 года в случае прекращения или приостановки работы не менее, чем на 7 дней в этих месяцах.
Великобритания <sup>11</sup>	Самозанятые, чья деятельность прекратилась в результате эпидемии, могут претендовать на денежные выплаты в размере 80% их средних доходов за период трех последних налоговых лет, в течение трех месяцев, начиная с марта. Максимальный размер выплат составит 2500 фунтов стерлингов в месяц, как и в случае занятых. Однако эти выплаты можно будет получить лишь начиная с июня. В программу не смогут попасть те самозанятые, чей доход составляет более 50000 фунтов стерлингов в год; те, кто стал самозанятым недавно и не имеют налоговой декларации за 2018-19 финансовый год; а также те, кто зарегистрирован в качестве предприятий и получают основную долю дохода в виде дивидендов или заработной платы (последние могут претендовать на программу поддержки занятых). В целом, около 95% самозанятых будут охвачены этой программой поддержки. Отменен минимальный уровень дохода, позволяющего претендовать на Универсальный кредит. По правилам программы предполагается, что те самозанятые, чей бизнес работает более года, должны зарабатывать сумму, которая эквивалентна как минимум 35 часам работы в неделю при минимальной оплате труда. Это правило было введено как для предотвращения мошенничества, так и для предотвращения субсидирования убыточных самозанятых. Благодаря этому изменению, Универсальный кредит сможет временно играть роль пособия по безработице с проверкой нуждаемости для самозанятых.

<sup>10</sup> <https://www.businessinsider.com/countries-offering-direct-payments-or-basic-income-in-corona-crisis-2020-4#south-korea-will-cover-70-or-more-of-wages-15>

<sup>11</sup> <https://www.gov.uk/coronaviru>



Страны	Меры поддержки самозанятых и фрилансеров
Германия <sup>12</sup>	Самозанятые, т.е. работающие не по найму и фрилансеры получают финансовую помощь по потере дохода из-за официального запрета в связи с коронавирусом: гранты от 5 тыс. до 15 тыс. евро на 3 мес. Компетентный орган принимает прибыль, определенную в налоговой оценке за прошедший календарный год. Им также облегчен вход в программы поддержки безработных.
Дания <sup>13</sup>	Введена временная компенсация самозанятым и фрилансерам, которые испытывают значительное снижение их оборота из-за COVID-19. Человек может получить от государства покрытие до 75% ожидаемой потери своего дохода, максимум 23 000 датских крон в месяц. Для этого требуется документально подтвердить ожидаемую потерю дохода в размере не менее 30% вследствие COVID-19 в период с 9 марта по 9 июня 2020 года.
Испания <sup>14</sup>	Введены пособия в рамках программы социальной помощи для самозанятых и фрилансеров. Для временных работников введено ежемесячное пособие в размере около 430 евро.
Нидерланды <sup>15</sup>	Самозанятые могут подать заявку на получение временного пособия до 1500 евро в месяц (Tozo), компенсирующего потерю доходов после 1 марта.
Франция <sup>16</sup>	Поддержка малых предприятий, микропредприятий и самозанятых в форме единовременной выплаты в размере 1 500 евро. Примерно 2 млрд евро в течение одного месяца будут направлены Управлением государственных финансов (DGFir) тем, чей годовой оборот не превышает 1 млн евро, и кто потерял 70% своего бизнеса в марте 2020 г. по сравнению с мартом 2019 г. К таким предприятиям, прежде всего, относятся предприятия общественного питания (рестораны и бары), которые правительство вынуждено было закрыть. В общей сложности, по оценкам министерства финансов, помощь будет оказана 600 000 предприятий.

<sup>12</sup> <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/coronavirus-bundesregierung-beschliesst-umfangreiches-rettungspaket-a-2e96dfed-b307-4a47-a62b-ca81cf7be4a9>; <https://www.zusammengegencorona.de/informieren/arbeitsschutz/>; <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/coronavirus.html>

<sup>13</sup> <https://www.macleans.ca/economy/economicanalysis/how-denmark-got-ahead-of-the-covid-19-economic-crisis/>

<sup>14</sup> <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>; [https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses\\_May1.pdf](https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses_May1.pdf); <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/13/pdfs/BOE-A-2020-3580.pdf>

<sup>15</sup> <https://meijburg.com/news/additional-corona-crisis-measures-government-emergency-package-covering-jobs-and-economy>

<sup>16</sup> <https://www.economie.gouv.fr/mesures-exceptionnelles-urssaf-et-services-impots-entreprises>; <https://www.lefigaro.fr/societes/8-7-millions-de-salaries-sont-desormais-au-chomage-partiel-20200415>

Правительства некоторых стран ответили на вызовы коронавирусной инфекции введением новых уникальных мер социальной поддержки. В Испании бездомных граждан обеспечивали гигиеническими наборами, едой, напитками и информацией о мерах профилактики, тогда как все население Японии было обеспечено многоразовыми масками. Городские, церковные и неправительственные организации г. Хельсинки начали оказывать повседневную помощь пожилым людям, были созданы инструменты для дистанционного обучения. В Великобритании и Финляндии благотворительные организации, оказывающие значимые услуги населению в период эпидемии, получили денежные средства для осуществления своей деятельности: оказания помощи нуждающимся семьям, социальных услуг, финансовых консультаций, психологической поддержки. Франция приостановила реализацию пенсионной и других текущих реформ.

Вместе с тем, стоит отметить, что в абсолютном большинстве проанализированных стран за рамками принятых мер поддержки работников и населения остаются мигранты – одна из наиболее уязвимых в этот кризис категорий населения. Социальная помощь мигрантам оказывалась в Ухани (Китай), в Швеции для них продлили действие программ интеграции на рынке труда, в Испании облегчили административные процедуры получения помощи для беженцев и вынужденных переселенцев.

Материал представляет собой сокращенную и обновленную версию Обзора международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Корее, Японии, опубликованного на сайте Института социальной политики: [https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19\\_stimulus%20packages\\_countries260420.pdf](https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19_stimulus%20packages_countries260420.pdf)

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**ОТВЕТЫ СИСТЕМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ  
НА ПАНДЕМИЮ:  
РОССИЯ VS ДРУГИЕ РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ**

Центр политики в сфере здравоохранения  
В.В.Власов, С.В.Сажина,  
И.М.Шейман, С.В.Шишкин

## Стратегии обеспечения разных стран средствами индивидуальной защиты

Практически с первых дней развития пандемии COVID-19 многие страны столкнулись с нехваткой средств индивидуальной защиты (СИЗ): защитных и хирургических масок, очков, защитных экранов, перчаток, комбинезонов. К этому привели как высокий уровень расхода СИЗ в условиях пандемии, так и глобальные сбои с поставками товаров.

Страны используют несколько стратегий преодоления дефицита<sup>1</sup>. Под руководством Европейского регионального бюро ВОЗ ведется Мониторинг реагирования систем здравоохранения на пандемию COVID-19<sup>2</sup>, позволяющий проводить сравнительный анализ развития ситуации в мире. С его помощью выделены несколько вариантов стратегий преодоления дефицита СИЗ разными странами (см. таблицу 1).

### Импорт СИЗ

Ведущая стратегия, которой следуют большинство стран, – импорт СИЗ. Основным экспортером является Китай, где на одну на партию СИЗ в разгар пандемии нередко претендовали представители разных стран. Одновременно многие страны запретили экспорт СИЗ (Великобритания, Россия, Украина), Еврокомиссия запретила экспорт СИЗ в третьи страны<sup>3</sup> для сохранения запаса на своей территории. В ряде стран был пересмотрен процесс закупок в сторону упрощения и ускорения процедур (Кипр, Германия, Испания, Латвия). Страны с ограниченными финансовыми ресурсами

получили пожертвования или финансовую поддержку для закупки СИЗ от ВОЗ, Европейской Комиссии (Албания, Молдова, Северная Македония и др.). Значительные средства были пожертвованы частными лицами и компаниями. Страны ЕС организовали совместную закупку СИЗ для стран – членов сообщества<sup>4</sup>. Нидерланды и Ирландия сообщали о поставках некачественных товаров.

### Смягчение требований к использованию и продаже СИЗ

Другой стратегией преодоления дефицита является упрощенный допуск средств индивидуальной защиты на рынок. Так поступили в Канаде, где разрешили продавать определенные продукты (дезинфицирующие средства для рук, маски, халаты), даже если они не полностью соответствуют требованиям Министерства здравоохранения Канады, но разрешены к продаже в других странах со схожими правилами допуска этой группы товаров на рынок.

В марте 2020 г. в Нидерландах были скорректированы правила использования масок высокого класса защиты (FFP2) – наиболее дефицитных в условиях пандемии. Согласно этим правилам, использование FFP2 показано только в условиях высокого риска заражения персонала медицинских организаций, в прочих случаях достаточным считается использование хирургических масок.

### Перепрофилирование мощностей под производство СИЗ или наращивание объема производства СИЗ на существующих производствах

Более половины стран увеличили объем производства СИЗ или перепрофилировали другие предприятия под их производство.

<sup>1</sup> What Strategies Are Countries Using to Find New Personal Protective Equipment (PPE)? WHO Regional Office for Europe. 2020, April 19. <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/04/21/what-strategies-are-countries-using-to-find-new-personal-protective-equipment-ppe/>

<sup>2</sup> <https://www.covid19healthsystem.org/mainpage.aspx>

<sup>3</sup> The EU and various member states measures on Personal Protective Equipment in response to the COVID-19 outbreak. 2020, March 25. <https://www.hoganlovells.com/en/publications/the-eu-and-various-member-states-measures-on-personal-protective-equipment-in-response-to-the-covid-19-outbreak>

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_523](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_523)

Правительством Канады были разработаны и приняты меры поддержки предприятий, готовых расширить производство или перенести свои производственные линии. Несколько европейских пивоваренных компаний начали производство дезинфицирующих средств на основе алкоголя, извлеченного из безалкогольного пива. Фармацевтам было предоставлено право производить дезинфицирующие средства для рук.

### **Изъятие СИЗ из резервных запасов на случай ЧС**

Четыре страны (Эстония, Финляндия, Израиль, Великобритания) воспользовались СИЗ, которые хранились в резервных запасах на случай ЧС, однако в Израиле часть СИЗ из резерва оказалась повреждена и непригодна к использованию. В марте 2020 г. Европейская Комиссия инициировала создание стратегического резерва медицинского оборудования и СИЗ<sup>5</sup>. К настоящему времени распределительные центры уже начали поставки СИЗ в страны сообщества. Первыми получателями стали Италия, Испания, Хорватия, Северная Македония и Черногория<sup>6</sup>.

### **Создание систем мониторинга СИЗ**

В ряде стран были созданы и заработали системы мониторинга наличия СИЗ и их распределения. Цифровой реестр СИЗ внедрила Греция, Украина – информационную систему, которая учитывает запасы предметов первой необходимости в больницах. Власти Канады заключили соглашение с компанией Амазон, с использованием технических мощностей которой правительство может управлять распределением СИЗ. В Соединенном Королевстве началось развертывание автоматизированной системы

распределения СИЗ в учреждениях Национальной службы здравоохранения.

В России, в Минпромторге создан Единый информационный центр управления обеспечения СИЗ, который в ежедневном режиме мониторит наличие в субъектах РФ СИЗ, дезинфицирующих средств, медицинских изделий и оборудования.

В стране реализуются две стратегии: ведущая – импорт, преимущественно из Китая, и в меньшей степени – наращивание внутреннего производства и перепрофилирование мощностей других производств. Чаще всего производители начинают изготавливать маски, при этом две трети из них не подпадают под критерии медицинских масок – гигиенические маски<sup>7</sup>. По состоянию на начало мая о недостатке или отсутствии необходимых СИЗ сообщили 83% российских врачей, оказывающих медицинскую помощь пациентам с коронавирусной инфекцией<sup>8</sup>.

Опыт пандемии показал, что страны нуждаются в улучшении планирования и мониторинга систем снабжения СИЗ. Необходимы новые подходы, которые позволят в будущем уменьшить зависимость от импорта, увеличить национальное производство, сформировать запасы и создать надежные системы мониторинга, способные удовлетворить растущий спрос в условиях эпидемии.

<sup>5</sup> COVID-19: Commission creates first ever rescEU stockpile of medical equipment. 2020, March 19. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476)

<sup>6</sup> Coronavirus: European Solidarity in action. 2020, May 18. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en)

<sup>7</sup> Почему в России не хватает средств защиты от коронавируса. Ведомости. 1 мая 2020 г. <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/05/01/829484-ne-hvataet-sredstv-zaschit>

<sup>8</sup> «Доктор на работе»: 83% врачей, работающих с ковидными пациентами, пожаловались на нехватку средств защиты. 13 мая 2020 г. <https://meduza.io/news/2020/05/13/doktor-na-rabote-83-vrachej-rabotayuschih-s-kovidnymi-patsientami-pozhalovalis-na-nehvatku-sredstv-zaschity>

**Таблица 1. Стратегии, принятые отдельными странами для повышения обеспечения СИЗ**

	Импорт из других стран	Смягчение требований к СИЗ: продаже и использованию	Наращивание внутреннего производства	Изъятие из резервных запасов на случай ЧС	Создание системы мониторинга СИЗ	Другие мероприятия
Босния и Герцеговина	Да					Перераспределение СИЗ между регионами с избытком и недостатком СИЗов
Великобритания		Да	Да	Да	Да	
Германия	Да		Да			
Греция	Да				Да	
Дания						Интернет-платформа, принимающая пожертвования от фирм
Израиль	Да		Да	Да		
Ирландия	Да					
Испания	Да		Да			
Италия	Да		Да			
Канада	Да	Да	Да		Да	
Кипр	Да					
Латвия	Да					
Литва	Да		Да			
Люксембург	Да					
Мальта	Да					

	Импорт из других стран	Смягчение требований к СИЗ: продаже и использованию	Наращивание внутреннего производства	Изъятие из резервных запасов на случай ЧС	Создание системы мониторинга СИЗ	Другие мероприятия
Нидерланды	Да	Да				Госпитали хранят использованные маски для последующей дезинфекции и использования, как только будет утвержден соответствующий метод
Российская Федерация	Да		Да*			
Северная Македония	Да					
Сербия	Да					
Украина	Да				Да	
Финляндия		Да	Да	Да	Да	
Франция	Да		Да			
Хорватия	Да		Да			
Эстония	Да		Да	Да		

Примечание. \* – авторская редакция.

Источник: What Strategies Are Countries Using to Find New Personal Protective Equipment (PPE)? WHO Regional Office for Europe. 2020, April 19

## Различия в подходах к организации оказания медицинской помощи при коронавирусе

Во всех странах с развитыми системами здравоохранения произошли существенные изменения в организации медицинской помощи. Главные из них:

- существенное укрепление инфекционной службы, направленное на преодоление ее низкой приоритетности. Все страны быстрыми темпами наращивают инфраструктуру инфекционной помощи, причем некоторые (например, США) практически с нуля;
- значительное расширение мощности больниц для борьбы с COVID-19 – как за счет создания новых стационаров, так и перепрофилирования имеющихся;
- расширение функционала первичного звена здравоохранения. Именно в этом секторе здравоохранения выполняется основной объем работ по диагностике заболевания, оказанию первичной помощи, наблюдению за пациентами и их контактами;
- резкое повышение роли цифровой медицины, включая телемедицинские услуги;
- мобилизация дополнительных кадровых ресурсов, в том числе немедицинских;
- использование новых организационных форм оказания медицинской помощи;
- широкое привлечение возможностей социальной службы и ресурсов местных органов власти.

Модели организации медицинской помощи больным коронавирусной инфекцией заметно различаются по странам. В большинстве

государств акцент сделан на амбулаторную помощь, например, в Германии 85% больных лечатся в амбулаторном секторе – главным образом врачами общей практики<sup>9</sup>. В ряде стран основная часть лечебно-диагностических мероприятий выполняется в стационарах. На них падает основная нагрузка не только по лечению тяжелых больных, но и по тестированию пациентов с подозрением на коронавирус и изоляции больных.

В отдельных странах отмечаются различия в организации оказания медицинской помощи в разных регионах. Так, в Италии, действуют три модели. В Ломбардии – больничная модель с доминированием стационарной помощи. В Венето и ряде других регионов – территориальная модель, основанная преимущественно на первичной медицинской помощи и широком участии местных социальных служб. В Пьемонте – смешанная больнично-территориальная модель. Первая модель базируется на том, что основной объем работ по тестированию больных выполняют больницы, здесь проводится лечение больных разной степени тяжести. В Ломбардии 50% больных госпитализируются, коечный фонд стационара используется почти на 100%. Соотношение пациентов, которые лечатся в стационаре и в амбулаторных условиях в определенный момент времени в этом регионе Италии в 2 раза выше, чем в других областях страны. В Венето территориальная модель характеризуется невысокой госпитализацией и высоким охватом тестирования. Например, в населенном пункте Во все 3 тыс. жителей в конце марта 2020 г. были протестированы на вирус. В этом регионе госпитализируются 22% пациентов против 45% в среднем по другим областям<sup>10</sup>.

В тех странах, где акцент сделан на оказание медицинской помощи в амбулаторных условиях, принимаются специальные меры для того, чтобы использовать больничные мощности преимуще-

<sup>9</sup> WHO. European Observatory on Health Policy and Health reforms. Monitoring of country responses to COVID-19. Germany.

<sup>10</sup> Boccia S, Ricciardi W, McKee M, Cascini F. How the Italian NHS is fighting against the COVID-19 emergency. *Frontiers Public Health* 2020: doi: 10.3389/fpubh.2020.0017



ственно для лечения наиболее сложных больных. Прежде всего это установление окончательного диагноза COVID-19 и распределение больных по степени тяжести, проводимые в амбулаторных условиях. Это снижает наплыв в стационары пациентов, которые не нуждаются в интенсивной терапии. Например, в Южной Корее работу по тестированию и постановке окончательного диагноза выводят из стационара, в том числе с использованием инновационных подходов – создано 50 драйв-ин центров для тестирования (не выходя из автомобиля). Аналогичные подходы используются в США, Канаде, Великобритании<sup>11</sup>. Во многих странах в качестве альтернативы госпитализации для жесткой изоляции пациентов расширяется использование дистанционного мониторинга с применением инструментов цифровой медицины.

В Италии до начала кризиса в провинции Ломбардия было 720 коек интенсивной терапии (примерно 3% всего коечного фонда провинции). Уже в первые недели пандемии выяснилось, что их явно не хватает для лечения тяжелых больных. Чтобы смягчить ситуацию, развернули дополнительные мощности для тестирования и сделали общие врачебные практики фильтром для разделения больных по степени тяжести. В стационар стали направлять только пациентов, отвечающих определенным критериям. Кроме того, рекрутировали дополнительных врачей и сестер, чтобы увеличить пропускную способность отделений интенсивной терапии, а для ухода за больными привлекли студентов старших курсов медицинских вузов. Это позволило справиться с потоком пациентов и сосредоточить в стационарах преимущественно тяжелых больных<sup>12</sup>.

В России реализуется широкий набор мобилизационных мероприятий для борьбы с коронавирусом с участием медицинских организаций всех видов медицинской помощи и форм собственности. Приоритет отдается наращиванию коечного фонда инфекционной службы, ее техническому и кадровому оснащению. Ставится задача не только обеспечить текущую потребность в коечном фонде, но и создать резерв больничных мощностей (часть коек сегодня еще не используется). По данным на 11 мая было развернуто 130 тыс. инфекционных коек, из которых, по оценке вице-премьера Татьяны Голиковой, 41% не были заняты, то есть представляют собой резерв на случай необходимости<sup>13</sup>. При этом Минздрав России 24 апреля указал на недостаточное или низкого качества техническое оснащение части коек<sup>14</sup>.

Пока нельзя утверждать, что в России доминирует больничная модель оказания медицинской помощи при COVID-19, ориентированная преимущественно на стационарную помощь. С одной стороны, очевидно, что основная часть больных лечится в амбулаторных условиях с привлечением дополнительных ресурсов первичной медико-санитарной помощи. Например, власти Москвы в разное время приводили оценки доли таких больных от 65% до 75%, а в других регионах эта доля, скорее всего, еще выше из-за значительно меньшей обеспеченности специализированным коечным фондом больниц. С другой стороны, накопились свидетельства, которые говорят о том, что часть больничных коек используется для подтверждения диагноза и жесткой изоляции больных. В ряде регионов инфицированные больные госпитализируются, если есть свободный коечный фонд, хотя многих можно лечить с использованием ресурсов амбулаторно-поликлинических учреждений.

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/#boxsection-d1e721>

<sup>12</sup> Boccia S, Ricciardi W, McKee M, Cascini F. How the Italian NHS is fighting against the COVID-19 emergency. *Frontiers Public Health* 2020: doi: 10.3389/fpubh.2020.0017

<sup>13</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/63303>

<sup>14</sup> <http://government.ru/news/39560/>

Длительное время ожидания в приемных отделениях стационара, которое отмечают в СМИ, во многом связано с недостаточным распределением больных по степени тяжести, которое должно проводить первичное звено здравоохранения. Стационарам приходится выполнять эту работу, создавая задержки с госпитализацией. Имеет значение и нечеткость в распределении функций различных звеньев системы здравоохранения. Показательно заявление Департамента здравоохранения Москвы: «...создана единая система стационаров, которые принимают больных с коронавирусной инфекцией и пневмонией, туда же поступают пациенты с признаками ОРВИ и подозрением на COVID-19 (подчеркнуто авторами)»<sup>15</sup>. Особенно показателен пример многокилометровой очереди машин скорой помощи на пути к стационару в Коммунарке. Проблему в конечном счете смягчили, но не решили полностью: прием больных в стационарах затягивается.

На данный момент можно констатировать, что в России, как и в большинстве других стран, структура медицинской помощи в условиях пандемии находится еще в стадии формирования и не стабилизировалась.

## **Расширение возможностей ведения COVID-19 в первичном звене здравоохранения**

Высокая роль первичного звена определяется особенностями сегодняшней эпидемиологической ситуации. Основная часть летальных исходов при коронавирусе приходится на больных с хроническими и множественными заболеваниями. Например, в Италии 48,6% смертей приходится на пациентов с тремя и более сопутствующими заболеваниями, 26,6% – с двумя, 23,% - с одним; только

1,2% пациентов не имели других заболеваний<sup>16</sup>. Это свидетельствует о наличии прямой связи между инфекционной и соматической помощью. А первичное звено здравоохранения выполняет основную часть функций по динамическому наблюдению за больными с хроническими заболеваниями и профилактике их обострений.

В мировом медицинском сообществе сложилось общее понимание того, что в условиях пандемии нужно усиливать меры по укреплению первичного звена. Например, в Германии созданы мобильные группы амбулаторных врачей и прочего персонала, которые посещают пациентов на дому для тестирования, лечения и мониторинга состояния больных с COVID-19. В ряде регионов действует служба «корона-такси», оснащенная для тестирования и проверки в домашних условиях для оперативного выявления больных, требующих срочной госпитализации. Диагностические центры были превращены в специализированные центры, которые имеют дело с подтвержденными случаями заболеваний или с подозрениями на них. Они также выполняют функцию распределения больных по степени тяжести. Инновация последних недель – формирование специализированных врачебных практик для лечения больных с высокой температурой. Растет число теле и видео-консультаций врачей первичного звена<sup>17</sup>.

Особое внимание уделяется больным с хроническими заболеваниями. Существующие до пандемии программы ведения таких больных продолжают действовать несмотря на возникшие серьезные ограничения (карантин и перевод медиков для оказания помощи больным коронавирусом). Выписка лекарств в растущей мере осуществляется электронным способом, увеличиваются сроки действия рецептов<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> <https://www.mskagency.ru/materials/2997799>

<sup>16</sup> Boccia S, Ricciardi W, McKee M, Cascini F. How the Italian NHS is fighting against the COVID-19 emergency. *Frontiers Public Health* 2020: doi: 10.3389/fpubh.2020.0017

<sup>17</sup> WHO. European Observatory on Health Policy and Health reforms. Monitoring of country responses to COVID-19. Germany.

<sup>18</sup> <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/05/06/how-are-countries-reorganizing-non-covid-19-health-care-service-delivery/>

В России первичное звено также расширяет свое участие в борьбе с коронавирусом. Врачи поликлиник заметно расширили объем контактов с прикрепленным населением через систему очных и телефонных консультаций, посещений на дому, а также «горячих» линий. Основная часть больных коронавирусом так же, как в зарубежных странах, лечится в амбулаторных условиях.

Повышается роль амбулаторно-поликлинических организаций в диагностике заболевания. Их обеспеченность средствами диагностики в среднем довольно высока. По данным опроса, проведенного в конце апреля ООО «Медицинские информационные решения», в 45% медицинских организаций есть возможность проводить компьютерную томографию (КТ) и еще 30% могут направлять на КТ в другие медицинские организации. Но эти же данные свидетельствуют о том, что у 12% организаций нет возможности проводить даже рентгенографию при подозрениях на COVID-19<sup>19</sup>. Диагностические ресурсы распределены неравномерно как по регионам, так и в пределах каждого из них.

Обнаружились серьезные проблемы с получением результатов исследований на коронавирус. Даже в Москве срок ожидания результатов мазков растягивается до недели и более, что ограничивает социальную активность тестируемых в период ожидания результатов, а во многих случаях создает цепочку распространения заболевания. Существует проблема своевременной выписки на работу лиц, выздоровевших после коронавирусной инфекции. По существующим требованиям повторное тестирование должно проводиться на 10 и 12 дни после первого тестирования. При задержках получения результатов тестирования выписка больного растягивается на месяц и более.

<sup>19</sup> <https://www.medsolutions.ru/#/researches/covid-19-chno-proishodit-na-mestah>

<sup>20</sup> Шейман И.М., Шевский В.И., Сажина С.В. Приоритет первичной медико-санитарной помощи - декларация или реальность? Социальные аспекты здоровья населения [сетевое издание] 2019; 65(1)3. URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/1043/30/lang,ru/>. DOI: <https://dx.doi.org/10.21045/2071-5021-2019-65-1-3>

Из-за отсутствия в поликлиниках необходимого числа пульсоксиметров для определения сатурации постановка диагноза ковидной пневмонии и ускорение принятия решения о госпитализации тяжелых больных возможно только при проведении дорогостоящих КТ-исследований – во многих регионах страны они сконцентрированы преимущественно в больницах.

В целом, можно предположить, что недостаточная кадровая обеспеченность первичного звена и урезанный лечебный функционал участковых врачей<sup>20</sup>, существенно ограничивают вклад этого сектора здравоохранения в борьбу с коронавирусной инфекцией. Но информации о конкретных проявлениях этой проблемы очень не много.

## Структурные изменения в стационарном секторе здравоохранения

В больничном секторе здравоохранения развитых стран можно выделить три главных направления структурных изменений:

- развертывание дополнительных коек с обязательным высоким техническим и кадровым оснащением;
- перегруппировка имеющегося коечного фонда для лечения больных с коронавирусом;
- откладывание плановых медицинских вмешательств при остальных заболеваниях.

Независимо от сложившейся обеспеченности коечным фондом (она сильно различается по странам) все развитые государства в последние месяцы стали наращивать дополнительные мощности больниц. В ряде стран усилилась критика прежнего курса на снижение числа

коек и замещение стационарной помощи помощью в амбулаторных условиях. Особенно сильно эта критика звучит в Великобритании, где оснащенность койками устойчиво ниже, чем в среднем по странам ОЭСР, – соответственно 2,5 и 4,7 койки на 1000 жителей<sup>21</sup>. Значительно менее популярна эта тема в Германии, где отмечается самая высокая в ЕС обеспеченность коечным фондом (хотя она и несколько ниже, чем в России – соответственно 8,1 и 8,3 на 1000 населения)<sup>22</sup>. Но даже в Великобритании рост числа коек рассматривается прежде всего как инструмент адаптации к условиям пандемии и создания резервного фонда на случай повторения аналогичных эпидемий, а не как изменение модели организации медицинской помощи.

Особо следует отметить, что основные усилия направлены на развертывание коек в отделениях интенсивной помощи для проведения лечения с использованием аппаратов искусственной вентиляции легких и прочих технических средств поддержки сложных пациентов. По обеспеченности такими койками лидируют Германия, Австрия, США<sup>23</sup>, но даже в этих странах доля коек интенсивного лечения не превышает 5% от общего коечного фонда, а их требуется намного больше<sup>24</sup>.

Например, в Германии федеральное правительство приняло чрезвычайный план развития больниц, направленный на развертывание таких коек в действующих больницах и в помещениях, специально переоборудованных для лечения больных с коронавирусной инфекцией. За каждую развернутую койку интенсивной помощи федеральное правительство платит частным больницам бонусы.

В результате число таких коек выросло с 28 тыс. до 40 тыс., основная их часть имеет респираторное оборудование<sup>25</sup>.

Все страны пытаются найти приемлемый баланс между мерами по расширению ресурсной базы для борьбы с COVID-19 и сохранению возможностей для оказания обычной помощи при неинфекционных заболеваниях. Практически везде приняты решения отложить плановую помощь в неэкстренных случаях, но масштабы и формы сокращения сильно различаются по странам. Так, в Италии почти все виды плановой помощи были отложены на основе решений центрального и региональных правительств. В Германии и США правительства ограничились рекомендациями об откладывании некритичных видов помощи (разных в отдельных регионах), причем принятие решений оставлено за практикующими врачами<sup>26</sup>.

В России, как уже отмечалось выше, размер коечного фонда существенно вырос и сформирован значительный его резерв. Но нет информации о том, какая часть дополнительных коек развернута в отделениях и блоках интенсивной терапии и обеспечена респираторным оборудованием. Общая обеспеченность коечным фондом в России относительно выше, чем в большинстве стран ОЭСР, но сколько мест в больницах ориентировано на самое сложное лечение, неизвестно.

Косвенные данные свидетельствуют о том, что новое медицинское оборудование концентрируется в относительно небольшом числе медицинских организаций. Опрос, проведенный ООО «Медицинские информационные решения», показал: только 10% врачей от-

<sup>21</sup> OECD Health at a Glance 2019, p. 195.

<sup>22</sup> OECD Health Statistics 2019, <https://doi.org/10.1787/health-data-en>

<sup>23</sup> <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/#boxsection-d1e721>

<sup>24</sup> Оценка проведена на основе данных ВОЗ об общем коечном фонде и числе коек в отделениях интенсивной помощи (предыдущая сноска)

<sup>25</sup> WHO. European Observatory on Health Policy and Health reforms. Monitoring of country responses to COVID-19. Germany.

<sup>26</sup> <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/05/06/how-are-countries-reorganizing-non-covid-19-health-care-service-delivery/>

мечают, что в их медицинских организациях выросла техническая оснащенность в связи с пандемией (КТ, искусственная вентиляция легких, доступность кислорода в палатах), 90% респондентов ответили отрицательно. На вопрос «Считаете ли вы, что ваше медицинское учреждение готово принимать пациентов с подозрением на коронавирусную инфекцию» только 14% ответили утвердительно, причем большинство ответивших отрицательно связали это с недостаточной технической оснащенностью<sup>27</sup>. То есть, большинство медицинских организаций сохранили прежний уровень технического оснащения и в условиях пандемии.

Откладывание плановых медицинских вмешательств в России выражено не менее рельефно, чем в западных странах. По данным того же опроса, 42% медицинских организаций полностью закрыли прием плановых больных (за исключением установленных случаев заболеваний и состояний), 21% закрыли частично.

## Финансирование здравоохранения в условиях пандемии

Борьба с пандемией коронавируса потребовала от всех государств увеличить финансирование системы здравоохранения. Но относительный прирост расходов оказался очень разным по странам. По оценкам Европейской обсерватории систем здравоохранения ВОЗ и ЕС, дополнительные государственные подушевые расходы на борьбу с коронавирусом по отношению к подушевым государственным затратам на здравоохранение, взятым на уровне 2017 г., варьируются в странах Европы от 1,2% в Швеции до 27,2% в Литве. В среднем этот прирост оказался пока не очень большим, его медианное значение составило около 3%<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> <https://www.medsolutions.ru/#/researches/covid-19-cto-proishodit-na-mestah>

<sup>28</sup> J.Cylus. How much additional money are countries allocating to health from their domestic resources // COVID-19 Health System Response Monitor. May 7, 2020. <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/05/07/how-much-additional-money-are-countries-putting-towards-health/>

<sup>29</sup> S.Thomson, T.Habicht, T.Evetovits. What are counties doing to give providers flexibility to respond to the COVID-19 outbreak? // COVID-19 Health System Response Monitor. April 27, 2020.

В России дополнительные бюджетные расходы на мероприятия по борьбе с коронавирусом составили 92,7 млрд. руб. в т.ч. 33,7 млрд. руб. на оснащение дополнительно создаваемых или перепрофилируемых коек для больных COVID-19, приобретение аппаратов искусственной вентиляции легких и другого медицинского оборудования, а также обеспечение медицинских работников средствами индивидуальной защиты. И 59,0 млрд. руб. на выплаты стимулирующего характера медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам с коронавирусной инфекцией. В этой сумме не учтены затраты на строительство новых инфекционных клиник. Источником этих средств является резервный фонд правительства РФ.

Указанные дополнительные расходы составляют 2,5% по отношению к общим государственным расходам на здравоохранение в 2019 г. Чтобы сопоставить их с оценками затрат европейских стран, соотнесем эти ассигнования с подушевыми государственными расходами на здравоохранение в 2017 г. с использованием индекса-дефлятора ВВП. Полученная величина – 2,9% практически совпадает с медианным значением для европейских стран.

## Изменения в способах оплаты работы медицинских организаций

Предпринимаемые меры по борьбе с коронавирусом сокращают объемы медицинской помощи пациентам с неинфекционными заболеваниями. Это ведет к рискам резкого уменьшения доходов части медицинских организаций и врачей. Чтобы этого избежать, методы ретроспективной оплаты медицинской помощи заменяются на предварительную оплату в разных формах<sup>29</sup>. Так, в Германии

введен временный платеж в размере 560 евро в день за каждую незанятую больничную койку. Венгрия на время эпидемии заменила оплату за законченный случай лечения на финансирование бюджета медицинской организации. Польша увеличила на 5% бюджеты больниц. Бельгия, Босния и Герцеговина, Латвия выделяют разовые субсидии больницам. Великобритания списала больницам старые долги национальной системе здравоохранения. Болгария, Германия, Нидерланды заключили соглашения с профессиональными союзами о компенсации доходов, потерянных поставщиками медицинских услуг.

В России пошли аналогичным путем. В правила обязательного медицинского страхования (ОМС) внесены дополнения, разрешающие страховым медицинским организациям и медицинским организациям в условиях чрезвычайной ситуации и (или) при возникновении угрозы распространения заболевания, которое представляет опасность для окружающих, получить аванс из средств ОМС в размере до 100% от среднемесячного объема средств, направляемых на оплату медицинской помощи за последние три месяца<sup>30</sup>. Но в принятом Минздравом России документе ничего не сказано о том, как в последующем медицинские организации, у которых объемы оказанной медицинской помощи в период эпидемии сократились, будут отчитываться за полученный аванс: должны ли они будут компенсировать текущие сокращения увеличением объемов помощи в будущем? Ответ на этот вопрос требует внесения дополнительных изменений в правила ОМС.

В российских СМИ появились публикации, критикующие систему ОМС как неспособную, в отличие от бюджетной системы, обеспечить своевременное и стабильное финансирование работы медицинских организаций в условиях эпидемии, и призывающие к ее

реформированию в ближайшем будущем. Отметим, что в других странах со страховыми моделями финансирования здравоохранения, видоизменяют способы оплаты медицинской помощи, которая оказывается пациентам в новых условиях, в том числе с использованием инструментов бюджетного финансирования. Но при этом никто на этом основании не поднимает вопрос о необходимости замены страховой модели на бюджетную.

Эпидемия коронавируса не должна стать предлогом для бездумного и поспешного демонтажа российской системы обязательного медицинского страхования. Мобилизовать необходимые финансовые ресурсы и обеспечить эффективное финансирование медицинских организаций, как занятых оказанием медицинской помощи больным инфекционными заболеваниями, так и сокращающих по необходимости в условиях эпидемии объемы помощи другим пациентам, можно и в системе ОМС, о чем свидетельствует успешный опыт борьбы с COVID-19 в Германии и Нидерландах.

## Изменения в способах оплаты медицинского персонала

В европейских странах общей практикой стали назначения дополнительных выплат персоналу, участвующему в оказании медицинской помощи пациентам с коронавирусом. Например, в Нидерландах врачи общей практики получают дополнительно 10 евро за каждого зарегистрированного пациента и 15 евро за час работы вне офиса, на выезде. Почасовая оплата врачей и другого персонала введена в Украине.

В России в два этапа введены стимулирующие выплаты медицинским и иным работникам, участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена коронавирусная инфекция. Постановлением правительства РФ от 2 апреля 2020 г. N 415

<https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/04/27/what-are-countries-doing-to-give-providers-flexibility-to-respond-to-the-covid-19-outbreak/>

<sup>30</sup> Приказ Министерства здравоохранения РФ от 9 апреля 2020 г. N 299н «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. N 108н»/

такие выплаты были предусмотрены для врачей среднего и младшего медицинского персонала. Размеры выплат были установлены в процентах от среднемесячного дохода от трудовой деятельности в соответствующем субъекте РФ, особо нужно подчеркнуть, – за фактически отработанное время.

Через десять дней правительство РФ принимает постановление №484 от 12 апреля 2020 г.<sup>31</sup> До этого президент РФ поручил правительству принять решения о выделении из федерального бюджета средств на доплаты в период с 1 апреля по 30 июня 2020 г. к заработной плате за особые условия труда работникам здравоохранения, деятельность которых непосредственно связана с оказанием медицинской помощи больным коронавирусной инфекцией. Доплаты были установлены уже не в процентном выражении, а в фиксированных размерах: 25, 50 и 80 тыс. рублей для разных категорий персонала<sup>32</sup>. Между теми в упомянутом постановлении правительства появляется указание, что размер выплаты стимулирующего характера определяется за фактически отработанное время, но не выше установленных значений. Тем самым правительство фактически переинтерпретировало поручение президента, обусловив размер вновь установленных выплат фактически отработанным временем. Очевидно, что эта норма была вставлена по аналогии с нормой постановления правительства №415. К тому же правила учета фактически отработанного времени ни в первом, ни во втором случаях никаким федеральным органом власти не были определены и оказались зависимыми от решений руководителей медицинских организаций.

Это привело к начислению выплат совсем не в тех размерах, на которые рассчитывали медики, да еще и к задержкам с их начис-

лением. Ситуация вызвала социальное напряжение, президенту пришлось вмешаться и заставить правительство привести правила выплат в соответствие с объявленным ранее подходом.

## Будущие вакцины против COVID-19

Опыт последнего столетия закрепил за вакцинами первое место в ряду средств против инфекционных болезней. К перспективе разработки вакцины против COVID-19 обращено внимание всего мира, ее появлением обусловлена возможность нормализации экономической и социальной жизни. Между тем, далеко не все проекты по разработке вакцин были успешными.

Работа над вакциной против COVID-19 изначально выглядела сложным проектом. Несмотря на то, что к концу 2020 года появятся ограниченные сведения об эффективности и безопасности некоторых кандидатных вакцин, ожидать относительно надежных оценок их эффективности и безопасности можно не ранее 2021 года. Таким образом, социальная и экономическая политика уже сейчас должны строиться на основе эпидемиологических данных.

Разработка эффективных и безопасных вакцин – одно из самых больших достижений медико-биологической науки за последние столетия. Некоторые болезни (оспа) практически исчезли именно благодаря вакцинации. Однако, несмотря на многолетние усилия, вакцины удается сделать не для всех инфекционных болезней. Так, эффективной и безопасной вакцины против сибирской язвы сделать пока не удалось. Тем не менее, надежда на разработку вакцины против COVID-19 с момента осознания большой эпидемии оказалась велика.

<sup>31</sup> S.Thomson, et al. The above cited publication.

<sup>32</sup> Поручение Президента РФ (Перечень поручений Президента Российской Федерации по вопросам противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) в регионах Российской Федерации от 15 апреля 2020 года. <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63206>) было опубликовано на несколько дней позже принятия указанного Постановления Правительства № 484.

Отвечая этим ожиданиям, производители лекарств, известные своими вакцинами, как и те, кто не имеет множества вакцин в продуктовой линейке, а также академические коллективы, запустили сотни проектов по разработке вакцины против COVID-19. Вакцинология 21 века сильно изменилась по сравнению с тем, что было даже 30 лет назад. Поэтому при создании вакцины используются принципиально новые подходы, в массе своей очень далекие от того, что было в основе успехов середины 20 века. Важно отметить: вакцина – не просто вещество с необходимым свойством. Это продукт потенциально опасный и сложный в производстве и последующем применении. Поэтому человечество выработало определенный порядок проверки вакцин на безопасность и эффективность, допуская их к применению, а также дорогую и сложную систему для обеспечения качества в процессе производства и использования.

Однако, эти правила, разработанные применительно к «обычной жизни», многие считают возможным ослабить. Временно, для решения именно этой горячей проблемы. Так, примерно воспринимают ситуацию и разработчики вакцин, и регулирующие органы. У такого поспешного прохождения «дистанции» со срезанием углов есть много опасностей. Пропуск этапа тестирования вакцины на животных, переход сразу к тестированию на людях, например, чреват тем, что опасный продукт применят к участникам испытаний. Компании, которые хотят сразу испытать свою разработку – кандидата в вакцины – на людях, рискуют и здоровьем участников, и большими деньгами. Тем не менее, премия за разработку может быть столь велика, а общественное признание в случае успеха столь громко, что переход к клиническим испытаниям с участием людей уже через месяц-два от начала разработки стал массовым явлением.

На сайте [clinicaltrials.gov](https://clinicaltrials.gov) – важнейшем регистре клинических испытаний – сегодня значится 1518 связанных с COVID-19. Из них 33 – испытания вакцин, и 14 уже набирают участников. Состав испы-

туемых продуктов различен. В трех случаях испытывается эффективность вакцины БЦЖ. В некоторых испытаниях проверяется эффективность до четырех вакцин параллельно. Большая часть вакцин против COVID-19 – профилактические, но есть и предназначенные для лечения. Значительная часть вакцин испытываются на иммуногенность: предполагается не измерять, насколько вакцина защищает от развития болезни, а лишь проверять, появляется ли в крови достаточно антител, которые, теоретически, должны обезвредить вирус. В случае, если иммуногенность будет доказана, необходим следующий этап испытаний, чтобы доказать защитное действие вакцины.

Поясним, почему испытывается противотуберкулезная вакцина БЦЖ. В апреле был опубликован сравнительный анализ стран по заболеваемости и смертности от COVID-19 в сопоставлении с историей вакцинации против туберкулеза. В последней четверти 20 века многие страны в той или иной степени отказались от вакцинации против туберкулеза. И теперь обнаружилось, что в странах, где в последние десятилетия эта вакцинация проводилась, заболеваемость и смертность от COVID-19 меньше. Такого рода исследования называют экологическими. Найденные в них связи лишь указывают на возможность причинно-следственных отношений, т.е. на влияние вакцинации на заболеваемость. Тем не менее, поскольку вакцина БЦЖ разрешена для применения у людей, а ее производство налажено, нашлись те, кто готов рискнуть и проверить, нет ли защитного действия в контролируемом испытании.

Аналогичная идея существует и относительно вакцины против полиомиелита. Ее решили «опробовать» в одном из российских регионов. Однако подобного рода «пробы» без научно обоснованного дизайна испытания и соблюдения установленных правил, чреватые неблагоприятными последствиями, пустой тратой сил и средств. А главное, будучи научно ничтожными, они не могут дать миру знаний. Интересно, что старая идея – всякая вакцина кроме защиты от микроорганизма, против которого она разработана,



защищает еще и от других инфекций (то есть, помимо создания специфического иммунитета, повышает еще и неспецифический), никогда не была доказана вполне надежно. Но в нынешней ситуации многие сочтут возможным и необходимым проверить и эту гипотезу.

Вакцины, как продукт национальной индустрии, один из самых прибыльных продуктов. Их разработка активно идет не только в надежде на спасение человечества, но и в надежде на большую прибыль.

Одновременно ООН в лице ВОЗ призывает международное сообщество с появлением вакцин предоставить их всему миру. Однако, у этого благородного призыва есть естественные ограничения. Дело в том, что возможности производства вакцины, по любой из перспективных технологий, неизбежно будут ограничены. Многие страны, даже индустриально развитые, не обладают технологическими возможностями для производства вакцин. Соответственно, понадобятся долгие месяцы для того, чтобы удовлетворить потребности мира даже тогда, когда вакцина появится.

Таким образом, по наилучшим оценкам, исходящим от фармацевтической индустрии, наиболее вероятно получение удовлетворительной вакцины в конце 2021 года. Это означает, что фарминдустрия не возлагает больших надежд на ускоренные испытания первых продуктов, идущих сейчас. Соответственно, мир может быть обеспечен вакциной, если она будет создана, только в 2022 году. Это означает, что прежняя ситуация сохранится на годы: защита граждан основывается не на лекарствах и вакцинах, а на применении эпидемиологически обоснованных методов защиты. Именно они лежат в основе того, что делается последние месяцы во всем мире. Они же останутся основными и на ближайшие годы. Однако, панические и хаотические запреты должны смениться взвешенным и избирательным применением целенаправленных мер, способствующих восстановлению общественной жизни.

# ПРАКТИКА РЕГИОНОВ

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ  
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19:  
МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ БИЗНЕСА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ**

Направление взаимодействия с регионами  
Н.В. Рязанцева, Ф.С. Пащенко, А.Э. Борель

## Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19: меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения

В период распространения коронавирусной инфекции и, как следствие, введения режима самоизоляции и социального дистанцирования во всех субъектах Российской Федерации, региональный бизнес сталкивается с новыми вызовами. Сложность адаптации к «новым реалиям», наряду с иными факторами, заключается в невозможности быстрого переформатирования производственных цепочек, бизнес-процессов, а также цепочек формирования добавленной стоимости.

Согласно данным, полученным в ходе опроса представителей малого и среднего бизнеса из разных субъектов РФ, который провело Агентство стратегических инициатив в рамках реализации проекта «Смартека», последствия COVID-19 оказали влияние более, чем на 80% респондентов. Свыше трети опрошенных заявляют о падении выручки в марте 2020 года более, чем на 80% относительно аналогичного периода 2020 года. Более половины организаций малого и среднего бизнеса приостановили свою деятельность. При этом пятая часть всех опрошенных предпринимателей отмечает, что они были вынуждены сократить или отправить в неоплачиваемый отпуск основную часть штатных сотрудников.

Наиболее пострадавшими оказались учреждения общественного питания, гостиничный бизнес и другие организации туристической отрасли, учреждения, предоставляющие бытовые услуги (ремонт, стирка, химчистка, услуги парикмахерских и салонов красоты), организации, осуществляющие пассажирские перевозки, а также предприятия розничной и оптовой торговли (преимущественно непродовольственными товарами).

Учитывая важность вопросов поддержания стабильности в социальной и экономической сферах, поддержки предпринимательства и сохранения занятости населения, в субъектах РФ дополнительно к федеральным мерам принимаются региональные пакеты поддержки.

Среди них выделяются следующие категории:

- налоговые льготы;
- льготы по аренде региональной и муниципальной собственности;
- кредитная поддержка;
- прямая финансовая поддержка бизнеса;
- поддержка занятости населения;
- снижение контрольно-надзорной нагрузки.

### Налоговые льготы

Для снижения налогового бремени предпринимателей в период пандемии региональными властями принимаются следующие меры:

- снижение (до двух раз), отсрочка выплат по налогу на имущество организаций [2-8];
- предоставление льгот по уплате земельного налога [9-13];
- отсрочка, снижение ставки по транспортному налогу, а также освобождение от уплаты авансовых платежей [14-18];
- снижение налоговых ставок для предпринимателей, использующих упрощенную систему налогообложения (в большинстве регионов до 5-7% по схеме «доходы минус расходы», 1-3% по схеме «доходы») или являющихся плательщиками ЕНВД [19-28];
- уменьшение потенциально возможного дохода для пользователей патентной системы налогообложения [29-33].

Наиболее значимые комплексные решения в данном направлении приняты в таких регионах, как г. Санкт-Петербург, Ростовская область, Республика Башкортостан, Челябинская область, Нижегородская область, Самарская область, Пермский край, Приморский край, Тюменская область, Оренбургская область, Омская область, Чеченская Республика, Республика Саха (Якутия), Камчатский край (таблица 1).

### **Льготы по аренде региональной и муниципальной собственности**

Большинством регионов в качестве мер поддержки бизнеса, введены льготы по аренде регионального и муниципального имущества. Среди подходов к решению проблем арендаторов, приостановивших свою деятельность на период ограничений, можно выделить:

- отсрочку уплаты арендных платежей [34-38];
- снижение размера платы арендных платежей [35, 39-42];
- освобождение от уплаты арендных платежей [9, 43-46].

Пакеты данных решений наиболее релевантны в таких регионах, как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ростовская область, Волгоградская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Белгородская область, Республика Бурятия, г. Севастополь и др. (таблица 2).

### **Кредитная поддержка**

Региональными властями большинства субъектов РФ приняты решения предоставить поддержку со стороны региональных фондов поддержки бизнеса и микрокредитных компаний, а также об их докапитализации (таблица 3). Это необходимая мера для расширения возможностей субъектов МСП по получению льготных кредитов на выплату заработной платы, устранения кассовых разрывов и покрытия операционных расходов. Наибольшее распространение получили такие меры, как:

- рефинансирование и реструктуризация ранее выданных микрозаймов [47-51];
- предоставление отсрочек по ранее выданным микрозаймам [52-56];
- введение специальных микрофинансовых займов [57-61].

### **Прямая финансовая поддержка бизнеса**

В силу ограниченности бюджетных ресурсов большинство регионов не в состоянии оказывать прямую финансовую поддержку бизнесу. В то же время в ряде субъектов РФ приняты решения направить субсидии организациям МСП, в том числе с целью сохранения рабочих мест.

Среди таких мер выделяются:

- возмещение затрат на продвижение товаров и услуг на интернет-площадках [62-63];
- компенсация затрат, связанных с экспортом продукции [9, 64-67];
- возмещение части затрат на приобретение оборудования [68-69];
- субсидии организациям сферы АПК, туристической и транспортной отраслей (регулярные пассажирские перевозки автомобильным транспортом на городских и межмуниципальных маршрутах) [45, 70-73];
- возмещение затрат по договорам лизинга, паушальным взносам, роялти [9, 74-77] и др.

Наиболее значимые меры поддержки в данном направлении оказываются в г. Москва, Нижегородской области, Республике Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе (таблица 4).

## Поддержка занятости населения

В нынешней ситуации, когда наблюдается не только падение спроса на производимые товары и услуги, но и «шок» предложения, поддержка рабочих мест и работодателей является приоритетной задачей.

Несмотря на то, что большинство мер поддержки бизнеса так или иначе направлены на сохранение рабочих мест, в ряде регионов введены специальные меры [45, 60, 78-82] по сохранению существующих рабочих мест, а также по поддержке занятости граждан, потерявших работу во время распространения новой коронавирусной инфекции (таблица 5).

## Снижение контрольно-надзорной нагрузки

В целях снижения нагрузки на предприятия малого и среднего бизнеса

в период пандемии COVID-19 многими субъектами Российской Федерации (таблица 6) приняты решения приостановить проведение текущих и назначения новых выездных проверок субъектов МСП региональными контрольно-надзорными органами [83-87].

## Заключение

Несмотря на общую схожесть предлагаемых региональными правительствами решений, отмечается разная степень активности регионов, а также значительные разрывы в комплексности принимаемых мер.

Характер принимаемых мероприятий поддержки во многом зависит от специфики конкретного региона, но в большинстве субъектов РФ основной акцент сделан на поддержку бизнеса и отраслей экономики, в то время как решения, направленные на обеспечение занятости населения, реализованы на ограниченном количестве территорий. Одновременно с этим, существующий дефицит горизонтальных коммуникаций между регионами сдерживает

распространение передового опыта и выработку новых решений. Кроме того, важно отметить, что около 60% опрошенных предпринимателей заявили о сложностях с получением поддержки. Это было обусловлено отсутствием достаточной информации о необходимых действиях, а также возникшими в процессе оформления проблемами. Это указывает на необходимость расширения информирования организациями региональной инфраструктуры поддержки МСП, а также на необходимость упрощения процедур получения поддержки [1]. Вместе с тем, данные опроса предпринимателей [1] показывают, что практически пятая часть (18%) действующих организаций малого и среднего бизнеса не может воспользоваться предложенными мерами, т.к. перечень не содержит необходимых им решений.

В то же время, регионами продолжается работа по введению новых мер поддержки, а в отдельных субъектах РФ есть уникальные не финансово емкие решения, которые следует тиражировать.

Негативные изменения существующей социально-экономической ситуации, обусловленные пандемией COVID-19, невозможно быстро преодолеть, последствия будут видны на продолжительном временном отрезке, а испытанию подвернутся все институты. В этой ситуации особенно важно опереться не только на моментные (быстрые) решения, направленные на обеспечение текущей социально-экономической стабильности, но и выйти за рамки удовлетворения неотложных потребностей и настроить в субъектах РФ реализацию долгосрочной политики энергичного и устойчивого восстановления экономики с учетом новых вызовов.

## Использованные источники

1. <https://smarteka.com/solution?solutionCountries%5B%5D=176>
2. <http://dvinanews.ru/-09koaz5u>
3. [https://vologda-oblast.ru/novosti/gubernator\\_oblasti\\_ozvuchil\\_paket\\_mer\\_gosudarstvennoy\\_podderzhki\\_biznesa\\_postradavshego\\_ot\\_pandemii/?sphrase\\_id=337476](https://vologda-oblast.ru/novosti/gubernator_oblasti_ozvuchil_paket_mer_gosudarstvennoy_podderzhki_biznesa_postradavshego_ot_pandemii/?sphrase_id=337476)
4. <http://economics.pskov.ru/deyatelnost/mery-po-protivodeystviyu-rasprostraneniya-na-territorii-pskovskoy-oblasti-novoy-koronavirusnoy/operativnyy-shtab-pri-administracii-oblasti-po-obespecheniyu-ustoychivogo-razvitiya>
5. <https://www.gov.spb.ru/gov/admin/elin-ei/news/186025/>
6. <https://sakhalin.gov.ru/>
7. [https://egov-buryatia.ru/press\\_center/news/](https://egov-buryatia.ru/press_center/news/)
8. <http://www.adygheya.ru/>
9. <https://www.mos.ru/news/item/72177073/>
10. <https://www.permkrai.ru/news/v-prikame-prinyat-zakon-o-pervoocherednykh-merakh-podderzhki-biznesa-v-usloviyakh-borby-s-koronaviru/>
11. <http://www.glava.cap.ru/doc/laws/2020/04/10/decree-102>
12. <http://economy-chr.ru/?p=681845>
13. <https://economy.krasnodar.ru/covid-19/federalnye-i-kraevye-mery.php>
14. [https://vk.com/koronavirus76?w=wall-193267050\\_117](https://vk.com/koronavirus76?w=wall-193267050_117)
15. <http://www.orenburg-gov.ru/news/economic/v-orenburgskoy-oblasti-prinyaty-mery-podderzhki-malogo-i-srednego-biznesa-v-usloviyakh-borby-s-raspr/>
16. <http://www.orenburg-gov.ru/upload/medialibrary/8a1/8a1a3009df0b1ec5633c719dda9cdfb3.pdf>
17. [https://tgl.ru/files/documentation/pgso77\\_file\\_1586404259.pdf](https://tgl.ru/files/documentation/pgso77_file_1586404259.pdf)
18. <http://omskportal.ru/novost?id=oiiv/mec/2020/04/09/02#>
19. [http://mert.tuva.ru/upload/files/zakon\\_patent-uproshen.\\_ot\\_9.04.pdf](http://mert.tuva.ru/upload/files/zakon_patent-uproshen._ot_9.04.pdf)
20. <https://r-19.ru/news/ekonomika/100115/>
21. <https://www.kommersant.ru/doc/4315758>
22. <https://xn--b1aelgu.xn--80acmhewkuon.xn--p1ai/#rec183839893>
23. [https://economy.49gov.ru/common/upload/28/editor/file/Plan\\_11\\_aprelya.pdf](https://economy.49gov.ru/common/upload/28/editor/file/Plan_11_aprelya.pdf)
24. <https://minec.astrobl.ru/ru/novost/mery-podderzhki-predprinimateley-v-usloviyakh-rasprostraneniya-novoy-koronavirusnoy-infekcii>
25. <https://www.donland.ru/activity/2655/>
26. <https://gov-murman.ru/info/covid/358220/>
27. <http://economics.pskov.ru/deyatelnost/mery-po-protivodeystviyu-rasprostraneniya-na-territorii-pskovskoy-oblasti-novoy-koronavirusnoy/operativnyy-shtab-pri-administracii-oblasti-po-obespecheniyu-ustoychivogo-razvitiya>
28. [https://vk.com/covid19\\_tula](https://vk.com/covid19_tula)
29. <https://www.permkrai.ru/news/v-prikame-prinyat-zakon-o-pervoocherednykh-merakh-podderzhki-biznesa-v-usloviyakh-borby-s-koronaviru/>
30. <http://omskportal.ru/novost?id=oiiv/mec/2020/04/09/02#>
31. <https://tyumen.tpprf.ru/ru/news/352692/>

32. [https://admhmao.ru/press-center/vse-press-re-lizy/4103502/?sphrase\\_id=3579402](https://admhmao.ru/press-center/vse-press-re-lizy/4103502/?sphrase_id=3579402)
33. <https://www.kommersant.ru/doc/4315758>
34. <https://economy.krasnodar.ru/covid-19/federalnye-i-kraevye-mery.php>
35. <http://economykchr.ru/>
36. <http://economy-chr.ru/?p=681845>
37. <https://minec.astrobl.ru/ru/novost/mery-podderzhki-predprinimateley-v-usloviyakh-rasprostraneniya-novoy-koronavirusnoy-infekcii>
38. <http://mspvolga.ru/information232>
39. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3300202003270014>
40. <https://www.mos.ru/mayor/themes/12299/6382050/>
41. <http://www.orenburg-gov.ru/news/economic/v-orenburgskoy-oblasti-prinyaty-mery-podderzhki-malogo-i-srednego-biznesa-v-usloviyakh-borby-s-raspr/>
42. <http://help.frbk.ru/#business>
43. <https://sev.gov.ru/>
44. <https://xn--b1aelgu.xn--80acmhewkuon.xn--p1ai/#rec183839893>
45. [https://egov-buryatia.ru/press\\_center/news/detail.php?ID=61397](https://egov-buryatia.ru/press_center/news/detail.php?ID=61397)
46. [https://economy.49gov.ru/common/upload/28/editor/file/Plan\\_11\\_aprelya.pdf](https://economy.49gov.ru/common/upload/28/editor/file/Plan_11_aprelya.pdf)
47. <https://minec.astrobl.ru/ru/novost/mery-podderzhki-predprinimateley-v-usloviyakh-rasprostraneniya-novoy-koronavirusnoy-infekcii>
48. <http://mspvolga.ru/information232>
49. <https://tyumen.tpprf.ru/ru/news/352692/>
50. <https://fondsakha.ru/2020/04/03/programma-mikrofinansirovaniya-v-czelyah-okazaniya-neotlozhnyh-mer-po-podderzhke-subektov-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-v-usloviyakh-uhudsheniya-situaczii-v-svyazi-s-rasprostraneniem-koronoviru/>
51. <http://moibizkhv.ru/covid-info/>
52. <http://www.stavinvest.ru>
53. <http://mspvolga.ru/information232>
54. <https://www.gov.spb.ru/gov/admin/elin-ei/news/186025/>
55. <https://mb31.ru/support/>
56. <https://saratov.gov.ru/>
57. <https://sofp.ru/uslugi/moemu-biznesu-menshe-goda/zayom-antikrizisnyj/>
58. [https://fond87.ru/?page\\_id=7001&lang=ru](https://fond87.ru/?page_id=7001&lang=ru)
59. <http://www.mbkuban.ru/covid/business-support/>
60. <http://gov.karelia.ru/coronaviridae/5710/>
61. <https://most.tv/news/122669.html>
62. <https://www.rbc.ru/business/01/04/2020/5e844eb69a794740a60110b0>
63. [http://www.chelny-invest.ru/novosti/novosti\\_2380.html](http://www.chelny-invest.ru/novosti/novosti_2380.html)
64. <https://sterlegrad.ru/newsrb/122547-goskomitet-rb-po-vneshneekonomicheskim-svyazyam-realizuet-shest-antivirusnyh-mer-podderzhki-eksporterov.html>
65. <https://msp.novreg.ru/rec-nachinaet-priem-zayavok-na-kompensaciyu-rashodov-na-patentovanie-za-rubezhom.html>

66. [http://www.vremyan.ru/news/sobstvennye\\_mery\\_podderzhki\\_eksporterov\\_razrabatyvayut\\_v\\_nizhegorodskoj\\_oblasti.html](http://www.vremyan.ru/news/sobstvennye_mery_podderzhki_eksporterov_razrabatyvayut_v_nizhegorodskoj_oblasti.html)
67. <https://madeinudmurtia.ru/>
68. <https://www.mos.ru/news/item/73166073/>
69. <https://government-nnov.ru/?id=256979>
70. [https://www.region.tver.ru/novosti/?ELEMENT\\_ID=130021&sphrase\\_id=890942](https://www.region.tver.ru/novosti/?ELEMENT_ID=130021&sphrase_id=890942)
71. <https://ufa.rbc.ru/ufa/01/04/2020/5e8461899a79474aa83b577a>
72. <https://inkazan.ru/news/economy/24-04-2020/minekonomiki-tatarstana-razrabotalo-paket-lgotnyh-mer-podderzhki-sub-ektov-msp>
73. <https://www.kommersant.ru/doc/4322540>
74. <http://gov.karelia.ru/coronaviridae/5710/>
75. <https://invest.mosreg.ru/covid>
76. <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=-doc;base=RLAW926;n=210121#06891984407669278>
77. <http://www.garant.ru/hotlaw/tula/1375183/>
78. <https://gov-murman.ru/info/covid/358220/>
79. <http://rk.karelia.ru/social/vopros-o-koronaviruse-mozhno-li-sejchas-projti-distantsionnoe-pereobuchenie-na-novuyu-professiyu-v-sluzhbe-zanyatosti/>
80. <https://ufa.rbc.ru/ufa/01/04/2020/5e8461899a79474aa83b577a>
81. <https://government-nnov.ru/?id=255020>
82. <https://drive.google.com/file/d/1CQ6gyRl-WT0Wk2johG-GTzwAAlc1vA7h/view>
83. <https://www.gov.spb.ru/gov/admin/elin-ei/news/186025/>
84. <https://xn--48-9kcqjffxf3b.xn--p1acf/paket/moratoriy-na-proverki-ispolnitelnykh-organov-vlasti-lipetsko/>
85. [https://www.region.tver.ru/novosti/?ELEMENT\\_ID=130021&sphrase\\_id=890942](https://www.region.tver.ru/novosti/?ELEMENT_ID=130021&sphrase_id=890942)
86. <https://madeinudmurtia.ru/udm/moratoriy-na-proverki-biznesa/>
87. <http://openbusiness73.ru/pages/dear-entrepreneurs>



**Таблица 1. Перечень регионов, применивших налоговые льготы**

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введена мера
1	Снижение/отсрочка выплат по налогу на имущество организаций	г. Москва, Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Республика Башкортостан, Челябинская область, Нижегородская область, Республика Дагестан Ставропольский край, Кемеровская область, Пермский край, Саратовская область, Иркутская область, Оренбургская область, Омская область, Республика Крым, Приморский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Удмуртская Республика, Чеченская республика, Тульская область, Ярославская область, Брянская область, Вологодская область, Рязанская область, Калужская область, Республика Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми, Амурская область, Мурманская область, Орловская область, Республика Северная Осетия-Алания, Костромская область, Псковская область, Новгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Ингушетия, Сахалинская область, Камчатский край, Еврейская автономная область
2	Предоставление льгот по уплате земельного налога	г. Москва, Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, Ростовская область, Республика Башкортостан, Челябинская область, Самарская область, Пермский край, Чеченская Республика, Архангельская область, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Амурская область, Костромская область, Псковская область, Республика Ингушетия, Ставропольский край, Кемеровская область, Пермский край, Саратовская область, Иркутская область
3	Отсрочка, снижение ставки по транспортному налогу, а также освобождение от уплаты авансовых платежей	Краснодарский край, Челябинская область, Нижегородская область, Самарская область, Пермский край, саратовская область, Оренбургская область, Омская область, Республика Крым, Приморский край, Тюменская область, Чеченская Республика, Ярославская область, Рязанская область, Тамбовская область, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия-Алания, Костромская область, Псковская область, Новгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Камчатский край, Республика Калмыкия, Магаданская область

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введена мера
4	Снижение налоговых ставок для предпринимателей, использующих УСН	г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Ростовская область, Республика Башкортостан, Челябинская область, Нижегородская область, Самарская область, Республика Дагестан, Ставропольский край, Кемеровская область, Пермский край, Волгоградская область, Саратовская область, Воронежская область, Оренбургская область, Омская область, Республика Крым, Приморский край, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Тульская область, Пензенская область, Тверская область, Ярославская область, Брянская область, Вологодская область, Липецкая область, Рязанская область, Архангельская область, Томская область, Забайкальский край, Тамбовская область, Астраханская область, Калужская область, Ивановская область, Республика Саха (Якутия), Смоленская область, Кабардино-Балкарская Республика, Курганская область, Амурская область, Мурманская область, Орловская область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Марий Эл, Псковская область, Республика Карелия, Новгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Хакасия, Республика Ингушетия, Сахалинская область, Республика Адыгея, г. Севастополь, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия, Магаданская область, Ненецкий автономный округ
5	Снижение налоговых ставок для предпринимателей, являющихся плательщиками ЕНВД	Свердловская область, Ростовская область, Республика Башкортостан, Челябинская область, Нижегородская область, Самарская область, Республика Дагестан, Кемеровская область, Волгоградская область, Воронежская область, Оренбургская область, Омская область, Приморский край, Ленинградская область, Тюменская область, Чеченская республика, Пензенская область, Тверская область, Ярославская область, Ульяновская область, Брянская область, Рязанская область, Архангельская область, Томская область, Забайкальский край, Астраханская область, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика, Курганская область, Амурская область, Мурманская область, Республика Северная Осетия-Алания, Псковская область, Республика Карелия, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Севастополь, Республика Тыва, Республика Калмыкия, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ

6	Уменьшение потенциально возможного дохода для пользователей патентной системы налогообложения	Ростовская область, Челябинская область, Нижегородская область, Пермский край, Саратовская область, Оренбургская область, Омская область, Республика Крым, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Чеченская Республика, Тверская область, Ярославская область, Архангельская область, Томская область, Республика Бурятия, Смоленская область, Кабардино-Балкарская Республика, Курганская область, Орловская область, Псковская область, Республика Карелия, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, г. Севастополь, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия
---	---	---

**Таблица 2. Перечень регионов, применивших льготы по аренде региональной и муниципальной собственности**

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введена мера
1	Отсрочка уплаты арендных платежей	г. Москва, Московская область, Краснодарский край, Санкт-Петербург, Свердловская область, Ростовская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Челябинская область, Нижегородская область, Самарская область, Республика Дагестан, Красноярский край, Ставропольский край, Новосибирская область, Пермский край, Волгоградская область, Саратовская область, Иркутская область, Воронежская область, Алтайский край, Оренбургская область, Омская область, Республика Крым, Приморский край, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Белгородская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Тульская область, Хабаровский край, Пензенская область, Кировская область, Тверская область, Ярославская область, Ульяновская область, Чувашская Республика, Брянская область, Вологодская область, Липецкая область, Рязанская область, Курская область, Архангельская область, Томская область, Забайкальский край, Калининградская область, Тамбовская область, Астраханская область, Калужская область, Ивановская область, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Смоленская область, Кабардино-Балкарская Республика, Курганская область, Республика Коми, Республика Мордовия, Амурская область, Мурманская область, Орловская область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Марий Эл, Костромская область, Псковская область, Республика Карелия, Новгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Хакасия, Республика Ингушетия, Сахалинская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея, Севастополь, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия, Республика Алтай, Еврейская автономная область, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введена мера
2	Снижение размера платы арендных платежей	Ханты-Мансийский автономный округ, Липецкая область, Архангельская область, Республика Саха (Якутия), Карачаево-Черкесская Республика, г. Москва, Кемеровская область, Волгоградская область, Амурская область, Республика Северная Осетия-Алания, Костромская область, г. Севастополь
3	Освобождение от уплаты арендных платежей	г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Волгоградская область, Саратовская область, Оренбургская область, Омская область, Республика Крым, Приморский край, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Белгородская область, Тюменская область, Чеченская Республика, Ульяновская область, Томская область, Забайкальский край, Калужская область, Республика Бурятия, Республика Северная Осетия-Алания, Псковская область, Новгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Хакасия, г. Севастополь, Камчатский край, Магаданская область

**Таблица 3. Перечень регионов, применивших меры кредитной поддержки**

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введены меры
1	Рефинансирование и реструктуризация ранее выданных микрозаймов	г. Москва, Московская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Челябинская область, Нижегородская область, Республика Дагестан, Ставропольский край, Кемеровская область, Пермский край, Саратовская область, Иркутская область, Воронежская область, Республика Крым, Приморский Край, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Белгородская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Тульская область, Хабаровский край, Пензенская область, Кировская область, Ярославская область, Ульяновская область, Брянская область, Вологодская область, Липецкая область, Архангельская область, Томская область, Забайкальский край, Калининградская область, Тамбовская область, Астраханская область, Калужская область, Ивановская область, Республика Саха (Якутия), Смоленская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми, Республика Мордовия, Амурская область, Орловская область, Республика Марий Эл, Псковская область, Республика Карелия, Новгородская область, Республика Хакасия, Сахалинская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введены меры
2	Предоставление отсрочек по ранее выданным микрозаймам	Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, Ростовская область, Челябинская область, Самарская область, Республика Дагестан, Ставропольский край, Кемеровская область, Волгоградская область, Воронежская область, Алтайский край, Оренбургская область, Омская область, Приморский край, Ленинградская область, Белгородская область, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Тульская область, Владимирская область, Пензенская область, Кировская область, Вологодская область, Липецкая область, Курская область, Архангельская область, Забайкальский край, Республика Бурятия, Республика Мордовия, Орловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Севастополь, Республика Калмыкия, Еврейская автономная область
3	Введение специальных микрофинансовых займов	Московская область, Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Ростовская область, Республика Татарстан, Челябинская область, Нижегородская область, Самарская область, Республика Дагестан, Красноярский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Пермский край, Волгоградская область, Саратовская область, Иркутская область, Алтайский край, Оренбургская область, Омская область, Республика Крым, Приморский край, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Белгородская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Тульская область, Владимирская область, Хабаровский край, Пензенская область, Кировская область, Тверская область, Ярославская область, Ульяновская область, Чувашская Республика, Брянская область, Вологодская область, Липецкая область, Рязанская область, Архангельская область, Томская область, Калининградская область, Тамбовская область, Астраханская область, Калужская область, Ивановская область, Республика Бурятия, Смоленская область, Курганская область, Республика Коми, Республика Мордовия, Амурская область, Мурманская область, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Марий Эл, Костромская область, Республика Карелия, Новгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Республика Адыгея, г. Севастополь, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия, Республика Алтай, Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ

**Таблица 4. Перечень регионов, применивших меры прямой финансовой поддержки**

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введены меры
1	Возмещение затрат на продвижение товаров и услуг на интернет-площадках	г. Москва, Республика Татарстан
2	Компенсация затрат, связанных с экспортом продукции	г. Москва, Республика Башкортостан, Нижегородская область, Удмуртская республика, Республика Бурятия, Новгородская область
3	Возмещение части затрат на приобретение оборудования	г. Москва, Нижегородская область
4	Субсидии организациям сферы АПК, туристической и транспортной отраслей (регулярные пассажирские перевозки автомобильным транспортом на городских и межмуниципальных маршрутах)	г. Москва, Ростовская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Челябинская область, Нижегородская область, Республика Дагестан, Пермский край, Волгоградская область, Иркутская область, Воронежская область, Алтайский край, Оренбургская область, Республика Крым, Приморский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Удмуртская республика, Чеченская республика, Владимирская область, Пензенская область, Чувашская республика, Курская область, Томская область, Тамбовская область, Калужская область, Ивановская область, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Смоленская область, Республика Мордовия, Амурская область, Мурманская область, Орловская область, Псковская область, Новгородская область, Карачаево-Черкесская Республика, г. Севастополь, Магаданская область
5	Возмещение затрат по договорам лизинга, паушальным взносам, роялти и др.	г. Москва, Московская область, Республика Дагестан, Приморский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Чеченская Республика, Тульская область, Владимирская область, Томская область, Калужская область, Ивановская область, Смоленская область, Кабардино-Балкарская Республика, Курганская область, Ненецкий Автономный округ

**Таблица 5. Перечень регионов, реализующих меры по поддержке занятости**

№ п/п	Вид поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введены меры
1	Обеспечение занятости населения (гранты, переобучение, оплачиваемые общественные работы и др.)	Мурманская область, Нижегородская область, г. Москва, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Карелия, Калининградская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Ленинградская область, Республика Татарстан
2	Субсидирование расходов на оплату труда штатного персонала	г. Москва, Республика Башкортостан, Нижегородская область, Республика Дагестан, Кемеровская область, Пермский край, Республика Крым, Ханты-Мансийский автономный округ, Удмуртская Республика, Владимирская область, Томская область, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Карелия, Республика Хакасия, Магаданская область

**Таблица 6. Перечень регионов, применивших меры по снижению контрольно-надзорной нагрузки**

Мера поддержки	Субъекты Российской Федерации, в которых введены меры
Снижение контрольно-надзорной нагрузки	Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Приморский край, Астраханская область, Владимирская область, Волгоградская область, Ивановская область, Московская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Орловская область, Ростовская область, Смоленская область, Тверская область, Ульяновская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Ямало-Ненецкий автономный округ

# ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

**ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА  
НА ДИСТАНЦИОННОЕ ОБУЧЕНИЕ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГЛАЗАМИ УЧИТЕЛЕЙ**

Сапрыкина Дарья Игоревна

Заместитель руководителя проектно-учебной лаборатории медиакоммуникаций в образовании НИУ ВШЭ

Волохович Алексей Алексеевич

Стажер проектно-учебной лаборатории медиакоммуникаций в образовании НИУ ВШЭ



## Введение

Исследование «Проблемы перехода на дистанционное обучение в Российской Федерации глазами учителей» проведено лабораторией медиакоммуникаций в образовании НИУ ВШЭ в конце марта — начале апреля 2020 г. Цель - выявить основные проблемы и трудности, с которыми столкнулись учителя в этот период. Было опрошено 22600 учителей в 75 регионах страны. Удалось оценить обеспеченность учителей и детей техническими устройствами для проведения видео- и аудиоконференций и работы на онлайн-платформах.

На момент исследования всего 25% учителей проводили видеоуроки. В зоне риска оказались школы, которые находятся в сельских районах, и в малых и средних городах. Помимо проблем с техническим обеспечением, низкой скоростью интернет-соединения, учителя обращали внимание на нехватку учебных материалов на онлайн-платформах для занятий музыкой, ИЗО, предметами дополнительного образования, а также адаптированных пособий для детей с ОВЗ. Спустя некоторое время возникли проблемы с эмоциональным напряжением, а также участились жалобы на здоровье.

Основные задачи исследования:

- Оценить предыдущий и текущий опыт работы учителей на образовательных онлайн-платформах;
- Выявить наиболее используемые онлайн-платформы в период перехода школ на дистанционное обучение;
- Выявить наиболее распространенные проблемы, возникающие в процессе проведения дистанционных занятий;
- Описать наиболее распространенные формы коммуникации между учениками и учителями в этот период.

## Полевой этап и эмпирическая база исследования

Полевой этап проходил с 26 марта по 10 апреля. Метод сбора данных – онлайн-опрос. Анкета распространялась при поддержке Общероссийского профсоюза образования, управления общего образования НИУ ВШЭ, ИД «Комсомольская правда», интернет-издания для директоров школ «Директория. Онлайн» и в сотрудничестве с Институтом образования НИУ ВШЭ.

За этот период было опрошено 22,6 тыс. учителей из 73 регионов страны. Кроме того, отдельно был проведен анализ текущей ситуации в некоторых регионах: Саратовской области, Краснодарском крае, Забайкальском крае, Мурманской области, Омской области и в Республике Саха (Якутия). Основное исследование было проведено по населенным пунктам с разной численностью населения. Были рассмотрены отдельно города-миллионники, крупнейшие и крупные города с населением более 250 тыс. человек, большие города с населением 100–250 тыс. человек, малые и средние города и отдельно сельская местность. В некоторых случаях мы укрупняли категории и рассматривали 3 группы: города-миллионники, все остальные города и сельскую местность, на которую пришлось около половины опрошенных респондентов.

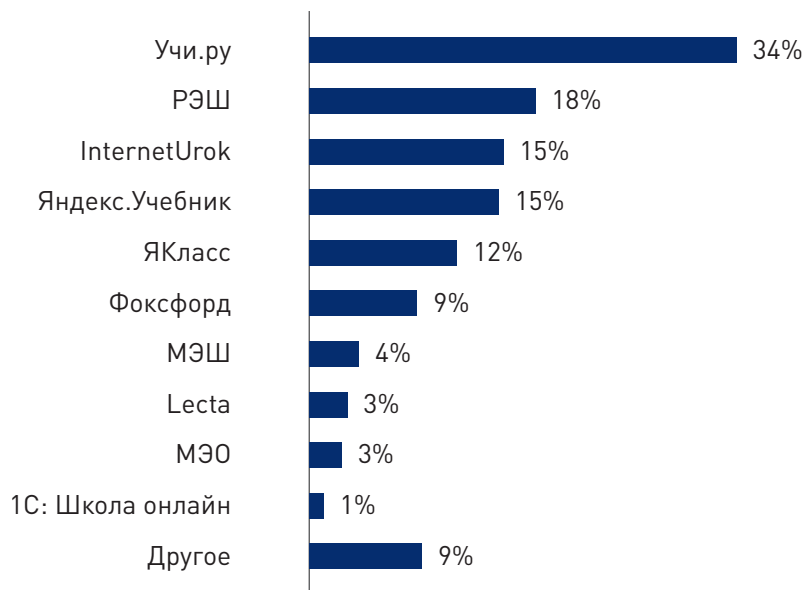
## Результаты исследования

### Использование онлайн-платформ

До перехода на дистанционное обучение 64% опрошенных учителей пользовались образовательными онлайн-платформами регулярно или время от времени. В основном они обращались к онлайн-платформам, когда возникала необходимость отработки сложных тем по своему предмету и для выполнения домашних заданий. Также около половины учителей время от времени и чаще применяли различных онлайн-ресурсы во время школьных уроков.

Среди наиболее популярных онлайн-сервисов до перехода на дистанционное обучение были: Учи.ру, Российская электронная школа, InternetUrok, Яндекс.Учебник, ЯКласс (Рис. 1).

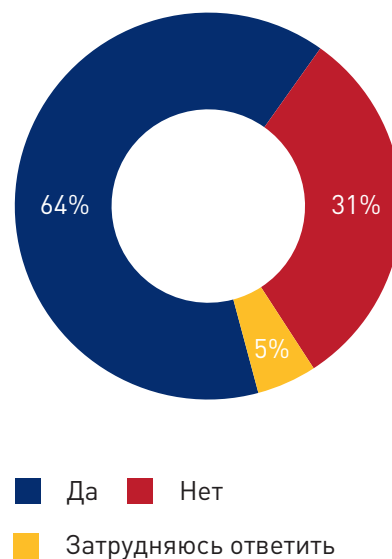
**Рис. 1** Ресурсы, которыми пользовались учителя до перехода на дистанционное образование



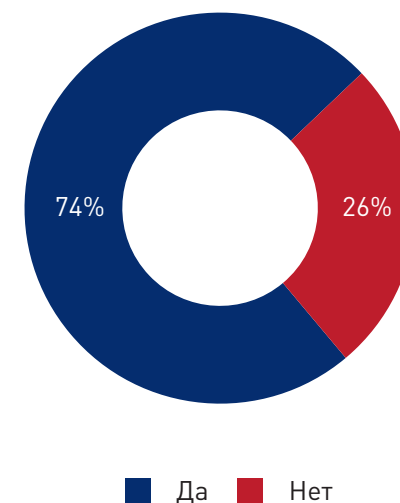
Другое: Инфоурок, Решу, ВПР/ОГЭ/ЕГЭ, Видеоуроки

В период перехода школ на дистанционное обучение доля тех, кто использует онлайн-ресурсы в своей работе, увеличилась с 64% до 85%. При этом 3/4 педагогов, которые прежде не пользовались никакими образовательными онлайн-ресурсами, стали их применять (Рис. 2, Рис.3). Из них 47% отметили, что, скорее всего, продолжат пользоваться ими и в будущем в своей работе.

**Рис. 2** Пользование образовательными онлайн-ресурсами до перехода на дистанционное обучение



**Рис. 3** Пользование образовательными онлайн-ресурсами после перехода на дистанционное обучение теми, кто не пользовался этими ресурсами до перехода школ на дистанционное обучение



Наиболее популярными платформами, которые сегодня используются школами, названы Учи.ру, Российская электронная школа, ЯКласс, Яндекс.Учебник. Причем на момент проведения исследования платформа Учи.ру была наиболее популярна в небольших городах и в сельской местности, а Российская электронная школа — в городах-миллионниках (Рис. 4). Наиболее популярными платформами для видеосвязи пользуются в основном в городах-миллионниках и в крупных городах.

**Рис. 4** Наиболее используемые онлайн-сервисы в период дистанционного обучения


\*Другое: Инфоурок, Инфоурок, Решу ЕГЭ/ОГЭ/ВПР, Дневник.ру, региональные образовательные платформы, электронная почта, электронный дневник, социальные медиа: ВК, Viber, WhatsApp

Среди учителей нельзя выделить единственный источник выбора и получения информации о платформах, которые они могут использовать в своей работе. Однако чаще всего учителя сами подбирают удобный для себя и учеников ресурс. В то же время распространен канал получения информации о платформах че-

рез рекомендации от других учителей. 26% учителей по России централизованно выбирают одну или несколько платформ всей школой (Рис. 5). Однако необходимо учитывать, что эти источники информации не исключают друг друга.

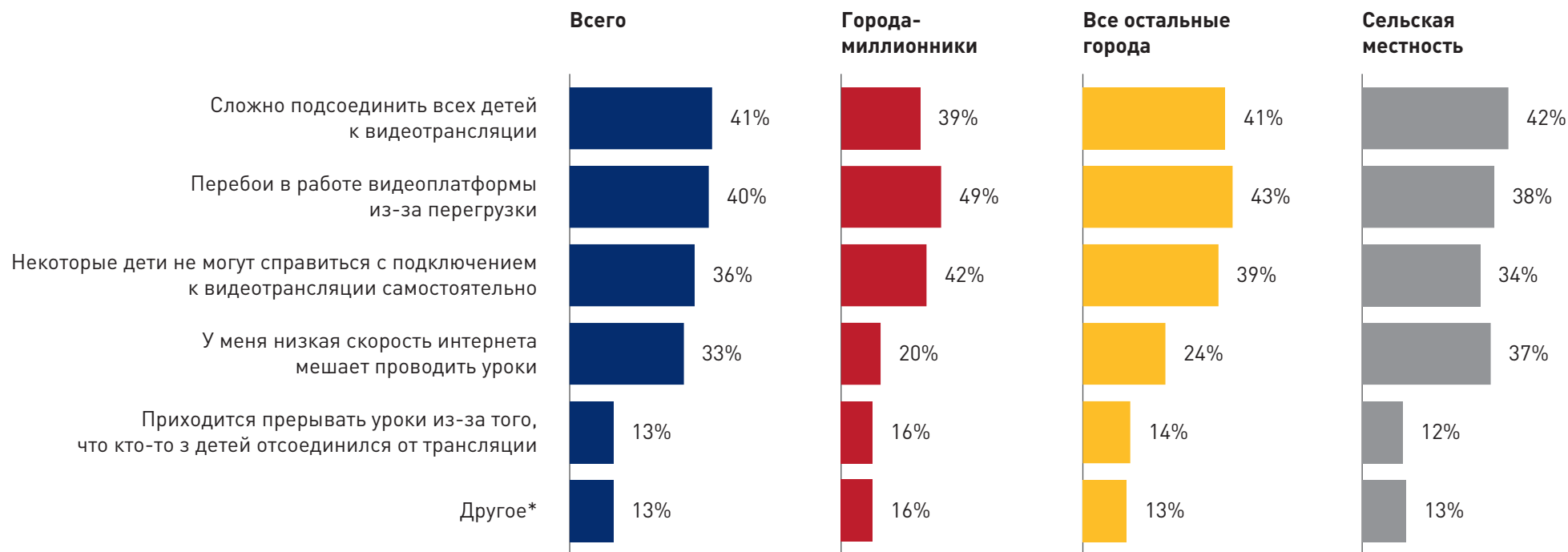
**Рис 5** Источники информации при выборе образовательной платформы


Учителя, которые на момент исследования не использовали средства дистанционного обучения, в основном объясняли это техническими проблемами, которые есть у учеников: «У большинства детей в моем классе нет даже мобильного интернета, не говоря уже о высокоскоростном, а компьютер есть только у троих». Или тем, что у них самих отсутствует необходимая техника: «У меня дома 1 ноутбук, которым пользуется мой сын, выпускник 11 класса, и после него занимается другой сын, ученик 9 класса».

Те же, кто регулярно проводил дистанционные занятия, среди наиболее острых проблем называли (Рис. 6):

- перебои в работе видеоплатформ из-за перегрузки. Эта проблема была наиболее актуальна в начале перехода школ на дистанционно обучение и коснулась не только видеосвязи, но и других образовательных сервисов;
- сложность в подключении всех детей к видеотрансляции;
- отсутствие у детей навыка самостоятельного подключения к видеотрансляции.

**Рис. 6** Основные проблемы, с которыми сталкиваются учителя в процессе проведения дистанционных занятий



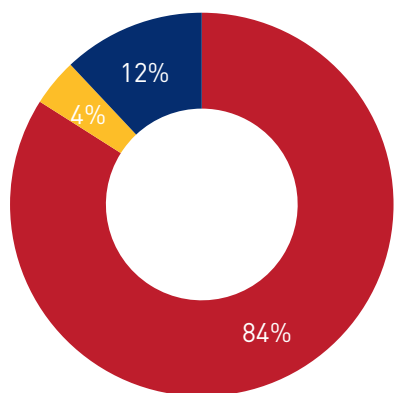
\*Другое (наиболее распространенные ответы):

- Большинство детей и родителей не готовы к работе в средах ДО (не умеют пользоваться ресурсами), возникает много технических сложностей, что порождает массу негативных эмоций.
- Уровень моих знаний в области ПК не позволяет мне подключиться к платформам.
- Нет необходимого оборудования ни у меня, ни у детей.
- Нет видеокамер, интернета, компьютеров.
- Дети не имеют устройств для выхода в интернет, ученики начальной школы не могут еще подсоединиться к онлайн-уроку без помощи взрослых, многие родители не умеют регистрироваться и выходить на онлайн-урок.

## Нагрузка учителей и проведение видеоуроков

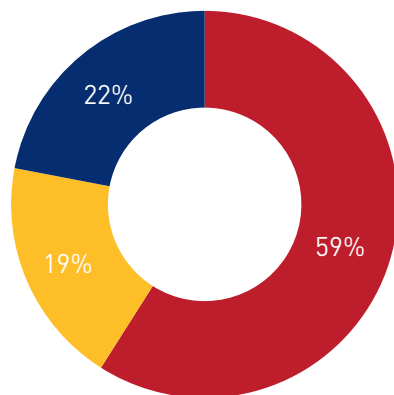
Смена привычных практик преподавания и работы с детьми является стрессом для всех участников образовательного процесса. 84% учителей считают, что их нагрузка увеличилась с переходом школ на дистанционное обучение. 59% отметили, что увеличилась и нагрузка на детей. (Рис. 7, Рис.8).

**Рис. 7** Оценка рабочей нагрузки на учителя в период дистанционного обучения



- В целом увеличилась
- В целом уменьшилась
- Не изменилась

**Рис. 8** Оценка учебной нагрузки на детей в период дистанционного обучения



- В целом увеличилась
- В целом уменьшилась
- Не изменилась

**Рис. 9** Проведение видеоуроков в разных по численности населенных пунктах



- Да, провожу
- Нет, не провожу

Это может быть связано, в первую очередь, с тем, что учителям пришлось быстро осваивать новые форматы обучения, к занятиям теперь нужно готовиться по-другому, нарушились привычные практики проведения уроков и взаимодействие с коллегами по школе, с учениками и родителями. Во вторую, с тем, что далеко не все из них умеют пользоваться возможностями, которые предоставляют образовательные платформы и различные цифровые сервисы. Например, 13% учителей на момент опроса не знали, что можно задавать домашнее задание на образовательной платформе с автоматической проверкой результатов. Также 75% опрошенных учителей на момент исследования не проводили видеоуроки. Однако среди городов-миллионников практически половина учителей проводили уроки по видеосвязи, тогда как в малых и средних городах и сельской местности доля таких учителей составила всего 21% (Рис. 9).

## Практики обучения и коммуникации в дистанционном формате

Многие учителя говорят о том, что пользуются онлайн-ресурсами. Однако больше половины опрошенных отметили, что они размещают домашнее задание или необходимые материалы в электронном дневнике или на других платформах, а ученики осваивают материалы самостоятельно. В некоторых случаях учителя общаются с учениками через мессенджеры: записывают голосовые сообщения и объясняют материал текстом.

Коммуникация исключительно через электронную почту или мессенджеры многими учителями воспринимается как работа в дистанционном формате через электронные ресурсы. Однако, если педагог не использует другие формы обучения, ученики не получают обратную связь, и большая часть освоения школьной программы ложится на родителей. Более половины учителей от-

метили, что в некоторых классах при отправке домашних заданий задействованы родители. Это, в свою очередь, может вызывать негативную реакцию с их стороны (Рис. 11).

Однако нельзя обвинять учителей в том, что они не ведут видеоуроки и не общаются с учениками онлайн. Во многих регионах, особенно в сельской местности, нет для этого технической возможности: не хватает скорости интернета, устойчивости канала связи, техники, способной обеспечить работу с видео. «Скорость домашнего wi-fi менее 10 Мб/с. Уровень доходов не позволяет оплачивать более дорогой тариф. Дома отсутствует какая-либо оргтехника, кроме старого смартфона. В классе никогда не было и нет никакой оргтехники и доступа к интернету», — комментирует один из учителей, проживающий в сельской местности.

Одна из интересных практик, которую мы отметили в рамках исследования, — учителя задают домашнее задание на определенный период времени, по окончании которого родители приносят в школу тетради: «Раздали листочки с заданием родителям. Через неделю соберем тетрадки на проверку и зададим новое задание». Отвечая на вопрос, как осуществляется обмен тетрадями, учитель пишет: «В коробочку складывают в школьном тамбуре».

## Оснащение техническими средствами для дистанционной работы

И все же ситуация с обеспеченностью педагогов техникой не такая критичная. 84% учителей говорят о том, что имеют техническую возможность работать на образовательных платформах (Рис. 11). При этом 22% учителей пользуются школьными компьютерами для проведения занятий.

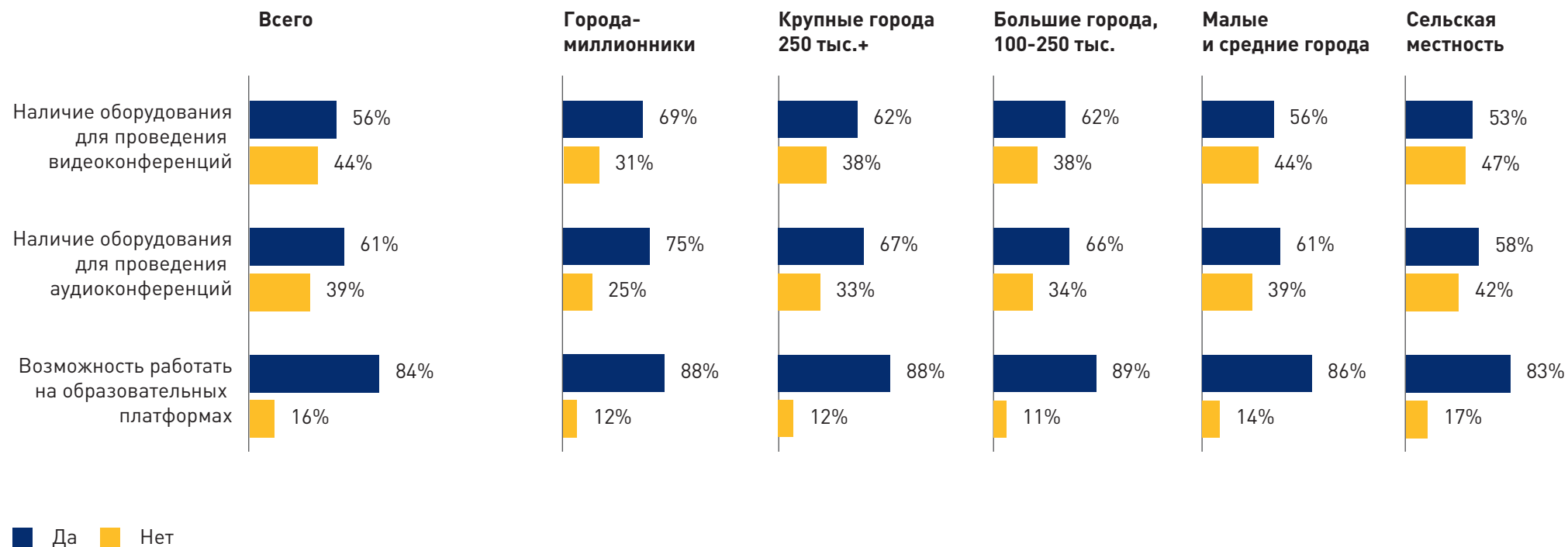
**Рис. 10.** Форматы коммуникации с учениками в разных населенных пунктах



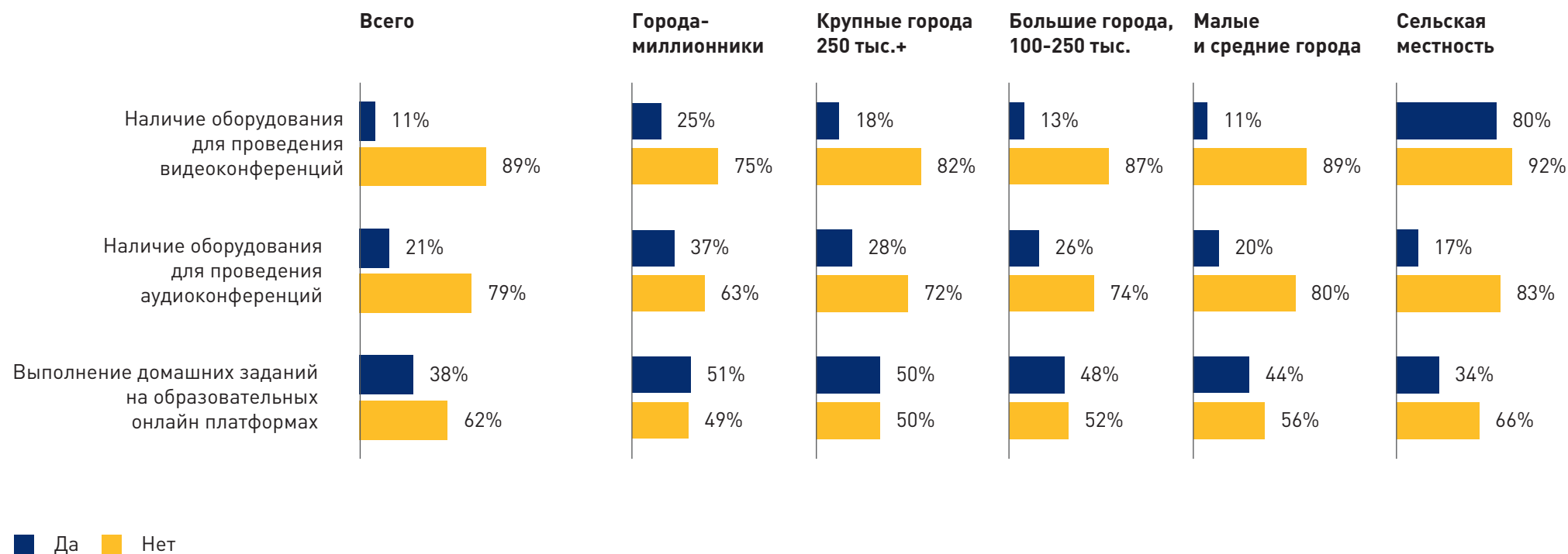
\*Другое:

- через аудиосообщения в социальных медиа;
- через электронный дневник.



**Рис. 11** Оснащение техническими устройствами. Учителя


Ученики, по мнению педагогов, техникой обеспечены гораздо хуже. Только 38% из них имеют возможность выполнять домашние задания на образовательных онлайн-платформах (Рис. 12).

**Рис. 12** Оснащение техническими устройствами. Ученики


Наиболее продвинутым регионом, основываясь по данным опроса, оказалась Республика Саха (Якутия). Здесь показатели по техническому оснащению учителей и детей значительно выше, чем по другим регионам страны (Рис. 13). К тому же в Якутии 61% учителей заявили, что проводят видеоуроки.

### Проблемы помимо нехватки техники и низкого сигнала интернета

Не понятно, как дистанционно заниматься ИЗО, музыкой, физкультурой, а также общаться с психологами и логопедами. В некоторых школах на время удаленного обучения занятия по этим предметам

отменили. «Я школьный психолог. Для проведения групповых диагностик и тренингов нет специальной платформы, организую опросы через Google Формы самостоятельно, а для проведения консультаций — видеосвязь через телефон и Skype. Но, естественно, индивидуальные коррекционные занятия с детьми через Skype затруднены и приносят более низкий эффект, и не все родители готовы к этому, испытывают дискомфорт».

Учителя признаются, что не понимают, как можно проводить занятия без личного контакта с детьми. Особенно тяжело приспособиться учителям с большим педагогическим стажем. Проблема заключается не только в организации дистанционного урока, но

и в том, что на доступных образовательных платформах нет этих предметов. «По ИЗО очень мало или почти нет образовательных платформ».

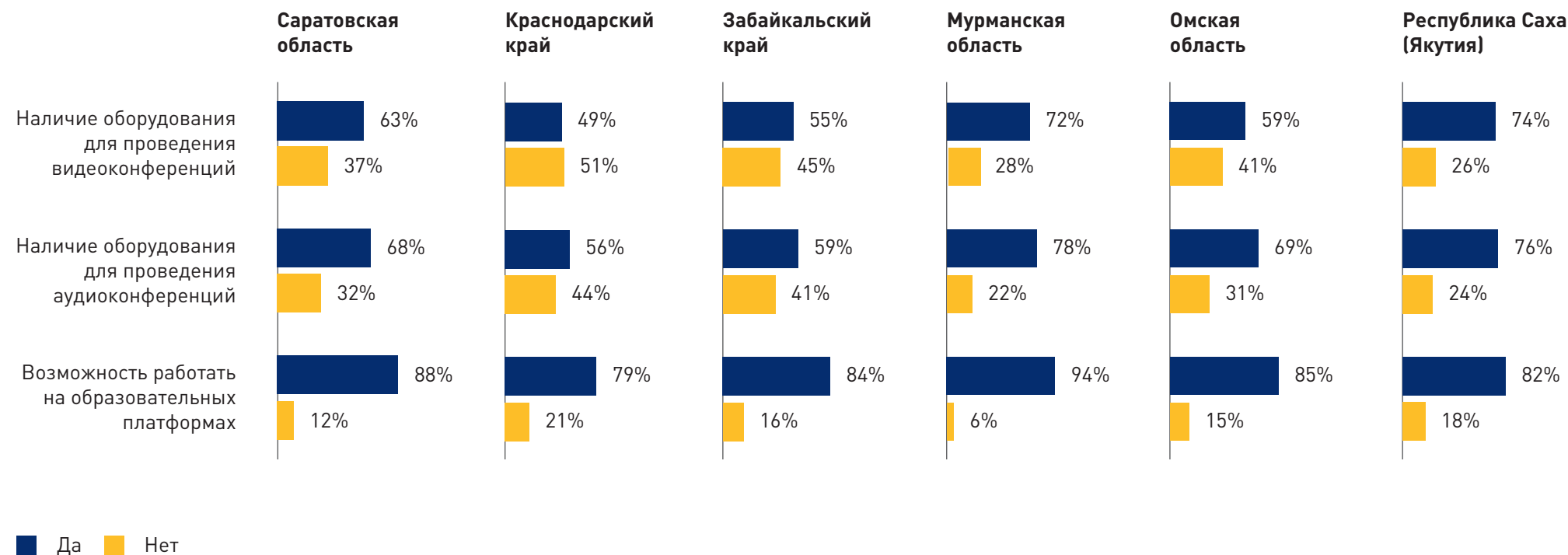
Особое внимание требуется к организации и проведению занятий с детьми, имеющих проблемы со здоровьем. Учителя, работающие в коррекционных школах и с этой категорией детей, говорят о том, что на данный момент не существует удобной платформы для занятия с такими детьми

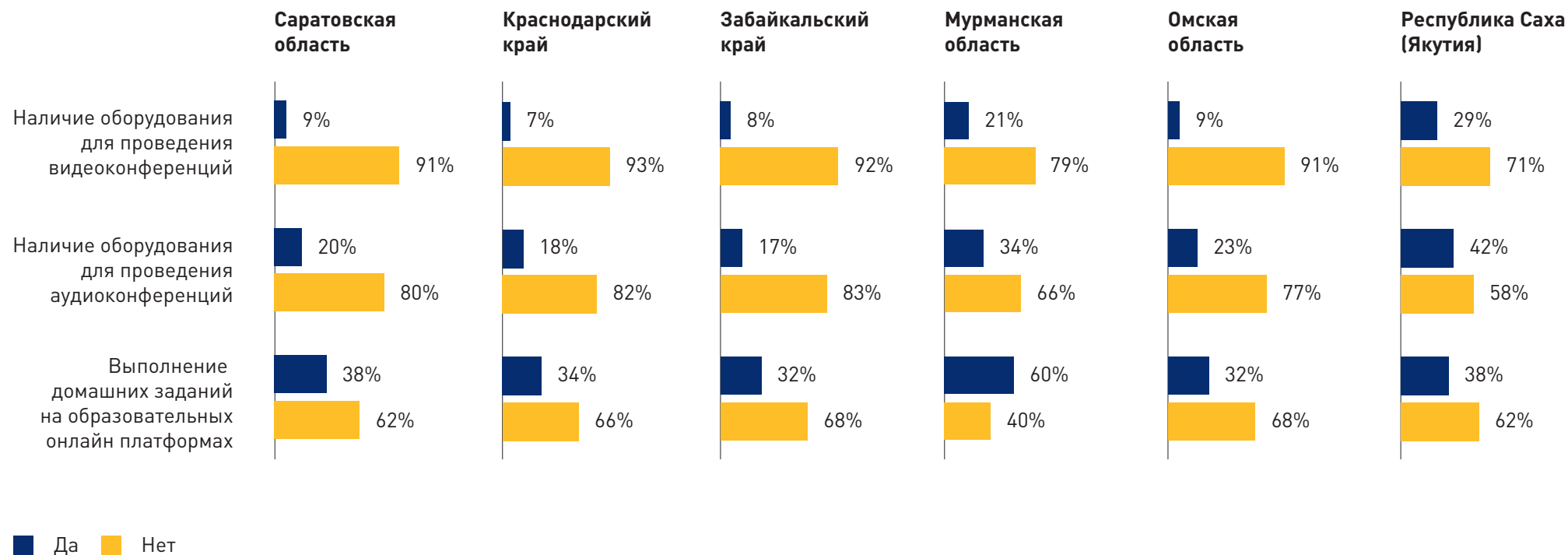
«Для обучающихся с интеллектуальными нарушениями образовательных платформ нет», «Нет разработок для обучающихся с тяжелой умственной отсталостью».

## Сравнение по регионам

В рамках исследования было выделено несколько регионов, ситуацию в которых можно было рассмотреть отдельно. Согласно полученным данным, доля учителей, имеющих технические устройства для проведения аудио- и видеоконференций в Краснодарском крае и Забайкальском крае, была ниже, чем в других анализируемых регионах Рис. 13).

**Рис. 13.** Оснащение техническими устройствами. Ученики



**Рис. 14.** Оснащение техническими устройствами. Ученики (регионы)


Также были получены данные по другим показателям: опыт пользования онлайн-ресурсами до и после перехода на дистанционное обучение, организация и проведение уроков по видеосвязи. По последнему показателю на момент исследования из представленных регионов лидировала Республика Саха (Якутия) – 61% учителей проводили видеоуроки.

С распределением ответов по другим регионам можно ознакомиться в таблице 1.

В таблице 2 перечислены сложности, с которыми учителя имели дело в рамках перехода на дистанционный формат работы.

**Таблица 1**  
**Ответы на основные вопросы по регионам**

Регион	Пользование образовательными онлайн-ресурсами после перехода на дистанционное образование (все опрошенные)		Пользование образовательными онлайн-ресурсами до перехода на дистанционное образование (все опрошенные)			Пользование образовательными онлайн-ресурсами после перехода на дистанционное образование теми, кто не пользовался этими ресурсами до перехода школ на дистанционное обучение		Проведение видеоуроков	
	Да	Нет	Да	Нет	Затрудняюсь ответить	Да	Нет	Да	Нет
Саратовская область	92%	8%	78%	18%	4%	77%	23%	28%	72%
Краснодарский край	78%	22%	50%	45%	5%	69%	31%	20%	80%
Забайкальский край	91%	9%	70%	25%	5%	85%	15%	26%	74%
Мурманская область	93%	7%	62%	33%	5%	88%	12%	36%	64%
Республика Саха (Якутия)	94%	6%	60%	33%	7%	88%	12%	61%	39%
Омская область	88%	12%	69%	26%	5%	80%	20%	26%	74%

**Таблица 2**
**Распределение ответов на вопрос о проблемах при проведении уроков в дистанционном режиме**

	Саратовская область	Краснодарский край	Забайкальский край	Мурманская область	Республика Саха (Якутия)	Омская область
Перебои в работе видеоплатформы из-за перегрузки линии	45 %	39 %	42 %	58 %	51 %	47 %
У меня низкая скорость интернета, что мешает проводить уроки	40 %	43 %	35 %	22 %	38 %	31 %
Сложно подсоединить всех детей к видеотрансляции	44 %	43 %	42 %	42 %	45 %	43 %
Некоторые дети не могут справиться с подключением к видеотрансляции	36 %	36 %	34 %	47 %	45 %	38 %
Приходится постоянно прерывать уроки из-за того, что кто-то из детей «вылетает»	14 %	14 %	12 %	17 %	23 %	14 %
Другое	10 %	11 %	13 %	12 %	9 %	15 %

# ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

**ЗА И ПРОТИВ БЫСТРОГО  
ПОСТКРИЗИСНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ  
МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ**

Центр исследований структурной политики  
А. Федюнина

## За и против быстрого посткризисного восстановления международной торговли

Если мировой кризис 2008-2009 годов оказался самым глубоким со времен *Великой депрессии 1930-х* и заслуженно был назван *Великим коллапсом международной торговли*<sup>1</sup>, то недавние прогнозы падения глобального производства показывают, что 2020 год может быть назван годом *Величайшего коллапса международной торговли*<sup>2</sup>. Неопределенность до сих пор настолько велика, что экономисты не могут прийти к единому мнению о траектории спада и последующего восстановления. V-образная траектория с быстрым падением и быстрым отскоком – наиболее желанная, однако то, что мы видим с середины мая – только первые шаги стран Европы по смягчению карантинных мер. Первые признаки замедления распространения инфекции в США и России, говорят о том, что шанс для V-образной траектории уже упущен. Более вероятной следует рассматривать U-образную траекторию, характерную для Китая и Кореи, которым первыми удалось справиться с вирусом.

Вместе с тем, опасения, связанные со второй волной пандемии и повторным инфицированием, прежде всего, Азиатских стран, делают более вероятной W-образную траекторию. Взгляды экономистов на рост мировой экономики в ближайший год настолько широки, что некоторые для описания траекторий задействуют буквы арабского алфавита<sup>3</sup>.

По оценкам Всемирной торговой организации, мировая торговля при оптимистичном сценарии может снизиться на 12,9% по итогам 2020 года, при пессимистичном – на 31,9%<sup>4</sup>. ЦБ РФ спрогнозировал снижение стоимости российского экспорта в годовом измерении на 10,6-14,6%<sup>5</sup>. Оба прогноза, вероятнее всего, в годовом измерении будут ближе к пессимистичному варианту, поскольку краткосрочный прогноз на второй квартал 2020 года обещает сокращение мировой торговли на 29% к соответствующему кварталу 2019.

С точки зрения структуры торговли, вероятно, больше всего будет затронута торговля в глобальных цепочках добавленной стоимости (ГЦДС), которая сейчас составляет около 70% международной торговли и до 80% в некоторых отраслях.

Для анализа перспектив роста международной торговли полезно посмотреть на специфику кризиса 2008-2009 годов.

## Специфика спада и отскока международной торговли 2008-2009

С ноября 2008 по июль 2009 года мировая торговля обвалилась настолько сильно и стремительно, что во время Великой депрессии для такого же по масштабам спада понадобилось почти два года<sup>6</sup>. Падение было синхронным, внезапным и массовым как для стран, так и для отраслей. Экспорт большинства экономик упал от 20 до 30% в годовом измерении, отрасли сжались, в среднем, на 10-30%.

<sup>1</sup> Термин “Great trade collapse” обосновывается в работе Baldwin, R. (2009). The Great Trade Collapse: What caused it and what does it mean? VoxEU.org Publication, 27 November 2009.

<sup>2</sup> Термин “Greater trade collapse” введен в работе Baldwin R. (2020). The Greater Trade Collapse of 2020: Learnings from the 2008-09 Great Trade Collapse. VoxEU.org Publication, 07 April 2020. Учен прогноз по динамике международной торговли Всемирной торговой организации WTO (2020), “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy,” Press Release, 6 April.

<sup>3</sup> Bloomberg посвятил отдельную статью многообразию взглядов на траектории роста мировой экономики: Kennedy S., Jamrisko M. (2020). V, L or ‘Nike Swoosh’? Economists Debate Shape of Global Recovery. Bloomberg, 02 April 2020.

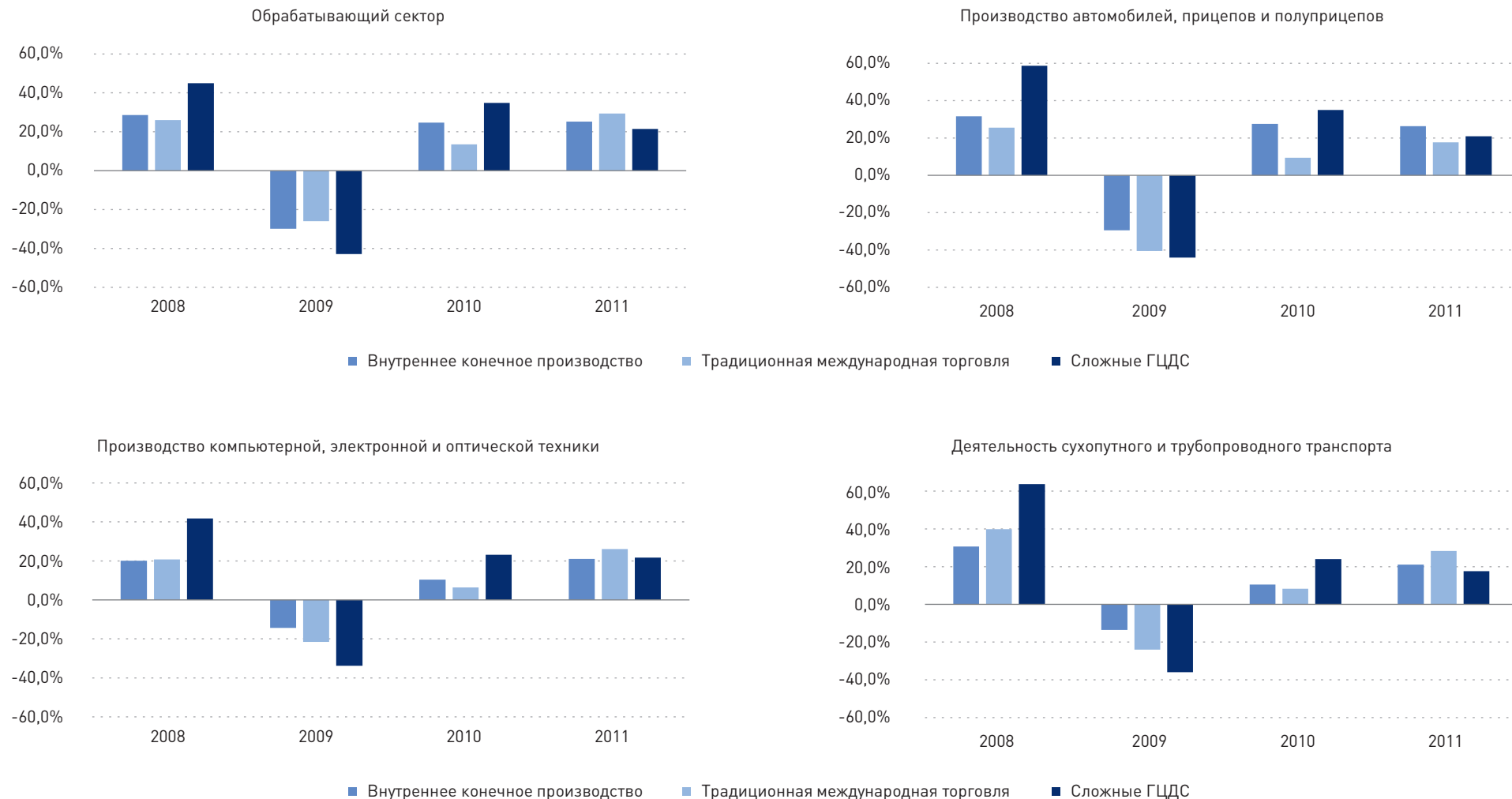
<sup>4</sup> По данным прогноза ВТО от 08 апреля 2020 года

<sup>5</sup> По данным Среднесрочного прогноза Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке 24 апреля 2020 года

<sup>6</sup> Сравнительный анализ динамики мирового кризиса 2008-2009 и Великой депрессии представлен в Eichengreen, B., O’Rourke, K. (2009). A tale of two depressions: What do the new data tell us? VoxEU.org Publication, 23 March 2010.



**Рисунок 1. Динамика создания добавленной стоимости в некоторых отраслях российской экономики по типам использования, 2008-2011**



Источник: расчеты авторов, данные The UIBE-GVC Indicators

Однако на фоне общей массовости удар с разной степенью силы затронул типы производственных процессов даже для одних и тех же отраслей.

Наибольший удар в мировой экономике пришелся на торговлю внутри сложных глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС)<sup>7</sup>, меньший по масштабам – по традиционной международной торговле и еще меньший – по внутренним национальным производствам<sup>8</sup>. Однако упав существенно сильнее других, глобальные цепочки добавленной стоимости уже в 2009 году продемонстрировали более высокий отскок. Именно такое волнообразное поведение международных производств внутри цепочек (которое часто называют «эффектом хлыста»<sup>9</sup>), пожалуй, как нельзя лучше отражает изменение природы международной торговли под влиянием распространения феномена глобальных цепочек добавленной стоимости.

В реакции российских отраслей на глобальный кризис 2008-2009 годов также наблюдался эффект кнута (см. рисунок 1). Стремительное падение и стремительный отскок производств в рамках глобальных цепочек добавленной стоимости наблюдались в большинстве отраслей. В автомобилестроении производство в цепочках восстановилось в условиях умеренно высокой локализации автопроизводств в России и вслед за восстановлением спроса (правда, в первую очередь, в низко ценовом сегменте), что подогревалось российской программой по утилизации. В производстве компьютерной, электронной и оптической техники отскок был связан, прежде всего, с общемировым восстановлением контрактного производства электроники и, одновременно, приобретенным ценовым конкурентным преимуществом российских производите-

лей вследствие ослабления курса рубля. Деятельность сухопутного и трубопроводного транспорта также наиболее быстро восстановилась внутри глобальных цепочек как результат общего восстановления мировой экономики.

## Почему сейчас не стоит ждать быстрого восстановления международной торговли?

За десять лет после мирового кризиса не восстановились одни и ослабили другие факторы роста мировой экономики. Страны преследовали интересы политики протекционизма больше, чем либерализации международных отношений. Именно это позволяет определить ряд причин, по которым такого же быстрого отскока международной торговли уже не будет.

1. Кризис 2008-2009 годов произошел после высоких темпов роста мировой экономики, это способствовало быстрому восстановлению роста, прежде всего, развивающихся стран. В 2019 году мировая экономика уже находилась не в лучшем состоянии, обсуждались проблемы возвращения к стагнации Еврозоны, многие аналитики предсказывали рецессию в США в начале-второй половине 2020. Даже группа БРИКС, темпы роста которой сразу после кризиса составили около 10% начала демонстрировать почти двукратное замедление – до 6.5% к 2019. Для России также было характерно торможение темпов роста, квартальный рост ВВП в 2018 году не превышал 2,3%, в 2019 – 1,6% к кварталу предыдущего года, что оказалось ниже среднего роста стран ОЭСР в рассмотренный период.

<sup>7</sup> Сложные ГЦДС – это цепочки, в которых добавленная стоимость в экспорте промежуточных товаров одной страны используется ее торговыми партнерами для производства экспортных товаров и направления в третьи страны.

<sup>8</sup> Результаты соответствуют Wang, Z., Wei, S. J., Yu, X., & Zhu, K. (2017). Characterizing global value chains: Production length and upstreamness (No. w23261). National Bureau of Economic Research.

<sup>9</sup> Lee, H. L., Padmanabhan, V., & Whang, S. (1997). The bullwhip effect in supply chains. Sloan management review, 38, 93-102.

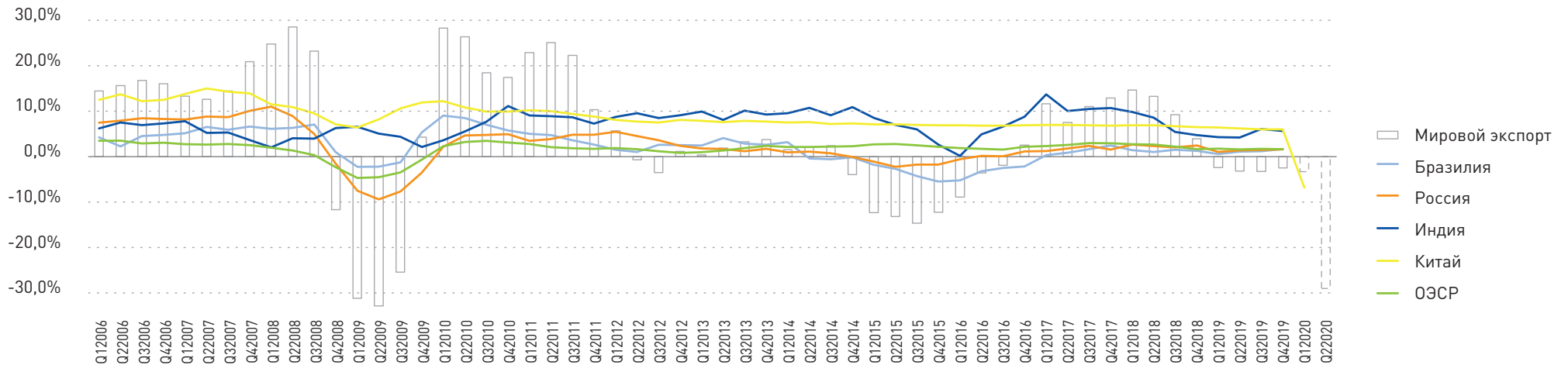
2. Колебания внутри цепочек в 2009 году произошли в результате одномоментного шока для всех стран мировой экономики, что и обусловило быстрое восстановление производства. Колебания в 2020 происходят на разных участках глобальных цепочек в разное время. Сначала удар пришелся на Азию, затем на Европу и, наконец, на Северную Америку. Это само по себе является отдельной причиной коллапса<sup>10</sup>. Возвращаясь к эффекту хлыста, можно сказать, что неодномоментность удара еще больше увеличивает резонанс в глобальных цепочках.
3. Восстановление мировой экономики во многом будет происходить на фоне совершенно иных геополитических настроений. В 2009 году страны Большой двадцатки несмотря на первичную защитную реакцию и введение протекционистских мер, совместно обсуждали действия по выходу из кризиса и посткризисному росту. В частности, анонсирование согласованного странами Большой двадцатки пакета финансовых мер поддержки мировой экономики существенно охладило панику на мировых товарных и финансовых рынках. Сегодня ставки еще более высоки, кроме финансовых потерь под угрозой оказались человеческие жизни. Однако пока нет сигналов, позволяющих говорить о возвращении стран к коллективным действиям по стабилизации мировой экономики. Более того, международная торговля уже несколько лет находится под влиянием высокой неопределенности и эскалации торговых войн, в первую очередь, между США и Китаем. При этом в последний месяц усиливается накал американо-китайских внешнеэкономических отношений.
4. После мирового кризиса российская экономика не сумела воспользоваться 10-летним периодом для значимой структурной трансформации во внешнеэкономическом секторе. Период 2009-2019 значимо отличался от предыдущего отсутствием крупных инвестиционных проектов международных компаний на территории России. Сложно выделить признаки, усложняющие российскую экспортную корзину, кроме сюжетов временного повышения ценовой конкурентоспособности отдельных товарных групп в результате девальвации рубля в 2014-2015 году. Если ряд других экономик существенно укрепили свои позиции в глобальных цепочках, то Россия, как и 10 (и даже 20) лет назад, преимущественно специализируется на производстве относительно простых комплектующих и полуфабрикатах. Из-за этого сохраняется риск не повторить успеха десятилетней давности, поскольку в случае сильных шоков в глобальных цепочках производители простых комплектующих ощущают более острый и более продолжительный негативный эффект<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Baldwin, R (2020). Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing 'contagion and reinfection' from the COVID concussion. VoxEU.org Publication, 01 April 2020.

<sup>11</sup> Это соответствует результатам Barrot, J. N., & Sauvagnat, J. (2016). Input specificity and the propagation of idiosyncratic shocks in production networks. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1543-1592; а также результатам Wang, Z., Wei, S. J., Yu, X., & Zhu, K. (2017). Characterizing global value chains: Production length and upstreamness (No. w23261). National Bureau of Economic Research.

## Рисунок 2. Динамика мирового экспорта и номинального ВВП стран БРИКС и ОЭСР, квартал к кварталу предыдущего года, в %

Рисунок 2. Динамика мирового экспорта и номинального ВВП стран БРИКС и ОЭСР, квартал к кварталу предыдущего года, в %  
 Источник: расчеты авторов, данные WTO, OECD, прогноз динамики мирового экспорта в 1-2 кварталах 2020 – прогноз UNCTAD



Источник: расчеты авторов, данные WTO, OECD, прогноз динамики мирового экспорта в 1-2 кварталах 2020 – прогноз UNCTAD

### Что может помочь быстрому восстановлению позиций России в международной торговле?

Несмотря на общий негативный фон и ожидание величайшего коллапса международной торговли, неодновременность воздействия кризиса на макрорегионы мировой экономики в 2020 году может, тем не менее, создавать возможности для быстрого восстановления в отдельных отраслях и странах. Важно, что эти возможности вряд ли реализуются естественным образом. Требуется вмешательство государства как с позиций общесистемных и отраслевых мер, которые смягчат влияние кризиса и глубину просадки экономики и ее отраслей, так и с позиций мер, которые ускорят посткризисную кривую роста.

Выделим окна возможностей для России.

1. Принято считать, что вход в глобальные цепочки добавленной стоимости закрыт вследствие высокой конкуренции на мировых рынках. В то же время, такие структурные шоки, как, например, разворачивающийся мировой кризис, могут представлять возможности для встраивания в новые сети и репозиционирование в существующих. Эффект резонанса в колебаниях в глобальных цепочках может обеспечить выпадение одних участников и вход других. Нам видится, что для российской экономики возможности встроиться в новые глобальные цепочки и обеспечить высокие темпы восстановления производства существуют для подотраслей химической и фармацевтической промышленности,

некоторой продукции отраслей приборостроения и машиностроения<sup>12</sup>.

2. Вынужденная ускоренная цифровизация отраслей предоставляет возможности тем производителям, которые еще в период до кризиса выработали навыки работы с электронной коммерцией. Переход взаимодействия компаний в онлайн предоставляет существенные возможности выхода российских производителей на новые национальные и международные рынки. В особенности на те, куда вход ранее был прегражден его высокими физическими барьерами. Российские компании еще по итогам 2019 года, в среднем, характеризовались довольно высокими показателями использования электронной коммерции при сопоставимом с развитыми странами уровне оборота от электронной коммерции в валовом обороте компаний: 16,7% в России против 7,0% в Китае, 14,9% в Германии, 19,6% в Великобритании, 20,5% в США (см. рисунок 3). Среди российских отраслей лидерами по использованию электронной коммерции являются отрасли производства высокотехнологичных товаров (23,3% оборота), которые, одновременно, наиболее интегрированы в глобальные цепочки добавленной стоимости. Обсуждаемый быстрый отскок НДС, в частности, как раз определяется особым типом межфирменной кооперации и более интенсивным использованием фирмами в цепочке цифровых технологий.

3. Потенциал для быстрого восстановления и входа на новые рынки имеют также быстрорастущие компании, в том числе малые инновационные компании, которые часто являются более гибкими при адаптации продукции на новых рынках. Российские быстрора-

стущие компании (БРК), как правило, чаще, чем другие компании, выходят на новые страновые рынки, при этом в географии стран чаще отмечаются рынки государств дальнего зарубежья<sup>13</sup>. Кроме того, быстрорастущие компании существенно чаще используют цифровые технологии и для них более характерно использование передового импортного оборудования в производстве.

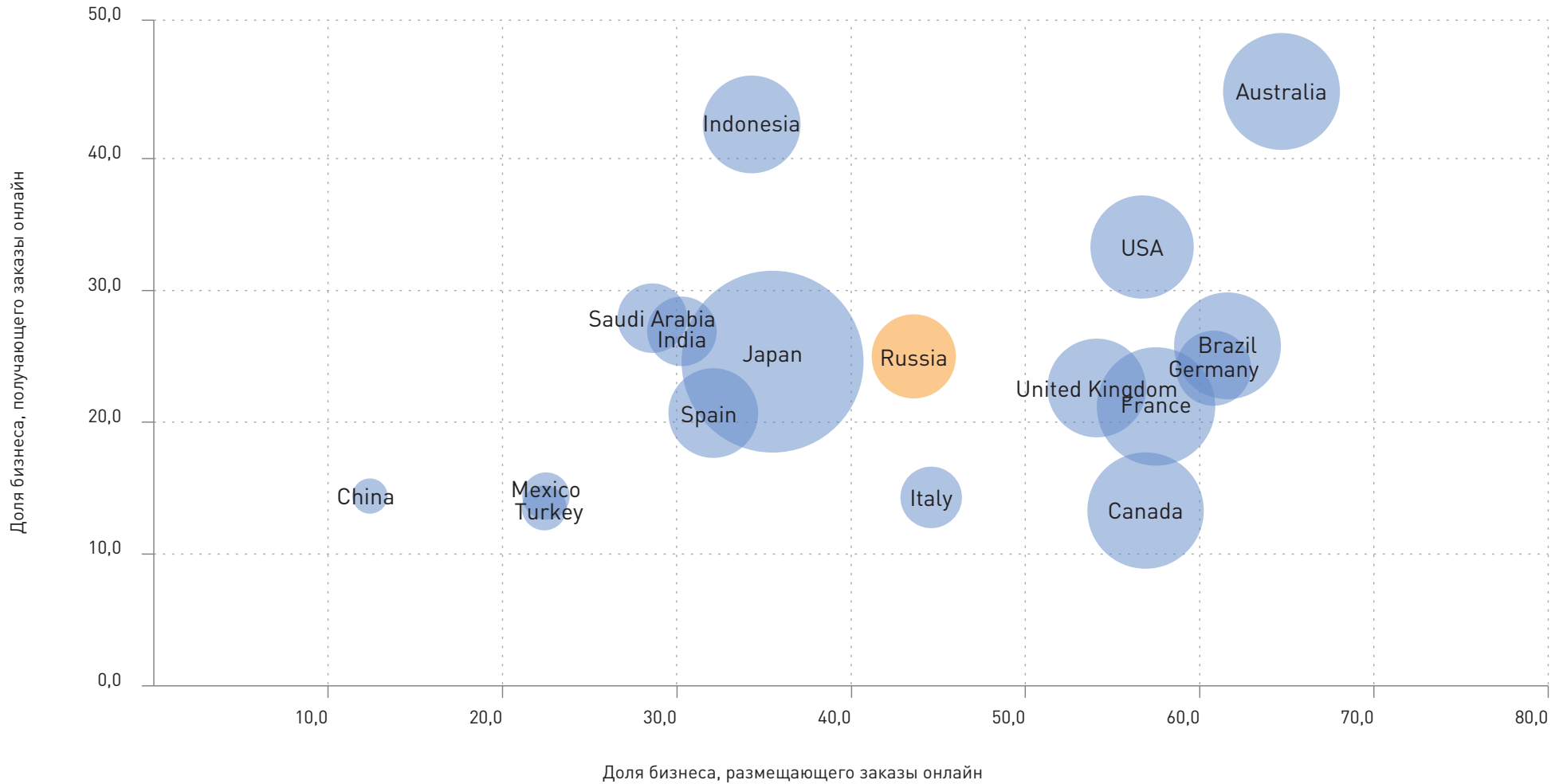
<sup>12</sup> Результаты в соответствии с докладом: Россия в глобальном производстве [Текст] : докл. к XXI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / Ю.В. Симачев, А.А. Федюнина и др. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. (в печати).

<sup>13</sup> В 2014–2018 гг. среди быстрорастущих компаний 35% вышли на новые страновые рынки, в то время как среди субъектов малого и среднего бизнеса - только 20% - результаты Кузык, М. Г., Симачев, Ю. В., & Федюнина, А. А. (2020). Специфика участия в международной торговле малых и средних быстрорастущих фирм, возможные следствия для государственной политики. Журнал новой экономической ассоциации, (1), 208-218.

### Рисунок 3. E-commerce в странах мировой экономики, 2019

Рисунок 3. E-commerce в странах мировой экономики, 2019. Источник: расчеты авторов, данные Passport (Euromonitor)

Примечание – диаметр круга пропорционален объему e-commerce в % от оборота предприятий



Примечание – диаметр круга пропорционален объему e-commerce в % от оборота предприятий

Примечание – диаметр круга пропорционален объему e-commerce в % от оборота предприятий

Источник: расчеты авторов, данные Passport (Euromonitor)

# САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН

**РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ  
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ  
ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19**

Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ  
Александра Телицына, Анастасия Милакова,  
Ирина Климова

## Российские практики благотворительности во время пандемии COVID-19

В современных условиях тяжёлой эпидемиологической обстановки как никогда важна солидарность граждан, направленная на адаптацию в условиях пандемии, а также минимизацию опасности для людей, состоящих в группах риска.

Благотворительная деятельность и волонтерство воспринимается в современном мире как значимый ресурс социального и экономического развития, ресурс повышения качества жизни, позволяющий решать крупные, общественно значимые задачи не только на местном, региональном, но и на государственном уровне<sup>1</sup>.

В настоящее время оказание помощи (на безвозмездной основе или на льготных условиях) тем, кто в этом нуждается, становится особенно распространено. Представители и бизнеса, и некоммерческого сектора активно отзываются на призывы помочь в общей борьбе с пандемией коронавируса или сами инициируют благотворительные акции.

Получателями поддержки становится персонал медицинских организаций. Так, благотворительные фонды «Правмир» и «Созидание»

открыли сбор денег для помощи медицинским работникам, они закупают средства индивидуальной защиты в больницы<sup>2</sup>. Благотворительный фонд DOSTYP инициировал акцию «#боремся вместе» для обеспечения врачей и медперсонала питанием и кофепойнтами в больницах – проект поддерживают 25 партнеров в 4 городах<sup>3</sup>.

Коммерческий сектор также оказывает поддержку врачам: по собственной инициативе, российские рестораторы и шеф-повара бесплатно доставляют еду в больницы для медиков и волонтеров, вовлеченных в борьбу с вирусом в столице и в других городах страны<sup>4</sup>. Малый бизнес «Дашины пирожки» нашел выход на стыке благотворительности и самоорганизации: клиенты делают пожертвования, оформляя их как предзаказ на продукцию, и на полученные деньги производственный цех готовит ланч-боксы и отвозит в больницы<sup>5</sup>. Московские бармены братья Курсаковы, открыли точку продажи кофе «эспрессо-поддержки» в аэропорте Шереметьево, услугами которой могут бесплатно воспользоваться медики, специалисты Роспотребнадзора и сотрудники специальных служб, занимающиеся противодействием распространению вируса<sup>6</sup>. Сервис «Яндекс.Такси» запустил федеральный проект «Помощь рядом», в рамках которого осуществляется безвозмездная технологическая и логистическая помощь врачам, некоммерческим организациям, а также доставка продуктовых наборов

<sup>1</sup> См., например: United Nations Volunteers. State of the World Volunteerism Report. 2015.; Manual on the Measurement of Volunteer Work / International Labour Office. Geneva: ILO, 2011; Council of the European Union (2009). Council decision of 27 November 2009 on the European Year of Voluntary Activities Promoting Active Citizenship (2011) / Official Journal of the European Union, (2010/37/EC).; и др.

<sup>2</sup> Благотворительные фонды открыли сбор денег для помощи врачам // Благотворительный фонд Правмир URL: <https://fond.pravmir.ru/causes/vrachi-na-peredovoj/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>3</sup> Благотворительный фонд DOSTYP запустил акцию #боремся вместе URL: <http://dostyp.com/fightingtogether> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>4</sup> Как российские рестораны бесплатно кормят врачей и волонтеров // Гастрономъ URL: <https://www.gastronom.ru/text/kak-rossijskie-restorany-besplatno-kormjat-vrachej-i-volonterov-1012282> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>5</sup> Facebook URL: <https://www.facebook.com/pieordie/photos/a.434044326678843/2935354359881148/> (дата обращения: 14.05.2020).

<sup>6</sup> Борющихся с коронавирусом врачей решили поддержать бесплатным кофе // Lenta.ru URL: <https://lenta.ru/news/2020/03/22/coffee/> (дата обращения: 15.05.2020).



нуждающимся<sup>7</sup>. Консорциум «Альфа-групп», выделил на адресную помощь пожилым людям 1 млрд рублей. Кроме этого, каждый региональный НКО-оператор получил от 7 до 20 млн рублей на закупку продуктовых наборов<sup>8</sup>.

Для оказания помощи объединяются и активисты: так, добровольцы ездили в аэропорты, где предоставляли питание мигрантам, временно пребывающим в нейтральной зоне из-за отмены рейсов и невозможности улететь на родину<sup>9</sup>.

Помощь оказывается не только продовольственная и финансовая – розничная сеть ИКЕА и торговый центр Мега в Казани сотрудничают с больницами в рамках безвозмездной передачи мебели, стройматериалов, постельных принадлежностей и т.п.<sup>10</sup>

Влияние пандемии коронавируса на устойчивую деятельность НКО может иметь необратимые последствия, поэтому важно разрабатывать системные решения поддержки российского третьего сектора. За время кризиса благотворительный фонд Владимира Потанина запустил 3 грантовых конкурса с фондом более 900 миллионов рублей, направленные на поддержку общественных инициатив и проектов НКО, работающих на передовой по противо-

действию вируса и поддержке наименее защищенных граждан<sup>11</sup>. Фонд Тимченко и альянс «Серебряный возраст» создали коалицию «Забота рядом» для поддержки НКО, работающих со старшим поколением в период пандемии, и добровольцев, нуждающихся в проверенной информации и инструкциях<sup>12</sup>.

Среди конкурсов, направленных на поддержку низовых инициатив по решению спровоцированного пандемией кризиса, стоит выделить следующий пример: Агентство стратегических инициатив запустило конкурс «Смарт.Эволюция» с призовым фондом в 3 млн руб., главной целью которого является выявление лучших практических решений в борьбе с пандемией и её последствиями<sup>13</sup>.

Разумеется, в помощи сегодня нуждаются не только врачи. Особенно уязвимыми становятся подопечные фондов. НКО, при существующей невозможности проводить офлайн мероприятия, адаптируются к условиям и переходят в онлайн, запускают Интернет-акции. Например, миниквартирник от благотворительного фонда «МойМио» – это прямые эфиры с участием известных музыкантов и актеров для привлечения внимания к сектору НКО и подопечным фондов<sup>14</sup>. Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива» в период самоизоляции приглашает на

<sup>7</sup> Помощь рядом URL: <https://help.yandex.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>8</sup> Более 1 500 000 нуждающихся получают бесплатные продуктовые наборы благодаря решению акционеров «Альфа-Групп» // Волонтеры-медики URL: <https://волонтеры-медики.рф/news/bolee-1-500-000-nuzhdayushhihsya-poluchat-besplatnyie-produktovyye-naboryi-blagodarya-resheniyu-aktsionerov-alfa-grupp/> (дата обращения: 14.05.2020).

<sup>9</sup> «Мы, мигранты» // Facebook URL: <https://www.facebook.com/groups/836357869854835/permalink/1581682015322413/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>10</sup> В Казани Мега и ИКЕА начали оказывать масштабную помощь медикам и нуждающимся семьям // Казань URL: <https://www.kzn.ru/meriya/press-tsentr/novosti/v-kazani-mega-i-ikea-nachali-okazyvat-masshtabnuyu-pomoshch-medikam-i-nuzhdayushchimsya-semyam/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>11</sup> «Мы поддержим тех, кто поддерживает других»: Фонд Владимира Потанина запускает грантовый конкурс для волонтеров и добровольцев // Благотворительный фонд Владимира Потани URL: <https://fondpotanin.ru/press/press-about/my-podderzhim-tekh-kto-podderzhivaet-drugikh-fond-vladimira-potanina-zapuskayet-grantovyy-konkurs-dlya/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>12</sup> «Забота рядом» // Фонд Тимченко URL: <http://timchenkofoundation.org/novosti/zabota-rjadam/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>13</sup> АСИ выделит три млн руб. авторам полезных решений для жизни людей во время пандемии // Агентство стратегических инициатив URL: <https://asi.ru/news/121774/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>14</sup> Благотворительный стрим-марафон #моймиоквартирник // Агентство социальной информации URL: <https://www.asi.org.ru/event/2020/03/31/blagotvoritelny-56/> (дата обращения: 10.05.2020).

онлайн-эхо инклюзивного фестиваля «Кино без барьеров», предоставляя бесплатный доступ к фильмам, ранее представленным исключительно на сеансах фестиваля<sup>15</sup>. В соцсетях российской телекоммуникационной компании МТС прошел бесплатный онлайн концерт группы Чайф, во время которого предлагалось сделать пожертвование в пользу Благотворительного Фонда Константина Хабенского<sup>16</sup>.

**В связи со сложившейся эпидемиологической ситуацией, многие некоммерческие организации лишились возможности реализовать продукцию своих подшефных на благотворительных мероприятиях или в благотворительных магазинах, оставшись без источника финансирования. Группа компаний Simtech, которая занимается разработками в сфере интернет-торговли, приняла решение поддержать и выдать бесплатные лицензии некоммерческим и правительственным организациям, ассоциациям, союзам, которые переходят в онлайн и запускают маркетплейс<sup>17</sup>.**

Таким образом, за период пандемии коммерческие и некоммерческие организации сумели направить имеющиеся средства и мощности на поддержку деятельности друг друга, на помощь медицинским работникам. Современные экстремальные условия устанавливают новые механизмы кризисного реагирования – и благотворительность становится одним из них.

---

<sup>15</sup> Бесплатный онлайн-кинотеатр // Кино без барьеров URL: <https://kinofest.org/film-screening> (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>16</sup> Facebook URL: <https://www.facebook.com/chaif.ru/photos/a.158591897563528/2845299465559411/> (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>17</sup> Отраслевые ассоциации, некоммерческие и правительственные организации теперь могут запустить маркетплейс на CS-Cart бесплатно // cs.cart Россия URL: <https://www.cs-cart.ru/blog/obshhestvennyie-nekommercheskie-i-pravitelstvennyie-organizatsii-teper-mogut-zapustit-marketpleys-na-cs-cart-besplatno/> (дата обращения: 15.05.2020).

# САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН

**НЕКОММЕРЧЕСКАЯ СФЕРА ЗА РУБЕЖОМ  
В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ:  
ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ВОЛОНТЕРСКИЙ АКТИВИЗМ**

Центр исследований гражданского  
общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ  
Лев Сокольщик

## Некоммерческая сфера за рубежом в период пандемии: цифровизация и волонтерский активизм

Так называемое виртуальное волонтерство стало развиваться еще в начале 2000-х гг., когда Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства США (НАСА) запустило проект «Кликвокерс» по привлечению добровольцев к решению онлайн-задач. Однако в период пандемии подобная форма добровольчества стала особенно актуальна.

Виртуальное волонтерство позволяет добровольцу оказывать помощь НКО и нуждающимся, не выходя из дома. К преимуществам подобного вида волонтерской деятельности, помимо бесконтактного взаимодействия, можно отнести то, что она снимает некоторые барьеры, связанные с возможными ограничениями здоровья волонтера, и позволяет выполнять задачи в режиме гибкого графика и без географической привязки. Люди, которые занимаются виртуальным волонтерством, могут быть задействованы как в разовых работах, так и систематически – для реализации проектов.

При этом функционал, который может быть обеспечен за счет виртуального волонтерства, варьируется от простых задач, не требующих специальных навыков, до узкопрофессиональных вопросов. Среди видов услуг, которые наиболее востребованными в формате виртуального волонтерства в настоящее время: консультирование по телефону кризисной «горячей линии»; онлайн-сопровождение одиноких пожилых людей; создание веб-страниц и программирование; работа с документами; создание баз данных; консультирование по медицинским, финансовым, юридическим вопросам;

обучение и репетиторство; мониторинг информационного пространства; создание видео-, аудио-контента; работа с электронной почтой и рассылка писем.

Еще одной новой формой волонтерства, связанной с областью высоких технологий, стало обеспечение кибер-безопасности, в частности, медицинских учреждений. Интересным примером в этом направлении волонтерской работы является организация «CV19», созданная добровольцами для осуществления кибер-поддержки. Внимание этой структуры сосредоточено на медицинских службах Великобритании и Европы, для которых она предоставляет бесплатные услуги по информационной безопасности.

К числу стран, которые существенно продвинулись по пути развития виртуального волонтерства, помимо США, относится Канада. Представители канадских властей и некоммерческих организаций создали специализированные методические рекомендации и руководство по развертыванию подобной формы волонтерской деятельности на уровне отдельных НКО и муниципалитетов. Кроме того, в Канаде в рамках Национальной недели волонтерства с 19 по 25 апреля 2020 г. был запущен фотоконкурс с денежными призами в поддержку добровольчества, в том числе виртуального.

В зарубежных странах активно ведется набор волонтеров для поддержки медицинских учреждений. На призыв итальянских властей о помощи откликнулись около 8 тыс. врачей, готовых работать на передовой в борьбе с коронавирусом. Министерство здравоохранения Греции открыло набор по волонтерской программе врачей, медсестер, фельдшеров, психологов, студентов и даже врачей-пенсионеров. Список необходимых специалистов не ограничивается только медперсоналом, греческие больницы готовы были принять административную, техническую и любую другую помощь добровольцев вне зависимости от профессии. Волонтеры не только оказывают помощь в медицинских центрах, они осуществляют уход за больными на дому.

В Великобритании более полумиллиона человек записались в добровольцы для помощи больницам<sup>1</sup>. Швейцарские медучреждения и муниципальные власти призвали волонтеров присоединиться к медицинским бригадам в отделениях интенсивной терапии, на этот призыв откликнулись тысячи специалистов<sup>2</sup>. После стандартной проверки компетенций и краткого обучения они сразу приступили к работе. С важной инициативой выступили студенты-медики в Южно-Африканской Республике – на базе местного Центра по борьбе со стихийными бедствиями 100 добровольцев проводят дистанционную диагностику коронавирусной инфекции и дают консультации по телефону «горячей линии».

К волонтерским инициативам присоединяются тысячи ученых, деятельность которых способствует увеличению охвата тестирования на COVID-19. Перепрофилирование ряда лабораторий Массачусетского технологического университета и Гарвардского университета позволило увеличить количество проводимых коронавирусных тестов на 2 тыс. в сутки<sup>3</sup>. Другим примером является решение университетского консорциума, объединяющего 65 американских вузов, пожертвовать излишки средств спецзащиты больницам. Все новые добровольцы подключаются к чрезвычайно важным исследованиям в области производства вакцины и лекарств от коронавирусной инфекции. Так, Оксфордский университет в конце марта 2020 г. объявил о наборе 510 волонтеров в возрасте от 18 до 55 лет, не имеющих проблем со здоровьем, в контрольную группу для испытания первых прототипов.

Интеллектуалы и эксперты из различных отраслей также занимаются решением проблем, связанных с пандемией COVID-19. Так,

эстонский стартап начал организовывать международные хакатоны по преодолению кризиса. Европейская комиссия организовала серию панъевропейских хакатонов среди представителей стран-членов Европейского союза для выработки инновационных подходов к преодолению кризисной ситуации.

Но не только научные центры активно подключились к борьбе с пандемией, свой важный вклад вносят религиозные организации, которые стремятся реализовать идеалы добродетели на практике. Так, мусульманские благотворительные организации и активисты в Великобритании оказывают круглосуточную психологическую помощь по телефону, обеспечивают бесплатным питанием людей из групп риска, собирают средства для лиц, лишенных крова, оказывают помощь по оплате счетов малоимущим семьям.

Активную помощь в борьбе с пандемией осуществляют верующие христиане. Международная ассоциация православных благотворительных организаций, основная деятельность которой сосредоточена в США, Греции, Ливии, Сирии, Израиле, Грузии и в ряде других стран создала Рабочую группу по реагированию на пандемию COVID-19 и координации действий с местными церквями, правительствами и партнерами. Католические благотворительные организации также скорректировали свою работу для противодействия пандемии. Они собирают пожертвования для нуждающихся в виде масок, санитайзеров, перчаток, продуктов питания. Этим, например, занимается Католическая социальная служба в США<sup>4</sup>. Религиозные организации также стремятся адаптироваться к общественным изменениям, осуществляя пастырское попечение о своих членах в удаленном формате. Например, приходы Рус-

<sup>1</sup> Ridgwell H. Army of Volunteers Mobilizes to Battle Coronavirus. URL: <https://www.voanews.com/science-health/coronavirus-outbreak/army-volunteers-mobilizes-battle-coronavirus> (дата обращения: 25.04.2020).

<sup>2</sup> Des milliers de volontaires en Suisse romande pour appuyer les hôpitaux. URL: <https://www.rts.ch/info/suisse/11214539-des-milliers-de-volontaires-en-suisse-romande-pour-appuyer-les-hopitaux.html> (дата обращения: 25.04.2020).

<sup>3</sup> Coronavirus volunteers, bushfire deaths and a telescope delay. – Nature. Apr. 1. URL <https://www.nature.com/articles/d41586-020-00907-7> (дата обращения: 25.04.2020).

<sup>4</sup> Volunteer Programs In Response to COVID-19. URL: <https://www.cssalaska.org/blog/volunteer-programs-in-response-to-covid-19/> (дата обращения: 25.04.2020).

ской православной зарубежной церкви постарались организовать трансляции богослужений и тематических бесед в прямом эфире через социальные сети и собственные сайты.

В целом за периодом определенной адаптации некоммерческой сферы к экстраординарным условиям пандемии, потребовавшим перевода значительной доли организационно-административных процессов и социальных услуг в онлайн формат, последовала фаза углубления и совершенствования дистанционных общественных практик.

**Тем не менее, развитие волонтерства и некоммерческой сферы в нынешних условиях носит противоречивый характер. С одной стороны, происходит интенсификация деятельности в борьбе с кризисом, фиксируется резкий рост числа добровольцев, количество которых увеличилось на десятки тысяч человек по отдельным странам. С другой, фиксируется резкое ухудшение положения значительного числа волонтерских организаций и НКО, которые оказались лишены средств к существованию и вынуждены приостановить деятельность.**

# САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН

**ИСТОРИЧЕСКИЕ КОРНИ И ПРИМЕРЫ  
МОБИЛИЗАЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ РОССИЯН:  
МЕДИЦИНСКАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ ПОД ЗНАМЕНЕМ  
ОБЩЕСТВА ВРАЧЕЙ В ПАМЯТЬ Н.И. ПИРОГОВА**

Центр исследований гражданского  
общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ  
Анастасия Туманова

# Исторические корни и примеры мобилизационного поведения россиян: Медицинская мобилизация под знаменем Общества врачей в память Н.И. Пирогова

Помимо Российского общества Красного креста, в мобилизации граждан активно участвовало Общество русских врачей в память Н.И. Пирогова, возникшее в 1885 г. В числе прочих задач оно занималось организацией борьбы с холерой. Данный вопрос активно обсуждался на съездах, куда собирались врачи как столичных, так и удаленных от столиц населенных пунктов Российской империи.

В марте 1905 г. «пироговцы» созвали противохолерный съезд. Поводом для него стало ожидаемое в России в 1905 г. усиление холерных заболеваний, которое потребовало выработки единообразного и согласованного с научными воззрениями и условиями времени плана согласованных действий в борьбе с этой эпидемией. На съезде обсуждались история и эпидемиология холеры, ее патология, клиника и способы лечения. Холера тогда была наиболее смертоносным инфекционным заболеванием. Существенное внимание было уделено также бактериологии холеры, включавшей ее распознавание, вакцинацию и дезинфекцию. В ходе заседаний «пироговцы» обсуждали организацию и меры борьбы

с появившейся холерой, а также текущую статистику холерных заболеваний в городах, селах, на фабриках и заводах, на железных дорогах и водных путях. Демонстрировались дезинфекционные аппараты и средства<sup>1</sup>.

Анализируя сложившееся положение дел, ученые-медики пришли к выводу: появление, условия и характер развития пандемия холеры свидетельствуют о том, что Россия, в санитарном отношении, недостаточно развитая страна.

Развитию медицинского просвещения и распространению гигиенических знаний уделили существенное внимание участники VIII врачебного съезда, организованного «пироговцами» в январе 1902 г. В числе мер планировалась организация медиками народных чтений, а также создание в российских городах медицинских комиссий. В Москве было запланировано устройство стационарного справочного музея наглядных пособий по медицине и гигиене. Передвижные медицинские музеи планировалось организовывать также при образовательных учреждениях<sup>2</sup>.

Визуальные формы занимали существенное место в работе медиков-пироговцев. Так, в рамках IX съезда, проходившего в январе 1904 г., была устроена выставка на тему малярии. Она проходила в Институте экспериментальной медицины, а ее непосредственным организатором стала Пироговская комиссия по изучению этого заболевания. Посетители выставки получили возможность наглядно ознакомиться как с возбудителем малярии, так и с мерами борьбы с ней. Экспонировались разнообразные издания «пироговцев» (брошюры, листки по малярии и пр.), а также диапозитивы для публичных чтений по гигиене и естествоведению. В рамках съезда 1904 г. прошла и информативная выставка доктора Ф.М. Блюменталя, посвященная борьбе с туберкулезом. Посети-

<sup>1</sup> Из текущей жизни Пироговского общества // Журнал Общества русских врачей в память Н.И. Пирогова / под ред. И.В. Попова. М., 1905. С. 45.

<sup>2</sup> Пироговское общество и общественная медицина // Николай Иванович Пирогов и его наследие. Пироговские съезды. Юбил. издание под ред. М.М. Гран, З.Г. Френкеля и А.И. Шингарева. СПб., 1911. С. 241.



телям было предложено большое число диаграмм и картограмм, иллюстрирующих распространение туберкулеза и борьбу с этим народным бедствием, диапозитивы, снимки и планы санаториев и приморских колоний для туберкулёзных вольных, журналы, популярные брошюры, листки и иные официальные издания по поводу туберкулеза и мер борьбы с ним<sup>3</sup>.

IX съезд «пироговцев» уделил заметное внимание и вопросам санитарной организации в российских городах. Делегаты рекомендовали региональным обществам врачей уделять как можно больше внимания разработке вопросов санитарии, а также знакомить с проводимыми мерами население, способствуя, таким образом, росту значения вопросов гигиены и санитарии в общественном сознании<sup>4</sup>.

Участники организованного в апреле 1910 г. Одиннадцатого «пироговского» съезда, анализируя эпидемиологический и санитарно-бактериологический материал последней пандемии холеры, пришли к выводу, что в основе всех мероприятий по борьбе с холерой должны лежать, прежде всего, широкие оздоровительные меры, сопряженные с повышением уровня и качества жизни населения. К их числу относились улучшение жилищных условий и питания населения, развитие водоснабжения, канализации и пр.<sup>5</sup>

История России второй половины XIX – начала XX вв. изобиловала примерами мобилизации российского населения, объединенного в медицинские организации. Они приходили на помощь государству в преодолении последствий эпидемий, в вопросах медицинского просвещения населения и демонстраций достижений российской медицины. Исторические примеры сегодня как никогда актуальны. Они в очередной раз показывают, что российские

врачи способны к мобилизации и к оказанию эффективной помощи государству в сложные времена, а медицинские организации – это эффективный способ консолидации их усилий в борьбе с эпидемиями, повышению профессионального уровня российских врачей и складыванию особого врачебного этоса<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Скибневский А. Девятый съезд русских врачей в память Н.И. Пирогова. Краткий общий обзор деятельности съезда. Б.м. и б.г. С. 11.

<sup>4</sup> IX съезд в память Пирогова // Русские ведомости. 1904. № 8.

<sup>5</sup> Пироговское общество и общественная медицина ... С. 199-200.

<sup>6</sup> О медицинской профессионализации в России см. подробнее: Frieden N.M. Russian Physicians in an Era of Reform and Revolution, 1856-1905. Princeton, 1981. С. 105-135.

# ПСИХОЛОГИЯ

## ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ ЗДОРОВЬЕ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ В СИТУАЦИИ ПАНДЕМИИ

Евдокименко Александр Сергеевич,  
Стрижова Екатерина Андреевна,  
Терехова Елена Сергеевна,  
Караськова Анна Викторовна

## Психологическое здоровье медицинских работников в ситуации пандемии

Карантин зачастую является не самым приятным переживанием для тех, кто проходит через подобный опыт. Разлука с родными и близкими, ограничение свободы, неуверенность в собственном здоровье и даже скука могут привести к крайне неблагоприятным последствиям<sup>1</sup>.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) подчеркивает, что, оказавшись в условиях удаленной работы, временного нетрудоустройства, домашнего обучения, недостатка физического контакта с другими людьми, важно уделять внимание не только своему физическому здоровью, но также и психологическому состоянию<sup>2</sup>.

Медицинские работники по всему миру оказываются в группе риска по переживанию различных аспектов психологического неблагополучия<sup>3</sup>. ВОЗ предлагает обратить особое внимание на оказание психологической помощи медицинскому персоналу и руководителям медицинских учреждений.

Многие из них сталкиваются с целым спектром особенностей, влияющих на их эмоциональное состояние. Работая с заражёнными пациентами, врачи и младший медицинский персонал рискуют не только своим здоровьем, но и испытывают опасения по поводу возможной передачи заболевания другим людям, в том числе,

членам своей семьи. Помимо этого, на психологическое состояние медицинских работников оказывают воздействие такие факторы, как: усталость и нехватка сна, связанные с большим объемом работы, страх не справиться или подвести своих коллег, сложности морального выбора – когда в ситуации ограниченных ресурсов необходимо решать, кому из пациентов оказывать профессиональную помощь.

Тем временем, эпидемия коронавируса SARS-Cov-2, более известного как Covid-19, – далеко не первая, с которой пришлось иметь дело современному миру. Исследования психологических последствий вспышек атипичной пневмонии (SARS), лихорадки Эбола, свиного гриппа (H1N1), EMC и конского гриппа подтверждают распространенность различных симптомов психологического дистресса, связанного с переживанием эпидемии и карантина, у врачей и младших медицинских работников<sup>4</sup>.

**Так, например, 89% медицинских работников, вовлеченных в ситуации высокого риска, сообщили о наличии симптомов дистресса после завершения эпидемии SARS<sup>5</sup>.**

Во временном промежутке **спустя три года** после вспышки заболевания было выявлено, что злоупотребление алкоголем или алкогольная зависимость чаще встречаются у прошедших через процедуру карантина медицинских работников, а также у тех людей, которые проживали в зоне высокого риска заражения. Известно, что **у оказавшихся в контакте с потенциально инфицированным человеком сотрудников больниц по завершении периода девятидневного карантина** наблюдались симптомы острой реакции на стресс и избегающее поведение. Например, было установлено, что

<sup>1</sup> [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30460-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30460-8/fulltext)

<sup>2</sup> <https://www.who.int/teams/mental-health-and-substance-use/covid-19>

<sup>3</sup> <https://www.who.int/teams/mental-health-and-substance-use/covid-19>, <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2763229>

<sup>4</sup> [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30460-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30460-8/fulltext)

<sup>5</sup> <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2763229>

для них характерны значительно более высокие уровни усталости, отстраненности от других, тревоги при работе с лихорадочными пациентами, а также раздражительность, бессонница, потеря концентрации внимания и нерешительность, сниженная продуктивность, нежелание работать или стремление уволиться<sup>6</sup>.

**Медицинские работники, оказавшиеся на карантине, проявили более тяжелые симптомы посттравматического стресса, чем остальные респонденты.** Они сообщали об ощущении стигматизации, снижении уровня доходов, и испытывали набор характерных эмоций: более интенсивные переживания злости, раздражительности, страха, фрустрации, вины, беспомощности, одиночества, нервозности, грусти, беспокойства, и менее – радости. Также медработники чаще опасались, что они могут быть заражены и представлять тем самым опасность для окружающих.

**Таким образом, текущая эпидемиологическая обстановка окажет значимое влияние на психологическое благополучие медицинских работников во всем мире.**

Это подтверждается, в том числе, проведенным китайскими учеными исследованием психологического состояния работников системы здравоохранения во время вспышки эпидемии Covid-19.

Данное **исследование, респондентами в котором стали медицинские сотрудники китайских провинций Ухань и Хубэй** в возрасте от 26 до 40 лет, демонстрирует изменения в широком спектре показателей эмоционального благополучия. Согласно полученным данным<sup>7</sup>:

- более 50% респондентов имели симптомы депрессии,
- 45% отмечали повышенную тревожность,
- 34% страдали от бессонницы,
- и подавляющее большинство – 71% – находились в дистрессе.

Рядом исследований было доказано влияние стресс-факторов на здоровье медицинских работников в процессе их профессиональной деятельности<sup>8</sup>. **Исследования профессионального стресса у медицинских работников показывает зависимость тяжести его проявления от индивидуальных физиологических особенностей и типа личности<sup>9</sup>.**

- **Добросовестные, аккуратные, педантичные сотрудники медицинских учреждений** тяжело переживают профессиональные неудачи. В этой связи ухудшение состояния пациентов может вызывать глубокое чувство вины даже в случае, если они все сделали правильно и сделали все возможное.

- **Медицинские работники, которые хотят всегда быть лучшими,** остро реагируют на критику, а необходимость длительное время выполнять однообразную работу приводит к эмоциональному выгоранию.

- **Чуткие, способные к эмпатии сотрудники** склонны воспринимать боль другого человека как собственную, что, при существенном увеличении профессиональной нагрузки и увеличения тяжести больных, негативно сказывается на психологическом здоровье.

<sup>6</sup> [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30460-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30460-8/fulltext)

<sup>7</sup> <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2763229>

<sup>8</sup> James A., Wright I. Occupational stress in the ambulance services // Health Manpower Management. – 1991. – №17. – P. 4–11.

<sup>9</sup> Винокур В. Л. Профессиональный стресс у медицинских работников // Вестник МАПО. 2002. №2, 4с.

В контексте ряда исследований<sup>10 11</sup> было показано, что медицинские работники подвержены риску развития симптомов посттравматического стрессового расстройства даже при условии, что они не сталкивались с крупными катастрофами и стихийными бедствиями. При этом доля сотрудников, находящихся в состоянии эмоционального выгорания при штатных условиях работы, также была оценена как весьма большая<sup>12</sup>.

Профессиональный стресс оказывает негативное влияние на качество оказания медицинской помощи и жизни медицинских работников. Учитывая ситуацию пандемии, прогноз увеличения доли сотрудников медицинских учреждений, столкнувшихся с ухудшением психологического здоровья оказывается негативным, а задача поддержки их психологического здоровья приобретает стратегическую значимость.

Опираясь на анализ исследований, можно предположить действие следующих стресс-факторов в ситуации пандемии:

- Страх заразиться самому
- Страх заразить других
- Страх не справиться с профессиональными задачами
- Объективная отрицательная динамика в лечении пациентов
- Ощущаемое давление со стороны администрации медицинского учреждения
- Ощущение не достаточной поддержки со стороны руководства медицинского учреждения
- Отсутствие необходимого сотруднику признания его значимости

- Ощущаемое давление морального выбора (в случае возникновения выбора, кому оказать помощь)
- Монотония
- Высокая скорость работы
- Ощущение «нескончаемого потока» пациентов
- Физическая усталость
- Депривация базовых потребностей (депривация сна, голод и др.)
- Отсутствие времени, которое можно посвятить себе
- Отсутствие возможности провести время с близкими, родными
- Др.

В следующих выпусках бюллетеня будут представлены актуальные данные изменения психологического здоровья сотрудников медицинских учреждений, а также рекомендации по снижению негативных последствий действия профессиональных стресс-факторов в ситуации пандемии.

<sup>10</sup> Clohessy S., Ehlers A. PTSD symptoms, response to intrusive memories and coping in ambulance service workers // British Journal of Clinical Psychology. – 1999. – №38. – P. 251–264.

<sup>11</sup> Marmar C.R., Weiss D.S., Metzler T.J. et al. Stress responses of emergency services personnel to the Loma Prieta earthquake interstate 880 freeway collapse and control traumatic events // Journal of Traumatic Stress. – 1996. – №9. – P. 63–85.

<sup>12</sup> van der Ploeg E., Kleber R.J. Acute and chronic job stressors among ambulance personnel: predictors of health symptoms // Occupational and Environmental Medicine. – 2003. – №60. – P. 40–46.

# НАД ВЫПУСКОМ РАБОТАЛИ

Идея – проректор, директор Института государственного и муниципального управления

**А.Б. Жулин**

Подготовка выпусков, анализ контента - заместитель директора по экспертно-аналитической работе

**С.М. Плаксин**

Координация - директор по связям с общественностью

**А.С. Лавров**

Редактура, сведение - советник проректора по связям со СМИ

**С.А. Фаризова**

Дизайн-верстка - начальник отдела корпоративного оформления Дирекции по связям с общественностью

**В.И. Кремлёв**