



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

**Высшая школа экономики
№9 | 10.07.2020**

НИУ ВШЭ публикует еженедельный аналитический бюллетень об экономических и социальных последствиях Covid-19 в России и в мире

Высшая школа экономики представляет девятый выпуск бюллетеня, в котором собраны информационно-аналитические материалы о развитии ситуации с глобальной пандемией коронавируса и его влияния на различные сферы жизни.

В еженедельном формате эксперты ВШЭ анализируют новые данные о состоянии экономики, социального самочувствия граждан, оценивают перспективы постепенного выхода из режима ограничений в различных отраслях, в том числе на основе мирового опыта.



Оглавление

Мониторинг

- 4 Опережающие индикаторы: на пути к восстановлению экономического роста
 - 15 Ежедневный экономический стресс-индекс DESI (Daily Economic Stress-Index). 7 июля 2020 г.
-

Отраслевые сюжеты

- 18 Особенности государственного регулирования в условиях пандемии
 - 37 Проблемы с погашением кредитов населением
 - 45 Влияние коронавируса на российский рынок грузоперевозок
 - 52 Оценка последствий пандемии COVID-19 для глобальной торговли основными видами услуг (часть 2)
 - 67 Музеи и посетители: новые форматы взаимодействия в посткарантинный период
-

Международный опыт

- 76 COVID-19 и социальная политика в отношении граждан старшего поколения: обзор мер, принятых зарубежными странами с различным уровнем развития
-

Самоорганизация граждан

- 90 Как россияне оценивают свои возможности влиять на происходящее
 - 99 Влияние пандемии на деятельность НКО: трансформация стратегических приоритетов и новые управленческие решения
 - 104 Волонтерство и взаимопомощь во время пандемии в Италии и России
 - 108 Добровольчество в истории России: сферы приложения труда
-

Психология

- 115 Дистанционная лояльность: новая реальность
-

МОНИТОРИНГ

**ОПЕРЕЖАЮЩИЕ ИНДИКАТОРЫ:
НА ПУТИ К ВОССТАНОВЛЕНИЮ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА**

Институт «Центр развития»
Пухов С.Г.

Опережающие индикаторы: на пути к восстановлению экономического роста

В июне 2020 года большинство опережающих индикаторов указывало на существенное замедление спада деловой активности в мире. В США появились первые признаки возобновления роста американской экономики после отмены карантинных мер. Спад экономики еврозоны продолжился, но положительная динамика опросных показателей внушает оптимизм. В Китае четвертый месяц сохраняется рост деловой активности. Несмотря на смягчение карантинных мер во многих странах, внешний спрос в целом остается крайне слабым. Рост числа заболеваемости в США, Бразилии, Индии и ряде других стран может привести к возобновлению и ужесточению ограничительных мер, что будет сдерживать дальнейший рост деловой активности в мире.

Мир: замедление спада

Опережающие индикаторы указывают на некоторое улучшение ситуации в мировой экономике.

– Несмотря на частичное снятие ограничений из-за пандемии деловая активность в июне продолжила замедляться. Значение глобального индекса PMI, характеризующего мировую конъюнктуру в промышленности, в июне составило 47,8 по сравнению с 42,4 в мае (рис. 1)¹. Спад деловой активности в трех охваченных

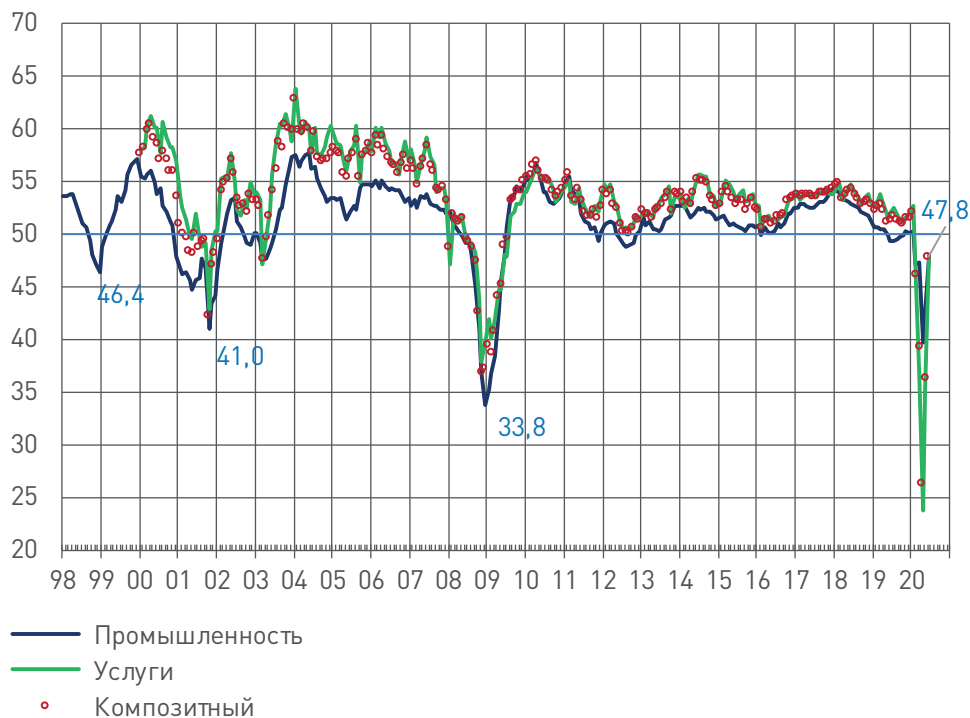
подотраслях – потребительские, промежуточные и инвестиционные товары – замедляется второй месяц подряд. Национальные индексы PMI указывают на рост объема производства в 15 из 32 стран, по которым имелись июньские данные (по сравнению всего с двумя в мае). Среди крупнейших стран рост деловой активности был отмечен в Китае, Австралии, Франции, Великобритании и Бразилии. Слабый внешний спрос остается главным тормозом роста деловой активности в промышленности. По мнению главного экономиста J.P.Morgan, индекс деловой активности продолжит расти при дальнейшем ослаблении действующих ограничений, и с восстановлением спроса фокус внимания начинает смещаться на рынок труда. В июне темпы сокращения резко снизились не только в обрабатывающей промышленности, но и в секторе услуг. Индекс деловой активности в сфере услуг (Global Services) составил 48,0, поднявшись на рекордные 12,9 пункта. Объем финансовых услуг вырос впервые за последние пять месяцев, что делает их первой подкатегорией, вернувшейся к росту. В остальных пяти секторах (деловые услуги, потребительские товары, потребительские услуги, промежуточные товары и инвестиционные товары) спад продолжился, однако темпы сокращения заметно замедлились в каждом из них. В результате глобальный сводный индекс (Global Composite Output Index) в июне составил 47,7, что является пятимесячным максимумом, и вырос за месяц на рекордные 11,4 пункта.

– В июне продолжился рост сводного опережающего индекса CEIC² (рис. 2) ключевых стран и регионов. В еврозоне индекс вырос до 76,5 пункта против 58,7 в мае, в США значения индекса составили соответственно 76,8 и 52,2 пункта.

¹ Падение PMI ниже уровня 50 пунктов отражает снижение деловой активности, а при снижении ниже 42,8 пунктов в течение определенного времени может свидетельствовать о надвигающейся рецессии.

² Рассчитывается путем агрегирования и взвешивания отдельных опережающих показателей по финансовым рынкам, денежно-кредитному сектору, рынку труда, торговли и промышленности. Значение ниже 100 могут быть интерпретированы как периоды ниже долгосрочного экономического тренда, в то время как наблюдения выше 100 – это периоды выше долгосрочного тренда. Если показатель снижается более 6 месяцев и падает ниже долгосрочного тренда, то можно ожидать, что в ближайшем будущем (6–12 месяцев) произойдет экономический спад. Та же логика может быть применена и для движения в противоположном направлении.

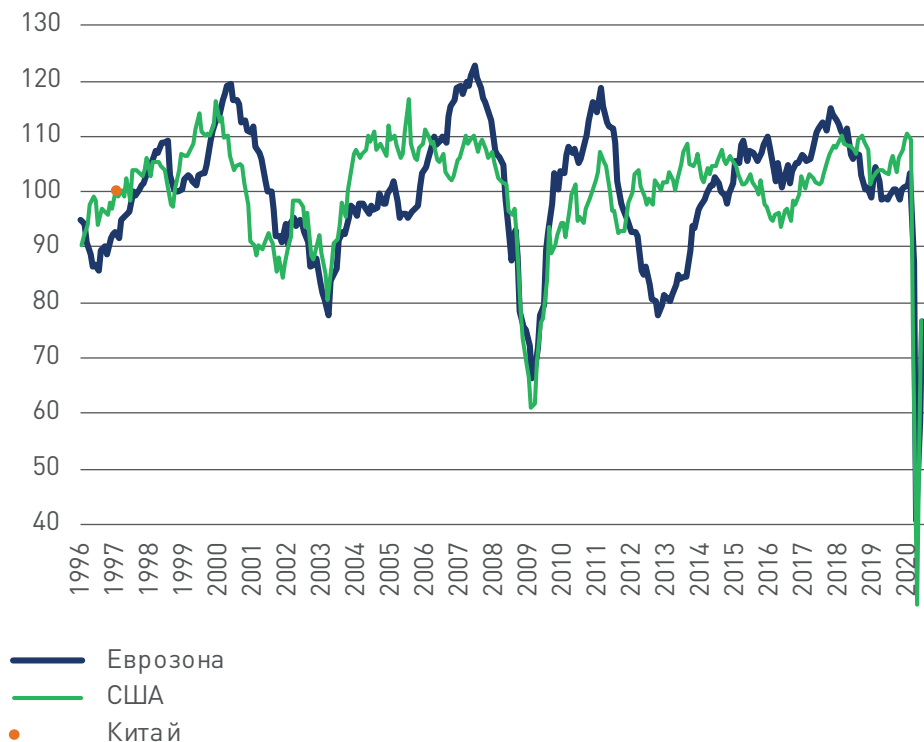
Рис. 1. Динамика индекса Global PMI (Purchasing Managers Index) в сфере промышленности, услуг и композитный индекс



Источник: Markit Economics.

Однако оба этих индекса четвертый месяц подряд находятся значительно ниже 100 пунктов (долгосрочного тренда). Если в Китае значение сводного опережающего индекса превышает 100 пунктов с апреля, то в США и еврозоне это может произойти уже в июле-августе. По всей видимости, экономика не только Китая, но США и еврозоны, прошла «дно».

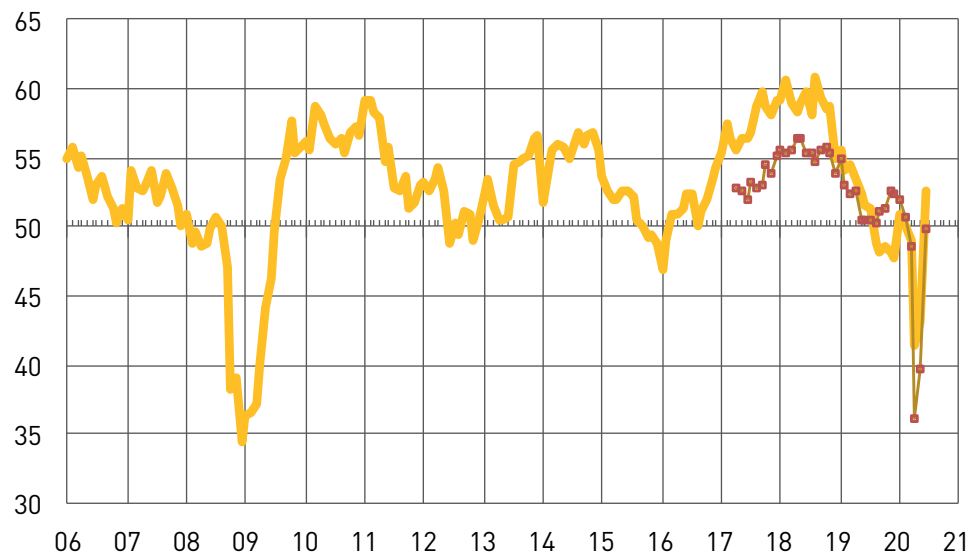
Рис. 2. Сводный опережающий индекс CEIC по крупнейшим регионам и странам: США, еврозона и Китай



Источник: CEIC.

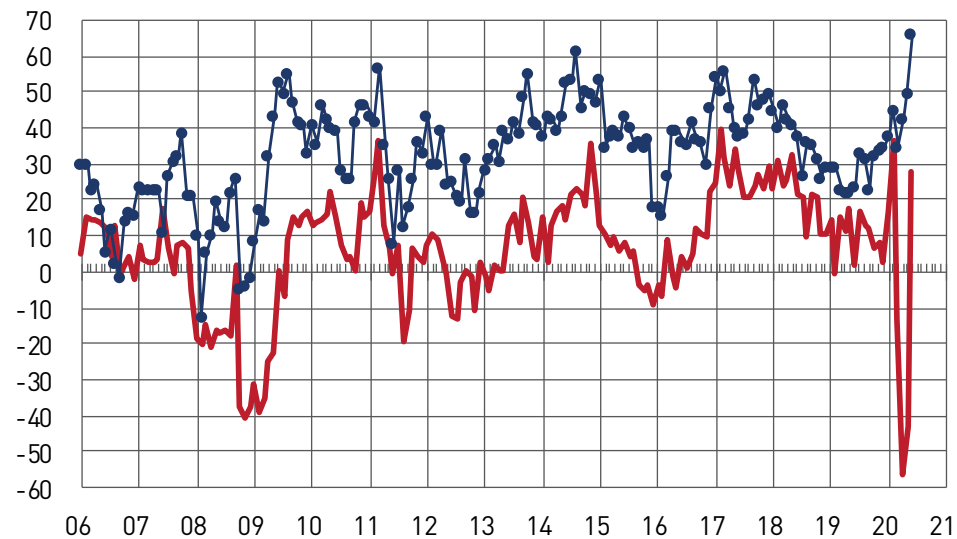
Таким образом, по результатам опросов спад мировой экономики в июне существенно замедлился. Масштабная стимулирующая бюджетная и монетарная политика крупнейших стран, а также дальнейшее смягчение карантинных мер в июне замедлили процесс спада деловой активности. Однако неопределенность в отношении дальнейшего развития пандемии в США, Бразилии, Индии и ряде других стран, похоже, будет сдерживать деловую активность в мире.

Рис. 3. США: Индекс менеджеров по продажам (PMI)



— ISM-PMI —■— PMI-Markit

Рис. 4. Индексы текущей (GAC) и будущей (GAF) предпринимательской активности



— PhilFed-GAC
—●— PhilFed-GAF

Источники: FRB of Philadelphia, The Institute for Supply Management, IHSMarkit.

Рис. 5. США: Сводный опережающий индекс ОЭСР и Региональный диффузный индекс экономической активности

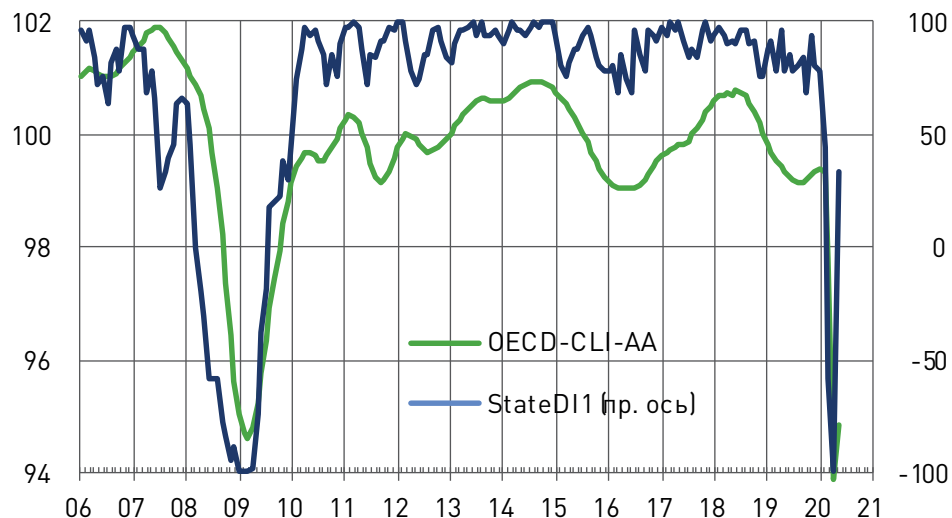
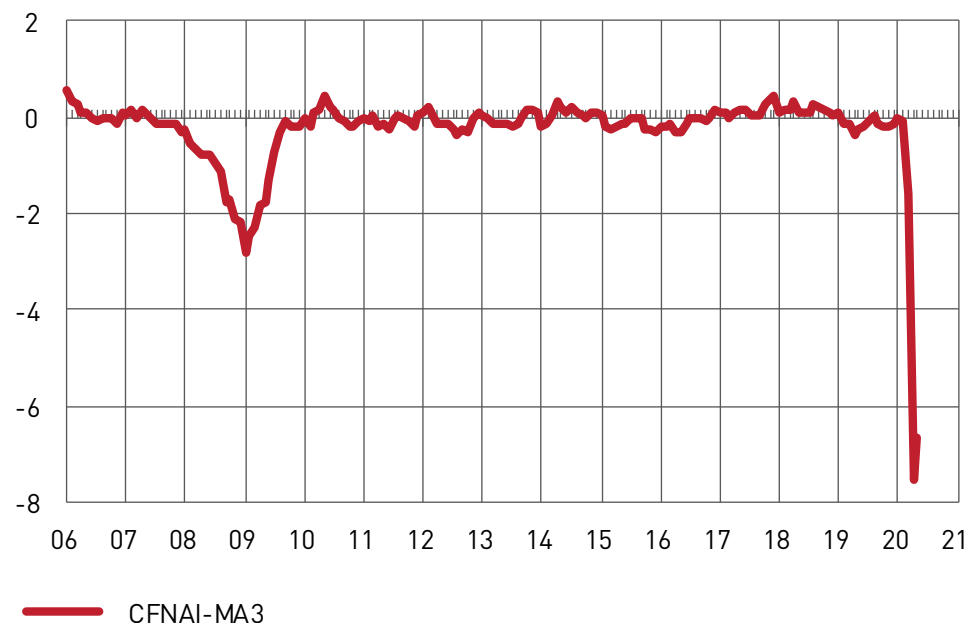


Рис. 6. США: Индекс национальной активности ФРБ Чикаго (скользящее среднее за 3 месяца)



Источники: ОЭСР, FRB of Philadelphia, FRB of Chicago.

США: на пути к росту

В США динамика опережающих индикаторов указывает на первые признаки возобновления роста.

– Показатель ISM-PMI³ американского Института менеджеров по снабжению (The Institute for Supply Management) в июне вырос до 52,6% (рис. 3), что на 9,5 п.п. выше майского показателя (самый большой рост с августа 1980 года, когда ISM вырос на 10,5 п.п.). В июне значение индекса оказалось выше порогового уровня 50%,

что свидетельствует о росте экономической активности в производственном секторе. Похоже, производство вступает в цикл расширения после трехмесячного снижения, вызванного пандемией коронавируса COVID-19. Из 18 обрабатывающих отраслей 13 сообщили о росте в июне (текстильное производство; изделия из дерева; мебель и сопутствующие товары; полиграфия; одежда, кожа и сопутствующие товары; продукты питания, напитки и табачные изделия; компьютерные и электронные изделия; пластмассы и резиновые изделия; химическая продукция; разное производство;

³ Значение выше 50% указывает на то, что экономика обрабатывающей промышленности в целом расширяется; ниже 50% указывает на то, что она в целом сокращается. Значение индекса выше 42,8% в течение определенного периода времени, как правило, указывает на расширение общей экономики.

неметаллические минеральные продукты; бумажная продукция; а также электрооборудование, приборы и компоненты). Перед этим в мае о росте сообщали представители только 6 отраслей. По мнению аналитиков Института, значение PMI в июне указывает на расширение экономики и соответствует увеличению реального ВВП на 2,9% в годовом исчислении (+0,1% в мае).

В то же время индекс менеджеров по продажам IHS Markit Manufacturing PMI указывает на незначительное снижение деловой активности в июне. Четвертый месяц подряд значение индекса находится ниже нейтрального уровня 50 и в июне после рекордного месячного роста вплотную приблизилось к нему (рис. 3). Тенденция к снижению производства заметно ослабла, поскольку новые заказы стабилизировались на фоне роста спроса по мере смягчения карантинных мер. Компании сообщили о дальнейшем сокращении численности рабочей силы на наличие свободных мощностей, но темпы потери рабочих мест резко снизились. При этом инфляционное давление усилилось, поскольку во втором квартале впервые выросли как затраты на ввод, так и расходы на выпуск продукции. PMI в настоящее время указывает на V-образное восстановление. Однако рост деловой активности будет сдерживаться увеличением числа вирусных инфекций, риска возобновления ограничений и, как следствие, новой волны ослабления спроса.

– Индекс текущей предпринимательской активности GAC (General Activity Diffusion Index for current general activity, рис. 4), рассчитываемый Федеральным резервным банком Филадельфии, указывает на рост региональной производственной активности после трехмесячного спада. Диффузный индекс поднялся в положительную область и в июне его значение составило 27,5 против -43,1 пункта в мае. 46% фирм сообщили о росте активности в июне

(по сравнению с 15% в предыдущем месяце), в то время как 19% сообщили о снижении (58% ранее). Текущие показатели опроса по общей активности, новым заказам и поставкам вернулись на положительную территорию, совпав с постепенным возобновлением экономики в стране. Индекс занятости оставался отрицательным, но рос второй месяц подряд. Индекс будущей активности GAF (Future General Activity Indexes) растет третий месяц подряд и в июне достиг максимального с июля 1992 года уровня 66,3. Большинство опрошенных фирм ожидают дальнейшего роста новых заказов, поставок и занятости в течение второго полугодия. Индекс будущих капитальных расходов почти соответствует среднему показателю за прошлый год.

– Сводный опережающий индекс ОЭСР (OECD-CLI-AA, рис. 5) почти полтора года находится ниже уровня 100 пунктов, что указывает на замедление темпов роста экономики ниже долгосрочного потенциального уровня. В мае значение индекса увеличилось до 94,8 с 93,9 и по-прежнему остается ниже, чем было в аналогичном месяце годом ранее и сопоставимо с «дном» 2008 года.

Региональный диффузный месячный индекс экономической активности Резервного банка Филадельфии (StateDI1) в мае составил 34 против -100 в апреле. В мае экономическая активность выросла в 33 штатах, снизилась в 16 и оставалась стабильной в одном.

– Индекс национальной активности ФРБ Чикаго⁴ (CFNAI-MA3, среднее значение за три месяца, рис. 6) вырос с -7,5 в апреле, исторического минимума за всю историю наблюдений с 1967 года, до -6,7 в мае. Третий месяц подряд индекс находится ниже уровня -0,7⁵. Следует отметить, что аналогичный одномесячный индекс, на основе которого рассчитывается CFNAI-MA3, уже в мае вышел в положительную область, что может говорить о возвращении к

⁴ Нулевое значение для CFNAI связано с расширением национальной экономики при ее историческом тренде (среднем) темпе роста; отрицательные значения – с ростом ниже среднего (в единицах стандартного отклонения); положительные значения – с ростом выше среднего.

⁵ После периода экономического роста возрастающая вероятность рецессии исторически была связана со значением CFNAI-MA3 ниже -0,7.

росту американской экономики темпами выше среднего стандартного отклонения.

В итоге последние опросы указывают на первые признаки возобновления роста американской экономики после частичной отмены карантинных мер. Беспрецедентные меры бюджетной и монетарной поддержки позволили смягчить последствия пандемии и будут способствовать дальнейшему восстановлению экономики.

Согласно июньскому прогнозу МВФ, спад американской экономики в текущем году может составить 8%. В то же время Всемирный банк более оптимистичен в своем прогнозе, ожидая спад всего на 6,1%. С учетом прогнозов Еврокомиссии и ОЭСР медианный прогноз международных финансовых организаций в целом предполагает падение ВВП США в 2020 году на 7,3%.

Еврозона: замедление спада

Динамика опережающих индикаторов в июне указывает на продолжение рецессии в еврозоне.

– В еврозоне индекс менеджеров по продажам (PMI)⁶, рассчитываемый Markit Economics, в июне вырос на 8 п.п., до 47,4 (рис. 7). Спад в обрабатывающей промышленности продолжает замедляться второй месяц подряд, достигнув «дна» в апреле. Наблюдался возврат к росту деловой активности в производстве потребительских товаров, хотя производство промежуточных и инвестиционных товаров продолжало сокращаться. Слабыми остаются спрос как внутри страны, так и за рубежом. В июне все страны зафиксировали относительное улучшение показателей PMI. Более того, во Франции и Ирландии значение PMI уже превысило 50. Греция и Испания приблизились к стабилизации, за ними последовали Италия и Австрия. Германия и Нидерланды продолжали отставать от остальных стран региона. По мнению главного экономиста по биз-

несу IHS Markit, июньское значение индекса PMI свидетельствует о падении объема производства в годовом исчислении всего на 2% после почти 30%-ного сокращения в разгар локаутов в апреле. По нашему мнению, положительная динамика опросных показателей позволяет надеяться на переход к росту деловой активности уже в июле – впервые с февраля 2019 года значение индекса PMI в промышленности еврозоны может превысить 50. Однако внутренний спрос еще некоторое время будет сдерживаться мерами социального дистанцирования и высокой безработицей.

В июне продолжил восстанавливаться секторе услуг еврозоны. Значение индекса PMI Services Business Activity выросло до 48,3 по сравнению с 30,5 в мае и рекордным минимумом 12,0 в апреле. Однако, несмотря на это улучшение, четвертый месяц подряд индекс остается пока ниже нейтральной отметки 50. В результате композитный индекс в июне вырос до 48,5. По мнению экспертов IHS Markit, динамика индекса деловой активности указывает на то, что сокращение ВВП во втором квартале может составить всего 0,2% за счет сильного ежемесячного роста экономики как в мае, так и в июне. При этом улучшение деловых настроений добавляет надежд на то, что рост ВВП возобновится в третьем квартале.

– Показатель экономической активности €-coin (это ежемесячная оценка роста ВВП, рассчитываемая сотрудниками Банка Италии) в июне снизился до -0,37 (самого низкого уровня с августа 2009 года) по сравнению с -0,32 в мае (рис. 7). Отрицательное значение этого индикатора сохраняется третий месяц подряд⁷. Даже в условиях смягчения карантинных мер экономические показатели в июне продолжили ухудшаться. По-прежнему негативное влияние на экономическую активность в целом оказывало сокращение промышленного производства, несмотря на улучшение делового и потребительского доверия.

⁶ Опрос проводился в период 12–23 марта.

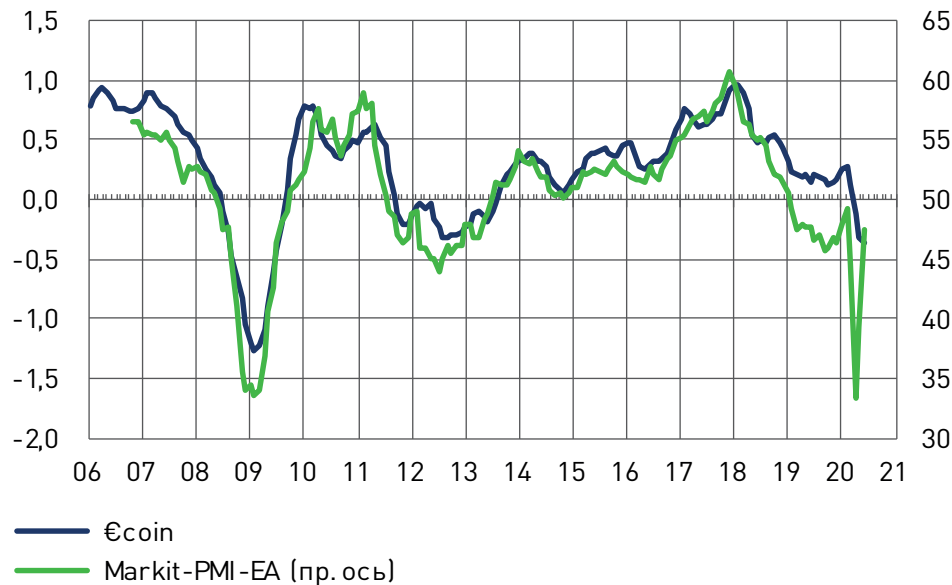
⁷ Отрицательное значение этого индикатора означает замедление темпов роста.

– В июне активизировалось восстановление показателя экономических настроений в еврозоне (индекс ESI, основанный на опросах Европейской комиссии, рис. 8), которое предварительно началось в мае. При этом в июне зафиксирован самый резкий рост в месячном исчислении (+8,2 пункта, до 75,7), который отыграл значительную часть совокупных потерь марта и апреля. В июне улучшение настроений было вызвано значительным повышением доверия во всех обследованных секторах бизнеса (промышленности, сфере услуг, розничной торговле и строительстве) и среди потребителей. Это контрастирует с прошлым месяцем, когда только промышленность и потребительское доверие значительно улучшились. Наибольший прирост, компенсировавший около

трети совокупных потерь за март и апрель, был зафиксирован в розничной торговле. Рост экономических настроений отмечен во всех крупнейших экономиках еврозоны (Франции, Нидерландах, Испании, Италии, Германии). Несмотря на положительную динамику, индикатор ESI еврозоны четыре месяца подряд находится ниже долгосрочного среднего уровня за 1990–2018 гг. (этот уровень принят за 100 пунктов).

Заметного улучшения в деловом климате еврозоны в июне не произошло. Показатель Business Climate Indicator (BSI) вырос с -2,4 в мае (самого низкого уровня с октября 2009 года, рис. 8) до -2,3 в июне. Исторический минимум BSI пришелся на май 2009 года, когда его значение опустилось до -3,2.

Рис. 7. Еврозона: Индекс экономической активности €-coin и индекс менеджеров по продажам (PMI) в промышленности



Источники: Eurostat, OECD, CEPR, Markit Economics.

Рис. 8. Еврозона: Индикатор экономических настроений (ESI) и показатель делового климата (BSI)

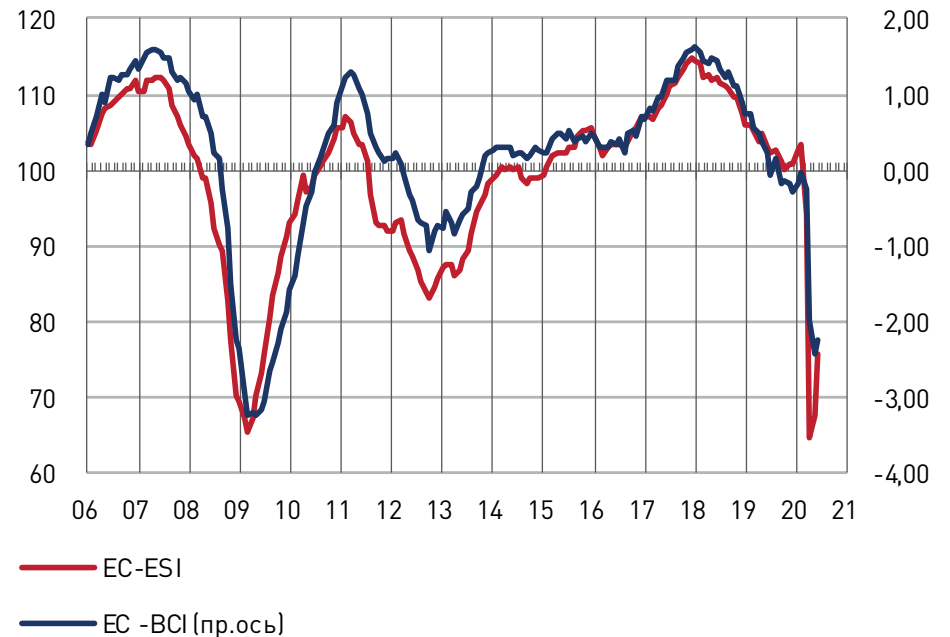
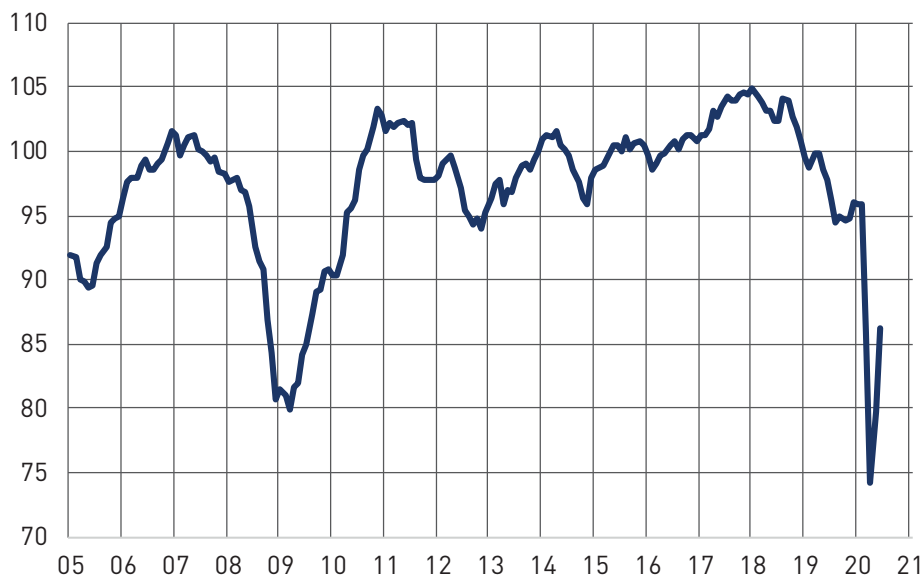


Рис. 9. Индекс делового климата в Германии Института Ifo (2015=100, сезонность устранена)



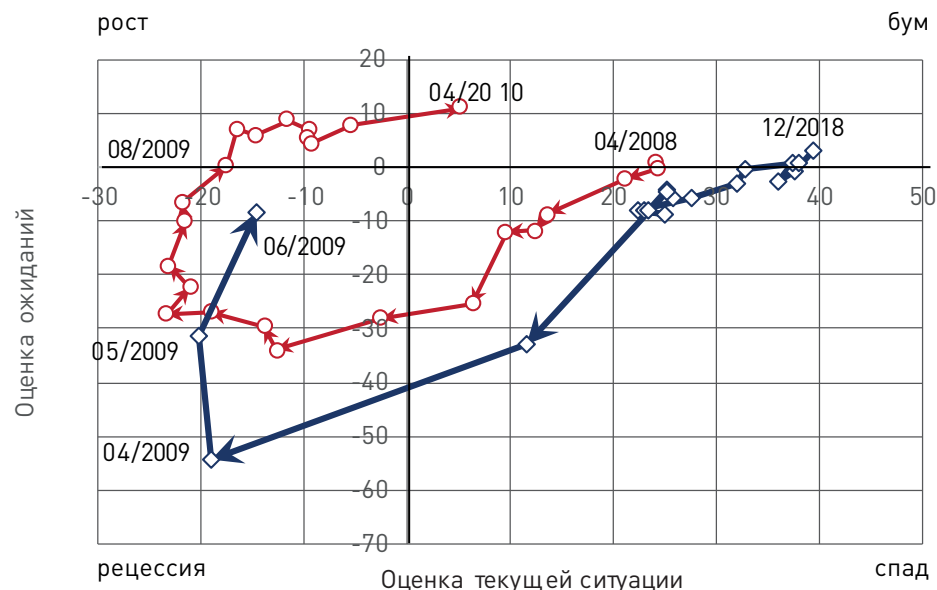
Источник: CESifo Group Munich.

– Индекс делового климата в Германии в июне вырос до 86,2 пункта (с устраненной сезонностью, рис. 9). Положительная динамика отмечается второй месяц подряд. В апреле значение индекса упало до 74,2 пункта – значительно ниже, чем в период 2008–2009 годов.

Третий месяц подряд на возможную рецессию в Германии указывают опросы Института Ifo, как в части оценки текущей ситуации, так и ожиданий на ближайшие месяцы. Траектория этих показателей в апреле-июне находилась в зоне рецессии⁸ в соответствии с классификацией четырех фаз и переходных зон делового цикла

⁸ Если оценки участников опроса, как текущая деловая ситуация, так и бизнес-ожидания отрицательны по балансу, индикатор экономической ситуации находится в секторе “рецессия”.

Рис. 10. Бизнес-цикл экономики Германии (баланс) от Института Ifo (в период 2008-2010 и 2018-2020 годов)



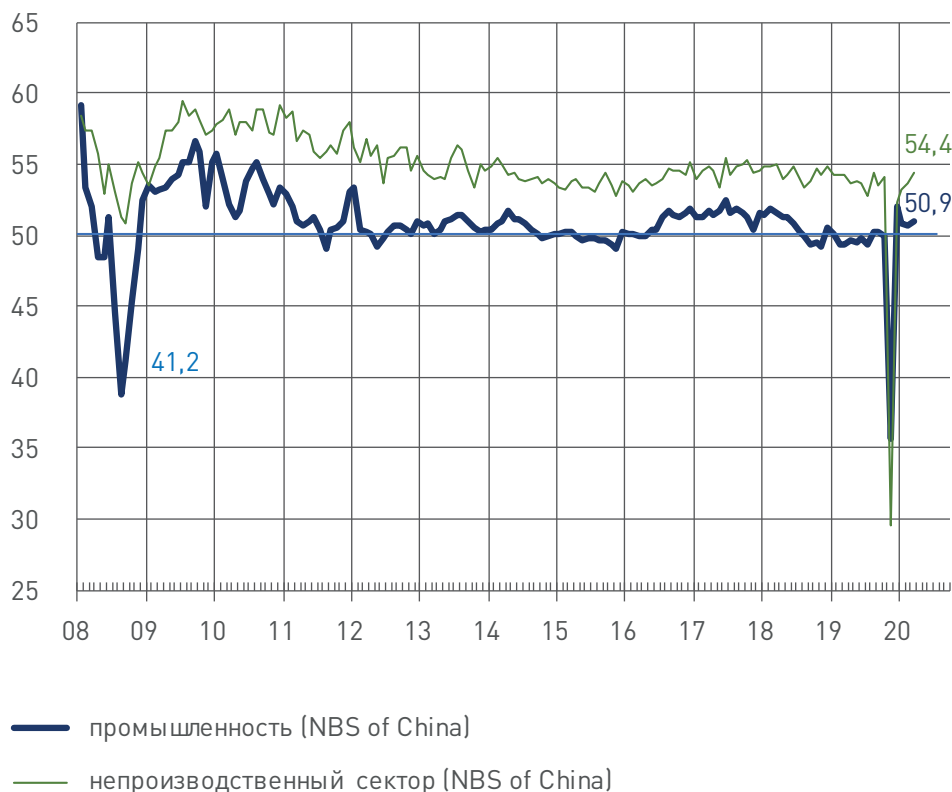
(рис. 10). В то же время динамика опросных показателей уверенно смещается в область роста.

Из приведенных данных следует, что практически все опережающие индикаторы указывают на продолжающийся спад экономики еврозоны. Но спад замедляется, и при сохранении положительной динамики опережающих индикаторов уже в ближайшие месяцы можно ожидать выхода европейской экономики из COVID-рецессии. По-прежнему основным риском является рост заболеваемости коронавирусом в мире и повторное введение карантинных мер. Это может привести к дальнейшему падению потребитель-

ской и инвестиционной активности, а также иметь негативные последствия для внешнеторговых партнеров стран еврозоны. Согласно медианному прогнозу международных финансовых организаций, спад экономики еврозоны в текущем году может

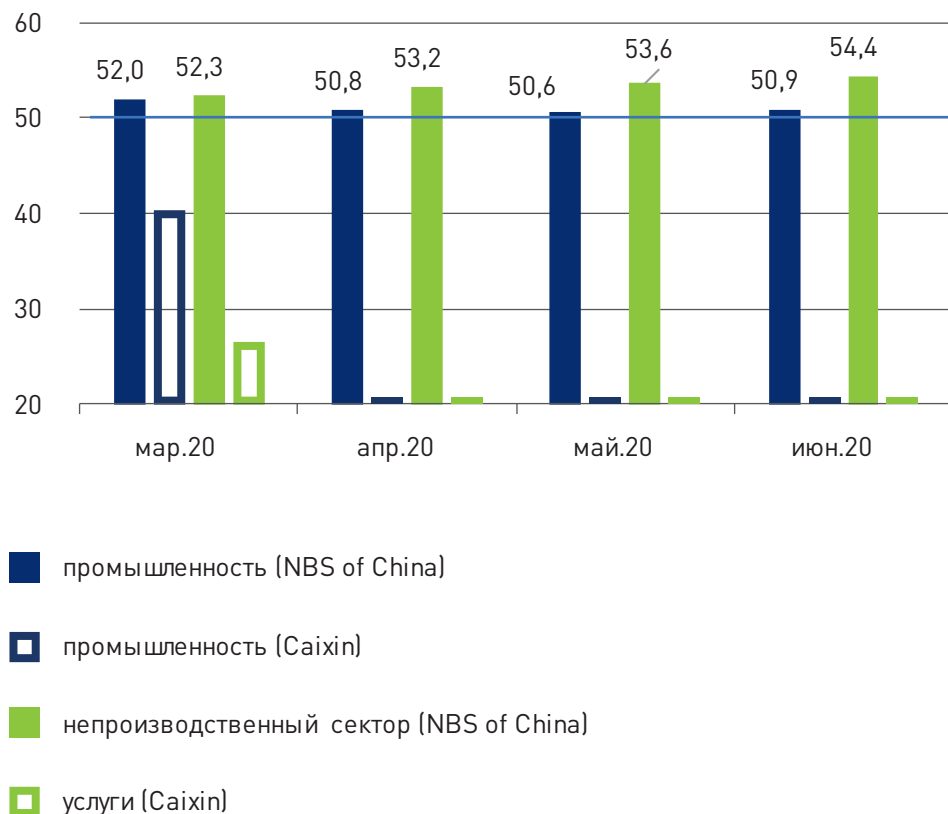
составить 9,1%. Это несколько хуже прогноза ЕЦБ (-8,7%). Наиболее пессимистический прогноз, самый поздний по дате (24 июня), исходит от МВФ (-10,2%).

Рис. 11. Китай: индекс менеджеров по продажам (PMI) Национального бюро статистики Китая



Источники: CEIC, IHS Markit, Caixin, National Bureau of Statistics of China (NBS).

Рис. 12. Китай: индекс менеджеров по продажам (PMI) за последние четыре месяца



Китай: циклический рост

В Китае четвертый месяц сохраняется рост деловой активности.

Индекс PMI по промышленности, публикуемый Национальным бюро статистики Китая (NBS of China), вырос в июне до 50,9 с 50,6 в мае. Рост деловой активности наблюдался четвертый месяц подряд (индекс находится выше нейтрального уровня 50, рис. 11 и 12) на фоне постепенного снятия карантинных мер и восстановления производства в стране. Согласно данным Госстата КНР, в июне индекс PMI для 14 из 21 опрошенных секторов зарегистрировал значение выше 50, что на пять секторов больше, чем в предыдущем месяце. Субиндекс по производству вырос в июне на 0,7 п.п. (до 53,9), субиндекс для новых заказов вырос на 0,5 п.п. (до 51,4), увеличиваясь в течение двух месяцев подряд. Смягчение карантинных мер в странах-торговых партнерах Китая пока не привело к оживлению экспортной активности, субиндекс новых экспортных заказов хотя и вырос на 7,3 п.п., но достиг отметки всего 42,6. Индекс деловой активности в непромышленном секторе Китая в июне составил 54,4 против 53,6 в мае.

Индекс Caixin China General Manufacturing PMI в июне вырос до максимума с начала года 51,2 против 50,7 в мае (рис. 12). Динамика индекса указывает на оживление производственного сектора второй месяц подряд. По мнению экспертов Caixin, ослабление карантинных мер, связанных со вспышкой коронавируса, позволило большему числу фирм возобновить производственный процесс. Впервые с января увеличился общий объем новых заказов. Продажи стимулировал в основном внутренний спрос, поскольку новые экспортные заказы продолжали сокращаться на фоне слабого внешнего спроса. Сдерживающими факторами остаются ограничения на поездки, связанные с COVID-19, оказывающие негативное влияние на логистику. Несмотря на восстановление производственного сектора, занятость не улучшилась. Субиндекс занятости в июне оставался на отрицательной территории шестой месяц подряд, даже будучи слабее, чем в предыдущем месяце.

Производители по-прежнему осторожно относились к увеличению найма. Некоторые компании все еще планировали увольнения и не спешили нанимать новых работников для заполнения вакансий. Примерно в середине июня эпидемия вновь вспыхнула в некоторых частях Китая, но ее влияние на общую экономику было ограниченным.

Среди международных финансовых организаций нет единого мнения относительно динамики ВВП Китая. Всемирный Банк, МВФ и Еврокомиссия ожидают роста китайской экономики в текущем году на уровне 1%. В то же время прогноз ОЭСР предполагает спад экономики на 2,6%, а при наихудшем сценарии спад может усилиться до 3,7%.

МОНИТОРИНГ

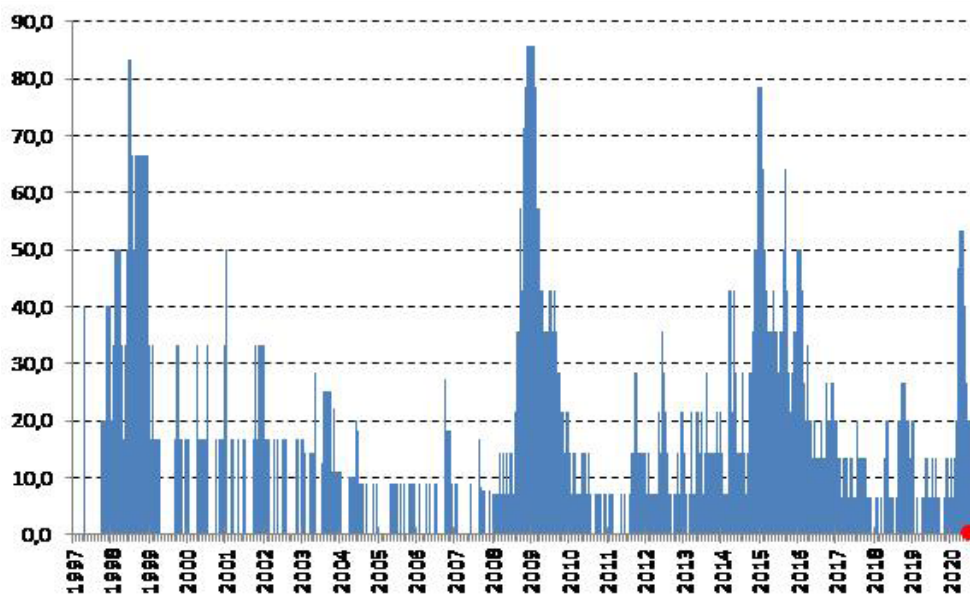
**ЕЖЕДНЕВНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
СТРЕСС-ИНДЕКС DESI
(DAILY ECONOMIC STRESS-INDEX).
7 ИЮЛЯ 2020 Г.**

Институт «Центр развития»
Смирнов С.В., Смирнов С.С.

Ежедневный экономический стресс-индекс DESI (Daily Economic Stress-Index). 7 июля 2020 г.

К концу недели с 30 июня по 6 июля 2020 г. сводный индикатор D-DESI опустился до нуля (см. рис. 1 и 2). Это произошло впервые с 8 февраля, то есть первый раз за последние пять месяцев. Примечательно, что на данный момент не только стабилизировались показатели финансовых и товарных рынков (цены на нефть, индекс РТС, эффективный валютный курс, ставки по корпоративным и суверенным еврооблигациям и др.) и в российском банковском секторе по-прежнему сосредоточена значительная ликвидность, но и индикаторы реального сектора (погрузка грузов на железнодорожный транспорт и потребление электроэнергии) не указывают на сколько-нибудь заметное ухудшение ситуации по сравнению с прошлым годом.

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.

Так, на прошедшей неделе объем железнодорожных внутрироссийских грузоперевозок оказался всего на 2,6% ниже, чем за год до этого (это меньше принятого нами порогового уровня), а потребление электроэнергии (после корректировки на температурный и календарный факторы) вообще выросло на 3,0% по сравнению с прошлогодним уровнем.

Конечно, делать сколько-нибудь далеко идущие выводы на основании данных всего за одну неделю невозможно, но взять их на заметку необходимо: нельзя исключить, что с начала июля началось восстановление и в реальном секторе российской экономики.

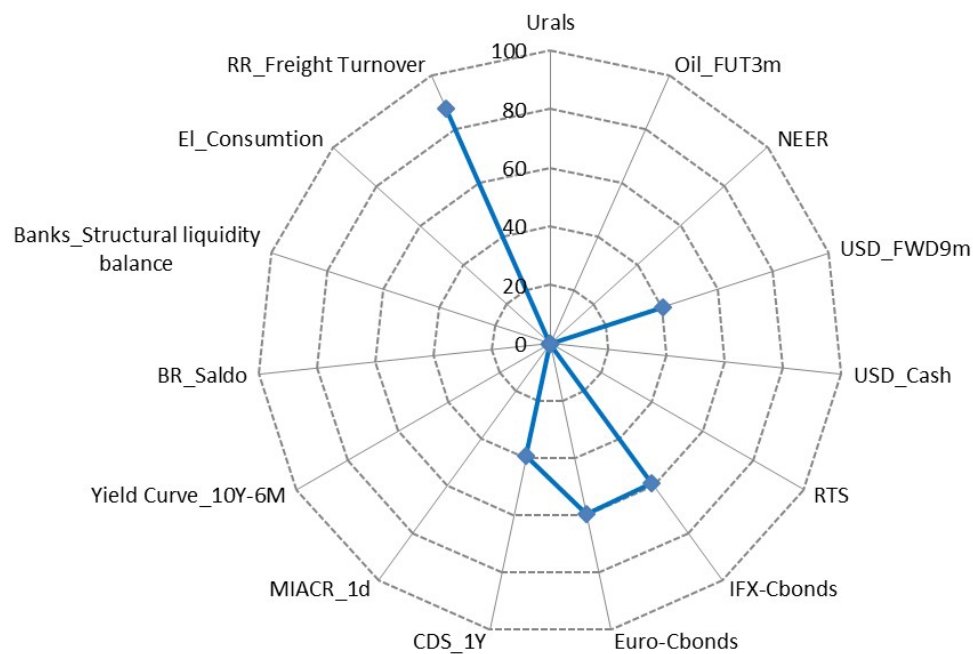
При этом вопросы о том, сколько времени займет это восстановление; к чему приведет смягчение карантинных мер (в том числе, не возникнет ли из-за этого вторая волна эпидемии, риск которой приходится постоянно иметь в виду); не ударит ли «рикошетом»



кризисная волна, поднятая спадом в реальном секторе, по финансовому сектору, – по-прежнему остаются открытыми.

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

◆ 06.07.2020



Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Институт государственного
и муниципального управления
Кнутов А.В.

Особенности государственного регулирования в условиях пандемии

1. Общие особенности регулирования

В данной аналитической записке приведен анализ регулирующих мер, принятых органами государственной власти Российской Федерации в связи распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 (далее – пандемия).

Для целей анализа были рассмотрены нормативные правовые акты, официальные письма и иная информация официального характера (пресс-релизы), доведенная до граждан на сайтах органов государственной власти Российской Федерации, изданных весной этого года (далее – официальные акты).

К общим и возможно неизбежным особенностям государственного регулирования в условиях пандемии можно отнести следующие:

1. Современная Россия, как и весь мир, впервые столкнулась с эпидемией такого масштаба, в связи с чем реагирование на нее осуществлялось в «ручном» режиме, когда создавались новые организационные и правовые средства регулирования, а «штатные» средства реагирования оказывались недостаточными.

Например, начиная с марта 2020 года, большинство карантинных ограничений вводились через «режим повышенной готовности», предусмотренный Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ограничительные меры со ссылкой на данный закон вводились во многих регионах и постепенно расширялись. Например, именно в рамках этого закона в Москве был введен с 30 марта всеобщий режим самоизоляции.

И только 1 апреля 2020 года вступили в силу изменения в Федеральный закон № 68-ФЗ, которые формально узаконили принимаемые ограничительные меры в рамках данного правового режима в целях борьбы с пандемией.

2. Не все принимаемые меры, в силу объективных причин, сразу оформлялись в правовой форме.

Например, наступление административной ответственности в «упрощенном» порядке на основании фото- видеofиксации допущенных нарушений (без получения объяснений и составления протокола об административном правонарушении и соблюдения других гарантий прав в рамках соблюдения принципа презумпции невиновности) законодательство допускает только для административных правонарушений в области дорожного движения и в сфере благоустройства. Между тем, административная ответственность по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы (Нарушение требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы) не относится к таким категориям дел, однако может также наступать на основе фото- видеofиксации нарушений, а также посредством фиксации нарушений с помощью мобильного приложения «Социальный мониторинг». Соблюдение принципа презумпции невиновности в данном случае ограничивается.

3. Скорость согласования и принятия решений о введении регулирующих мер была очень высокой. Обычные для подготовки проектов НПА бюрократические фильтры не работали, и власть была чрезвычайно доступна для рассмотрения различных инициатив от бизнеса.

4. Нюансы уточнялись по мере реализации регулирующих мер. Например, объявление дней нерабочими потребовало значительного количества разъяснений официальных органов касательно порядка исчисления сроков наступления тех или иных обязанностей (в каких-то случаях в целях исчисления сроков наступле-

ния соответствующих обязанностей «нерабочие дни» считались «рабочими», а в каких-то выходными). Например, за нарушение ПДД, предписанных дорожными знаками с указанием времени его действия только по рабочим дням, по-прежнему наступала административная ответственность посредством фото- видеозаписи. Однако впоследствии МВД России отменило все назначенные подобные штрафы, посчитав все-таки для целей наступления административной ответственности данные дни выходными¹.

Регулирование порядка начисления выплат медикам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, контролировал президент РФ, как и последующую корректировку порядка определения размера данной стимулирующей выплаты.

5. Управленческие решения носили реактивный характер, их приходилось многократно уточнять и расширять с учетом развития ситуации.

Например, Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции (Постановление правительства РФ от 03.04.2020 № 434) после его принятия дополнялся еще 4 раза.

Указ мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» с момента принятия дополнялся 22 раза, то есть в среднем в него вносили изменения каждые 4 дня.

6. Усиление исполнительной ветви власти посредством передачи с законодательного на подзаконный уровень регулирования полномочий по установлению временных правовых режимов.

Правительство РФ было наделено следующими экстраординарными полномочиями:

- право принимать решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера, а также право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;
- право ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами;
- право предусматривать упрощенные правила государственной регистрации лекарственных препаратов и медицинских изделий в отдельных не терпящих отлагательства случаях;
- право предусмотреть особый порядок регулирования в 2020 году контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, в том числе право продлевать просроченные разрешения и санкционировать деятельность без разрешений, получение которых предусмотрено законодательными актами;
- право устанавливать особенности начисления и взыскания пени за просрочку оплаты услуг ЖКХ в 2020 году;
- право устанавливать особенности правил налогообложения в 2020 году.

2. Классификация регулирующих мер по борьбе с пандемией и ее последствиями

Регулирующие меры по борьбе с пандемией и ее последствиями можно разделить на следующие группы:

- введение и отмена карантинных мер и ограничений, и ответственности за их нарушения;

¹ <https://www.kommersant.ru/doc/4372208>

- организация работы системы здравоохранения и обязательного медицинского страхования в условиях пандемии, определение порядка диагностики и оказания медицинской помощи заболевшим гражданам;
- ресурсное обеспечение карантинных мер, системы диагностики и лечения коронавирусной инфекции, включая установление особенностей оборота отдельных видов товаров в период пандемии;
- социальная поддержка граждан в условиях снижения доходов и занятости населения, а также помощь гражданам, находящимся за границей;
- поддержка бизнеса в условиях экономического спада и ограничений;
- регулирование режима и порядка работы различных организаций и особенностей ведения ими деятельности в условиях пандемии;
- установление особенностей исполнения обязательств и наступления ответственности по некоторым видам гражданско-правовых договоров в условиях введенных ограничений экономической деятельности и форс-мажора;
- корректировка исполнения государственных и иных публичных функций и услуг в условиях пандемии;
- корректировка системы обязательных требований, предъявляемых к гражданам и бизнесу, и ответственности за их нарушение.

3. Подробный анализ регулирующих мер, направленных на корректировку системы исполнения публичных функций и обязательных требований

Ниже подробно проанализированы меры, принятые на федеральном уровне в рамках:

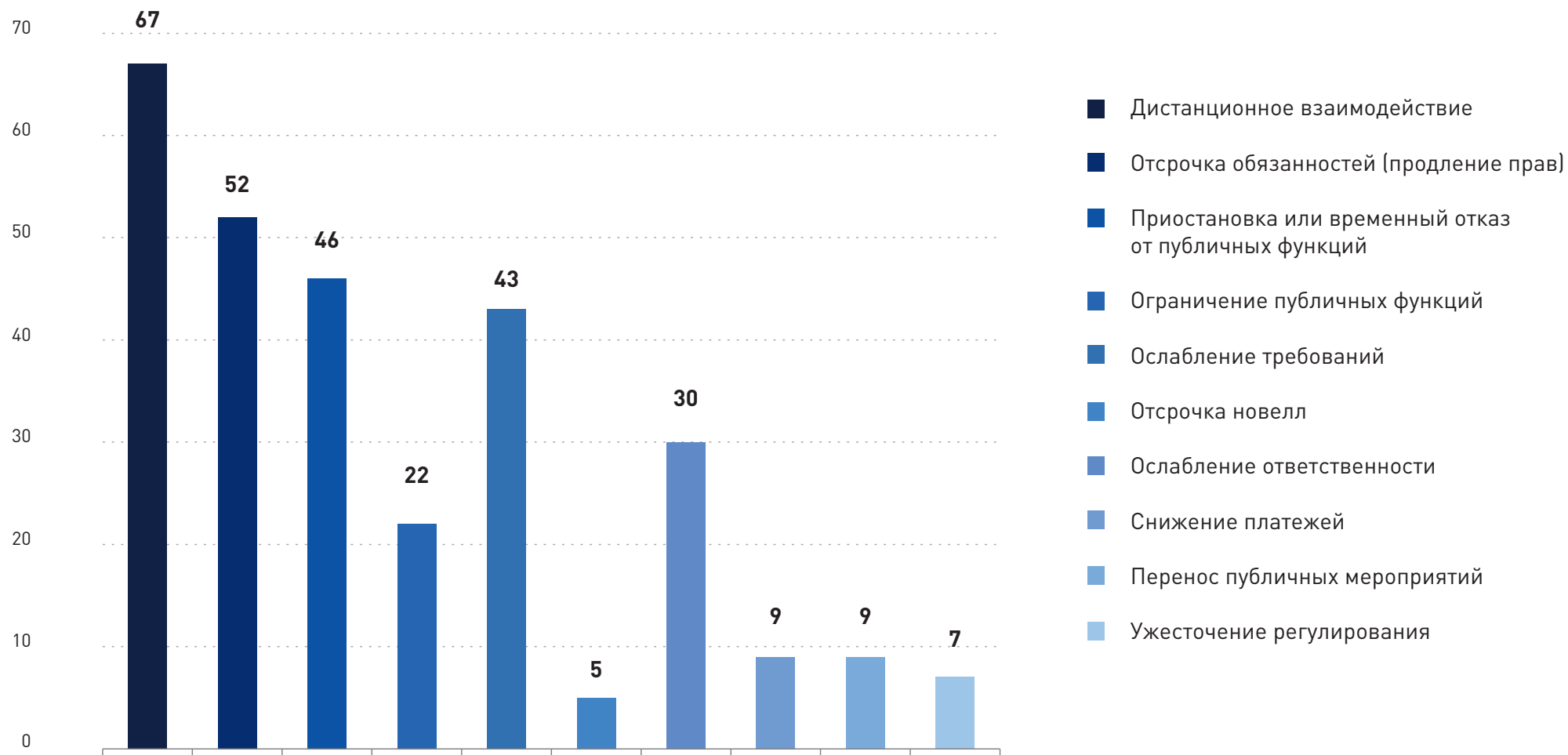
- корректировки исполнения государственных и иных публичных функций и услуг в условиях пандемии;
- корректировки системы обязательных требований, предъявляемых к гражданам и бизнесу, и ответственности за их нарушение.

По таким вопросам за три месяца (март – май 2020 года) было принято более 250 различных официальных актов. Акты предусматривали следующие типы регулирующих мер:

1. обеспечение возможности дистанционного взаимодействия при исполнении публичных функций и предоставлении услуг;
2. отсрочка исполнения публичных обязанностей гражданами и предпринимателями (продление прав с истекающим сроком действия);
3. приостановление исполнения публичных функций;
4. ограничения при предоставлении публичных функций;
5. отказ от исполнения публичной функции;
6. ослабление обязательных требований, в т.ч. временное (кроме отсрочек исполнения обязанностей и продления прав);
7. отсрочка вступления в силу ранее принятых новелл регулирования, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса;
8. ослабление ответственности;
9. снижение обязательных платежей;
10. перенос публичных мероприятий;
11. ужесточение регулирования.

На рисунке 1 представлен рейтинг применения таких мер, предусмотренных официальными актами. Методика подсчета предполагает сложение как общих (межведомственных) регулирующих мер, так и соответствующих им частных мер, принимаемых различными ведомствами (по различным функциям).

Рисунок 1. Рейтинг применения регулирующих мер, направленных на корректировку системы исполнения публичных функций и обязательных требований в связи с пандемией



Ниже каждый тип перечисленных регулирующих мер будет рассмотрен отдельно.

3.1. Обеспечение возможности дистанционного взаимодействия при выполнении публичных функций и предоставлении услуг

В период пандемии были значительно расширены возможности дистанционного взаимодействия государства, граждан и бизнеса друг с другом.

В период карантинных ограничений и удаленной работы по-прежнему требовалось обеспечивать функционирование органов государственной власти и системообразующих организаций, исполнение ими функций, отказ от которых невозможен даже в период самоизоляции, в том числе функций, востребованных именно в период пандемии.

В качестве альтернативы мог быть введен временный отказ от исполнения публичной (иной значимой) функции или ее существенное ограничение, а также предусмотрен перенос соответствующего публичного мероприятия. Однако, как показывает проведенный анализ, там, где это было возможно, соответствующие ведомства выбирали все-таки дистанционный режим работы. Временные ограничения на исполнение функций применялись значительно реже. Исключениями являлись случаи, когда:

- временный отказ от деятельности вводился в отношении функций, создающих обременения для граждан и бизнеса (например, проведение проверок);
- когда исполнение функций невозможно без личного взаимодействия (например, функция по регистрации брака в соответствии с Семейным кодексом РФ предполагает обязательное личное присутствие жениха и невесты) или реализовать дистанционный формат крайне затруднительно (например, проведение государственной итоговой аттестации в формате ОГЭ и ЕГЭ).

Вводимое дистанционное взаимодействие могло обеспечиваться как посредством использования специфических электронных сервисов взаимодействия, так и посредством перехода на заоч-

ный формат работы с использованием неспецифических каналов связи (почтовой связи, электронной почты, систем электронного документооборота, различных программ видеоконференцсвязи). Расширение дистанционного взаимодействия произошло по следующим направлениям:

1. Появление в инфраструктуре электронного правительства новых специфических электронных сервисов в целях обеспечения необходимого дистанционного взаимодействия, в т.ч.:
 - электронное и дистанционное оформление листов нетрудоспособности в отношении себя и иных лиц через портал Госуслуг для лиц, прибывших из-за границы, а также на проживающих совместно с ними застрахованных лиц;
 - электронное и дистанционное оформление листов нетрудоспособности работодателями на своих работников старше 65 лет;
 - дистанционная регистрация граждан в качестве безработных (заявление в электронной форме заполняется гражданином в личном кабинете портала «Работа в России» либо в личном кабинете ЕПГУ);
 - оформление единовременной выплаты в размере 10 тыс. рублей на детей в возрасте от 3 до 16 лет (данная услуга всего лишь за шесть дней стала самой востребованной услугой за всю историю существования ЕПГУ, и по состоянию на 8 мая 2020 года за такой услугой обратилось 7 млн. граждан);
 - регистрация в ЕСИА и подтверждение учетной записи на портале Госуслуг для клиентов банка ВТБ посредством интеграции ЕСИА и ВТБ-Онлайн;
 - направление медработниками, работающими с инфицированными новой коронавирусной инфекцией, жалоб на отсутствие стимулирующих выплат;

- возможность через личный кабинет ЕПГУ дистанционно предоставлять информацию о себе в кредитные и страховые организации и в целях получения услуг и сервисов таких организаций без посещения их офисов;
 - возможность в личном кабинете ЕПГУ сформировать и отправить напрямую в банки справку по форме 2-НДФЛ и выписку со счета в Пенсионном фонде РФ, необходимые для подачи заявки на предоставление «кредитных каникул»;
 - сервис направления сведений о планируемых изменениях в оргштатной структуре предприятий на портале «Работа в России»;
 - создание цифровых сервисов для общероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ на ЕПГУ;
 - легализация сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов удаленно с использованием ЕПГУ (пока не внедрено).
2. Переход на исполнение государственных функций в заочной форме с использованием неспецифических каналов связи, обеспечивающих удаленное взаимодействие:
- указание правительства РФ на необходимость проведения в 2020 году органами государственного контроля проверок в необходимых случаях только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи (Роскомнадзор, Ростехнадзор издали официальные акты о порядке перехода на дистанционный контроль);
 - дистанционное и (или) заочное взаимодействие при предоставлении отдельных государственных услуг:
 - государственная регистрация лекарственных препаратов, которые предназначены для применения в условиях чрезвычайной ситуации;
 - оформление одобрений типа на транспортные средства (шасси) всех категорий;
 - дистанционное продление сертификата летной годности (на основании документарной проверки с предоставлением заявителем необходимых документов и фото-видеоматериалов);
 - рассмотрение заявок на сертификацию авиационной техники, одобрение организаций-разработчиков и организаций-изготовителей в дистанционной форме;
 - исключительно заочное проведение всех освидетельствований в федеральных учреждениях медико-социальной экспертизы в целях определения степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также оформление программы реабилитации пострадавшего;
 - дистанционное участие в рассмотрении обращений и жалоб ФАС России по всем направлениям деятельности (в т.ч. жалобы на нарушения при осуществлении закупок, при рассмотрении обращений о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков и т.д.);
 - временное направление заявлений на установление межрегиональных автобусных маршрутов только в электронном виде;
 - временная выдача информации из реестра федерального имущества исключительно в электронном виде;
 - временный прием заявлений на осуществление пономерного учета железнодорожного подвижного состава, эксплуатируемого на путях общего и необщего пользования, только в электронной форме;
 - сдача обязательной отчетности по временным схемам исключительно в электронной форме, например, уведомлений о закупках, поставках, перевозках этилового спирта, нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием

- этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции (в виде электронной скан-копии).
- расширение электронного документооборота и ограничение бумажного делопроизводства, в том числе при предоставлении государственных услуг (экспедиции многих ведомств были закрыты или осуществляли прием документов на бумажных носителях только ограниченного доступа (с пометкой ДСП), при этом всем корреспондентам рекомендовалось направлять документы в электронной форме);
 - легализация удаленной работы государственных служащих (определения порядка дистанционной служебной деятельности).
3. Интенсификация дистанционного взаимодействия при осуществлении правосудия и рассмотрении споров. Проведение судебных заседаний в судах общей юрисдикции арбитражных судах, Суде по интеллектуальным правам с использованием видеоконференц-связи и системы веб-конференции, а также в отдельных случаях с использованием информационной системы «Картотека арбитражных дел». Временное проведение заседаний по рассмотрению споров Палатой по патентным спорам, арбитража и посредничества ТПП РФ, МКАС, МАК и Коллегии посредников при ТПП РФ в режиме видеоконференций.
4. Внедрение электронного дистанционного взаимодействия в подведомственной сети и негосударственном секторе
- временный переход на дистанционное образование в школах и вузах, учреждениях среднего профессионального образования, учреждениях дополнительного образования, автошколах;
 - проведение государственной итоговой аттестации в отдельных случаях, а также защит кандидатских и докторских диссертаций с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;
 - рекомендации по проведению работ по обязательной сертификации органами по сертификации в дистанционном формате;
 - легализация розничной торговли безрецептурными лекарственными препаратами дистанционным способом при условии получения разрешения;
 - рекомендация проводить любые общие собрания акционеров (в том числе годовые) в 2020 году в заочной форме;
 - организация возможности проведения экспертизы промышленной безопасности в дистанционном режиме;
 - рекомендации по дистанционной идентификации заявителей аккредитованными удостоверяющими центрами при выдаче квалифицированного сертификата электронной подписи;
 - организация возможности проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования с использованием ГИС ЖКХ.
- Следует отметить, что расширение дистанционного взаимодействия между государством, гражданами и бизнесом потребовало от власти:
- во-первых, повысить уровень доверия к предоставляемым гражданами и бизнесом сведениям для получения необходимых услуг (их перепроверка, в т.ч. за счет запроса подтверждающих документов от самих получателей услуг сделало бы невозможным полностью удаленное получение таких услуг, а межведомственное взаимодействие в целях перепроверки сведений не всегда могло быть реализовано с достаточной степенью оперативности);
 - во-вторых, там, где это было возможно, нарастить объем межведомственного информационного взаимодействия в целях предоставления государственных услуг.

3.2. Отсрочка исполнения публичных обязанностей гражданами и предпринимателями (продление прав)

1. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» наделил правительство РФ экстраординарными полномочиями по регулированию разрешительной деятельности. В 2020 году правительство РФ вправе устанавливать особенности лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов, государственной итоговой аттестации, вступительных испытаний при приеме на обучение и т.д.

В частности, по решению правительства РФ разрешения с истекающими сроками действия могут продлеваться автоматически или в упрощенном порядке без прохождения процедур оценки соответствия обязательным требованиям. Также некоторые категории физических лиц, профессиональная деятельность которых требует получения разрешения, могут осуществлять соответствующую деятельность без получения такого разрешения.

Во исполнение данного федерального закона, правительство РФ приняло постановление от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году». В соответствии с данным постановлением в том числе предусматривается:

1. на 12 месяцев продлены сроки действия 7 разрешительных режимов с истекающими сроками действия (в т.ч. лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (включая лицензии на розничную продажу алкогольной продукции), разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковым такси, договоров водопользования, разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух и др.);

2. в отношении 25 видов разрешительных режимов с истекающими в период пандемии сроками действия (в т.ч., например, выдача разрешительных документов в сфере оборота оружия и удостоверений частного охранника) предусмотрено или продление их на 12 месяцев, или автоматическое оформление нового разрешения с обычным сроком действия (по решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти);
3. на один год продлеваются сроки действия всех разрешений на строительство;
4. с 5 до 6 лет продлевается срок действия квалификационных аттестатов на право подготовки заключений экспертизы проектной документации;
5. на один год продлевается срок применения проекта планировки территории, градостроительного плана земельного участка;
6. в 2020 году право пользования недрами не прекращается, в том числе в связи с истечением установленного в лицензии срока ее действия;
7. эксплуатация опасных производственных объектов по решению руководителей осуществляется без проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, зданий и сооружений на опасных производственных объектах, до 1 июля 2020 г.;
8. на 1 год продлевается государственная аккредитация образовательных программ, реализуемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность;
9. до 1 марта 2021 года продлевается срок действия свидетельств о присвоении категории гостиницам, если он истекает в 2020 году;

10. до 31 декабря 2021 года пролонгируется срок действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

11. до 1 октября 2020 года продлевается срок действия результатов проведения специальной оценки условий труда и др.

Продление разрешительных режимов связано помимо иных выгод для предпринимателей также с существенной экономией компаниями средств, обычно затрачиваемых на получение лицензий (оплату услуг посредников, а также государственных пошлин за выдачу лицензий). Многие компании задумались о том, как поступить с персоналом, в задачи которого входило своевременное оформление новых разрешительных документов.

2. Также Федеральным законом от 01.04.2020 № 104-ФЗ предусматривается продление выплат некоторых социальных пособий без подачи документов и заявлений на продлении выплат при истечении соответствующих сроков.

3. Кроме того, предусматривается:

- продление сроков уплаты налогов, страховых взносов и представления отчетности на срок от 3 до 6 месяцев;
- на 1 августа 2020 перенесен срок представления чиновниками сведений о доходах, расходах и имуществе за 2019 год;
- паспорта граждан РФ, срок действия которых истек или истекает в период с 1 февраля по 15 июля 2020 г. включительно, признаются действительными на территории РФ;
- до 15 июля 2020 года отложен срок получения паспорта для несовершеннолетних лиц, достигших 14-летнего возраста в период пандемии;
- продлены сроки действия водительских удостоверений, действие регистрационного знака «Транзит», удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), свидетельства о прохождении техосмотра;

- продлен срок действия свидетельств о праве на получение социальных выплат на приобретение жилых помещений для молодых семей;
- продлен срок выполнения обязательств инвестора по созданию и модернизации объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;
- продлен срок сдачи некоторых видов обязательной отчетности;
- продлены сроки поверки бытовых средств измерений, до 1 января 2021 года граждане могут применять бытовые приборы учета без проведения очередной поверки;
- на 12 месяцев продлевается действие заключений в отношении лекарственных средств для медицинского применения, сроки которых истекли либо истекают в период с 15 марта по 31 декабря 2020 года;
- до 1 июля 2020 года рекомендовано не прекращать обслуживание платежных карт после истечения срока их действия;
- продление сроков действия рецептов на отпуск лекарственных препаратов в аптеках;
- и т.д.

4. Беспрецедентные меры предусмотрены для иностранных граждан, оказывавшихся в период пандемии на территории РФ. В соответствии с Указом президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274, всем иностранным гражданам, находящимся на территории РФ, срок действия документов, который истекает в указанный период, продлевается автоматически (в среднем на три месяца). К таким документам относятся: визы, разрешения на временное проживание, виды на жительство, миграционные карты, а также проставленные в ней отметки с истекающими сроками действия, удостоверения беженца, свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу, свидетельства о предоставлении временного убежища на терри-

тории РФ, свидетельства участника Государственной программы, разрешения на работу, патенты, разрешения на привлечение и использование иностранных работников. До 15 июня иностранные граждане могли устраиваться на работу без оформления патента или разрешения на работу.

3.3. Приостановление исполнения публичных функций

В качестве еще одного последствия для регулирования в связи пандемией предусматривалось приостановление исполнения государственных и других публичных функций. При этом такое приостановление могло или создавать неудобства для граждан и предпринимателей, или, наоборот, освобождать их от излишнего административного давления.

На рисунке 2 представлена экспертная оценка распределения приостановленных функций в зависимости от их характера.

Рисунок 2. Типы государственных и иных публичных функций, в отношении которых введено полное или частичное приостановление их осуществления в связи с пандемией



² Поручение Правительства РФ от 18.03.2020

3.3.1. Приостановление исполнения публичных функций, создающих обременения для граждан и предпринимателей

Приостановление государственных и иных публичных функций, создающих обременения для граждан и предпринимателей, выразилось прежде всего в приостановлении проведения проверок органами государственного контроля (надзора).

Сдерживание контрольно-надзорной деятельности началось 18.03.2020 года², когда правительство РФ поручило федеральным органам контроля приостановить проведение большинства проверок до 1 мая 2020 года. То же самое было рекомендовано сделать регионам.

В начале данные меры планировались как временные и были направлены на профилактику распространения инфекции и разобщение граждан. Однако впоследствии ограничительные меры по проведению проверок стали носить долгосрочный характер и были направлены уже на ослабление административного давления на экономику в непростых условиях ведения бизнеса. Так, в соответствии с:

1. Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ, если иное не установлено правительством РФ, проверки в отношении субъектов МСП не проводятся с 1 апреля по 31 декабря 2020 года включительно, за исключением проверок, основаниями для проведения которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характер.
2. Постановлением правительства РФ от 3 апреля № 438 до конца года предусматривается:
 - 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).
3. Проектом Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения от 31.05.2020 предусматривается продление до конца 2021 года моратория на плановые проверки малого и среднего бизнеса, ограничение плановых проверок с 01.01.2021 по 31.12.2021 только тремя самыми высокими категориями риска, а также ограничение существенного роста числа внеплановых проверок в 2021 году по сравнению с 2020 годом, в том числе ограничение оснований их проведения.

В результате принятых мер в сравнении с периодом времени с января по май 2019 года в текущем году в этот же период произошло сокращение количества проверок на 47%.

Если сравнивать период времени, когда ограничительные меры были максимальными (апрель и май 2020 года) с аналогичным

периодом прошлого года, то сокращение проверок еще более кардинально – 85%.

Помимо «традиционных» проверок есть основания полагать, что органы государственного контроля приостановили по крайней мере на «карантинные» месяцы проведение иных мероприятий по контролю (например, рейдовых осмотров, контрольных закупок и т.д.). Например, до конца мая было полностью приостановлено осуществление весового контроля транспортных средств, перевозящих товары первой необходимости в прицепах и полуприцепах платформенного типа с тентированным верхом.

Также были приостановлены проверки операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры.

Против обыкновения, ограничение контрольно-надзорной деятельности коснулось также валютного и налогового контроля (хотя и в меньшей мере). Постановлением правительства РФ от 02.04.2020 № 409 ограничено проведение налогового и валютного контроля до 30 июня 2020 года. Также налоговыми органами до этой же даты не принимаются решения о приостановлении операций по счетам в банках и переводов электронных денежных средств. Также до этой же даты не накладываются налоговые санкции за некоторые налоговые правонарушения.

Помимо приостановки проверок органами государственного контроля также было полностью или частично приостановлено исполнение следующих функций, создающих обременения для граждан и предпринимателей:

- проведение обязательных медицинских осмотров отдельных категорий работников (против данной меры выступил Роспотребнадзор);
- инспекционный контроль и выездные экспертизы, проводимые органами по сертификации в рамках национальной системы аккредитации;
- поверки бытовых средств измерений;

- до 1 января 2021 года приостановлено проведение аттестации медицинских и фармацевтических работников.

3.3.2. Приостановление исполнения публичных функций, обеспечивающих реализацию прав граждан и предпринимателей

В связи с пандемией было полностью или частично приостановлено исполнение ряда публичных функций, отказ от которых может повлечь ограничение прав граждан. К таким случаям следует отнести следующие:

- ограничение доступа к правосудию в апреле, а также приостановление работы Службы финансового уполномоченного, третейских судов;
- ограничения работы многофункциональных центров предоставления государственных услуг и муниципальных услуг;
- введение моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами в отдельных случаях;
- приостановление проведения всероссийской диспансеризации взрослого населения РФ, а также профилактических медицинских осмотров, приостанавливается проведение плановых медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи;
- ограничения оказания плановой медицинской помощи;
- в апреле не работали федеральные государственные архивы, и граждане не могли получить доступ к архивным документам;
- приостановление занятий в автошколах в связи с невозможностью проведения практических занятий;
- приостановление реализации функции по выдаче дипломов о присуждении ученых степеней, аттестатов о присвоении ученых званий и свидетельств о признании ученой степени или ученого звания, полученных в иностранном государстве;
- и т.д.

3.4. Ограничения предоставления публичных функций

К ограничениям в связи с пандемией предоставления публичных функций следует отнести следующие меры:

- отказ от взаимодействия с заявителями лично или на бумажных носителях (прекращен личный прием граждан в органах государственной власти, существенно ограничен прием корреспонденции);
- предоставление многих государственных услуг осуществлялось только по предварительной записи через портал Госуслуг максимально дистанционно; получение государственных услуг в МФЦ было невозможным;
- лицам, вступающим в брак, предлагалось перенести церемонию на более поздний срок или провести ее без торжественной части и без приглашения гостей.

3.5. Отказ от исполнения публичной функции

В отличие от приостановления исполнения функции под отказом от функции подразумевались такие случаи, когда реализация соответствующей функции является важным именно в данный период времени и ее перенос невозможен.

К таким случаям следует отнести следующие:

- отказ от проведения ОГЭ, а также ЕГЭ для выпускников, не желающих поступать в ВУЗ, кроме того предоставлена возможность отмены государственной итоговой аттестации в учреждениях среднего профессионального образования (итоговая аттестация в таких случаях проводится по результатам промежуточной аттестации);
- отказ от проведения заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников (при этом участники регионального этапа олимпиады, завершающие освоение основных образовательных программ среднего общего образования в текущем учебном году и набравшие необходимое для участия

в заключительном этапе олимпиады количество баллов, признаются призерами олимпиады 2019/20 учебного года);

- отказ от запроса некоторых видов обязательной отчетности (без необходимости ее предоставления в будущем);
- отказ от обязательной процедуры расширения области аккредитации в 2020 году с допущением проведения соответствующих работ по исследованиям (испытаниям) и измерениям, оценке соответствия в упрощенном порядке для аккредитованных лиц, являющихся бюджетными учреждениями;
- рекомендация субъектам РФ рассмотреть вопрос о полном запрете весенней охоты в 2020 году.

3.6. Ослабление обязательных требований

Во многих отраслях регуляторы предусмотрели смягчение обязательных требований, предъявляемых к той или иной деятельности граждан и бизнеса. К таким решениям следует отнести следующие:

1. Предусмотрены существенные послабления в финансовом секторе:

Существенно ослаблены требования к финансовой устойчивости кредитных организаций. Им предоставлено право применять пониженные коэффициенты риска в отношении некоторых своих клиентов при их кредитовании, предусмотрены послабления при формировании резервов на возможные потери, разрешено не ухудшать оценку финансового положения и/или качества обслуживания долга заемщиков из пострадавших отраслей. Просроченные ссуды граждан из-за пандемии могут не признаваться реструктурированными;

Кардинально упрощены требования до 1 июля 2020 года к обслуживанию клиентов кредитных организаций со стороны «антиотмывочного» законодательства. Истекший срок документа, удостоверяющего личность клиента, теперь не является достаточным

основанием для прекращения обслуживания клиента. До 1 июля 2020 кредитным организациям разрешено открывать банковский счет субъектам МСП без личного присутствия лица, а также иным клиентам кредитных организаций, если счет открывается для проведения социально-значимых платежей;

Банк России одобрил послабления со стороны СРО участникам финансового рынка в части выполнения требований базовых стандартов и внутренних стандартов с учетом неблагоприятной эпидемиологической обстановки;

До 1 июля 2020 года предусмотрены послабления в сфере противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

2. Ослаблены требования к проведению оценки соответствия при обязательной сертификации. По сертификатам соответствия, срок действия которых истекает в период ограничений, предусматривается возможность оформления нового сертификата без проведения инспекционного контроля. Для этого предусматриваются схемы сертификации без выездного инспекционного контроля.
3. Предусмотрено ослабление регулирования для осуществления государственных и муниципальных закупок. В 2020 году существенно расширены возможности закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя в условиях режима повышенной готовности для предупреждения угрозы ЧС. Также в 2020 год предусмотрена возможность увеличения срока контракта, изменения стоимости, если при исполнении контракта возникли независящие от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения. Предусмотрена возможность не устанавливать в 2020 году обязательное требование к обеспечению исполнения контракта, к обеспечению гарантийных обязательств, если закупка проводится среди субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций.

Для иных случаев сокращены минимальные требования к размеру обеспечения исполнения контракта.

4. Ослаблено регулирование к фармацевтической деятельности. Санкционирована дистанционная торговля безрецептурными лекарственными препаратами, чего фарминдустрия добивалась много лет.

Введен экстраординарный и упрощенный порядок государственной регистрации лекарственных препаратов и медицинских изделий по правилам правительства РФ, если такие препараты (изделия) предназначены для применения в условиях военных действий, чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих и т.д.

В условиях карантина было разрешено получать лекарственные препараты в аптеке за иных лиц по рецепту (родственники, знакомые лиц, находящихся в самоизоляции, или волонтеры).

5. Существенно сокращена периодичность обязательного технического осмотра транспортных средств.
6. Законодательно предусмотрена возможность оперативного перераспределения бюджетных ассигнований в 2020 году, установление отдельных источников финансирования дефицита бюджета.
7. Упрощена в целях ускорения процедура разработки и согласования проектов нормативных правовых актов во исполнение решений по борьбе с пандемией.
8. Кардинально упрощены требования до 31 декабря 2020 г. к регистрации граждан в качестве безработных.
9. Предусмотрены послабления для подтверждения происхождения товаров из развивающихся и наименее развитых стран, подтверждения безопасности продукции и товаров, ввозимых в целях борьбы с пандемией, а также для оформления подконтрольных Россельхознадзору товаров, в т.ч.

ввозу домашних животных гражданами РФ, возвращающимися из других стран.

10. До 1 января 2021 г. установлен мораторий на получение сертификатов специалиста в сфере медицинской или фармацевтической деятельности, а также свидетельств об аккредитации такого специалиста.
11. До 30 июня 2021 г. приостановлено требование к году выпуска автобусов, используемых при организованной перевозке групп детей автобусами.
12. Снят запрет на перевозку пищевых продуктов совместно с непродовольственными товарами, а также отменено требование о выделении специализированного транспорта для перевозки определенного вида пищевых продуктов (молочные, колбасные, кремовые кондитерские изделия, хлеб, мясо, рыба, полуфабрикаты).
13. Постановление правительства РФ от 29.05.2020 № 788 разрешило лицензирующим органам принимать решения о временном сокращении перечня лицензионных требований и условий.

3.6. Отсрочка вступления в силу ранее принятых новелл регулирования, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса

Помимо ослабления действующих обязательных требования в рамках мер по борьбе с пандемией и ее последствиями были приняты регуляторные решения о переносе на более поздние периоды сроков вступления в силу, принятых ранее решений, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса. Такой перенос новелл регулирования на более поздние сроки коснулся следующих мер:

1. Отложен до 1 марта 2021 года срок вступления в силу ужесточения административной ответственности за нарушение порядка прохождения технического осмотра, в

т.ч. при управлении транспортным средством, на которое не оформлена действующая диагностическая карта (новелла предполагала наступление административной ответственности на основании фото- видеofиксации соответствующего нарушения).

2. Отложен до 1 января 2021 года срок вступления в силу закона об обязательной предустановке российского программного обеспечения на смартфоны и другие гаджеты;
3. Принято решение о переносе до 1 января 2023 года сроков внедрения изменений к пакету реформ банковского надзора и регулирования «Базеля III»;
4. До 1 октября 2020 года фактически перенес срок окончательного перехода клиентов - физлиц, получающих социальные выплаты, осуществляемые ПФР, на использование национальных платежных инструментов - карт «Мир».
5. На один год продлен срок вступления в силу обязательных требований по оснащению транспортных средств аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS.

В прессе активно обсуждалась также инициатива по переносу вступления в силу требования об обязательной маркировке лекарственных препаратов, которое должно было вступить в силу с 1 июля 2020 года. Однако фарминдустрии не удалось добиться данной отсрочки. В мае этого года были приняты все оставшиеся необходимые нормативные правовые акты для обязательного внесения информации о лекарственных препаратах для медицинского применения в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения.

3.7. Ослабление ответственности

В связи с пандемией были предприняты меры по ослаблению ответственности граждан и предпринимателей по их обязательствам друг перед другом, а также ответственности за нарушение обязательных требований. Ниже перечислены ряд таких мер:

В части ответственности за неисполнение гражданско-правовых обязательств:

- предусмотрены специальные механизмы ответственности авиакомпаний и организаций культуры перед их клиентами в связи с отменой (переносом) рейсов и зрелищных мероприятий.
- в 2020 году не начисляются пени за просрочку оплаты услуг ЖКХ, внесение платы за жилое помещение, взносов на капремонт.
- до 1 января 2021 года застройщикам не будет начисляться неустойка за неисполнение обязательств по договорам долевого участия. До 1 января 2021 года не включаются в реестр проблемных объектов жилые дома, по которым более чем на полгода нарушен срок завершения строительства.
- по ряду государственных контрактов исполнители освобождены в 2020 году от уплаты пеней в связи с просрочкой исполнения обязательств. Правительство определило порядок списания начисленных и неуплаченных сумм неустоек (штрафов, пеней) в рамках госзакупок.
- предусмотрены меры по ограничению ответственности за просрочку выплаты кредитов лицами, пострадавшими от пандемии;
- рекомендовано приостановить до 30 сентября 2020 года процедуры принудительного выселения должников из жилых помещений в связи с неисполнением договорных обязательств.

В части ответственности за неисполнение обязательных требований:

- резиденты не будут привлекаться к административной ответственности в случае неисполнения иностранными контрагентами сроков поставки товаров или невозвращения авансовых платежей из-за форс-мажора.

- МВД России рекомендовало воздержаться от применения мер административного воздействия за нарушение сроков регистрации транспортных средств сотрудниками регистрационных подразделений Госавтоинспекции.
- Минпромторг России со ссылкой на поручение председателя правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 16 марта 2020 г. N ММ-П9-1861 рекомендовал субъектам РФ приостановить применение штрафов за нарушения правил парковки грузового транспорта сервисов по доставке товаров гражданам, в том числе интернет-магазинам.
- до 30 июня 2020 года не принимаются решения о приостановлении переводов электронных денежных средств и операций по счетам налогоплательщиков, не принимаются меры по взысканию налоговой задолженности.
- ПФР сочло возможным не привлекать к ответственности за нарушение срока представления сведений индивидуального (персонифицированного) учета за март 2020 года.
- Росалкогольрегулирование разрешила эксплуатацию в период карантина автоматических средств измерений, установленных на основное технологическое оборудование, сроки поверки которых истекли.
- граждане, имеющие водительские удостоверения, срок действия которых истек в период карантина, не привлекались к административной ответственности за вождение без прав.
- большой комплекс мер по смягчению ответственности в период пандемии принял Банк России, в т.ч.:
 - к кредитным организациям и участникам финансового рынка не применяются до особого распоряжения меры за нарушение порядка составления и сроков представления отдельной отчетности в условиях пандемии;
 - до 1 июля 2020 года меры ответственности за нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма применяются только при выявлении фактов грубого нарушения;
- приостановлено применение мер воздействия на субъектов страхового дела за исключением случаев, требующих неотложного надзорного реагирования;
- до 1 июля 2021 года не применяются меры в случае нарушения кредитными и некредитными финансовыми организациями требований к обеспечению защиты информации при осуществлении банковской деятельности в целях противодействия осуществлению переводов денежных средств без согласия клиента и незаконных финансовых операций.

3.8. Снижение обязательных платежей

Помимо широко обсуждаемой меры по освобождению некоторой категории налогоплательщиков от уплаты налогов, сборов, страховых взносов за отчетные налоговые периоды, относящиеся ко II кварталу 2020 года, регулирующими органами также приняты следующие решения о снижении обязательных платежей:

- на 50% снижены ставки сбора за аэронавигационное обслуживание, что по оценкам Росавиации должно привести к экономии авиакомпаниями более 4,7 млрд рублей;
- товары, ввозимые в целях предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV, а также товары, включенные в перечень товаров критического импорта, освобождаются от ввозной таможенной пошлины;
- предусмотрена возможность снижения платы за аренду государственного имущества;
- бесплатная выдача ТПП РФ заключений и сертификатов о форс-мажоре;
- иностранным гражданам не требуется оплачивать продление срока действия патента до 15 июня.

3.9. Перенос публичных мероприятий

Регулирующие органы приняли следующие решение о переносе некоторых публично-значимых мероприятий:

- внесение изменений в законодательство РФ, предусматривающих возможность отложения голосования на выборах, референдумах по решению соответствующей избирательной комиссии при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в целях защиты жизни и здоровья граждан Российской Федерации;
- отложено голосование на выборах, назначенных на территориях ряда субъектов РФ;
- отложен призыв на военную службу выпускников школ 2020;
- перенесен ЕГЭ для выпускников, желающих поступать в ВУЗ, а также государственная итоговая аттестация в некоторых учреждениях среднего профессионального образования;
- проведение всероссийских проверочных работ для учащихся 4 - 8 классов перенесено на осень 2020 года;
- финансовым организациям рекомендовано назначать годовые общие собрания, где планируется принять решения о выплате дивидендов за 2019 год, на конец августа - сентябрь 2020 года;
- ФАС России перенес сроки проведения тарифной компании в целях определения величины тарифов на 2021 год.

3.10. Ужесточение регулирования

В отдельную группу принятых в связи с пандемией мер объединены меры по признаку ужесточения регулирования и ответственности.

В первую очередь к таким мерам относятся карантинные ограничения и режим самоизоляции, а также установленная ответственность за нарушение таких ограничений.

Региональные КоАПы дополнились соответствующими составами административных правонарушений за нарушение правил и тре-

бований, установленных в период действия режима повышенной готовности. В федеральный КоАП РФ были внесены изменения, направленные на усиление ответственности за нарушение собственно карантина, в отношении граждан для которых он был установлен.

Уголовный кодекс РФ был дополнен новыми составами преступлений:

- публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан;
- публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия.

Кроме того, значительно ужесточена уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил.

В целях обеспечения наличия в стране некоторых критически значимых товаров, их оборот был ограничен. Был введен временный запрет экспорта ряда средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов.

Также была предпринята попытка ввести ограничения на оптовую и розничную торговлю отдельными видами медицинских изделий в целях создания системы их распределения через федерального оператора «Корпорация Росхимзащита» и региональных операторов. Оптовая торговля такими изделиями всем иным участникам рынка была запрещена, а розничная торговля могла осуществляться с минимальной наценкой только организациями, имеющими лицензию на осуществление фармацевтической деятельности. Однако через 10 дней после принятия данное ограничение было отменено.

Также в целях ведения оперативного мониторинга рынка труда и случаев увольнения работников, находящихся на карантине, была расширена отчетность работодателей, представляемой в органы занятости и ПФР.



Сведения о принятии решений о ликвидации организации, о сокращении численности или штата работников, о возможном расторжении трудовых договоров с работниками должны в электронном виде через портал «Работа в России» направляться в органы службы занятости.

В ПФР до 31 декабря 2020 г. работодателями должны направлять сведения о приеме и увольнении работников не позднее рабочего дня, следующего за днем издания соответствующего приказа. Ежемесячно должны направляться сведения о переводе работников на другую постоянную работу.

ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

**ПРОБЛЕМЫ С ПОГАШЕНИЕМ КРЕДИТОВ
МОГУТ КОСНУТЬСЯ ПОЛОВИНЫ ЗАЕМЩИКОВ,
НО ПОКА УДАЕТСЯ ИЗБЕЖАТЬ ШОКОВ,
СВЯЗАННЫХ С ПОТРЕБИТЕЛЬСКИМ
И ИПОТЕЧНЫМ КРЕДИТОВАНИЕМ**

Институт социальной политики,
Центр анализа доходов и уровня жизни
Красильникова М.Д.

Проблемы с погашением кредитов могут коснуться половины заемщиков, но пока удается избежать шоков, связанных с потребительским и ипотечным кредитованием

В условиях падения доходов и сокращения занятости, обусловленных пандемией коронавируса COVID-19 и обострением глобальных экономических и политических конфликтов, под особыми рисками оказались домохозяйства, обремененные кредитными обязательствами – семейные бюджеты вынуждены были пройти проверку на прочность в чрезвычайной ситуации, которую трудно было предусмотреть в рамках традиционных подходов к планированию потребительских расходов.

Быстрое увеличение объемов розничного кредитования (потребительского и жилищного) в 2017–2019 гг. было предметом озабоченности и пристального внимания со стороны правительства и финансового регулятора. Опасения «перегрева» рынка приводили к введению все более строгих ограничений для банков в целях снижения привлекательности розничных кредитов, но они по-прежнему оставались более рентабельными по сравнению с корпоративным сектором. Продолжительный период стагнации реальных денежных доходов населения, на фоне снижающихся субъективных опасений относительно будущего материального положения семей, способствовал сохранению устойчиво высокого спроса на потребительские кредиты. Различные программы развития ипотечного кредитования также стимулировали рост спроса на этом рынке.

Потребительские кредиты стали широко распространены среди российских домохозяйств. В первом квартале 2020 г. 42%–43% семей сообщали, что выплачивают кредит¹. Общий объем кредитной за-

долженности физических лиц-резидентов в банковской системе РФ в конце первого квартала нынешнего года превысил 18 трлн руб.

Поэтому не удивительно, что в пакетах мер поддержки населения в связи с введением режима самоизоляции особое и значительное место уделяется помощи населению, обремененному кредитами. Был принят Закон о кредитных каникулах, который гарантировал отсрочку платежей по кредитам и займам на срок до полугодия в том случае, если заемщик оказался в трудной жизненной ситуации и столкнулся со снижением дохода на 30% и более. Льготный период распространяется на кредиты и займы до определенной суммы, которая по ипотечным кредитам была оперативно скорректирована в сторону повышения уже через несколько дней после вступления закона в действие (3 апреля 2020 г.). Согласно этому закону (106-ФЗ) кредитные каникулы предоставляются физическим лицам, если задолженность не превышает 100 тыс. рублей по кредитным картам, 250 тыс. рублей при потребительском кредите, а также 4,5 млн рублей по ипотеке в Москве, 3 млн — в Московской области, Санкт-Петербурге и ДФО, до 2 млн рублей в остальных регионах. Одновременно банки предлагали заемщикам собственные программы реструктуризации займов.

Банк России выступил с рекомендациями, направленными на исключение негативного влияния на кредитную историю заемщиков событий реструктуризации долговых обязательств, связанных с распространением коронавирусной инфекции.

На совещании по вопросам банковской деятельности под председательством спикера ГД в конце апреля глава Банка России сообщила², что, по оценкам банка, проблемы с погашением кредитов могут коснуться до половины заемщиков – физических лиц.

Сейчас текущие экономические трудности, как правило, связываются с эпидемиологическими факторами, а природа экономиче-

¹ Данные ИнФом в рамках исследования инфляционных ожиданий по заказу Банка России.

² См.: <http://cbr.ru/press/event/?id=6683>

ского кризиса, в который скатывается не только Россия, но и весь мир, описывается как внеэкономическая. Однако в России турбулентный период начался еще до активной фазы противодействия COVID-19 и был связан с падением нефтяных цен, начавшимся в феврале (т.е. вполне экономическим, рыночным фактором). Сейчас нефтяные цены заметно восстановились (но не до уровня начала года), и обсуждение этого фактора экономической динамики ушло на второй план, во всяком случае при анализе проблем уровня жизни населения России.

Тем не менее, динамика потребительского поведения в целом и, в частности, кредитного поведения во второй половине первого квартала нынешнего года формировалась, прежде всего, под влиянием последствий падения нефтяных цен, которое для российского потребителя важно с точки зрения таких индикаторов как валютный курс и инфляционные ожидания.

Ограничения самоизоляции вступили в действие в конце марта, но уже к этому моменту сформировались высокие инфляционные ожидания, которые привели к кратковременному росту потребительского спроса, как представляется, в основном за счет ускорения уже запланированных покупок. Многие заемщики досрочно вышли на рынок из-за ослабления рубля и опасения дальнейшего роста процентных ставок и цен на товары длительного пользования. Соответственно, уже с февраля начал заметно увеличиваться спрос на кредиты со стороны населения, который достиг своего локального максимума в марте (см. Рис. 1).

Но в апреле произошел разворот и по итогам месяца объем кредитной задолженности населения сократился абсолютно. Уже в первую неделю апреля по данным Объединенного кредитного бюро (ОКБ) «объем оформления новых ссуд упал более чем в три

раза по сравнению с показателями предыдущего месяца», а по данным БКИ «Эквифакс» (входит в топ-3 на российском рынке), с 30 марта по 3 апреля оформление новых кредитов наличными сократилось на 42-45% по сравнению со средними показателями марта.

Население стало реже обращаться за кредитами, но и банки ужесточили требования к заемщикам, особенно новым. Представители банковского сообщества только в общем виде комментируют текущие изменения в скоринговых процедурах, ссылаясь на необходимость учета текущей ситуации, например, по словам зам. руководителя Национального совета финансового рынка: «в условиях нестабильной экономической ситуации банки вынуждены более тщательно проверять заемщиков. Для кредитной организации важно, в какой структуре работает человек — в частной или государственной. А оценка заемщиков из самых пострадавших отраслей может проводиться более строго»³.

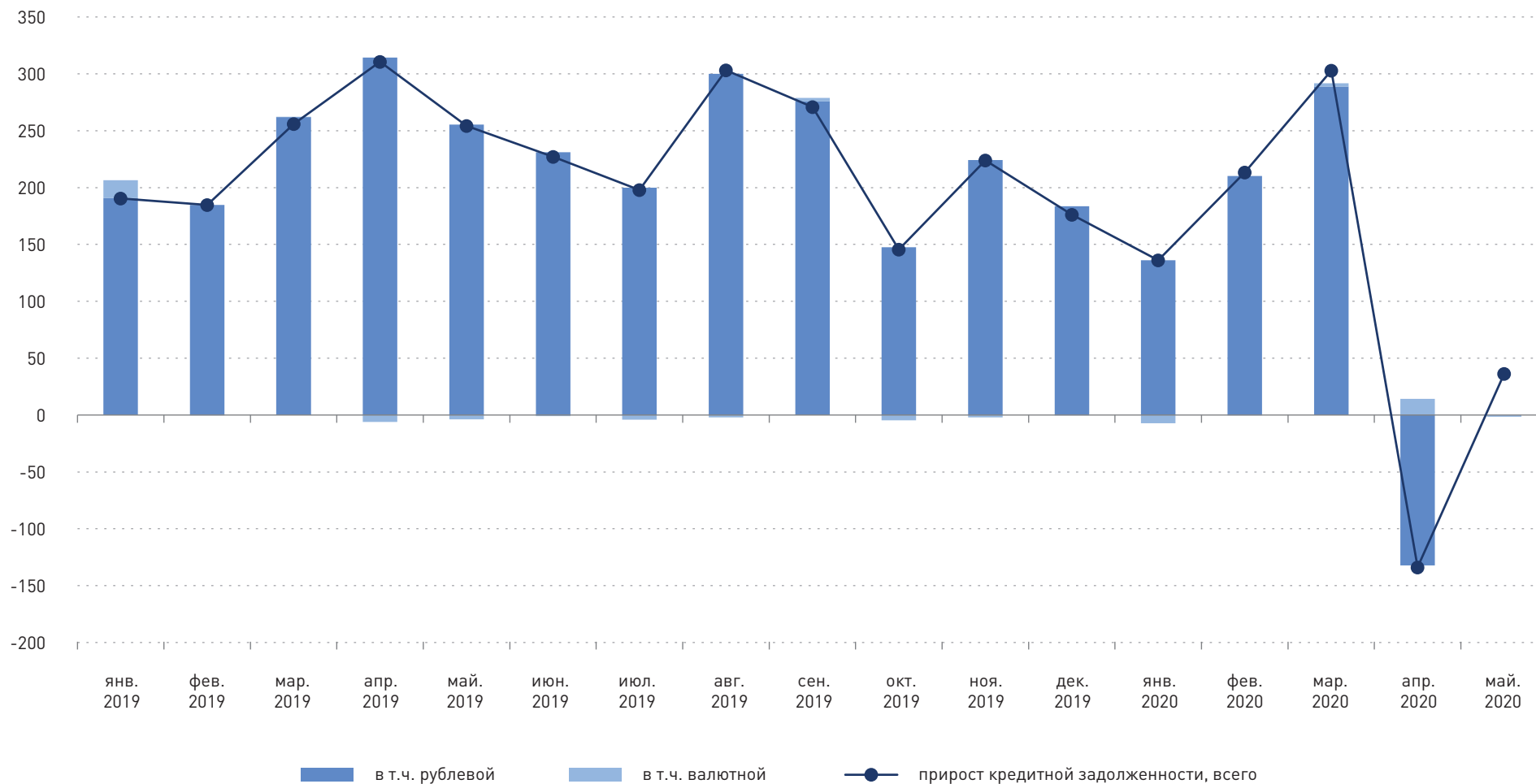
В апреле сократилась выдача кредитных карт, а ряд банков снизил лимиты по уже выданным картам. Этот механизм оперативного управления рисками розничного потребительского кредитования уже был опробован банками в предыдущих кризисах⁴.

Одновременно с сокращением притока новых займов ускорился процесс досрочного погашения займов. Опасение за свое финансовое будущее заставляет заемщиков быстрее гасить кредиты. По данным кредитного бюро «Эквифакс» 45% закрытых в марте розничных кредитов были погашены раньше срока. Активнее всего граждане гасили кредиты наличными, ссуды на покупку товаров (POS-кредиты) и задолженность по кредитным картам: на них пришлось 67% от всех досрочных выплат в этом месяце.

³ См.: Кредит нам только снится: почему банки одобряют не более 30% заявок <https://www.banki.ru/news/bankpress/?id=10922634>

⁴ См.: Клиенты банков начали жаловаться на сокращение лимитов по кредиткам: <https://www.rbc.ru/finances/22/04/2020/5ea0446f9a79471694f0d260?from=newsfeed>

Рисунок 1 — Прирост кредитной задолженности населения России (на конец периода, млрд руб., данные за май 2020г - предварительные)



Источник: данные Банка России, расчеты ЦАДУЖ НИУ ВШЭ Досрочка в сегменте автокредитования выросла на 11,3% — клиенты закрыли с опережением графика 45,1 тыс. кредитов⁵.

⁵ См.: Кризис вынудил российских заемщиков быстрее гасить кредиты https://pro.rbc.ru/news/5ea18ff89a7947221af480f0?utm_campaign=trial_ended_rss10&utm_medium=trigger&utm_source=email&utm_source=%D0%A0%D0%91%D0%9A+Pro&utm_campaign=177427e244-EMAIL_CAMPAIGN_2020_04_27_07_00&utm_medium=email&utm_term=0_fc8bde02bc-177427e244-49499251

Первые данные об экономической динамике в мае позволяют заключить, что по сравнению с апрелем темпы снижения экономической активности уменьшились. По данным Росстата⁶ падение розничных продаж замедлилось до -19,2 % (год к году) в мае после -23,2 % (год к году) - в апреле, главным образом за счет непродовольственного сегмента. В частности, по данным АЕБ (Ассоциации Европейского Бизнеса) заметно снизилось падение продаж новых легковых автомобилей: с -72% (год к году) в апреле до -52% (год к году) в мае.

В конце апреля правительство в целях поддержки жилищного кредитования и строительства нового жилья приняло еще одну программу льготного ипотечного кредитования (под 6,5% годовых, программа действует до 1 ноября 2020г.), которой могут воспользоваться все граждане РФ, а не только семьи с двумя детьми (для них продолжает действовать программа поддержки со ставкой 6%).

Все эти факторы отразились на кредитной активности домохозяйств. Судя по предварительным данным о динамике кредитной задолженности населения в мае, которые были озвучены на регулярной пятничной пресс-конференции главы Банка России 5 июня, «за май кредиты населению увеличились приблизительно на 0,2%, в то время как в апреле было снижение на 0,7%⁷.

В мае началось восстановление ипотечного кредитования (после снижения в апреле). По предварительной оценке, в мае выдано 87 тыс. кредитов на сумму 205 млрд рублей (увеличение объемов в денежном выражении на 8% по сравнению с маем 2019г.) Положительный эффект оказало принятие новой программы льготной

ипотеки: по ней выдано свыше 20% всех кредитов в мае. Всего за шесть недель существования программы выдано 22,8 тыс. кредитов на 57,5 млрд рублей⁸.

Кредитные каникулы стали одним из важных элементов временной поддержки заемщиков. По данным Банка России⁹ в апреле-мае поступило более 2 млн заявок на реструктуризацию кредитов от граждан. При этом поток обращений постепенно снижается – за первую неделю июня поступило на треть меньше заявок, чем неделей ранее. Срок действия закона о кредитных каникулах – до 30 сентября с.г., но есть еще и собственные аналогичные программы банков.

Общая сумма реструктурированных договоров составила свыше 510 млрд рублей. В целом уровень одобрения заявок составил 61,5%. Превышение лимита кредита стало одной из основных причин неодобрения заявок.

Кредитные каникулы позволяют отсрочить на некоторое время платежи, но не отменяют их в дальнейшем. Поэтому остается значительная неопределенность относительно возможностей этого механизма для сохранения платежеспособности заемщика в будущем. По словам главы Банка России, мониторинг эффективности «обычных» ипотечных каникул, введенных летом 2019 года, показал, что из числа заемщиков, завершивших каникулы, в график платежей удалось вернуться 76%. То есть механизм передышки для граждан действительно работает, не создает «плохие долги», а наоборот, их предотвращает¹⁰.

Нынешние меры поддержки заемщиков ориентированы на довольно быстрый возврат хотя бы к тому небольшому росту дохо-

⁶ См.: Информация о социально-экономическом положении России за май 2020 https://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm

⁷ Текст выступления на сайте Банка России <http://cbr.ru/press/event/?id=6819>

⁸ См.: Итоги развития рынка ипотеки в апреле и мае 2020 года <https://дом.пф/upload/iblock/b38/b38fc5e0c378484b8123db10da744937.pdf>

⁹ Там же

¹⁰ См.: текст пресс-конференции главы Банка России 8 мая 2020г. <http://cbr.ru/press/event/?id=6719>

дов населения, который был в начале нынешнего года. Пока по оценкам Банка России пик плохих долгов в розничном банковском кредитовании ожидается в IV квартале этого года — первой половине следующего.

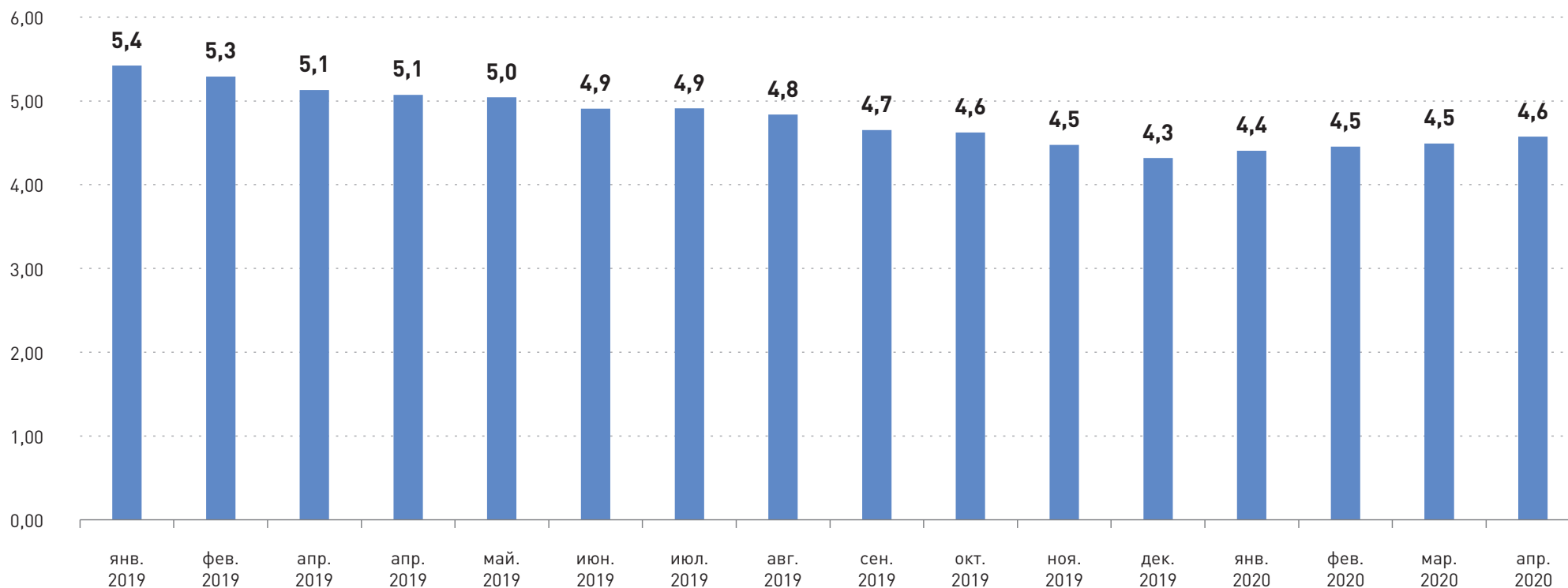
По итогам 1 кв.2020г. просроченная кредитная задолженность незначительно выросла (см. Рис. 2), однако по данным за этот период еще рано судить о том, как будут развиваться события.

Вероятно, что, как и в предыдущие кризисы, население в условиях неопределенности доходов будет сокращать кредитную активность, предпочтет экономить, откладывать крупные или обяза-

тельные покупки. В большинстве физлица весьма ответственные заемщики.

Помимо банковского кредитования, ориентированного на крупные займы и предъявляющего более строгие критерии отбора заемщиков, в России широко распространены займы в не кредитных микрофинансовых организациях (МФО), в т.ч. кредитных потребительских кооперативах, сельскохозяйственных потребительских кооперативах, жилищных накопительных кооперативах, ломбардах и пр. Они удовлетворяют потребность людей в небольших займах на непродолжительный срок, часто «до зарплаты».

Рисунок 2 — Динамика просроченной кредитной задолженности населения (%)



Источник: данные Банка России, расчеты ЦАДУЖ НИУ ВШЭ

Важное преимущество таких займов – их быстрое предоставление, особенно если речь идет об онлайн оформлении. МФО активно работают в регионах, где сложнее получить банковский кредит из-за недостаточного развития банковской сети.

Если судить по объемам совокупной накопленной задолженности, то роль МФО в кредитовании населения мала (на конец 2019 г. – 212 млрд. руб., на долю физических лиц приходится примерно 90% этой суммы). Но она принципиально иная – существенно выше, если отталкиваться от показателей распространенности кредитов населению, полученных в таких организациях. Количество МФО примерно у четыре раза превышает количество банков¹¹. Количество заемщиков по действующим договорам микрозайма за 2019 год выросло до 11,4 млн (но этот показатель не учитывает возможность повторного счета, когда один и тот же человек является заемщиком в нескольких МФО). Средняя сумма микрозайма физическим лицам к концу прошлого года составила 11,5 тыс. руб., при этом средний размер займа «до зарплаты» (на срок не более 30 дней и сумма не более 30 тыс. руб.) увеличился за год с 7,4 до 8,2 тыс. руб., а средний размер займа среднесрочных микрозаймов, выдаваемых МФО, снизился с 17,9 до 17,4 тыс. руб. По итогам 2019 г. более трети (37%) приходится на онлайн займы, оформляемые дистанционно, без посещения офиса кредитора. В сегменте «займов до зарплаты» на долю онлайн приходится две трети сделок (68%). Инфраструктура микрозаймов населению во многом была уже готова к ограничениям самоизоляции – выдаче займов дистанционно.

Таким образом, речь может идти о миллионной армии заемщиков, вынужденных прибегать к услугам МФО, чтобы «перекрутиться до зарплаты».

Аналитики платежного сервиса CloudPayments в конце апреля сообщали, что россияне на самоизоляции стали активнее обращаться за микрозаймами, но МФО ужесточили подход к клиентам, чтобы предотвратить рост неплатежей¹². В результате снизился средний размер кредитов (по оценкам бюро кредитных историй «Эквифакс», в апреле средняя сумма займа снизилась до 7–8 тыс. руб., тогда как в первом квартале она составляла 12,8 тыс. руб. и показатель рос в течение всего прошлого года) и доля одобренных заявок (например, в российских компаниях группы IDF Eurasia в апреле уровень одобрения новых заявок упал в два раза по сравнению с мартом).

В аналитическом материале Банка России итоги пяти месяцев характеризуются как общее снижение спроса на услуги МФО. С конца марта и до середины мая объем выдаваемых новых кредитов сокращался еженедельно¹³. Во второй половине мая появились признаки увеличения объемов новых кредитов, но совокупный портфель займов пока продолжает сокращаться. Одновременно ухудшается платежная дисциплина – за первые пять месяцев нынешнего года на 5 п.п. выросла доля просроченных более чем на 90 дней займов в крупнейших МФО.

К середине мая в МФО поступило более 19 тыс. заявлений о предоставлении кредитных каникул и реструктуризации микрозаймов в соответствии с законом о кредитных каникулах и рекомендациями Банка России. Одобрено около 16 тыс. заявлений¹⁴.

¹¹ 2019 год обзор ключевых показателей микрофинансовых институтов. Информационно-аналитический материал http://cbr.ru/Collection/Collection/File/27764/review_mfi_19Q4.pdf

¹² См. МФО резко сократили средние суммы микрозаймов для россиян из-за кризиса https://www.rbc.ru/finances/01/05/2020/5eaaf8439a7947f0308bbdf6?from=from_main

¹³ По данным опроса крупнейших МФК Рынок МФО высоко концентрирован – более трех четвертей портфеля приходится на 100 крупнейших МФО. См.: Тенденции на рынке МФО в марте-мае 2020 года 2020 http://cbr.ru/Collection/Collection/File/27920/mmt_03_05.pdf

¹⁴ Там же



Таким образом, на рынке микрофинансирования присутствовали те же тенденции, что и в банковском кредитовании – в условиях неопределенности с семейными доходами, люди стараются не обременять себя дополнительной финансовой нагрузкой, а кредиторы ужесточают требования к заемщикам.

На последнем заседании Совета директоров Банка России 19 июня 2020 г. было принято решение о существенном снижении ключевой ставки, до уровня 4,5%. В мотивировочной части говорится о стремлении ослабить дезинфляционное влияние слабого спроса на процесс восстановления экономики¹⁵. Оно в конечном итоге приведет к снижению стоимости потребительского кредитования. Но готово ли будет население наращивать платежеспособный спрос, в том числе за счет новых заимствований, сейчас, как представляется, в большей мере зависит от уверенности людей в семейных доходах и надежности, стабильности заработков.

¹⁵ См.: Пресс-релиз 19 июня 2020 <http://cbr.ru/press/keypr/>

ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

ВЛИЯНИЕ КОРОНАВИРУСА НА РОССИЙСКИЙ РЫНОК ГРУЗОПЕРЕВОЗОК

Институт «Центр развития»
Бутов А.М.

Влияние коронавируса на российский рынок грузоперевозок

Еще до введения в России связанных с распространением COVID-19 ограничительных мер отрасль грузоперевозок одной из первых стала испытывать сложности, обусловленные пандемией. Это стало следствием вовлеченности отечественного транспортного комплекса в международные грузопотоки. А введение в стране в конце марта 2020 года карантинных мероприятий стало дополнительным негативным фактором для российского транспорта. Эксперты указывают на то, что воздействие пандемии на транспортную отрасль, скорее всего, будет превосходить отрицательный эффект, который испытывает экономика страны в целом.

Фактор коронавируса начал сказываться на мировом рынке грузоперевозок практически в то же время, когда эпидемия охватила Китай. Во-первых, уже в январе 2020 года на многих китайских предприятиях было остановлено производство. Так, например, в новостях за соответствующий период говорилось, что Правительство КНР распорядилось временно закрыть ряд заводов, расположенных в относительной близости от города Ухань. В этот список, в частности, попали фабрики Samsung и китайской Foxconn, напрямую связанной с Apple¹. А 29 января, как писал портал chinalogist.ru, были приостановлены железнодорожные грузовые перевозки из эпицентра эпидемии — административного цен-

тра провинции Хубэй Уханя². Менее чем через две недели тот же источник сообщал, что эпидемия оказала влияние и на скорость работы портов. Погрузка и выгрузка судов замедлились из-за нехватки грузчиков. При этом затруднения возникали и при доставке грузов в порты, так как допуски в портовую зону имелись не у всех местных автоперевозчиков. В целом, как писал chinalogist.ru, введенный запрет на посещение порта Уханя сказался на цепочке внутренних перевозок «река–море». Особенно чувствительным удар стал для портов Шанхая, Тяньцзиня, Цанчжоу, Ляньюньгана и Таншаня. Не пострадали порты Даляня, Циндао, Сямыня и Гуанчжоу³.

По мере распространения коронавируса, география проблем с транспортировкой расширялась. В результате, по данным Национального бюро статистики КНР, объем китайского рынка грузоперевозок в первом квартале 2020 года сократился по отношению к январю-марту 2019 года на 18,4%, составив 7,8 млрд тонн. Грузооборот на всех видах транспорта упал на 13,6%, до 3,85 трлн тонно-километров⁴. При этом уже в январе-феврале 2020 года, по данным Главного таможенного управления КНР, международная торговля Китая сократилась на целых 11%⁵. Причем экспорт показал снижение на 17,2%, а импорт — на 4%.

Очевидно, что это соответствующим образом (объемно и структурно) сказалось на грузопотоках стран, вовлеченных в активный товарообмен с КНР. Не стала исключением и Россия.

Уже 30 января текущего года правительство РФ выпустило распоряжение о временном ограничении движения через пропускные

¹ URL: https://cnews.ru/news/top/2020-01-28_v_kitae_ostanovleny_zavody

² URL: <https://chinalogist.ru/news/zheleznodorozhnye-gruzoperevozki-iz-uhanya-priostanovleny-do-konca-fevralya-17791>

³ URL: <https://chinalogist.ru/news/koronavirus-izmenil-rabotu-kitayskih-portov-17887>

⁴ URL: <https://aftershock.news/?q=node/865389&full>

⁵ URL: <https://www.tks.ru/reviews/2020/03/10/02>

пункты на границе с КНР⁶. В распоряжении не уточнялось, какое именно движение закрывалось – любое, включая грузовое, или только пассажирское. А в приложенном к распоряжению перечне из 16 точек перехода были указаны, в том числе, и грузовые (например, пограничный переход Забайкальск–Маньчжурия, который является крупнейшим по объему грузоперевозок на российско-китайской границе). В результате компания РЖД закрыла железнодорожное сообщение с Китаем. И Минтрансу в срочном порядке пришлось давать разъяснение, что закрывается только пассажирское сообщение⁷. А позже, 11 февраля 2020 года специализированный отраслевой портал trans.ru писал, что «грузопоток между Россией и Китаем снижается на фоне вспышки коронавируса»⁸. По информации издания «Известия» (ссылавшегося на управление ФТС по Дальнему Востоку, через пункты пропуска которого проходит основная доля экспортно-импортных потоков с КНР), объем российского экспорта в Китай с 1 января по 10 февраля 2020 года сократился на 27,6% по сравнению с аналогичным периодом 2019 года⁹. Позже, в марте, агентство «Интерфакс», со ссылкой на главу РЖД Олега Белозерова, сообщало, что импортный грузопоток в России в феврале 2020 года снизился по сравнению с февралем 2019 года по всем направлениям, кроме Новороссийска. В качестве комментария к сложившейся ситуации говорилось, что, в связи с карантинными мерами в Китае, часть компаний перешла на импорт продукции из Турции и стран Ближнего Востока. Что касается транзитных перевозок, то темпы роста замедлились из-за снижения объема перевозок по маршруту Китай–Европа–Китай.

В компании также подчеркнули, что российские контейнерные перевозки ориентированы прежде всего на Китай. И это касается как импорта, так и экспорта и транзита, поэтому любые события в КНР влияют на всю цепочку поставок в России¹⁰.

По мере того, как эпидемия охватывала новые страны, все больше нарушались устоявшиеся цепочки поставок товаров и движения товаропотоков. В своем официальном пресс-релизе, содержащем оперативную информацию об итогах работы железнодорожного транспорта в марте 2020 года¹¹, РЖД сообщало, что погрузка на сети ОАО «Российские железные дороги» в марте 2020 года составила 106,6 млн тонн, что на 5,5% меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Грузооборот за март 2020 года снизился по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 7,3% и составил 214,7 млрд тарифных тонно-километров. В целом же погрузка за январь–март 2020 года, по оперативным данным, составила 306,7 млн тонн, что соответствовало снижению в 3,8% к аналогичному периоду прошлого года. Таким образом мы видим, что в марте темпы сокращения грузового потока усилились.

Разумеется, проблемы возникли не только у железнодорожного транспорта. Так, например, по данным маркетингового агентства MegaResearch, после того как Еврокомиссия 17 марта 2020 года из-за распространения коронавируса запретила проезд внутри безвизовой Шенгенской зоны, автоперевозчики сразу отметили увеличение сроков прохождения границ. В результате очереди на границах европейских стран значительно выросли, а время доставки грузов увеличилось на 2–3 дня. При этом очевидно, что

⁶ URL: <http://static.government.ru/media/files/llvlMwJWpmCS9jzAkrsA4zqxGdAr85DA.pdf>

⁷ URL: <https://www.tks.ru/reviews/2020/04/17/05>

⁸ URL: <https://trans.ru/news/vspishka-koronavirusa-privela-k-snizheniyu-gruzopotoka-rf-i-knr-no-sistemnih-riskov-poka-net>

⁹ URL: <https://iz.ru/977607/roza-almakunova/virusnyi-spad-eksport-rossiiskikh-tovarov-v-knr-snizilsia-na-30>

¹⁰ URL: <https://www.interfax.ru/business/699760>

¹¹ URL: https://old-cargo.rzd.ru/news/public/ru?STRUCTURE_ID=704&layer_id=4070&refererLayerId=4069&id=95662&print=1

наибольшие сложности стали испытывать компании, маршрутная карта которых вынуждает пересекать несколько границ (в том числе при рейсах в Калининград и обратно). Часть дополнительных расходов при этом грузоперевозчики были вынуждены брать на себя, потому что пропорционально повысить тарифы в условиях резкого падения спроса и роста конкуренции они не могли. Таким образом, следовал вывод MegaResearch, вводимые ограничения напрямую влияют на рентабельность бизнеса многих игроков рынка¹². Нужно учитывать и возникший фактор обязательной самоизоляции водителей между рейсами. Из-за которого, как отмечали эксперты, возник дефицит свободных водителей, спровоцировавший рост издержек грузоперевозчиков.

Важно отметить, что как раз в конце марта, в связи с распространением коронавируса в России, была объявлена нерабочая неделя и началась, как следует из экспертного мнения, цепная реакция на кризис на потребительском рынке. Который, в свою очередь, стал следствием резкого падения деловой активности на фоне объявленного в стране карантина¹³. Таким образом, к действовавшему до того «внешнему» фактору добавился фактор «внутренний», усиливший негативное влияние коронавирусной пандемии на российский рынок грузоперевозок.

В экспертном сообществе это отлично понимали. Уже 30 марта 2020 года состоялась онлайн-конференция «Преодоление COVID-19 для индустрии транспорта»¹⁴. Как и везде, на этой площадке говорили о высокой неопределенности, которая сложилась на рынке. В частности, в докладе PR-директора уже упомянутого нами агентства маркетинговых исследований MegaResearch Елизаветы Шариповой говорилось о трех возможных сценариях развития ситуации.

Наиболее оптимистичный сценарий подразумевал, что спад пандемии начнется в России уже в апреле-мае. Как заявила Шарипова, «при реализации оптимистичного сценария и поддержке государства отрасль покажет небольшое падение в 2020 году и постепенное восстановление в 2021–2022 годах». Согласно второму – умеренному, базовому – сценарию пандемия будет продолжаться более двух месяцев. На тот момент аналитики MegaResearch видели угрозу в том, что введенный в большинстве регионов России карантин может спровоцировать закрытие многих предприятий, что еще больше снизит объем грузовых перевозок. В результате в борьбе за клиента компании будут использовать демпинг для получения средств на оплату лизинговых и кредитных платежей. Как пояснила Шарипова, «данный фактор повлечет за собой снижение тарифов, падение рентабельности перевозчиков и уход игроков с рынка. По итогам 2020 года снижение объема рынка составит около 10%, затем он начнет медленно расти и к 2022 году отыграет половину этого падения». Третий – пессимистичный – сценарий предполагал, что широкое распространение коронавирусной инфекции вызовет остановку крупных производств, что, по мнению аналитиков, спровоцирует производственный, и, как следствие, финансовый кризис. Комментарий представителя MegaResearch на этот сценарий звучал следующим образом: «При реализации пессимистичного сценария в ближайшие два года рынок потеряет до 20% своего объема. После 2021 года может начаться восстановительный рост с темпом примерно по 5% в год. Прохождение данного пути отраслью грузоперевозок возможно только при эффективной и оперативной поддержке государства и введении дополнительных мер, позволяющих сохранить игроков рынка»¹⁵.

¹² URL: https://www.megaresearch.ru/news_in/analiz-rynka-avtomobilnyh-gruzoperevozok-v-novyh-ekonomicheskikh-usloviyah-3-prognoza-vliyaniya-pandemii-koronavirusa-na-otrasl-1531

¹³ URL: <https://vgudok.com/lenta/pogruzka-na-seti-rzhd-v-marte-prodolzhila-padenie-koronavirus-byot-po-ekonomike>

¹⁴ URL: <http://covid-transport.ru/>

¹⁵ URL: <http://truckandroad.ru/?s=Рынок+грузовых+автоперевозок+восстановится+не+ранее+2022+года>

Таблица 1. Перевозки грузов по видам транспорта, млн тонн

	2019				2020				2020/2019, прирост в %, месяц к месяцу			
	Янв.	Февр.	Мар.	Апр.	Янв.	Февр.	Мар.	Апр.	Янв.	Февр.	Мар.	Апр.
Транспорт – все виды	568,4	554,5	636,6	619,3	568,8	582,2	592,5	578	0,1	5,0	-6,9	-6,7
Автомобильный транспорт	350,3	354,5	417,7	413,7	363,7	383,8	384,1	382,4	3,8	8,3	-8,0	-7,6
Внутренний водный транспорт	2	2,1	2,4	3,5	2,4	2,3	3,1	4	20,0	9,5	29,2	14,3
Воздушный транспорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Железнодорожный транспорт	105,5	100,1	113,4	107,2	100,3	99,5	107,1	100,9	-4,9	-0,6	-5,6	-5,9
Морской транспорт	1,6	1,5	1,7	1,5	1,3	1,4	1,7	1,6	-18,8	-6,7	0,0%	6,7%
Трубопроводный транспорт	108,8	96,3	101,4	93,3	101,1	95,2	96,5	88,9	-7,1	-1,1	-4,8%	-4,7%

Источник: Росстат.

Как видно из сделанных прогнозов, в любом, даже оптимистичном сценарии, на рынке ожидался спад. При этом отмечался мультипликативный эффект кризисных явлений в экономике с точки зрения их влияния на показатели работы транспорта. Так, в упомянутом докладе было сказано, что снижение ВВП на 1% приводит к падению рынка автоперевозок грузов на 3%. И та ситуация, в которой в итоге окажется отрасль, во многом будет зависеть от поддержки, которую ей окажет государство¹⁶.

О возможных направлениях такой поддержки на той же конференции говорил, в частности, директор по взаимодействию с отраслевыми организациями одного из ведущих российских транспор-

тно-логистических операторов – ГК «Деловые линии» – Александр Лашкевич. В соответствии с позицией этого эксперта, первоочередными и наиболее действенными мерами господдержки могли бы стать перенос налоговых платежей по НДС и социальным взносам, а также отсрочка оплат в рамках системы «Платон». Еще в качестве предложений прозвучали отмена сезонных ограничений и возможность получения льготных каникул по лизинговым платежам. Кроме того, по мнению представителя «Деловых линий», важным стимулирующим инструментом отрасли может стать отмена транспортного налога либо зачисление его в счет оплаты «Платона», как это уже осуществлялось ранее¹⁷.

¹⁶ <https://news.ati.su/article/2020/04/02/rynok-gruzovyh-avtoperevozok-vosstanovitsya-ne-ranee-2022-goda-095640/>

¹⁷ URL: <https://news.ati.su/news/2020/04/04/biznes-predlozhit-novye-mery-podderzhki-gruzovyh-avtoperevozok-142800/>

Таблица 2. Отправление груза из порта, тыс. тонн

	Январь-февраль		Январь-март		Январь-апрель	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Автомобильным транспортом	4636,3	4302,3	7 324	6 896	10014,9	9342,7
Железной дорогой	2140,4	1961,6	3 418,9	3 115,1	4544,4	4319,7
Морским транспортом	4563,3	4707,8	7 156	7 075,7	9639	9332,9
Речным транспортом	1,9	6,2	4,1	14,3	5,9	21,6
Трубопроводным транспортом	479,2	811,7	851,9	1 198,2	1285,3	1613,5

Источник: Федеральное агентство морского и речного транспорта.

Как мы знаем, связанные с распространением в стране COVID-19 ограничительные меры действовали весь апрель. И как следует из данных Росстата, в этот месяц ожидаемо произошло снижение объемов погрузки по всем видам транспорта в целом, по отношению к той величине рассматриваемого нами показателя, которая была достигнута в марте 2020 года. Комментируя представленную Росстатом статистику, эксперты Банка России отмечали, что факт наиболее существенного снижения грузооборота в сегменте автомобильного транспорта стал следствием резкого уменьшения оборота розничной торговли в условиях действия режима самоизоляции в России. А снижению грузооборота трубопроводного транспорта способствовало сокращение экспорта природного газа в дальнее зарубежье¹⁸.

Из общего тренда выпадали лишь морской и внутренний водный транспорт. Однако, во-первых, их доля в суммарном объеме погрузки невелика, как это видно из табл. 1. А во-вторых, в силу своих особенностей водный транспорт имеет некоторую инерционность, связанную с более длительным по сравнению другими видами транспорта временем доставки груза. И то, что в рассматриваемый нами период возникли проблемы с грузопотоком вообще, не исключая и водный транспорт, можно видеть из публично предоставляемого Федеральным агентством морского и речного транспорта показателя «Отправление груза из порта». Этот показатель представляет собой «сведения о грузах, прибывших в морские порты России разными видами транспорта для отправления морем»¹⁹. Из данных табл. 2 мы отчетливо видим, что грузопоток в сторону портов со стороны автомобильного и железнодорожного

¹⁸ URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/27919/EC_2020-04.pdf

¹⁹ URL: <http://new.morflot.ru/7707516988-OtpravlenieGruzalzaPorta>

транспорта сократился уже по итогам января-февраля текущего года. В то время как морской транспорт начал демонстрировать признаки снижения грузопотока лишь в марте.

В целом же, по оценкам экспертов, к началу мая текущего года отрасль грузоперевозок испытывала уже явные проблемы. Так, например, в размещенной на портале retail.ru статье «Логистические тренды 2020–2021 года: влияние пандемии COVID-19 на перевозки» сказано, что в России убытки транспортного сектора на начало мая 2020 года превышают 230 млрд руб., причем большая часть приходится на авиационный сегмент, практически остановивший логистические операции. Складские площади простаивают в связи со снижением объемов грузооборота. В тяжелой ситуации оказались железнодорожные операторы, стивидоры и автотранспортные компании. В то же время в статье отмечается, что заметным трендом является смещение грузопотоков на железнодорожный транспорт²⁰.

Тем не менее, несмотря на приведенную выше экспертную позицию о выигрышной в какой-то мере позиции железной дороги (относительно автомобильного и водного видов транспорта), наиболее актуальные, доступные нам на момент подготовки этого материала данные об объемах погрузки на железнодорожном транспорте по итогам мая 2020 года говорят о том, что их динамика носит выражено отрицательный характер. Так, в соответствии с информацией РЖД, по итогам января-мая 2020 года погрузка на сети РЖД составила 508 млн тонн, что на 4,5% меньше аналогичного показателя того же периода прошлого года. При этом в мае 2020 года погрузка на сети РЖД составила 100,5 млн тонн – на 19,3% меньше, чем в мае 2019 года²¹.

Таким образом, в мае фактор коронавируса действовал в полной мере. И эксперты были единодушны в том, что ситуация отличается высокой неопределенностью. Остается неясным, «когда коронавирус закончится и когда производство восстановится в прежнем объеме, будет ли потребительский спрос на том же уровне», пишет портал tks.ru²² и прогнозирует, что, принимая во внимание глобальную рецессию, спровоцированную COVID-19, в итоге объемы упадут на 20–30% относительно докризисных показателей.

²⁰ URL: <https://www.retail.ru/articles/logisticheskie-trendy-2020-2021-goda-vliyanie-pandemii-covid-19-na-perevozki/>

²¹ URL: <https://seanews.ru/2020/06/02/ru-gruzy-rzhd-janvar-maj-2020-obemy-pogruzki-uglja-i-nefti-prodolzhajut-padat/>

²² URL: <https://www.tks.ru/logistics/2020/05/06/0003>

ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

**ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ COVID-19
ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОЙ ТОРГОВЛИ ОСНОВНЫМИ
ВИДАМИ УСЛУГ**

Институт торговой политики
Данильцев А.В., Глазатова М.К.,
Крючков Р.В., Савельев О.В.

Оценка последствий пандемии COVID-19 для глобальной торговли основными видами услуг

В рамках данного выпуска мы продолжим серию обзоров, связанных с влиянием пандемии на экспорт в сфере услуг, анализом ситуации в секторах, не только наиболее чувствительных к масштабированию цифровых технологий, но и, фактически, являющихся их проводниками.

Телекоммуникационные услуги.

Международные эксперты сходятся во мнении, что в отличие от большинства других секторов сектор телекоммуникационных услуг выступает в качестве бенефициара развернувшегося кризиса, связанного с COVID-19. Столкнувшись с ограничениями перемещения, люди стали проводить большую часть времени дома, работая или отдыхая и потребляя значительные объемы цифровых данных.

В марте 2020 Facebook заявил, что в странах, пострадавших от пандемии на 50% увеличилось использование текстовых сервисов, а голосовой и видео трафик удвоился¹. Китайская

корпорация Tencent отметила рост использования социальных сетей, онлайн игр, финтех и бизнес услуг в первом квартале 2020 года². ВТО также прогнозирует рост международной торговли в секторе³. Международная финансовая корпорация (IFC) группы Всемирного Банка выделяет особую роль телекоммуникационного сектора как критически значимого для поддержания функционирования бизнеса, государственных органов, и общественных институтов в условиях пандемии⁴.

В первую очередь выиграли поставщики широкополосного интернета и дата центры, однако выгоды распространяются по цепочке добавленной стоимости и на других участников рынка. Важным позитивным фактором для отрасли стало отсутствие ограничений на деятельность ее участников и отнесение к так называемым «ключевым/базовым услугам». Показатели крупнейших международных IT компаний продемонстрировали устойчивое ациклическое поведение в сравнении с динамикой индекса S&P500⁵ в 2020 году.

Перспективы развития отрасли связаны с рядом обострившихся ограничений и вновь возникших угроз. Эксперты Deloitte отмечают, что резко возросшие объемы трафика выдвигают новые требования к скорости и надежности физических каналов связи и требуют инвестиций в инфраструктуру, возможности для привлечения которых в условиях кризиса значительно сокращаются⁶. В средне- и долгосрочной перспективе снижение макроэкономических показателей отразится и на денежном

¹ <https://about.fb.com/news/2020/03/keeping-our-apps-stable-during-covid-19/>

² <https://www.mobileworldlive.com/asia/asia-news/gaming-surge-drives-tencent-growth/>

³ WTO, Trade In Services In The Context Of Covid-19, 28 May 2020, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/services_report_e.pdf

⁴ IFC World Bank Group, COVID-19's Impact on the Global Telecommunications Industry, May 2020, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/1d490aec-4d57-4cbf-82b3-d6842eecd9b2/IFC-Covid19-Telecommunications_final_web_2.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n9nxogP

⁵ S&P 500 (Standard & Poor's 500 Index) – американский фондовый индекс, отражающий динамику стоимости акций 500 крупнейших по рыночной капитализации компаний на рынке США. Составляется и публикуется агентством Standard & Poor's с 1957 года. https://www.banki.ru/wikibank/indeks_sp_500/

⁶ Deloitte, Understanding COVID-19's impact on the telecom sector, April 2, 2020, <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/covid-19/understanding-covid-19-impact->

потоке IT компаний и приведет к ограничению возможностей для привлечения капитала. По оценкам IFC⁷ компании целом не испытывают значительных проблем с реализацией инфраструктурных проектов в краткосрочной перспективе. В ряде стран было отложено проведение аукционов на распределение частот 5G. Многие компании, столкнувшиеся с неопределённостью, также приостановили инвестиции в развитие бизнеса, особенно в развивающихся странах, столкнувшихся с девальвацией национальной валюты. Наилучшие перспективы развития отмечены у поставщиков услуг, не связанных с розничными продажами и дистрибуцией, или опирающихся в первую очередь на цифровые каналы продаж. С другой стороны, для государств сложившийся кризис может стать толчком к международной кооперации и ускорению развертывания широкополосного доступа в интернет через сети 5G, спутниковые и оптико-волоконные каналы.

Финансы и страхование.

В условиях кризиса финансовый сектор призван поддерживать функционирование всех видов экономической активности, предоставляя кредитные ресурсы и обеспечивая прохождение платежей. Осознавая риски неплатежей по кредитам центральные банки и финансовые регуляторы по всему миру принимали пакеты мер, поддерживающие кредитные организации и компенсируя убытки. Монетарные власти активно поддерживали финансовую ликвидность и смягчали требования к банковской деятельности⁸.

По данным Всемирного Банка с декабря 2019 в более чем 140 странах были приняты более 1400 мер поддержки финансового сектора⁹.

Основной целью предпринимаемых мер стало поддержание стабильности финансовой системы для сохранения объемов кредитования и ликвидности в наиболее уязвимых секторах, а также для малого и среднего бизнеса и домохозяйств. Арсенал используемых инструментов включал разнообразные механизмы, необходимые для стабилизации рынков: снижение процентных ставок, количественное смягчение, снижение требований к резервированию, меры макропруденциального регулирования и т. п. Для компаний, осуществляющих электронные платежи, многие центральные банки сняли существующие ограничения, например в Гане были увеличены максимальные лимиты на переводы¹⁰, а в России отменены комиссии за переводы в другие регионы и банки.

Среди основных вызовов, вставших перед банковским сектором, в долгосрочной перспективе выделяют:

- необходимость осуществления цифровой трансформации с пересмотром операционной модели и повышение требований к кибербезопасности;
- необходимость реструктуризации отрасли в условиях сокращения возможностей для M&A;
- сокращение доходов небольших банков и финтех организаций;
- рост рисков неплатежей по выданным кредитам;

on-the-telecom-sector.html

⁷ IFC World Bank Group, COVID-19's Impact on the Global Telecommunications Industry, May 2020, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/1d490aec-4d57-4cbf-82b3-d6842eecd9b2/IFC-Covid19-Telecommunications_final_web_2.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n9nxogP

⁸ WTO, Trade In Services In The Context Of Covid-19, 28 May 2020, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/services_report_e.pdf

⁹ Mora A.G. Patterns—and some implications—of Covid-19 financial sector policy interventions, World Bank Blogs, May 07 2020, <https://blogs.worldbank.org/psd/patterns-and-some-implications-covid-19-financial-sector-policy-interventions>

¹⁰ <https://www.mobileworldlive.com/featured-content/money-home-banner/african-nations-back-mobile-money-in-virus-battle/>

- снижение спроса на финансовые услуги в условиях рецессии¹¹.

Аналитики Deloitte отмечают, что, в целом, страховщики столкнутся с ухудшением финансового положения в связи с ростом выплат и падением фондового рынка и ставок рефинансирования, однако степень влияния будет отличаться в зависимости от портфеля рисков: компании, активы которых сконцентрированы в секторах, наиболее пострадавших от пандемии, будут затронуты в большей степени¹².

В целом сектор сталкивается с новыми рисками, которые могут выступить стимулом для трансформации и развития: переход на дистанционный формат взаимодействия как работников, так и клиентов, изменение характера и степени рисков для бизнеса, рост киберугроз¹³. Отдельные компании оперативно отреагировали на изменившиеся условия и воспользовались открывшимися возможностями: например, в Китае получила развитие цифровая страховая платформа взаимопомощи, где пользователи за небольшой взнос получают доступ к коллективной страховке: более 300 миллионов человек разделили риски непредвиденных медицинских расходов¹⁴. По оценкам KPMG сектор страхования ожидает цифровая трансформация и формирование связанного с ней нового бизнес ландшафта на основе больших данных и искусственного интеллекта:

- динамическое ценообразование в реальном времени;

- обработка претензий с помощью электронных уведомлений и их дальнейшая цифровая обработка;
- автоматизация взаимодействия с клиентами через голосовых и текстовых роботов;
- противодействие мошенническим действиям на основе анализа алгоритмов незаконной деятельности.

Результаты моделирования в отдельных секторах

В результате проведенного моделирования были получены следующие оценки возможных эффектов пандемии в отношении экспорта телекоммуникационных, финансовых и страховых услуг.

В связи с тем, что данные по торговле услугами для многих стран доступны с различным запаздыванием по времени в качестве базового периода, были использованы среднегодовые данные по экспорту за три последних года, за которые были доступны данные по отдельным странам и секторам, т.е. доступные среднегодовые данные за 2016-2018 гг.

Влияние пандемии и связанного с ней экономического спада на различные компоненты сектора услуг оказалось наиболее разнонаправленным. Услуги, которые непосредственно связаны с перемещением людей (так называемые второй и четвертый способы поставки услуг)¹⁵ испытали наибольшее сокращение размеров экспорта из-за ограничений на поездки и особенно пересечение границ.

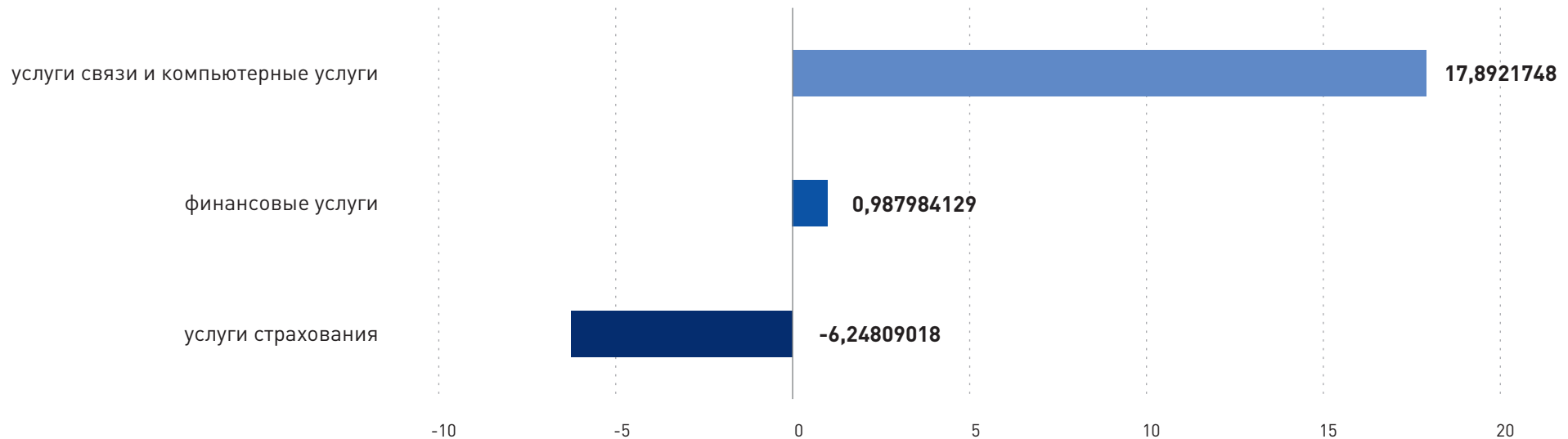
¹¹ Deloitte, COVID-19's impact on banking & capital market institutions, April 1, 2020, <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/covid-19/covid-19-s-impact-on-banking---capital-market-institutions-.html>

¹² Deloitte, Understanding COVID-19's impact on the insurance sector, March 25, 2020, <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/covid-19/understanding-covid-19-s-impact-on-the-insurance-sector-.html>

¹³ KPMG, COVID-19 puts insurers on the fast-track to technology adoption, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/covid-19-puts-insurers-on-fast-track-to-technology-adoption.html>

¹⁴ Here's how tech cuts China's medical cost to the price of a Starbucks coffee. South China Morning Post, April 4 2020, <https://www.scmp.com/business/china-business/article/3078273/technology-turbocharges-chinas-access-health-insurance-amid>

¹⁵ Второй способ поставки услуг – поставка услуг посредством физического присутствия покупателя услуг за рубежом, четвертый способ – поставка услуг посредством физического присутствия поставщика услуг за рубежом.

Рисунок 1. Прогнозное изменение мирового экспорта услуг в сфере телекоммуникационных, финансовых и страховых услуг, в %.

Источник: рассчитано авторами

В то же время в сфере услуг представлены и сектора, которые, напротив, обеспечивают кросстерриториальное экономическое взаимодействие, благодаря возможности использования трансграничной поставки услуг или поставки услуг посредством коммерческого присутствия¹⁶. В частности, это услуги, которые позволяют обеспечить дистанционные контакты, в т. ч. и для коммерческих целей, обеспечивая как организацию доставки товаров, так и поставки других видов услуг. К таким видам услуг относятся, прежде всего, телекоммуникационные и компьютерные услуги, финансовые услуги и услуги страхования. Несмотря на существенный спад международной торговли в целом, спрос на мировом рынке на телекоммуникационные и

компьютерные услуги, напротив, резко вырос благодаря резкому развитию в условиях пандемии «бесконтактных» способов осуществления торговых операций. В формат онлайн частично перешли как операции в сфере торговли товарами, так и часть торговли услугами. Услуги, которые традиционно поставлялись посредством личного присутствия покупателя или поставщика за рубежом, переместились в формат трансграничной поставки услуг (например, образовательные услуги, развлекательные услуги, дистанционное участие в зрелищных мероприятиях, дистанционное посещение музеев и т.п.). Активизировались и дистанционные форматы общения. Таким образом, вырос спрос на соответствующее программное обеспечение и услуги связи.

¹⁶ Известны как, первый способ поставки услуг – трансграничная поставка и третий способ поставки услуг – поставка посредством коммерческого присутствия (создание дочернего предприятия-поставщика услуг за рубежом).

Существенных изменений в объемах экспорта финансовых услуг, скорее всего, не произойдет, т. к. и до пандемии значительный их объем поставлялся дистанционно как для юридических, так и для физических лиц. При этом активизация спроса на трансграничную поставку финансовых услуг может быть компенсирована общим сокращением операций в условиях спада.

Ожидаемое сокращение международной торговли услугами страхования будет вызвано сокращением международных перевозок товаров, которые являются важнейшим объектом международного страхования.

В международных статистических базах компьютерные и информационные услуги (в моделировании – телекоммуникационные услуги) наблюдаются с 2000 г. Доля в общемировом экспорте выросла в 2 раза и к 2013 г.¹⁷ составила 6,1%. В РФ доля компьютерных и информационных услуг, хотя и ниже мировой – 4%, но темпы роста впечатляют – в 10 раз. Как уже было отмечено выше, телекоммуникационные, компьютерные и информационные услуги являются, сами по себе, трансляторами цифровых технологий и, поэтому, развитие таких услуг, как таковое, обеспечивает возможности смены технологических укладов. Проблема цифрового неравенства, разрастающаяся в настоящее время в мире, многослойна, поскольку речь идет не только о том, что материально-техническая база страны не предоставит возможности производства продукции современного уровня, а еще и о том, что при отсутствии возможностей развития цифровых технологий неуклонно

снижается ассортиментное разнообразие и доступность товаров и услуг. На сегодняшний день в мире, фактически, создан и продолжает укореняться тренд, полностью противоположный объявленной политике ООН по обеспечению устойчивого развития. Начиная с 2010 г., эффективность цифровых вычислений растет по экспоненциальной кривой, и экстраполяция показывает, что, скорость, с которой цифровой разрыв расширяется, прямо пропорциональна росту производительности цифровых технологий, то есть стремительный переход стран с развитыми телекоммуникационными, компьютерными и информационными услугами на уровень 5-6-7 технологических укладов генерирует также стремительно, но, убывающие возможности для сокращения разрыва для стран со слабым развитием данных услуг. За таким беспрецедентным развитием информационных технологий не успевают рекомендованные ООН механизмы трансфера технологий (стандарты ИСО) в развивающиеся и слаборазвитые страны. Пропасть технологического разрыва усугубляется замещением традиционных форм торговли электронными. Несмотря на то, что соотношение стоимости компьютера и его производительности 1:109 по сравнению с 1970 г.¹⁸¹⁹ способствует его доступности, это не решает проблему цифрового неравенства, поскольку использование сети Internet, на основе которой и работают электронные торговые площадки, должно обеспечиваться соответствующей инфраструктурой, требующей ресурсного обеспечения промышленного порядка (земля, инвестиции, оборудование, производственные площадки, персонал).

¹⁷ После 2013 г. в соответствии с «Руководством по статистике международной торговли» ST/ESA/STAT/SER.M/86 собираемый сектор «Компьютерные и информационные услуги» был дезагрегирован на 2 самостоятельных статистических группы: «Информационные услуги» и «Телекоммуникационные, компьютерные и информационные услуги», в которую вошли: услуги электросвязи; компьютерный сервис; компьютерные услуги, программное обеспечение; компьютерные услуги, прочие (кроме программного обеспечения).

¹⁸ <http://geomatica.ru/clauses/205/>

¹⁹ <https://ichip.ru/vychislitel'naya-moshhnost.html>

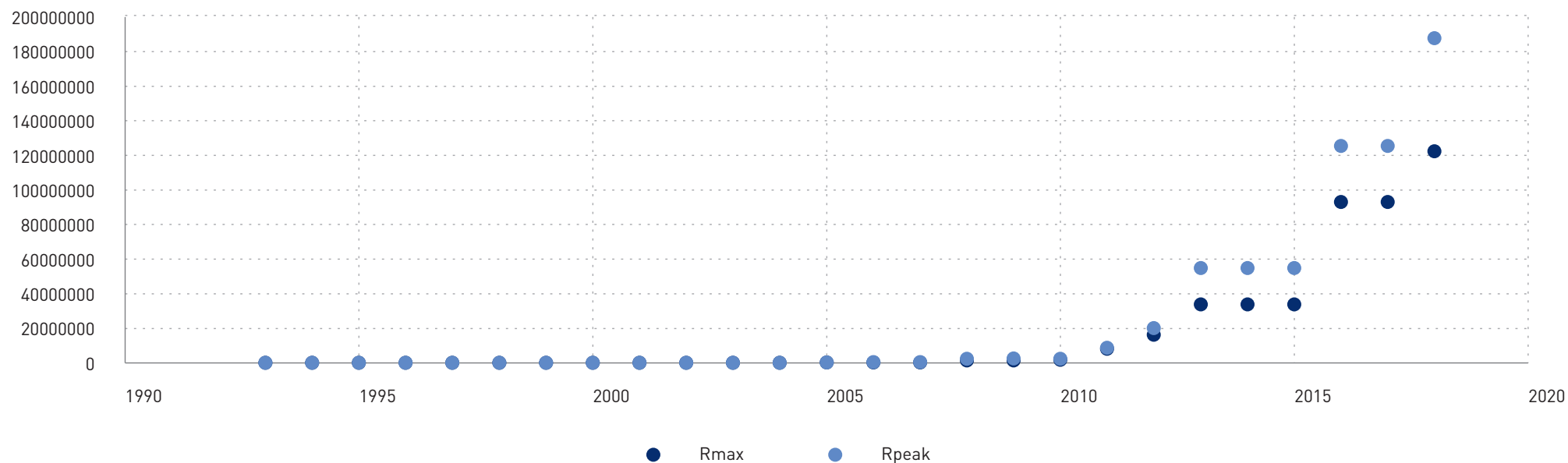
Стоимость 1 GFLOP в 1961 году (в долларах США)

1 000 000 000 000 000

Стоимость 1 GFLOP в 2013 году (в долларах США)

0,12

Рисунок 2. Динамика изменения производительности компьютеров мира (данные на июнь соответствующего года) за период 1993 – 2018 гг.



Примечания

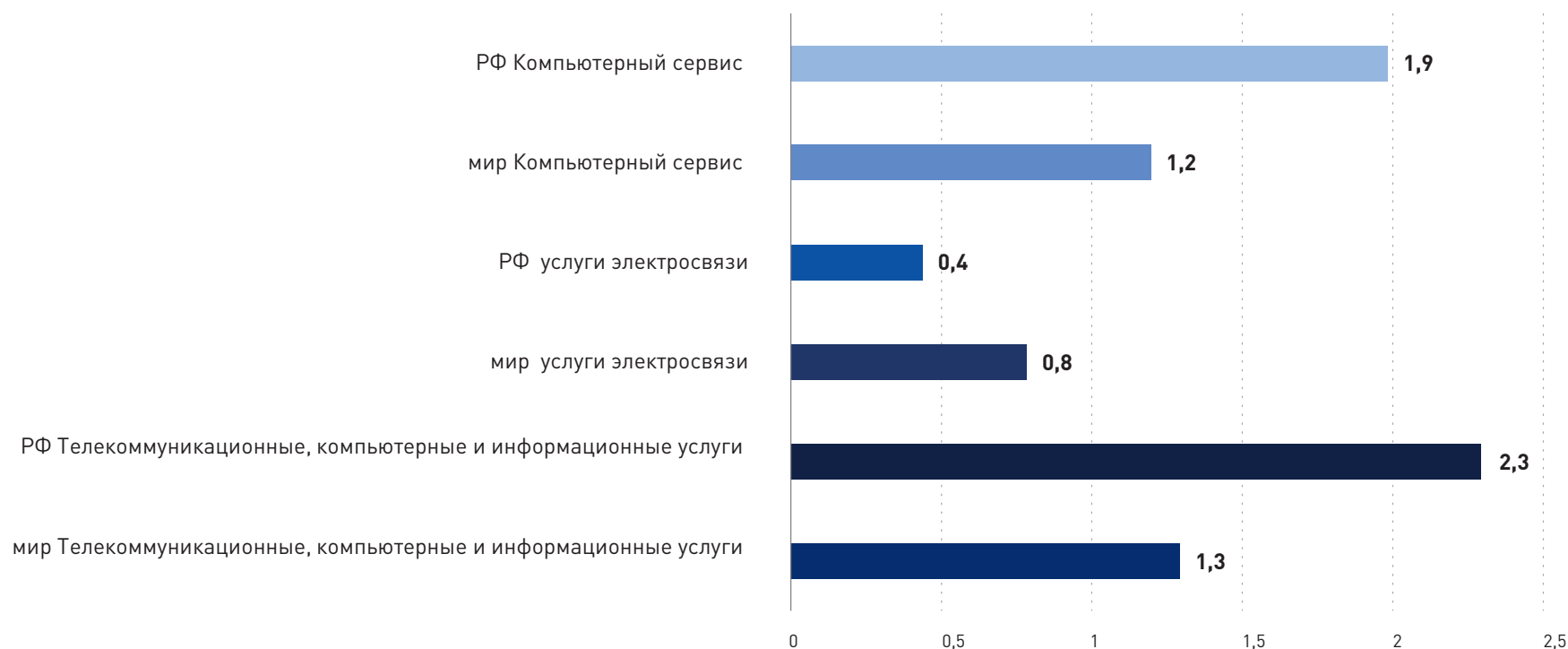
1 Где: горизонтальная ось – год, вертикальная ось - PETAFLUPS

2 Rmax — Наивысший результат, полученный при использовании системы тестов Linpack (реализация HPL). Это число используется для сравнения быстродействия компьютеров. Измеряется в PETAFLUPS²⁰.

Rpeak — Теоретическая пиковая производительность системы. Измеряется в PETAFLUPS.

Источник: <https://www.top500.org>

²⁰ FLOPS (или flops или flop/s) (акроним от англ. Floating point Operations Per Second) — величина, используемая для измерения производительности компьютеров, показывающая, сколько операций с плавающей запятой в секунду выполняет данная вычислительная система. Петафлопс - 1015флопс

Рисунок 3. Темпы роста отдельных видов услуг в РФ, разы, 2005-2017 гг.

Источник: составлено по данным ЮНКТАД, <https://unctad.org>

Проблема цифрового разрыва усугубляется с каждым годом настолько, что, в итоге, может стать сопоставимой с проблемами нищеты и голода (первая и вторая из 17 Целей устойчивого развития повестки дня ООН на XXI век)²¹: один из десяти человек в развивающихся странах находится за международной чертой бедности²², каждый девятый человек в мире не получает достаточного питания для поддержания здорового и активного образа жизни²³.

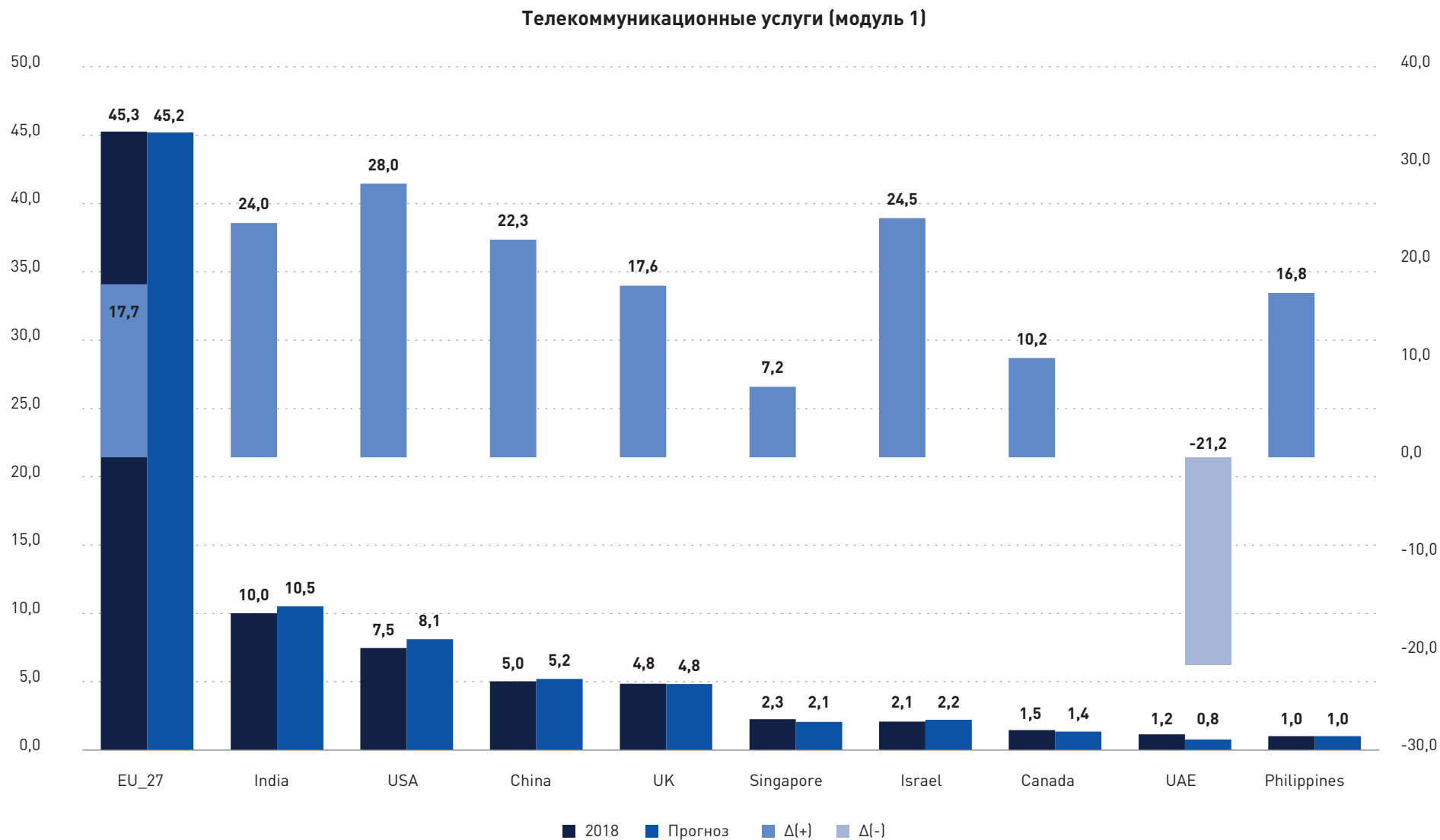
Цифровые технологии основаны на обмене данными, при этом, в оборот включаются также и персональные данные, использование которых происходит по добровольному согласию лица (= регистрации в сети), поскольку при отказе в предоставлении данных дальнейшие действия сильно ограничиваются или, вовсе становятся невозможными.

²¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>

²² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/poverty/>

²³ <http://www.un.org/ru/sections/issues-depth/food/index.html>

Рисунок 4. Результаты оценки возможных последствий пандемии для мирового экспорта телекоммуникационных услуг – доля страны в мировом экспорте в данном секторе (левая шкала в %), изменение экспорта страны (дельта +/-, правая шкала в %)



Источник: рассчитано авторами

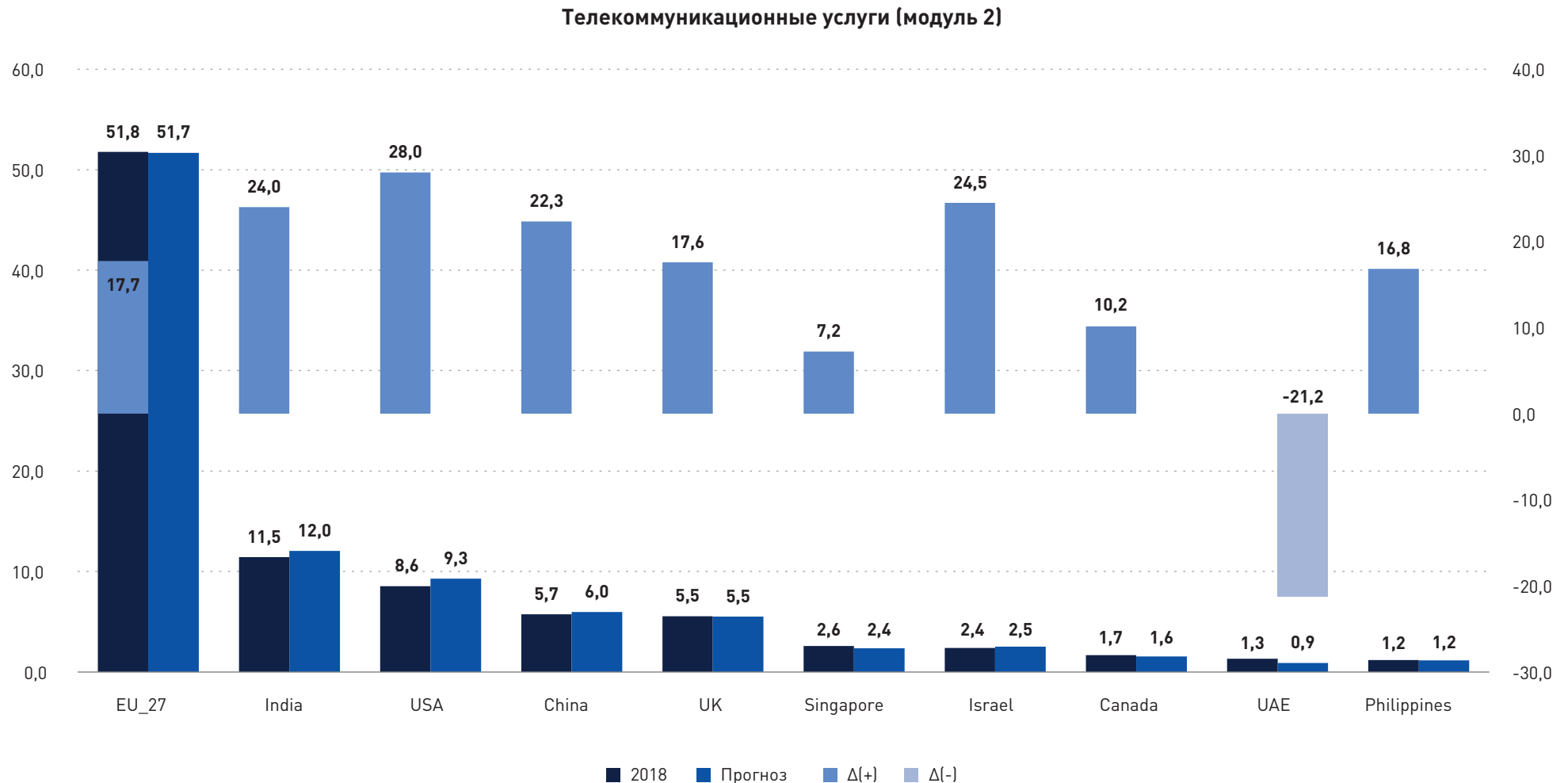
Ситуация осложняется неравенством уровней развития регулятивных систем вкупе с отсталостью в технологиях. В дальнейшем разрыв будет только усиливаться и, в итоге, возможно, станет необратимым. Возникнет ситуация регулятивных «Маугли», которых не смогут адаптироваться к современному миру, даже если в одночасье их наполнить современными технологиями и инфраструктурой. COVID-19 только усилил остроту этой проблемы.

Важно, что Россия по темпам развития абсолютных объемов экспорта телекоммуникационных, компьютерных и информационных услуг движется в соответствии с мировыми трендами. Однако, результаты моделирования показывают отрицательный прогноз: доля страны может снизиться с 0,9% до 0,6% (на рисунках 4-5 страна не представлена, поскольку имеет

долю в мировом экспорте ниже 1%). Существенно потерять в объемах экспорта в сфере телекоммуникационных услуг могут и ОАЭ, тоже, кстати, страна – экспортер углеводородов. Падение экспорта данного вида услуг ОАЭ можно объяснить резким сокращением посещений страны иностранными гражданами – нерезидентами, которые обычно являлись покупателями местных услуг связи, обеспечивая таким образом их экспортные продажи. Укрепят позиции и в доле на рынке, и в объемах экспорта Индия, США, Китай – крупные поставщики телекоммуникационных и компьютерных услуг. Можно также отметить существенное расширение экспорта Израиля.

Даже если проводить расчеты только по совокупности стран, составляющих более 80% рынка телекоммуникационных услуг (модуль 2), картина не меняется, расчеты совпадают.

Рисунок 5. Результаты оценки возможных последствий пандемии для мирового экспорта телекоммуникационных услуг – доля страны в совокупном экспорте перечисленных стран* в данном секторе (левая шкала в %), изменение экспорта страны (дельта +/-, правая шкала в %)

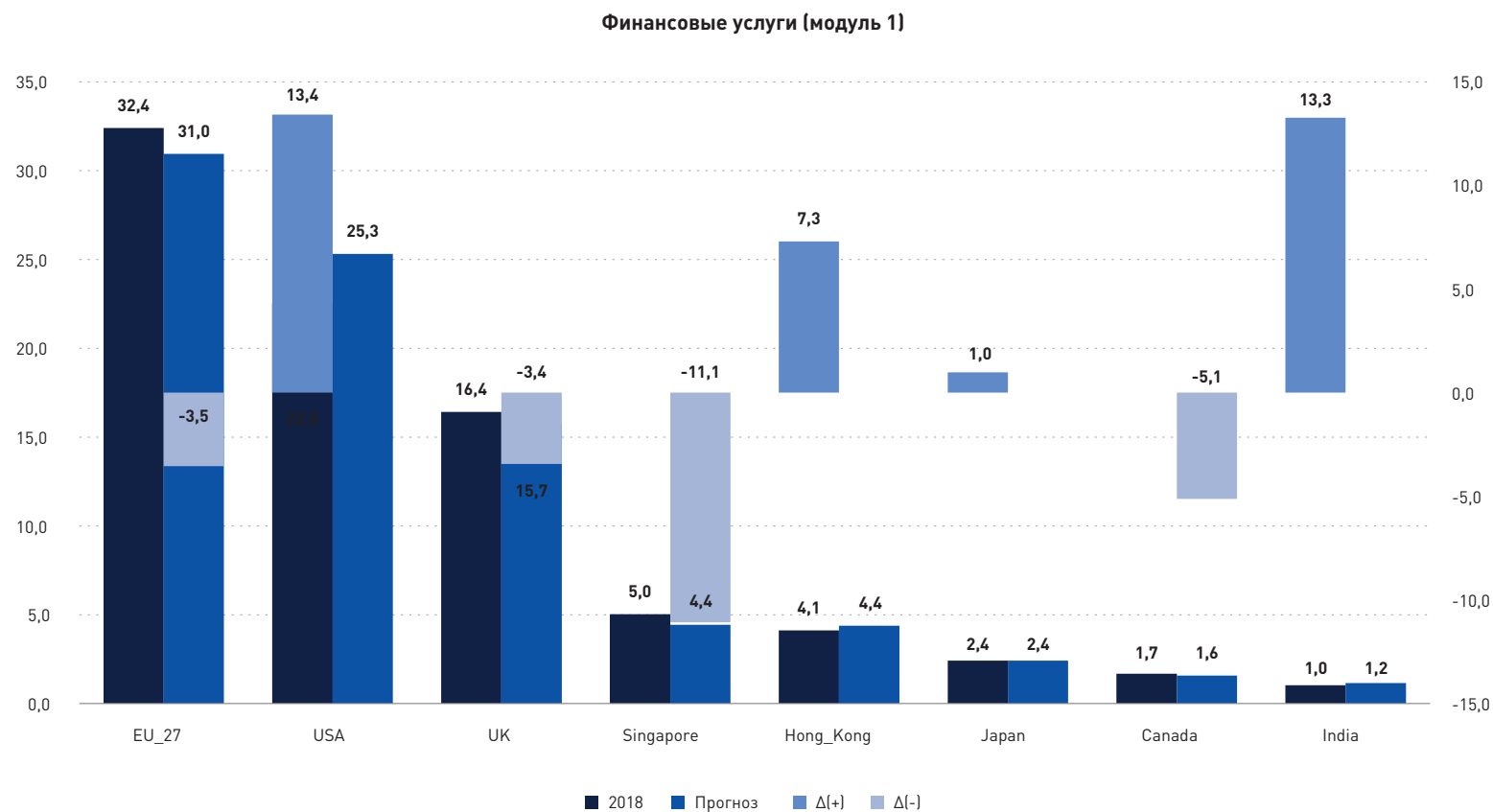


Примечание: * - рассчитано по совокупности стран, составляющих более 80% рынка: ЕС-27, США, ОАЭ, Великобритания, Китай, Гонконг, Турция, Россия, Сингапур, Япония, Корея, Канада, Индия, Малайзия, Филиппины, Новая Зеландия, Мексика, Египет, Норвегия, Украина, Бразилия, Пакистан, Аргентина, Беларусь, Бангладеш, Бахрейн.

Источник: рассчитано авторами

Среди крупнейших экспортеров финансовых услуг можно ожидать укрепления позиций США, как ключевого финансового рынка, которые увеличат как объемы экспорта, так и долю на рынке. При этом европейские поставщики финансовых услуг будут вынуждены существенно ослабить свои позиции из-за сокращения объема поездок внутри Европы и связанного с этим снижения спроса со стороны иностранных нерезидентов, которые пользуются финансовыми услугами иностранных банков в процессе зарубежных путешествий. Прогноз указывает на возможное ослабление на рынке позиций Сингапура из-за снижения деловой активности в результате пандемии. При этом можно ожидать усиления позиций Гонконга, который в условиях действия ограничений в Китае может стать каналом проведения финансовых операций в интересах китайских компаний.

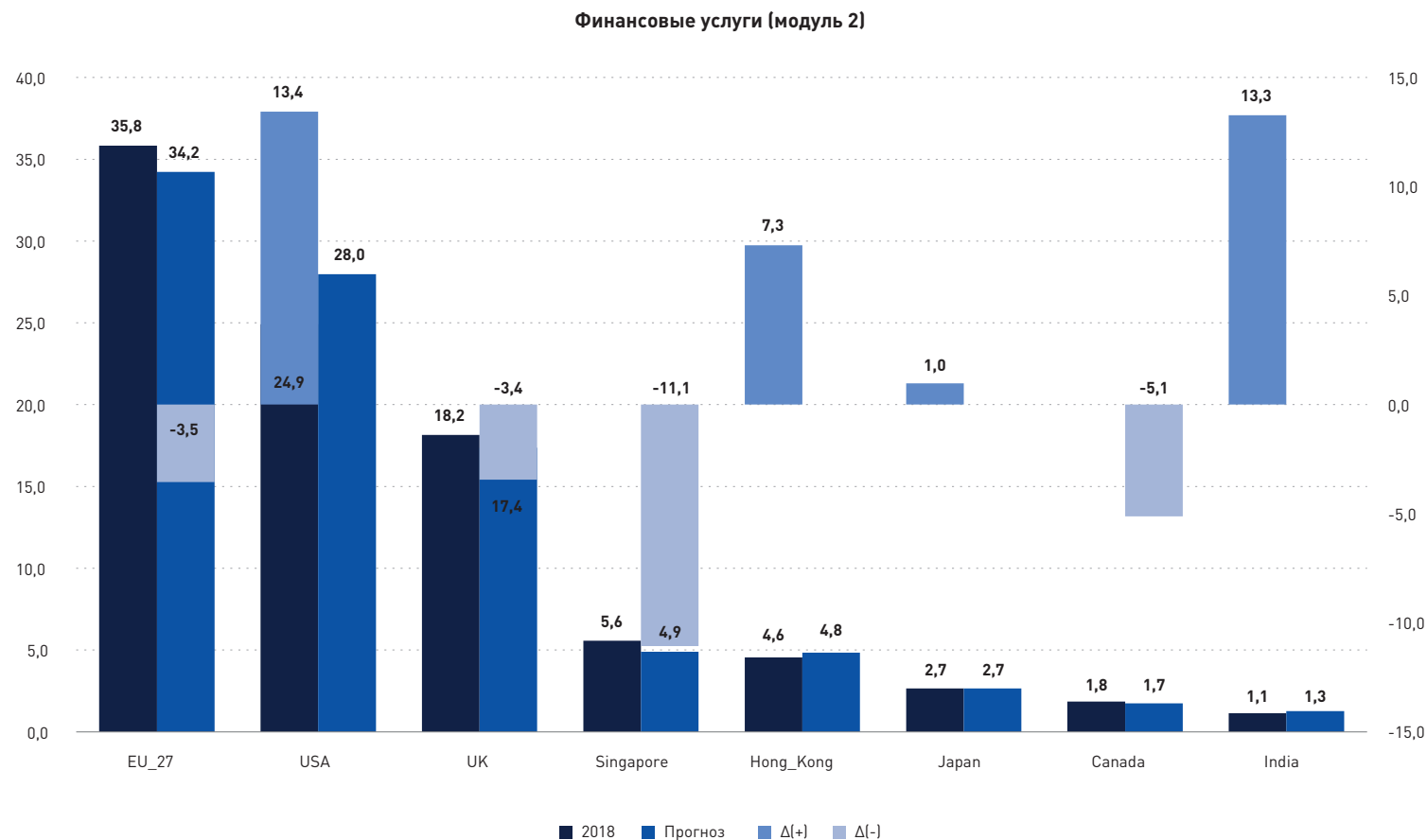
Рисунок 6. Результаты оценки возможных последствий пандемии для мирового экспорта финансовых услуг – доля страны в мировом экспорте в данном секторе (левая шкала в %), изменение экспорта страны (дельта +/-, правая шкала в %)



Источник: рассчитано авторами

В еще более строгих условиях прогноза на выборке стран, объемы экспорта которых составляют более 80% рынка (модуль 2) расчетные данные по США, Гонконгу, Индии еще более ярко показывают возможности роста доли на рынке и объемов этих стран в общемировом экспорте финансовых услуг за счет перераспределения рынка.

Рисунок 7. Результаты оценки возможных последствий пандемии для мирового экспорта финансовых услуг – доля страны в совокупном экспорте перечисленных стран* в данном секторе (левая шкала в %), изменение экспорта страны (дельта +/-, правая шкала в %)



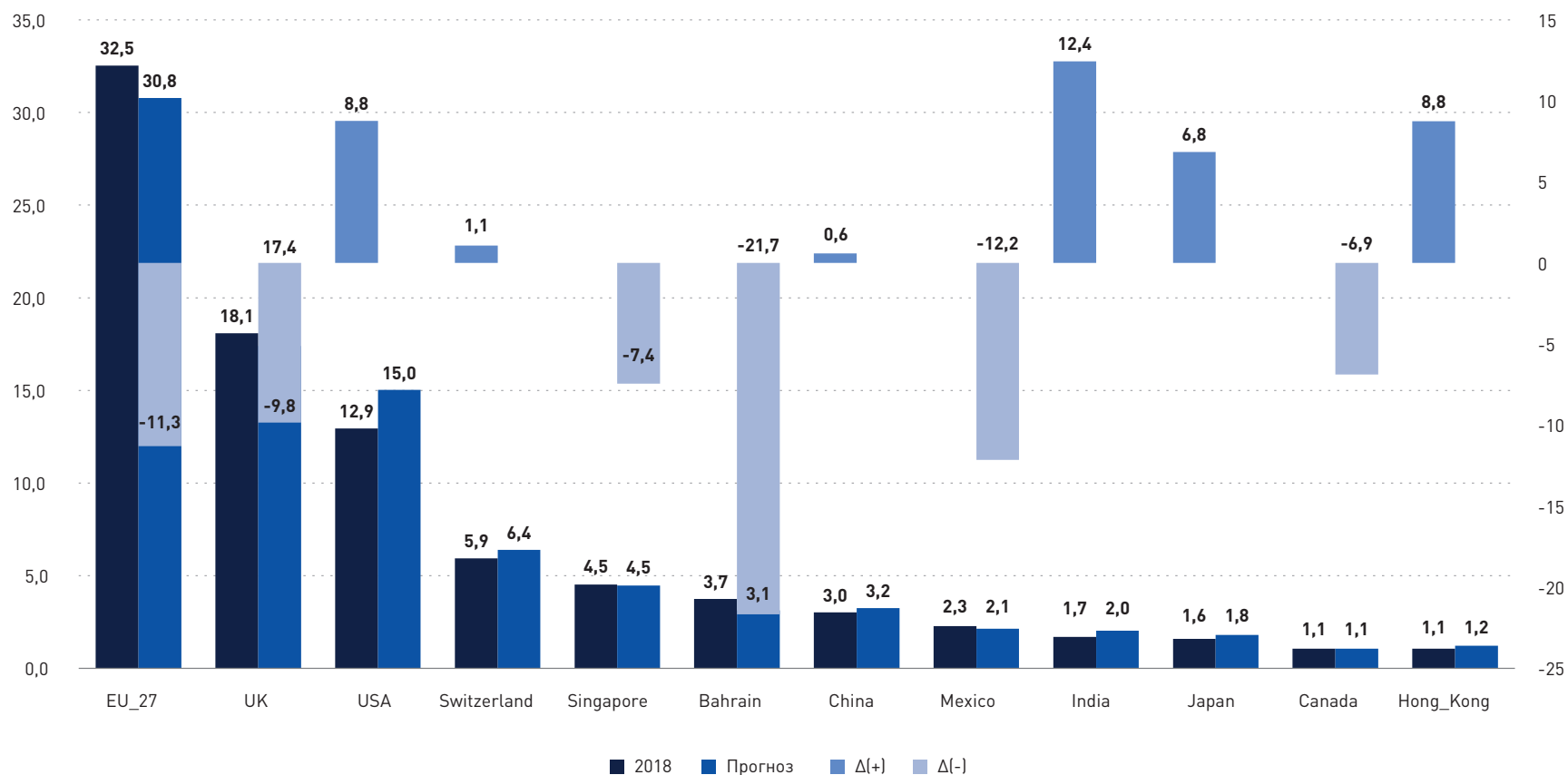
Примечание: * - рассчитано по совокупности стран, составляющих более 80% рынка: ЕС-27, США, ОАЭ, Великобритания, Китай, Гонконг, Турция, Россия, Сингапур, Япония, Корея, Канада, Индия, Малайзия, Филиппины, Новая Зеландия, Мексика, Египет, Норвегия, Украина, Бразилия, Пакистан, Аргентина, Беларусь, Бангладеш, Бахрейн.

Источник: рассчитано авторами

Можно отметить, что согласно прогнозным данным, следует ожидать сокращения как объемов экспорта, так и доли на рынке экспортеров услуг страхования, для которых торговля услугами страхования более тесно связана с транспортным сектором – как пассажирскими, так и грузовыми перевозками (Европейские страны, Сингапур, Мексика, Канада).

Рисунок 8. Результаты оценки возможных последствий пандемии для мирового экспорта услуг по страхованию – доля страны в мировом экспорте в данном секторе (левая шкала в %), изменение экспорта страны (дельта +/-, правая шкала в %)

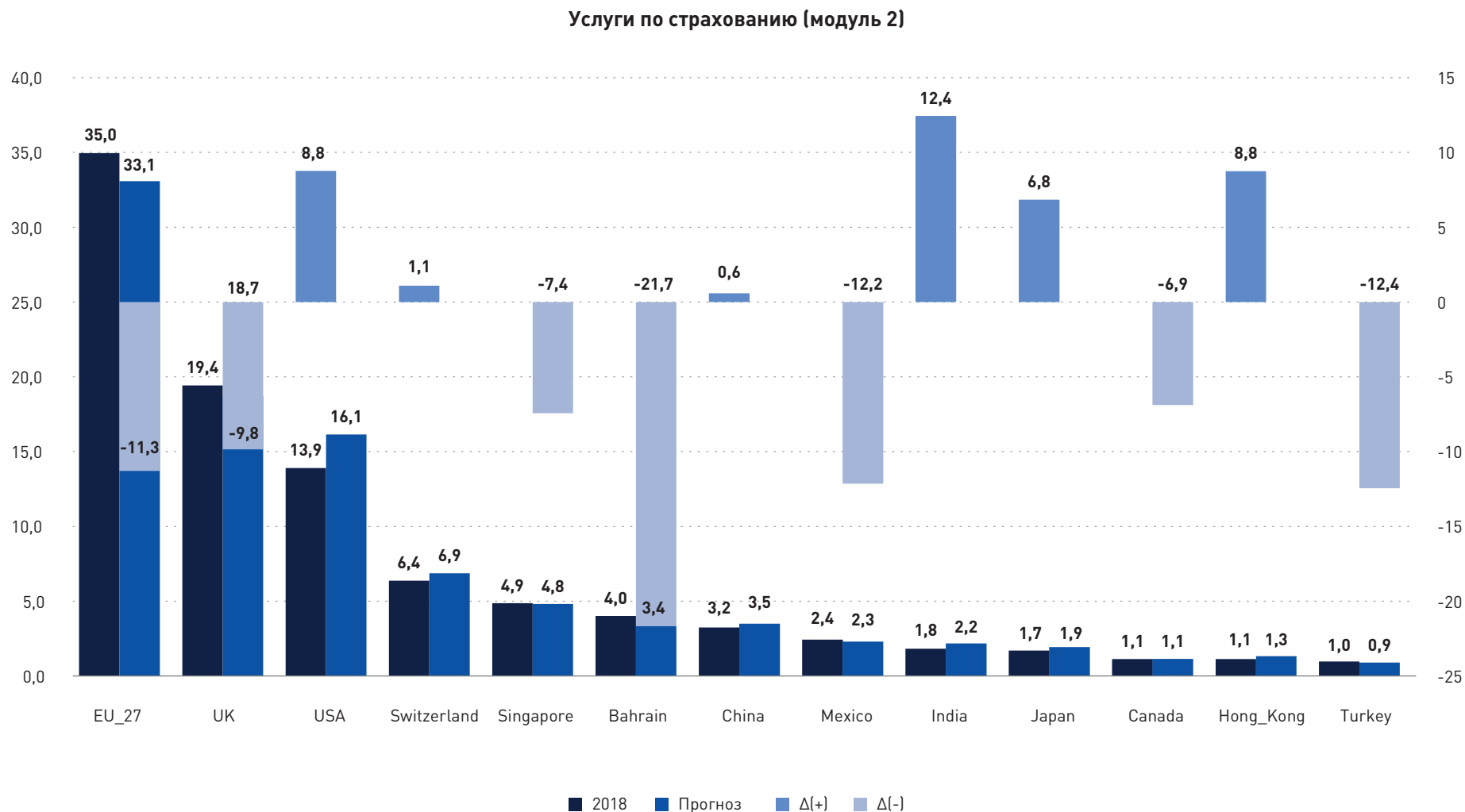
Услуги по страхованию (модуль 1)



Источник: рассчитано авторами

Экспортеры, которые являются крупными финансовыми центрами и поставщиками финансовых услуг смогут скорее всего укрепить свои позиции и в страховом секторе (США, Швейцария, Индия, Япония, Гонконг).

Рисунок 9. Результаты оценки возможных последствий пандемии для мирового экспорта услуг по страхованию – доля страны в совокупном экспорте перечисленных стран* в данном секторе (левая шкала в %), изменение экспорта страны (дельта +/-, правая шкала в %)



Примечание: * - рассчитано по совокупности стран, составляющих более 80% рынка: ЕС-27, США, ОАЭ, Великобритания, Китай, Гонконг, Турция, Россия, Сингапур, Япония, Корея, Канада, Индия, Малайзия, Филиппины, Новая Зеландия, Мексика, Египет, Норвегия, Украина, Бразилия, Пакистан, Аргентина, Беларусь, Бангладеш, Бахрейн.

Источник: рассчитано авторами

ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

**МУЗЕИ И ПОСЕТИТЕЛИ:
НОВЫЕ ФОРМАТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
В ПОСТКАРАНТИННЫЙ ПЕРИОД**

Лаборатория экономики культуры
НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург
Гордин В.Э., Сизова И.А., Куделькина А.Н.

Музеи и посетители: новые форматы взаимодействия в посткарантинный период

Как учреждениям сферы культуры придется менять свою деятельность в новых условиях, сложившихся в результате ограничений из-за Covid -19?

Российские музеи начали выходить из локдауна только в середине июня, и этот процесс затянется еще как минимум на месяц. Зарубежные музеи прошли первый этап выхода из карантинных ограничений в апреле – мае, применяя при этом различные подходы. В результате анализа официальных сайтов музейных ассоциаций, культурных ассоциаций и эпидемиологических органов 20 различных европейских стран было установлено, что открытие музеев не обусловлено уникальными эпидемиологическими мерами; скорее данные меры следует считать общими для всех организаций сферы услуг.

Музейные ассоциации некоторых стран определяют и формулируют рекомендации, связанные с форматами работы с посетителями, в дополнение к чисто эпидемиологическим рекомендациям. Анализ музейных сайтов позволил выделить 12 различных форматов работы с посетителями, которые позволяют избежать массовости посещения и недопустимого нарушения социального дистанцирования. Данные методы можно сгруппировать по трем направлениям: экскурсионные, событийные форматы и организационные меры (см. табл.1).

Таблица 1. Форматы работы с посетителями

Группы методов	Наименование формата	Описание формата
Экскурсионные форматы	Экскурсионные программы	Самый распространенный и традиционный формат работы с посетителями
	Образовательные маршруты и лекции	Специальные экскурсии или лекции, посвященные определенной образовательной теме, во время которых группы уходят от основных потоков посетителей
	Тематические экскурсии	Тематические маршруты посвящены изучению ряда музейных предметов, объединенных определенной темой
	Обособленные маршруты	Маршруты по различным разделам экспозиции и отделам музея, избегая основного потока посетителей
	Маршруты, «скрытые от посетителей»	Экскурсии проводятся в небольших группах с посещением закрытых разделов выставки или музейных отделов.

Группы методов	Наименование формата	Описание формата
Событийные форматы	Воркшопы и мастер-классы	Метод обучения и конкретные занятия по совершенствованию практического мастерства, проводимые специалистами из музейной области
	Игры и квесты	Геймификация позволяет развести поток посетителей по наименее посещаемым разделам выставки с помощью игровых технологий
	Демонстрация фильмов	Просмотр фильма позволяет как отдохнуть от прогулки по музею, так и получить информацию о выставке в другом виде
	Проведение встреч с деятелями искусства и науки	Приглашение известных докладчиков, являющихся экспертами в своей области, проведение открытых лекций или участие в специальных мероприятиях.

	Мини-концерты и театрализованные представления	Используется как образовательный или интерпретационный инструмент
Организационные меры	Продление часов работы музеев	Посещение музея вне часов его работы, открывая музей раньше или закрывая позже положенного времени
	Ограничение количества билетов, продаваемых на определенный день или час	Сеансный подход к организации посещения музея

В первой половине июня 2020 г. Лабораторией экономики культуры (ЛЭК)¹ Санкт-Петербургского филиала НИУ «Высшая школа экономики» совместно с Союзом музеев России было выполнено исследование о форматах взаимодействия музеев с посетителями в новых условиях, включавшее опрос 230 музеев – членов Союза.

Основной целью исследования являлось определение готовности российских музеев к внедрению различных форматов работы с посетителями в условиях сохраняющихся эпидемиологических ограничений и требований социального дистанцирования. Данные обстоятельства ставят перед музеями задачу обеспечения безопасности как для посетителей музеев, так и для своих сотрудников. В то же время резко сократившиеся в последние месяцы доходы музеев делают актуальным поиск дополнительных

¹ Лаборатория экономики культуры занимается исследованиями, посвященными изучению событийной и постсобытийной деятельности музеев, а также исследованию профессиональных компетенций сотрудников учреждений культуры в посткарантинный период и онлайн-активности музеев, в том числе в сфере образования (e-mail: cultecon.lab@gmail.com). Более подробно с деятельностью ЛЭК можно познакомиться на сайте: <https://cultecon.hse.ru/>.

источников внебюджетных поступлений, которые хотя бы частично компенсировали потери от уменьшения поступлений денежных средств от продажи билетов.

10 июня 2020 г. Роспотребнадзор выпустил рекомендации по организации работы музеев в условиях пандемии коронавируса². На первом этапе музеям рекомендуется соблюдать общепринятые меры по дезинфекции помещений, нормам социального дистанцирования (не менее 1,5 м между людьми) и ношение масок и перчаток. Отдельно указываются меры по обеспечению безопасности для сотрудников музеев. Отметим, что рекомендации затронули и работу по обслуживанию посетителей: проведение экскурсий на данном этапе ограничивается группой не более 5 человек. При этом оговаривается, что данные рекомендации актуальны до снятия всех ограничительных мер, которые планируют осуществлять в несколько этапов. Поэтому музеям необходимо сейчас не только обеспечить выполнение всех рекомендаций Роспотребнадзора, но и начать задумываться о работе музея при переходе к следующим этапам в условиях постоянно изменяемых требований. Данное исследование, надеемся, поможет музеям получить представление о различных форматах работы с посетителями, которые приемлемы при работе в условиях ограничительных мер, учесть позицию музеев, аналогичных по масштабам и профилю, а также выработать общую позицию при взаимодействии с органами эпидемиологического надзора.

В итоге, в ходе опроса было установлено, что экскурсионные форматы работы (экскурсионные программы, образовательные маршруты и лекции, тематические маршруты) с посетителями остаются самыми распространенными, и несмотря на

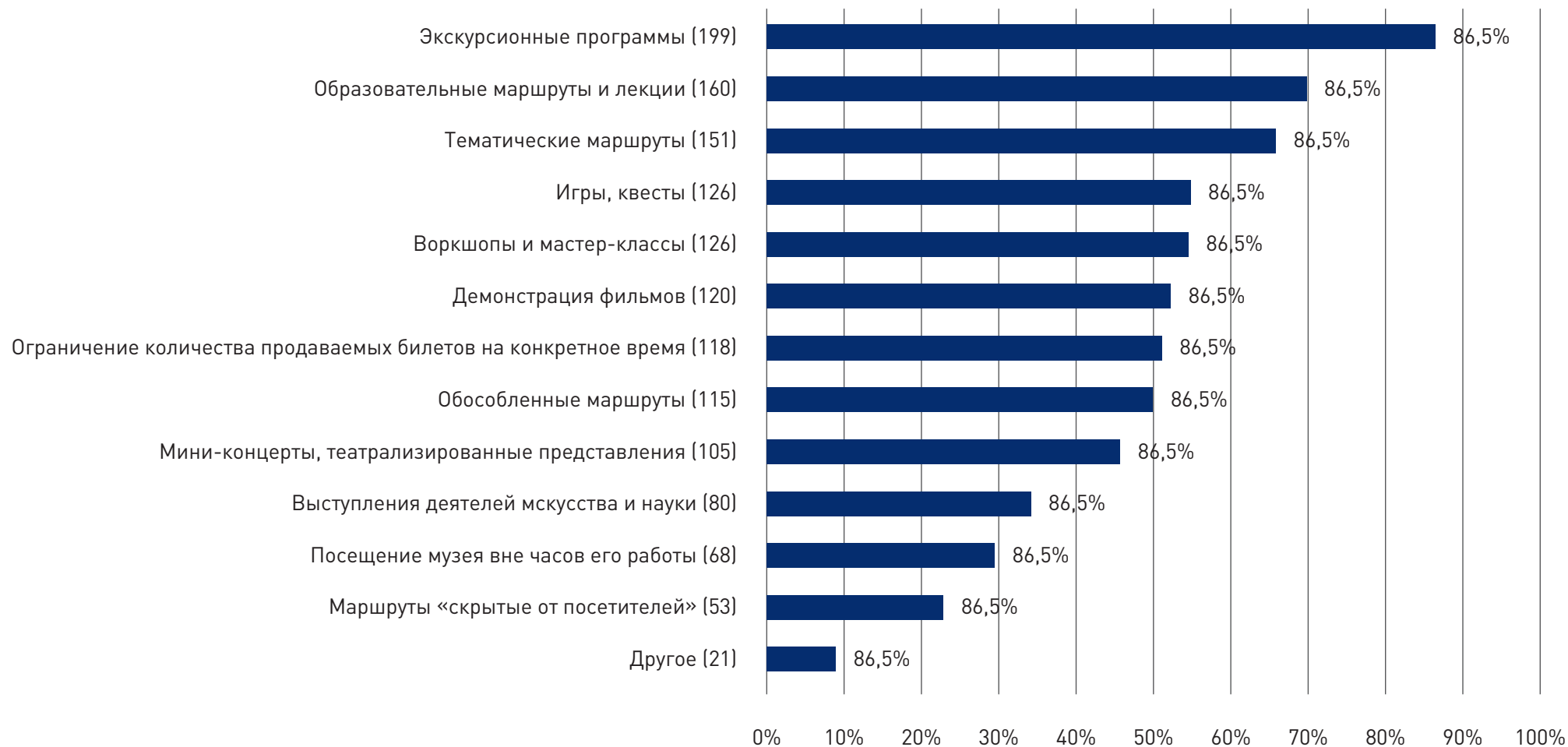
установленные ограничения, музеи планируют широко использовать их в своей работе (см. рис. 1). Вместе с тем, нельзя не обратить внимание на то, что больше половины музеев планируют внедрить в практику своей работы такие инновационные форматы как игры, квесты, воркшопы и мастер-классы. Также новым трендом можно считать готовность музеев использовать организационные меры для регулирования численности посетителей: ограничивать количество билетов, продаваемых на конкретные день или час; к этому склоняется более половины всех опрошенных музеев. В то же время, подавляющее большинство музеев не готовы к продлению часов работы и предоставлению возможности посещения музея вне установленных часов работы.

Основные выводы проведенного опроса заключаются в том, что музеи готовы диверсифицировать форматы своей работы с посетителями в посткарантинный период; активнее искать новые варианты работы с посетителями с учетом эпидемиологических требований, но существуют значительные различия в приемлемости отдельных форматов работы в зависимости от инфраструктурных и кадровых ограничений в музеях. Можно выделить следующие результаты исследования:

Экскурсионные маршруты как традиционный и наиболее распространенный формат работы продолжит свое доминирование. Однако жесткие ограничения по численности экскурсионных групп поставят перед музеями задачу перевода обзорных экскурсий, предоставляемых за стандартную цену, в разряд тематических, на которые могут быть установлены специальные расценки.

² Методические рекомендации по проведению профилактических мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в музеях, музеях-заповедниках, дворцово-парковых музеях. [Электронный ресурс]. –

URL: <https://www.rosпотребнадзор.ru/files/news/%D0%9C%D0%A0%200194%20%D0%BC%D1%83%D0%B7%D0%B5%D0%B8.PDF> (дата обращения: 14.06.2020).

Рис. 1. Форматы работы с посетителями в период выхода из карантинных ограничений

При этом готовность к организации тематических экскурсий высказали как крупные (с численностью работников свыше 250 чел. и площадью экспозиционного пространства свыше 500 м²), так и малые музеи (с численностью работников менее 30 чел. и площадью экспозиционных залов до 100 м²).

Образовательные экскурсии готовы сохранить в своем «портфеле экскурсий» большинство опрошенных музеев. В среднем приемлемый размер группы на образовательной экскурсии составляет от 2 до 10 чел., что меньше приемлемой для музеев численности при работе в стандартных условиях. Вместе с тем,

многие музеи осознают сложность соблюдения требований социального дистанцирования именно при этом формате работы, в результате наименьшую готовность к проведению образовательных экскурсий высказали малые музеи (31,4% музеев с численностью работников менее 30 чел.) Это вполне объяснимая позиция, поскольку для проведения экскурсии с одним классом в условиях посткарантинных ограничений потребуется 3–4 экскурсовода, что трудно обеспечить в малых музеях. Данный вопрос стоит достаточно остро: если в летний период школьные экскурсии практически отсутствуют, то в случае пролонгации посткарантинных ограничений на осенние месяцы это обстоятельство может лишить музеи, особенно региональные, значительной части посетителей в случае отказа от образовательных экскурсий.

Музеи достаточно заинтересовано отнеслись к инновационным форматам событийных мероприятий, прежде всего к тем, которые могут проводиться в малых форматах. Так, на готовность к проведению воркшопов и мастер-классов решающее влияние оказал фактор вместимости лекционного зала музея; при этом стоит обратить внимание на существенно меньшую готовность проводить воркшопы и мастер-классы, отмеченную у петербургских музеев по сравнению с московскими и региональными (31%, 50,0% и 55,4% соответственно). В то же время, на желание проводить квесты и игры решающее влияние оказали факторы экспозиционной площади музея и количества постоянных сотрудников (наибольшую готовность проводить такие мероприятия высказали музеи с экспозиционными площадями свыше 500 м² и количеством сотрудников свыше 250 чел.). Можно предположить, что данные форматы работы с посетителями получат дальнейшее распространение в музеях, поскольку они тесно переплетаются с онлайн-активностью музеев, с использованием музеями таких инструментов, как мобильные приложения и группы в социальных сетях. В то же

время воркшопы и мастер-классы могут стать определенной альтернативой при невозможности проведения образовательных экскурсий.

К числу форматов работы, которые не получили широкой поддержки со стороны опрошенных музеев, можно отнести маршруты, «скрытые от посетителей» (в целом, его посчитали приемлемым 24,1 % опрошенных музеев). Можно предположить, что респонденты неоднозначно поняли данный формат работы, приоткрывающий для посетителей ранее не вовлеченные в экскурсионный оборот музейные залы и экспонаты. Это тем более неожиданно, поскольку примерно половина опрошенных музеев выказала готовность организовывать обособленные маршруты, в рамках которых предполагается посещение музейного «закулисья».

Еще одним форматом работы в посткарантинный период, не получившим однозначной поддержки со стороны музеев, является доступ к их посещению вне установленных часов работы. Особенно твердо выступили против такого предложения музеи с малой численностью сотрудников (до 30 человек), что можно объяснить кадровыми проблемами, с которыми они могут столкнуться при продлении часов работы. Напротив, крупные музеи весьма лояльно отнеслись к данному формату, и многие из них указали на готовность внедрять его в ближайшее время (более 40 % музеев).

Одним из основных трендов, выявленных в ходе исследования, было желание музеев перейти к ограничению количества билетов, продаваемых на определенный день и час и, таким образом, по существу, перейти на сеансный характер посещения. Особенно активно поддержали эту идею крупные московские и петербургские музеи федерального подчинения (50 % и 41,1 % соответственно). Можно предположить, что в ближайшем будущем в случае пролонгации посткарантинных ограничений и активизации в этой связи внутреннего туризма региональные

музеи также начнут внедрять данный формат работы. Что касается более отдаленной перспективы, то представляется, что сеансный регламент посещения музея будет эффективным инструментом предотвращения негативных последствий избыточного потока туристов, от которого в недавнем прошлом страдали крупнейшие музеи.

Резюмируя вышесказанное, можно предположить, что российским музеям придется существенно пересмотреть не только форматы работы с посетителями, но и ценовую политику. Также следует учитывать необходимость разработки новых форм и методов привлечения аудитории, в частности, появится хорошая возможность для разработки и создания крупных проектов смешанных форматов: онлайн и офлайн знакомства с музеями. Завершая, отметим, что музеям следует обратить внимание на следующие моменты:

1. Поскольку многие форматы работы предусматривают практически индивидуальный характер, необходимо донести до посетителя музея эксклюзивность получаемой им услуги, что, в свою очередь, обуславливает более высокие затраты на ее предоставление и, соответственно, более высокие цены на посещение музеев в новом формате.
2. Необходимо развернуть новую систему фандрайзинга, направленную на помощь музеям, как со стороны корпоративных спонсоров, так и индивидуальных дарителей. При этом собранные средства могут предназначаться как в целом на поддержку музея, так и на отдельные форматы работы с посетителями (образовательные и просветительские лекции, концертные мероприятия, циклы встреч с деятелями искусства и науки, циклы кинопоказов и т.п.).
3. Поскольку большинство музеев во время карантина резко активизировало онлайн-форматы работы и увеличило число посетителей своего сайта и членов групп в социальных сетях,

необходимо добиваться конвертации этой онлайн-активности в долгосрочное сотрудничество, прежде всего, местных жителей с музеем. Перспективной в этой связи представляются комбинированные абонементы, включающие онлайн- и офлайн-форматы.

4. Представляется важным стимулирование посещения музея малыми семейными группами (до 5 чел.), активно продвигая систему семейного посещения музея по льготной для семьи цене. При этом семейная группа может состоять из представителей трех поколений. Очевидны социальные, экономические и даже эпидемиологические выгоды такого формата работы с посетителями (последнее утверждение связано с тем, что в семейной группе не требуется соблюдение социальной дистанции между посетителями).
5. Необходимо произвести техническую реорганизацию в части возможности использования индивидуальными посетителями собственных мобильных гаджетов (смартфонов, планшетов и проч.) вместо аудиогидов, тачпадов и наушников, выдававшихся ранее в музеях (это облегчит музею соблюдение гигиенических норм). Данная реорганизация может быть осуществлена в короткие сроки без существенных затрат при наличии уже готовых аудиогидов, которые можно разместить на сайте музея или в отдельном репозитории, ссылка на который будет доступна при входе музей (ограничить вход в данный раздел для внешних пользователей).
6. При наличии соответствующих инфраструктурных возможностей может быть рекомендована организация специальных пространств (в том числе за пределами музея – на террасах, в садах, парках и т.д.) для проведения театральных представлений, а также для выступления деятелей искусства и науки, что позволит расширить перечень услуг музея и привлечь дополнительные потоки посетителей, не нарушая требований Роспотребнадзора.

7. В результате формирования новых условий работы и выработки новых форматов взаимодействия с посетителями необходимо предусмотреть адаптационные механизмы, включающие:
- разработку образовательных программ (повышения квалификации или профпереподготовки);
 - модернизацию инфраструктуры;
 - новые практики и их поддержку как со стороны представителей органов администрации, так и общественных организаций (в частности, Союза музеев России, ИКОМ России и т.д.).

Авторы надеются, что знакомство с результатами исследования и сделанными на его основе выводами и рекомендациями поможет музеям более успешно преодолеть трудности посткарантинного периода и закрепить в последующей деятельности наиболее интересные форматы работы с посетителями.

Источники

1. Методические рекомендации по проведению профилактических мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в музеях, музеях-заповедниках, дворцово-парковых музеях. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gospotrebnadzor.ru/files/news/%D0%9C%D0%A0%200194%20%D0%BC%D1%83%D0%B7%D0%B5%D0%B8.PDF> (дата обращения: 14.06.2020).
2. Методические рекомендации по проведению профилактических мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в кинотеатрах. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gospotrebnadzor.ru/files/news/MP%20кинотеатры%200189.PDF> (дата обращения: 14.06.2020).
3. Ohje koronavirustartuntojen ehkäisemisestä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokoontumisten yhteydessä sekä julkisten tilojen käytössä (Финляндия). [Электронный ресурс]. – URL: https://minedu.fi/documents/1271139/21429433/Ohje+yleis%C3%B6tilaisuuksiin+yleisiin+kokoontumisiin+ja+julkisten+tilojen+k%C3%A4ytt%C3%B6n_140520.pdf/b90ac145-b4db-23db-c966-874570ee1b03/Ohje+yleis%C3%B6tilaisuuksiin+yleisiin+kokoontumisiin+ja+julkisten+tilojen+k%C3%A4ytt%C3%B6n_140520.pdf (дата обращения: 04.06.2020).
4. Museums step by step towards a better public health. ICOM-Belgium (Бельгия). [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.icom-belgium-flanders.be/wp-content/uploads/2020/05/Museums-step-by-step-towards-a-better-public-health.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).
5. Protocol voor veilige en verantwoorde heropening van musea (Нидерланды). [Электронный ресурс]. – URL: https://museumcontact.nl/system/files/field_attachments/200520_mv_protocol_voor_veilige_en_verantwoorde_heropening_van_musea.pdf (дата обращения: 04.06.2020).
6. Rekommendation och riskbedömningsverktyg (Швеция). [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/verksamheter/information-till-arrangorer-av-evenemang/> (дата обращения: 04.06.2020).
7. Preporuke za sprečavanje infekcije u muzejskim, galerijskim i ostalim izložbenim prostorima (Хорватия). [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Preporuke-za-spre%C4%8Davanje-infekcije-u-muzejskim-galerijskim-i-ostalim-izlo%C5%BEbenim-prostorima.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).
8. Coronavirus (COVID19) (Великобритания). [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gov.uk/coronavirus> (дата обращения: 04.06.2020).

9. 9. ресурс]. – URL: <https://www.pio.gov.cy/coronavirus/erg.html> (дата обращения: 04.06.2020).
10. Požadavky na muzea, galerie a další podobná zařízení (Чехия). [Электронный ресурс]. – URL: <https://koronavirus.mzcr.cz/pozadavky-na-muzea-galerie-a-dalsi-podobna-zarizeni> (дата обращения: 04.06.2020).
11. Заповед до работодателите за прилагане на мерки за превенция на риска от разпространение на Covid-19 (Болгария). [Электронный ресурс]. – URL: <https://coronavirus.bg/bg/111> (дата обращения: 04.06.2020).
12. Prijaté opatrenia (Словакия). [Электронный ресурс]. – URL: <https://korona.gov.sk/prijate-opatrenia/> (дата обращения: 04.06.2020).
13. COVID-19-SCHUTZMASSNAHMEN FÜR MUSEEN Version 1, 23. April 2020. (Германия). [Электронный ресурс]. – URL: https://www.museumbund.at/uploads/museumstag_archiv/BLP_Museum_COVID-Massnahmen_220420.pdf (дата обращения: 04.06.2020).
14. Wiedereröffnung der museen (Швейцария). [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.museums.ch/covid-19/wiederer%C3%B6ffnung-der-museen/> (дата обращения: 04.06.2020).
15. La Cultura y el Deporte se incorporan de forma progresiva en todas las fases de la desescalada (Испания). [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.culturaydeporte.gob.es/actualidad/2020/04/200529-plan-desescalada> (дата обращения: 04.06.2020).
16. A MÚZEUMOK KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY UTÁNI ÚJRANYITÁSA (Венгрия). [Электронный ресурс]. – URL: <http://pulszky.hu/news/a-muzeumok-koronavirus-jarvany-utani-ujranyitasa/> (дата обращения: 04.06.2020).
17. Guidelines for museums, art galleries and other cultural institutions operating in the field of cultural heritage policy and heritage protection in connection with the planned reopening of the state in light of the epidemic COVID-19 (Польша). [Электронный ресурс]. – URL: <https://nimoz.pl/files/articles/156/COVID19%20%28guidelines%20for%20museums%29.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).
18. DĒL COVID-19 LIGOS (KORONAVIRUSO INFEKCIJOS) VALDYMO PRIEMONIŲ ORGANIZUOJANT MENO KOLEKTYVŲ VEIKLĄ (Литва). [Электронный ресурс]. – URL: [https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files/KORONA/Rekomendacijos_del_COVID_valdymo_meno_kolektyvams\(1\).pdf](https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files/KORONA/Rekomendacijos_del_COVID_valdymo_meno_kolektyvams(1).pdf) (дата обращения: 04.06.2020).
19. Öffnung der Museen: Handlungsempfehlungen (Австрия). [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.museumbund.de/oeffnung-der-museen-handlungsempfehlungen/> (дата обращения: 04.06.2020).

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**COVID-19 И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН СТАРШЕГО ПОКОЛЕНИЯ:
ОБЗОР МЕР, ПРИНЯТЫХ ЗАРУБЕЖНЫМИ
СТРАНАМИ С РАЗЛИЧНЫМ УРОВНЕМ РАЗВИТИЯ**

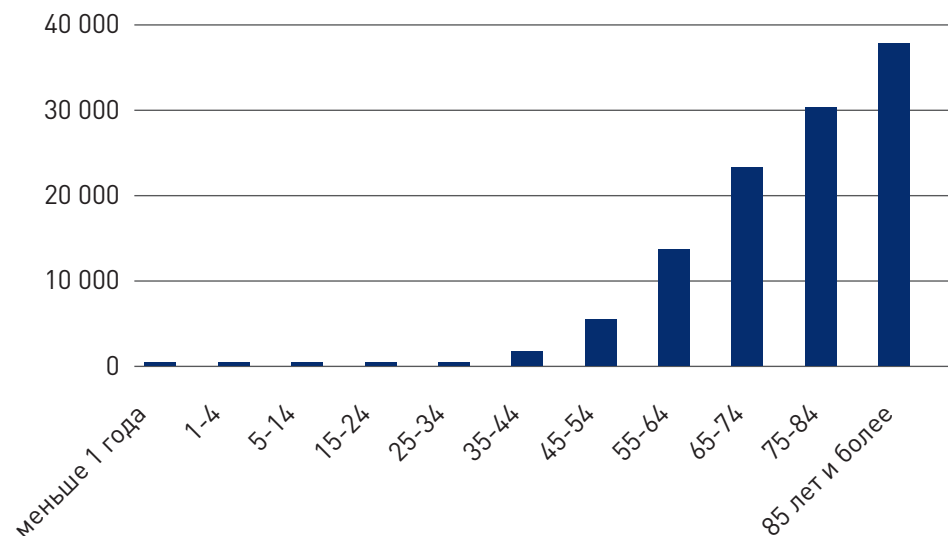
Институт социальной политики
Синявская О.В., Андреева Е.А.,
Горват Е.С., Карева Д.К.

COVID-19 и социальная политика в отношении граждан старшего поколения: обзор мер, принятых зарубежными странами с различным уровнем развития

Главная особенность пандемии коронавируса (COVID-19) состоит в том, что с самого начала она обозначила конфликт между поколениями: с одной стороны, специфика этого вируса такова, что люди старшего возраста оказались наиболее уязвимой группой: у них намного выше риски перенести болезнь в тяжелой форме и умереть (рис. 1). С другой стороны, принятые правительствами меры социальной изоляции были адресованы всем возрастным группам, а вызванное ими ограничение экономической активности ударило, прежде всего, по трудоспособным гражданам.

Поэтому не случайно, что большинство мер социальной поддержки, принятых в разгар пандемии и на первых этапах выхода из карантина, было адресовано трудоспособному населению, семьям с детьми и наиболее уязвимым в экономическом положении категориям граждан.¹ В той мере, в которой граждане старшего возраста соответствовали критериям предоставления социальных выплат, адресованных всем возрастным группам, они становились объектом социальной поддержки в пандемию. Получали право на больничный, если заболели; меры поддержки занятости или пособия по безработице, если до начала пандемии они работали; нестраховые социальные выплаты, если их доходы удовлетворяли установленным критериям.

Рис. 1 Количество умерших с подтвержденным диагнозом коронавирусной инфекции (COVID-19) по возрастным группам в США² на 2 июля 2020 г.



Источник данных³: National Center for Health Statistics USA

Тем не менее, последствия социальной изоляции, спровоцированного пандемией экономического кризиса и антикризисных решений имеют свою специфику влияния на старшее поколение и институты социальной политики, адресованные этой возрастной группе. ООН выделяет следующие векторы влияния пандемии на старшее поколение: более высокие риски смертности; уязвимость граждан, проживающих в домах престарелых; более высокие риски пренебрежения и насилия; негативные последствия изоляции для психического здоровья;

¹ Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире. URL: <https://www.hse.ru/corona/issues#pagetop>

² Подобный профиль смертности по возрастам характерен и для других стран, например, Великобритании, Испании, Италии, Китая, Кореи. См.: <https://www.worldometers.info/coronavirus/coronavirus-age-sex-demographics/>; <https://ourworldindata.org/mortality-risk-covid#case-fatality-rate-of-covid-19-by-age>

³ <https://data.cdc.gov/NCHS/Provisional-COVID-19-Death-Counts-by-Sex-Age-and-S/9b9g-hcku>

риски снижения доходов и уровня жизни; возросший уровень стресса, нагрузки и рисков заразиться для тех пожилых, которые заняты в здравоохранении и социальном обслуживании⁴. Краткосрочные вызовы касаются последствий социальной изоляции и распространения коронавирусной инфекции в домах престарелых; долгосрочные вызовы связаны с воздействием кризиса и антикризисных мер на пенсионные системы и благосостояние пожилого населения.

Социальная изоляция граждан старшего возраста и преодоление ее последствий

В связи с более высокими рисками смертности людей старшего возраста от коронавируса правительства многих стран ввели наиболее жесткие требования изоляции именно для этой категории населения. Также требования социального дистанцирования и изоляции сохраняются для данной возрастной группы на первых этапах выхода из карантина (например, в Болгарии, Испании, Словакии)⁵. Чтобы снизить риски заражения людей старшего возраста, некоторые страны в период пандемии ввели специальные часы для посещения ими магазинов (Арген-

тина, Украина), банков (Аргентина), медицинских учреждений (Аргентина). Для снижения количества контактов были изменены форматы получения социальных трансфертов: в некоторых городах Турции⁶, в Армении, Беларуси и Кыргызстане пенсию начали доставлять на дом; в Болгарии пенсионные отчисления стали автоматически назначаться и выплачиваться на банковские счета, в Кабо-Верде разрешили доступ к пенсиям по телефонному звонку, в Мексике и Перу выплаты были осуществлены сразу за два месяца⁷.

Однако будучи полезной с точки зрения снижения рисков инфицирования коронавирусом, изоляция людей старшего возраста может иметь ряд негативных последствий, среди которых ухудшение психического и общего⁸ здоровья (более высокие риски инфарктов, инсультов), когнитивные расстройства людей, лишенных привычного круга общения⁹, проблема пренебрежения и насилия в отношении пожилых людей со стороны проживающих с ними родственников или социальных работников домов престарелых¹⁰.

Всемирная организация здравоохранения¹¹, а также ряд крупных международных некоммерческих организаций, работающих

⁴ United Nations (2020). The Impact of COVID-19 on Older Persons. Policy Brief, May. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-The-Impact-of-COVID-19-on-Older-Persons.pdf> (Accessed 07.07.20)

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications: With a Focus On Older People. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-june_en.pdf.

⁶ <https://www.dailysabah.com/turkey/stay-home-erdogan-says-as-turkey-ramps-up-measures-against-covid-19/news>

⁷ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

⁸ В том числе по причине снижения доступности медицинских услуг для профилактики и лечение хронических неинфекционных заболеваний.

⁹ Morrow-Howell, N., Galucia, N., & Swinford, E. (2020). Recovering from the COVID-19 pandemic: A focus on older adults. *Journal of aging & social policy*, 1-9. Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Older people and COVID-19: Isolation, risk and ageism. *Journal of clinical nursing*.

¹⁰ Примеров ухудшения обращения с пожилыми людьми в период пандемии множество в разных странах, независимо от уровня экономического развития, и лишь малая доля случаев насилия становится известной (по оценкам ВОЗ, порядка 4%): см., <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jun/30/covid-19-intensifies-elder-abuse-globally-as-hospitals-prioritise-young>. European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit. См. также: Wang, B., Hua, Y., & Dong, X. (2020). Development and validation of a predictive index of elder self-neglect risk among a Chinese population. *Aging & Mental Health*, 1-8.

¹¹ WHO (2020). COVID-19 and violence against older people. June. URL: <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-and-violence-against-older-people>

с пожилыми людьми (HelpAge International, AgePlatform и др.)¹², выпустили рекомендации странам - правительствам, неправительственным организациям, социальным работникам - по работе с пожилыми людьми в период пандемии и предотвращению рисков ухудшения психического здоровья и усиления насилия в отношении пожилых. В ряде стран правительственные структуры (министерства/департаменты здравоохранения, социальной защиты и др.) также выпустили соответствующие рекомендации по поддержанию психического здоровья пожилых людей (например, в Великобритании¹³) и предотвращению насилия (Хорватия¹⁴). В Дании Ассоциация больных Альцгеймером и Датский исследовательский центр по изучению деменции выпустили рекомендации для родственников и профессионалов о том, как поддерживать людей с деменцией в период пандемии COVID-19¹⁵.

В Великобритании в рамках правительственных антикризисных мер был запущен телефон доверия для граждан старшего возраста, чтобы помочь им справиться с последствиями одиночества в условиях самоизоляции¹⁶. Аналогичная инициатива, но на уровне г. Хельсинки, наиболее пострадавшего от пандемии, реализована в Финляндии¹⁷. В Бельгии и во Франции жертвам семейного насилия предоставлено право просить о помощи в аптеках, где организовано дежурство полиции; во Франции допол-

нительно были организованы консультационные службы в продуктовых магазинах¹⁸.

Во всех странах в период пандемии активную роль в поддержке психологического самочувствия людей старшего возраста и помощи в оказании им бытовых и социальных услуг играют некоммерческие организации: преимущественно национальные (или региональные) в развитых странах и международные - в развивающихся. В ряде европейских стран (например, в Швеции, Литве) пандемия коронавируса способствовала установлению эффективного сотрудничества между правительственными структурами и неправительственными организациями и волонтерами, работающими с пожилыми людьми.¹⁹ Помощь некоммерческого сектора и волонтеров может включать доставку продуктов, необходимых товаров, лекарств и рецептов врачей на дом.

Еще одно важное направление снижения негативных последствий изоляции связано с развитием информационных технологий и расширением их доступности для людей старшего возраста, что среди прочего означает мероприятия по обучению²⁰. Правительства некоторых стран запретили компаниям отключать телевидение и интернет пожилым людям до конца карантинных мер, даже если задолженность возникла до начала эпидемии (Аргентина, Турция). В других странах инициативы по обучению людей стар-

¹² <https://www.helpage.org/what-we-do/coronavirus-covid19>; <https://www.age-platform.eu/coronavirus-covid-19>; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-june_en.pdf

¹³ Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Op.cit.

¹⁴ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Op.cit.

¹⁷ <https://www.hel.fi/uutiset/ru/helsingissa-kaynnistetty-laaja-yhteisty-ikaantyneiden-auttamiseksi-poikkeusoloissa-ru?fbclid=IwAR1clvb59SHw2txMl-p0GWxq1mfILt3nhCZAT34L-LKaxiWYr-ALSsdw-2Qw>

¹⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Petretto, D. R., & Pili, R. (2020). Ageing and COVID-19: What is the Role for Elderly People? *Geriatrics* 2020, 5, 25; doi:10.3390/geriatrics5020025.; Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Op.cit.

шего возраста информационным технологиям и организации для них “горячей линии” взяли на себя некоммерческие организации или волонтеры. Например, в Португалии добровольцы из числа студентов вузов запустили телефонную линию поддержки ‘Somos Todos Digitais’, целью которой было научить пожилых людей пользоваться онлайн коммуникационными платформами, социальными сетями, делать звонки близким и т.п.²¹

Влияние пандемии на системы долговременного ухода

Во время (само)изоляции наиболее сложным является обеспечение стабильного доступа пожилых людей к продуктам, товарам первой необходимости, а также к получению помощи в уходе на дому. Введение ограничений на перемещение людей, требования соблюдения карантина ограничило часть пожилых людей в получении такой помощи от родственников. Некоммерческий сектор и волонтеры отчасти заместили возникший дефицит²². Многие страны выпустили рекомендации для людей, оказывающих бесплатные услуги по уходу (родственники, знакомые, волонтеры) о специфике и правилах оказания этих услуг в период пандемии²³. Так, среди правил по взаимодействию с пожилыми людьми специалисты отметили разделение членов домохозяйства по разным комнатам, проветривание, дезинфекцию поверхностей, соблюдение дистанции и ношение

медицинской маски во время общения.²⁴ Вместе с тем, эксперты отмечают недостаточное внимание специфическим потребностям людей, оказывающих неформальный уход - в помощи в покупке продуктов, в поведении в чрезвычайных ситуациях, и что еще более важно - в необходимости прохождения тестирования и в обеспечении их индивидуальными средствами защиты. Кроме того, финансовая поддержка лиц, оказывающих неформальный уход, действует в ограниченном количестве стран и сохранилась там на прежнем уровне²⁵. По данным Лондонской школы экономики, финансовая поддержка неформального ухода за пожилыми и инвалидами в связи с пандемией из 19 попавших в их обзор стран реализуется в таких странах, как Англия, Германия, Индонезия, Ирландия, Испания, Кения, Словения, США²⁶.

Однако самой пострадавшей формой долговременного ухода стал институциональный уход: в группе наибольшего риска умереть оказались пациенты домов престарелых. По оценкам экспертов Лондонской школы экономики, смертность в домах престарелых по данным 26 стран, среди которых преобладают страны с высоким уровнем развития, составляет в среднем 47% смертей от коронавируса, достигая в ряде стран (Гонконг, Иордан, Мальта) 80%²⁷. В связи с этим в некоторых странах был введен режим строгой изоляции для постояльцев домов престарелых с разделением здоровых лиц и зараженных.²⁸ Поскольку среди

²¹ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

²² Lorenz-Dant K. (2020) International examples of measures to support unpaid carers during the COVID-19 pandemic Report in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 17 June 2020. URL: <https://lccovid.org/wp-content/uploads/2020/06/International-measures-to-support-unpaid-carers-in-manage-the-COVID19-situation-17-June.pdf>

²³ Lorenz-Dant K. (2020). Op.Cit. European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

²⁴ <https://www.bbc.com/russian/news-51808792>

²⁵ Lorenz-Dant K. (2020). Op.Cit.

²⁶ Ibid.

²⁷ Comas-Herrera A, Zalakaín J, Litwin C, Hsu AT, Lemmon E, Henderson D and Fernández J-L (2020) Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence. Article in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 26 June 2020.

²⁸ Там же.

основных причин быстрого распространения инфекции в домах престарелых выделяется заражение через контакты с обслуживающим персоналом и позднее выявление коронавируса из-за бессимптомного носительства, почти в трети стран-членов ЕС по состоянию на конец мая 2020 г. было налажено или запланировано массовое тестирование работников и постояльцев домов престарелых²⁹. Кроме осуществления регулярного мониторинга за ситуацией и рекрутинга новых кадров принимаются меры по полному изолированию проживающих в социальных учреждениях людей и сотрудников (Белоруссия). Более подробный анализ мер, принимаемых в разных странах мира в связи с высокой смертностью пациентов домов престарелых, был представлен в первом выпуске мониторинга ВШЭ³⁰.

Очевидно, что последствия пандемии будут иметь долгосрочные последствия для развития систем долговременного ухода, прежде всего, в наиболее развитых странах, но также и в стареющих странах со средним уровнем развития. Опыт развитых стран свидетельствует о важности адекватного финансирования этого направления социальной поддержки людей старшего возраста и решающей роли государства в качестве регулятора сферы ухода, устанавливающего стандарты качества проживания и оказания услуг. Опыт Канады, в том числе подчеркивает важность установления национальных минимальных стандартов ухода и социального обслуживания и создания единой нормативной и информационной рамки в организации ухода, поскольку

излишняя регионализация этой сферы в условиях чрезвычайных ситуаций (пандемии) приводит к проблемам в коммуникациях, несогласованности действий региональных властей и, в конечном итоге, к большему числу жертв³¹.

Влияние пандемии на пенсионные системы

Пандемия окажет длительное негативное влияние на финансы пенсионных систем во всех странах, где они существуют. Прежде всего, ухудшение экономической ситуации - сокращение рабочих мест, снижение реального размера заработной платы приводят к сужению базы для уплаты страховых пенсионных взносов³². Финансово-экономический кризис, следующий за пандемией, скорее всего, негативно скажется на накоплениях и размерах выплат в рамках частных пенсионных систем³³.

Одновременно в рамках пакетов антикризисных мер правительствами многих стран были приняты решения, дополнительно сокращающие поступления в пенсионные системы или увеличивающие объем пенсионных выплат. Во Франции, кроме того, на время пандемии была приостановлена пенсионная реформа³⁴. Мораторий на уплату или снижение тарифов страховых взносов, включая зачастую взносы на пенсионное обеспечение стали популярной мерой, направленной на снижение нагрузки на бизнес и поддержание занятости в пандемию. По данным Всемирного банка, по состоянию на 12 июня, те или иные решения в отношении снижения страховой нагрузки на бизнес были приняты

²⁹ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Op.Cit.

³⁰ Якушев Е.Л., Синявская О.В., Ворон О.В. Влияние пандемии COVID-19 на институты социального страхования. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/368505085.pdf>.

³¹ Daniel Béland & Patrik Marier (2020): COVID-19 and Long-Term Care Policy for Older People in Canada, *Journal of Aging & Social Policy*, DOI:10.1080/08959420.2020.1764319

³² См., напр., анализ последствий пандемии для финансов внебюджетных фондов в России: https://www.hse.ru/data/2020/06/01/1604276775/ISP%20HSE_COVID-19%20and%20Social%20Security_Dis..n%20Paper%201_Update_May%2026%202020_RU.pdf

³³ Morrow-Howell, N., Galucia, N., & Swinford, E. (2020). Op.cit.

³⁴ <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/coronavirus-la-reforme-des-retraites-et-de-l-assurance-chomage-desormais-hors>

в 53 странах³⁵. Например, временная приостановка уплаты страховых взносов для наиболее пострадавших предприятий предусмотрена в Испании, Италии, Франции, Корее, Китае, Японии; правительство также обязуется компенсировать часть потерь в страховых взносах из-за перевода работников на режим неполной занятости (в Великобритании, Германии, Франции и др.)³⁶.

Стоит подчеркнуть, что в тех странах, где принято решение о компенсации государством выпадающих в связи со снижением страховых взносов доходов пенсионные системы становятся более зависимыми от бюджетного финансирования. Там же, где четкие решения о компенсации предоставленных льгот в отношении уплаты страховых взносов не приняты, можно ожидать также уменьшения индексации нынешних пенсий и сокращения пенсионных прав будущих пенсионеров. По-видимому, не случайно, что в странах с наиболее широкими по охвату и наиболее щедрыми по размеру выплат пенсионными системами – Дании, Финляндии, Швеции – размер и сроки уплаты пенсионных взносов в период пандемии не менялись³⁷.

По данным МОТ на 30 июня 2020 г. меры поддержки населения в рамках пенсионных обязательств реализует 51 страна. Наиболее распространенными мерами среди стран являются повышение и авансирование пенсионных выплат. Первые преимущественно реализуются в странах Латинской Америки (Бразилия, Перу,

Парагвай и др.), вторые – в странах Африки (Камерун, Египет, Кения и др.)³⁸.

Некоторые страны – в основном со средним уровнем развития – приняли решение о дополнительных индексациях пенсионных выплат (например, Албания, Болгария, Турция, Египет), или единовременных выплат пенсионерам (Аргентина). Менее развитые страны, в которых отсутствуют страховые пенсионные системы, приняли решения о расширении доступа к социальным пенсиям или вообще ввели такие социальные программы (Самоа, Гвинея-Бисау и др.)³⁹.

Дополнительные меры социальной поддержки

Большинство развитых стран не принимали никаких дополнительных мер для поддержки этой возрастной группы, поскольку существующие или принимаемые в условиях пандемии меры распространялись в том числе на людей старшего возраста. В Корее пожилые работники получили право на субсидию для поддержки трудоустройства⁴⁰.

Напротив, странам среднего и ниже уровня развития, в которых до кризиса системы социальной защиты были небольшими по уровню выплат и охвату, пришлось в ряде случаев принимать специальные меры поддержки лиц старшего возраста⁴¹.

³⁵ Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> License: CC BY 3.0 IGO.

³⁶ Обзор 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 (2020). / Под общ. ред. О.В. Сиявской. URL: https://isp.hse.ru/covid_ip

³⁷ Там же.

³⁸ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

³⁹ Там же.

⁴⁰ Обзор 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 (2020). / Под общ. ред. О.В. Сиявской. URL: https://isp.hse.ru/covid_ip

⁴¹ Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Op.Cit.

Рис. 2 Меры поддержки населения в рамках пенсионных систем по числу стран

Источник: расчеты авторов по данным МОТ⁴²

Также, единовременные меры социальной поддержки были приняты в отдельных развитых странах, как правило, с либеральной моделью социальной политики. Так, в Австралии, Боснии-и-Герцеговине, Гватемале, Израиле, Канаде, Кении, Словении, Украине, Шри-Ланке и ЮАР предусмотрены поддерживающие единовременные выплаты для людей старшего возраста⁴³. В 22 странах были приняты решения, касающиеся социальных пенсий⁴⁴.

⁴² Там же.

⁴³ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN>

⁴⁴ Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. Op.Cit.

Страновые кейсы поддержки граждан старшего поколения

Краткие обзоры мер по странам сгруппированы в соответствии с принятой Всемирным банком группировкой стран по уровню дохода.

1 Страны с высоким уровнем дохода

Австралия. Пособия, введенные в Австралии для поддержки населения в пандемию, имеют широкий охват. В частности, лица, получающие пенсию по старости, инвалидности; имеющие карту здоровья пожилого человека Содружества наций или льготную карту пенсионера, наряду с другими категориями населения, могут претендовать на два вида поддерживаемых выплат. Первая из них являлась однократной и выплачивалась в размере 750 долл. США при удовлетворении хотя бы одного условия в период 12 марта - 13 апреля 2020 г. Вторая выплата также является разовой и составляет 750 долл. США и будет совершена 10 июля 2020 г.⁴⁵ Оба пособия не считаются доходом при расчете иных пособий.

В дополнение к выплатам, правительство открыло доступ к пенсионным средствам (Superannuation) для лиц, пострадавших от коронавируса, в размере до 10 тыс. долл. США за 2019-2020 гг. и 10 тыс. долл. США за 2020-2021 гг. Подать заявление на использование этих средств можно до 1 июля 2020 г.⁴⁶

Канада. В условиях распространения коронавирусной инфекции правительство Канады совершило разовую необлагаемую налогом выплату в размере 300 долл. США для пожилых людей,

получающих пенсию по старости (OAS), и в размере 200 долл. США для пожилых, имеющих право на получение гарантированного дохода (GIS). Лица старшего возраста, отвечающие обоим условиям, получили 500 долл. США для компенсации возросших затрат.⁴⁷ Перевод средств осуществлялся в течение недели до 6 июля 2020 г. всем получателям указанных выплат в июне. Для получателей налоговой льготы по инвалидности (DTC) по состоянию на 1 июня предусмотрена дополнительная выплата в размере 600 долл. США, для тех, кто также получает пенсию по старости - 300 долл. США, при наличии права на получение как пенсии, так и гарантированного дохода - 100 долл. США⁴⁸. Для обеспечения наиболее нуждающихся пожилых, выплата пособий и гарантированного дохода была продлена вне зависимости от завершения оценки доходов пожилых за 2019 г. Срок предоставления информации о доходах продлен до 1 октября 2020 г. Помимо денежных выплат, поддержка пожилого населения в Канаде включает финансирование проектов, направленных на снижение изоляции лиц старшего возраста при соблюдении мер безопасности по предотвращению распространения коронавируса (программа New Horizons for Seniors Program). Также правительство осуществляет дополнительное финансирование некоммерческих организаций, оказывающих волонтерскую помощь пожилому населению с ведением повседневной жизни в условиях самоизоляции (доставка продуктов, лекарств и иных необходимых товаров, посещение пожилых с целью оценки их потребностей и нуждаемости во внешнем уходе)⁴⁹.

⁴⁵ Australian Government. Economic Support Payment. URL: <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/economic-support-payment>

⁴⁶ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁴⁷ Gentilini et al. (2020).

⁴⁸ Government of Canada. Canada's COVID-19 Economic Response Plan. URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html>

⁴⁹ Government of Canada. Canada's COVID-19 Economic Response Plan. URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html>

Наряду с населением трудоспособного возраста, пожилые канадцы, имевшие работу до распространения коронавируса, и потерявшие ее или снижившие рабочее время по причине пандемии, имеют право на получение облагаемого налогом пособия в размере 2000 долл. США каждые 4 недели на срок до 24 недель.⁵⁰ В том числе, для людей, находящихся на карантине или в самоизоляции, отменен недельный период ожидания страховой выплаты. При отсутствии оплачиваемого больничного или ограниченном доступе к нему, в условиях распространения коронавируса такие сотрудники могут претендовать на страховые выплаты длительностью до 15 недель в размере 55% от их дохода, но не более 573 долл. США в неделю.

Финляндия. В Финляндии, как и во многих развитых странах, происходит укрепление систем социальной защиты: расширяются права на получение пособий по безработице путем охвата лиц, которые ранее не могли претендовать на него.⁵¹ Кроме того, занятое население имело возможность получить пособие по болезни, которое полностью компенсирует потерянный за время незанятости, изоляции или карантина доход (в случае пребывания в странах ЕС возможно получение ежедневного пособия).⁵²

С другой стороны, наблюдается переход к оказанию услуг в дистанционном режиме. В г. Хельсинки с целью помощи пожилым людям общую деятельность вели организации и церкви. Она состоит из двух аспектов: 1) обслуживание пожилых по телефону,

выяснение потребностей; 2) оказание помощи в повседневной жизни. В оказании поддержки задействованы и профессионалы, и волонтеры: городские, церковные и неправительственные организации, горожане. Телефоны службы поддержки церкви, различных приходов доступны для пожилых людей, как и городские социальные и медицинские службы (Seniogi-info). Кроме того, в г. Хельсинки запущена новая телефонная линия помощи (Helsinki-aru), цель которой – выявление потребностей в помощи лиц в возрасте старше 80 лет. Благотворительные фонды и ассоциации при поддержке правительственных грантов предлагают психологическую поддержку в онлайн формате.⁵³ Как показывают данные смертности, сокращение контактов между людьми имеет сильный эффект на распространение инфекции: в отказавшейся от локдауна Швеции численность погибших от COVID-19 в несколько раз больше, почти треть из них – пожилые люди.⁵⁴

2 Страны с уровнем дохода выше среднего

Аргентина. В отличие от соседней Бразилии, где президент высказывал мнение о том, что Covid-19 – это классическая простуда, президент Аргентины введением широкой социальной политики поддерживал свою позицию, что «можно оправиться от спада ВВП, но нельзя оправиться от смерти»⁵⁵, что по мнению экспертов является причиной более успешного относительно уровня заболеваемости и смертности прохождения эпидемии⁵⁶.

⁵⁰ Gentilini et al. (2020).

⁵¹ International Monetary Fund. Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

⁵² Gentilini et al. (2020).

⁵³ Обзор 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 (2020). / Под общ. ред. О.В. Сияневской.

⁵⁴ <https://ria.ru/20200515/1571457221.html>; <https://www.bbc.com/russian/features-52915870>

⁵⁵ 'You can't recover from death': Argentina's Covid-19 response the opposite of Brazil's //The Guardian. 2020 URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/10/argenti..>

⁵⁶ Sylvia Colombo. Brazil and Argentina — Polar Opposites on the Coronavirus, with Far-Reaching Consequences //Brink. 7 апреля 2020. URL: <https://www.brinknews.com/brazil-president->

Кроме жестких карантинных мер правительство Аргентины для поддержки пожилых людей в период пандемии приняло ряд мер для снижения экономической нагрузки и обеспечения их безопасности. Предоставление коммунальных услуг пенсионерам (электричество, газ, вода, интернет и телевизионные услуги) не может быть приостановлено в течение ближайших 6 месяцев, даже если оплата счетов не осуществлялась до начала пандемии⁵⁷. Также правительство ввело дополнительные субсидии на лекарства для пожилых людей⁵⁸. Еще до введения всеобщего карантина, в Аргентине был введен оплачиваемый отпуск всем гражданам старше 60 лет, за исключением работников жизненно важных секторов⁵⁹. В банках, медицинских организациях и других учреждениях были установлены специальные часы посещения для пожилых людей. Продовольственные магазины стали открываться раньше для выделения часов, когда обслуживаются только лица старше 60⁶⁰.

Беларусь. Белорусская почта обеспечила доставку социальных пенсий почтовыми работниками на дом, а пенсионеры получили возможность оплатить ЖКУ после получения пенсии. Для защиты пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями

здоровья была организована доставка продуктов, предметов гигиены, медикаментов и рецептов врачей на дом социальными работниками и волонтерами (в т.ч. волонтерами Красного Креста и Союза молодежи).⁶¹ Лица, вынужденные изолироваться и прекратить трудовую деятельность, имеют право на получение пособия по болезни.⁶²

Работники организаций, оказывающих социальные услуги, при условии работы вахтовым методом (в течение 14 дней) и выработке определенного количества часов, получают доплату.⁶³ В целях создания условий для питания работников государственных организаций, оказывающих социальные услуги, работники учреждений стационарной формы социального обслуживания были обеспечены питанием за счет бюджетных средств с последующим восстановлением этих расходов.⁶⁴

Белорусское Общество Красного Креста при поддержке платформы «Имена» и сотрудничестве с «Альфа-Банком» и «РУПЭ Белтелеком» запустило телефонную линию для одиноких пожилых людей. Волонтеры удаленно оказывают психосоциальную

bolsonaro-..

⁵⁷ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁵⁸ <https://www.brinknews.com/brazil-president-bolsonaro-..>

⁵⁹ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶⁰ <https://www.brinknews.com/brazil-president-bolsonaro-..>

⁶¹ <https://yandex.ru/turbo/s/belnovosti.by/obshchestvo/koronavirus-v-belarusi-stalo-izvestno-kto-i-kak-pomozhet-pozhilym-lyudyam>

⁶² Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶³ <https://eurasia.expert/v-belarusi-vveli-novye-vyplaty-v-svyazi-s-koronavirusom/>

⁶⁴ Мониторинг принятых государствами-членами ЕАЭС мер, направленных на преодоление негативных последствий распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019) по состоянию на 3.07.2020 (2020) // Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/covid-19/Documents/МОНИТОРИНГ%20на%203%2007.pdf>

поддержку для лиц в изоляции, предоставляют информацию о способах защиты здоровья, при необходимости перенаправляют в специализированные службы.⁶⁵

Болгария. В период борьбы с COVID-19 Болгария ввела целый ряд мер поддержки пожилых. Уникальной мерой стала доставка бесплатных наборов продуктов питания и медикаментов пенсионерам и другим группам риска, организованная правительством Болгарии с участием муниципалитетов. Кроме того, 50 тыс. представителей данной группы были обеспечены комплектами горячего питания от муниципалитетов, а дополнительные 41 тысяча получили индивидуальные комплекты продуктов от Болгарского отделения красного креста. Жители страны предпенсионного (до 3 лет) и пенсионного возраста получили автоматическое продление медицинской страховки до конца действия чрезвычайного положения и еще 2 месяца после этого⁶⁶. 1 миллион 200 пенсионеров, находящихся за чертой бедности, получили «пасхальный» бонус – прибавку к пенсии в 40 Лев или 20 евро⁶⁷ (Bulgaria to pay Easter bonuses to pensioners below poverty line, 2020). Кроме того, чтобы снизить количество посещений Национального института социального обеспечения, была введена автоматическая процедура назначения и перерасчета пенсий⁶⁸.

Последние публикации в СМИ указывают на то, что с 1 июля 2020 года в Болгарии увеличен размер ежемесячной государственной пенсии на 6,7%, около 2 миллионов пенсионеров получают более высокую пенсию начиная с этого месяца (Minimum state pension in Bulgaria increases to 250 BGN as of July 1, 2020). Хотя данная мера самим правительством не квалифицируется, как мера поддержки в период эпидемии COVID-19.

Перу. Министерство развития и социальной интеграции Перу (МИДИС) для уменьшения количества контактов в очередях при получении пенсионных отчислений обеспечило выплату сразу за два месяца пенсионерам и другим гражданам в группе риска (пользователям социальных программ Pension 65 и Contigo). Пожилым людям с высоким уровнем риска заболевания COVID-2019 размер выплат был увеличен в два раза. Всего 557 тысяч пожилых людей получили эти выплаты, включая 40 тысяч пенсионеров с тяжелой инвалидностью⁶⁹. Кроме денежных выплат при поддержке Министерства здравоохранения была обеспечена дополнительная вакцинация пожилых от гриппа и пневмококковой инфекции⁷⁰. Также работники социальных служб осуществляли контроль за пожилыми людьми с высоким риском заболевания и при появлении соответствующих симптомов докладывали в медицинские организации. Оценка рисков производилась на основе данных всеобщей системы страхования Перу⁷¹. Несмотря на то, что с 30 июня

⁶⁵ <https://redcross.by/en/dobryj-telefon-doveriya-dlya-pozhilyh-lyudej-vo-vremya-koronavirusa/>

⁶⁶ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶⁷ <https://sofiaglobe.com/2020/03/25/bulgaria-to-pay-easter-bonuses-to-pensioners-below-poverty-line/>

⁶⁸ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁶⁹ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁷⁰ <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/108918-midis-ejecuta-estrategia-preventiva-para-u>

⁷¹ Там же.

в Перу был отменен режим карантина для всех возрастных групп, меры, предписывающие пожилым людям следовать правилам самоизоляции, были сохранены⁷². Однако низкий уровень обеспеченности населения банковскими картами и счетами, а также холодильными устройствами (только 49% домохозяйств) снижает положительные эффекты государственных мер, так как пожилое население вынуждено часто посещать продуктовые магазины и банки (Castillo, 2020)⁷³.

Турция. В рамках мер по социальному изолированию людей старшего возраста в городах Балыксир, Конья, Малатья, Анкара, Анталия и Измир бесплатный проезд для людей старше 65 лет в общественном транспорте был временно приостановлен⁷⁴. Кроме того, даже после завершения общегосударственного периода социальной изоляции, включая такие “продвинутые” этапы снятия ограничений, как открытие границ с некоторыми странами и отмены запрета на посещение организаций общественного питания, для лиц старше 65 лет карантинные ограничения продолжили действовать⁷⁵. Чтобы избежать очередей в банках, государство изменило формат получения бонуса с необходимости посещения банка на автоматическое перечисление средств на банковский аккаунт пенсионера⁷⁶. Также газетные издания сообщают, что в крупных городах (Анкара, Стамбул) пенсионерам на дом доставля-

лись бесплатные маски и дезинфицирующие средства⁷⁷.

Наряду с этим власти Турции ввели ряд мер для поддержки пожилых граждан. Оплата коммунальных услуг и задолженности по ним для граждан возраста старше 65 лет была продлена до окончания вспышки коронавируса. Также правительством был увеличен размер минимальной пенсии, и ранее срока была произведена выплата праздничных бонусов для пенсионеров. ЮАР. Почти треть населения ЮАР являются получателями социальных пособий, при этом система социального страхования развита слабо. Выплаты для пожилых людей и лиц с инвалидностью до октября 2020 г. выплачиваются в увеличенном на 13,4% размере по сравнению с базовым пособием. Кроме того, малоимущие лица, не получавшие другую социальную помощь и не застрахованные от безработицы, могли претендовать на дополнительные выплаты для оказавшихся в трудной ситуации.⁷⁸ Фонд страхования безработицы компенсирует доходы пострадавших от коронавирусной инфекции лиц, если они зарегистрированы в данной системе и делают ежемесячные взносы; размер пособия равен минимальному размеру оплаты труда (200 долл. США).⁷⁹

⁷² POLICY RESPONSES TO COVID-19. Policy tracker. по состоянию на 02.07.2020 URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#top>

⁷³ Mariano Castillo. Peru seemed to do everything right. So how did it become a Covid-19 hotspot? //CNN. 27 мая 2020. URL: <https://edition.cnn.com/2020/05/25/americas/peru-covi..>

⁷⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-21/turkey-imposing-curfew-for-people-over-age-65-at-midnight>

⁷⁵ POLICY RESPONSES TO COVID-19. Policy tracker. по состоянию на 02.07.2020 URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#top>

⁷⁶ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

⁷⁷ <https://www.dailysabah.com/turkey/stay-home-erdogan-says-as-turkey-ramps-up-measures-against-covid-19/news>

⁷⁸ Блечер М. (2020). Финансирование мер социальной защиты в условиях пандемии COVID-19: опыт ЮАР. URL: https://isp.hse.ru/data/2020/06/08/1605618601/05%20Mark%20Blecher_COVID%20and%20social%20protection_HSE-NIFI-WB_%20June%204%202020_RU.pdf

⁷⁹ Gentilini U., Almenfi, M., Dale P., Lopez A.V., Mujica I.V., Quintana R., Zafar U. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. «Living paper» version 11 // World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>

3 Страны с уровнем дохода ниже среднего

Украина. Украинское правительство ввело единовременные выплаты для наиболее уязвимых групп населения. В частности, пожилые люди, размер пенсии которых не превышает 185 долл. США, и инвалиды с детства получили единовременную выплату в размере 35 долл. США. Кроме того, для пенсионеров с доходом менее 180 долл. США пенсия была повышена. С другой стороны, была запущена онлайн платформа «Help Nearby» для координации предоставления адресной социальной помощи в натуральной форме и оказания услуг пожилым людям (и другим уязвимым группам) на основании поданных онлайн-заявок.⁸⁰ Кроме того, установлен контроль за ценами на лекарственные средства, товары медицинского назначения и социально значимые товары, что позволяет приобретать жизненно необходимые товары в том числе и пожилым людям.⁸¹

Часть принятых мер были направлены на все население и косвенно могли повлиять на положение пожилых людей. Во-первых, были расширены условия вхождения в программу субсидирования ЖКХ, в т.ч. для потерявших работу, а нормы потребления энергии увеличены; право на субсидию автоматически продлевается до отопительного сезона 2020-2021 гг. Малоимущие, лица, потерявшие работу, возвращающиеся мигранты получили право на гарантированный минимальный доход. Во-вторых, был увеличен размер минимального пособия по безработице, на которое имеют право в т.ч. неформально занятые и уволенные лица, тогда как потеря дохода вследствие распространения коронавирусной инфекции частично компенсируется Фондом социального страхования.⁸² Наконец, путем выплат поощрялся переход МСБ на неполную занятость.

⁸⁰ Gentilini et al. (2020).

⁸¹ <https://www.bbc.com/russian/news-51882344>

⁸² Gentilini et al. (2020).

САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН

**КАК РОССИЯНЕ ОЦЕНИВАЮТ СВОИ ВОЗМОЖНОСТИ
ВЛИЯТЬ НА ПРОИСХОДЯЩЕЕ**

Центр исследований гражданского общества
и некоммерческого сектора
Мерсиянова И.В.

Как россияне оценивают свои возможности влиять на происходящее

В предыдущем номере бюллетеня (№ 8) мы анализировали, в какой мере россияне чувствуют ответственность за происходящее на разных социальных дистанциях – в семье, в доме или в своем дворе, на работе, в своем населенном пункте (городе, селе, поселке), стране и мире во время распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Однако помимо чувства ответственности за происходящее на шести социальных дистанциях важно принимать во внимание и то, как граждане страны оценивают свою возможность повлиять на происходящее.

Согласно результатам исследования «Самоорганизация и взаимопомощь в условиях противодействия распространению коронавирусной инфекции»¹, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ «Высшая школа экономики», население достаточно высоко оценивает свои силы. 90% респондентов считают себя способными в той или иной мере влиять на происходящее в семье, во дворе/доме, где проживают – 80% (рис. 1). Чуть хуже оценивают свои возможности россияне повлиять на ситуацию на работе (59%) и ситуацию в населенном пункте (60%). О возможности повлиять на происходящее в стране и мире говорили, соответственно, 49% и 39% жителей РФ.

Если сравнивать уровень ответственности населения на разных дистанциях и возможность повлиять за происходящие там со-

бытия, то обращает на себя внимание некоторое несоответствие оценок. Так, ответственность на себя возлагает большее число респондентов, нежели ощущающих свои возможности повлиять на происходящее в своём городе/селе (70% против 60%), в стране (64% против 49%), в мире (55% против 49%). Свою ответственность в полной мере россияне могут реализовать на более близком расстоянии – в семье, на работе, во дворе/доме, где проживают (рис. 2).

Рассмотрим теперь социально-демографические особенности групп с субъективными оценками своих возможностей влиять на происходящее на разной удаленности от себя. Оказалось, что по гендерному признаку различия минимальны. Мужчины чаще женщин отвечают, что в той или иной мере могут повлиять на рабочую ситуацию (67% против 52% среди женщин). Женщины чаще мужчин полагают, что могут влиять на ситуацию в мире (42% против 36% среди мужчин). На остальных уровнях оценки мужчин и женщин сопоставимы.

Возраст респондента на рассматриваемые оценки также не имеет существенно влияния. Население до 50 лет ощущает больший потенциал влиять на ситуацию по месту их работы, нежели те, кому за 50 лет. Старший возраст – 65 лет и выше, в целом хуже оценивает свои возможности влиять на ситуации по всем направлениям, рассматриваемым в исследовании. Молодежь до 30 лет отличается в своих оценках от средних показателей по выборке, – несколько чаще высказывается положительно относительно своей возможности влиять на то, что происходит в мире (46% против 39% по выборке в целом). Население постарше – 31-40 лет – чаще других оценивает свой потенциал влиять на происходящее во дворе/доме (86% против 80% среди всех) (рис. 3).

¹ В рамках исследования были проведены телефонные интервью в период с 1 апреля по 3 мая 2020 года по всероссийской репрезентативной выборке взрослого населения России (старше 18 лет). Выборка составляет 2012 респондентов, статистическая погрешность не превышает 2,5 п.п.



Рис.1 — Как Вы считаете, в какой мере Вы можете повлиять на то, что происходит... % от опрошенных

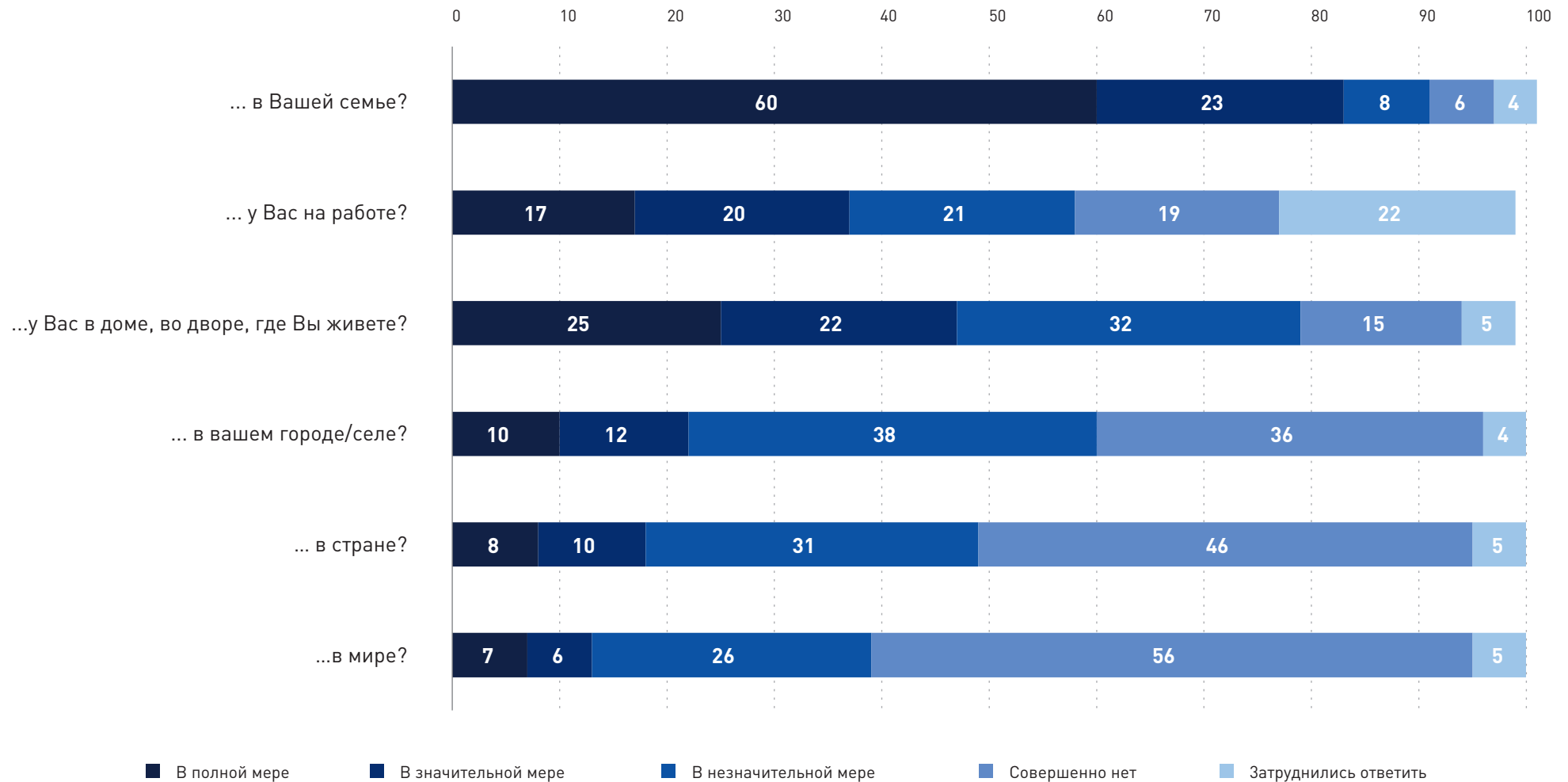


Рис.2 — В какой мере Вы чувствуете ответственность за то, что происходит...? Как Вы считаете, в какой мере Вы можете повлиять на то, что происходит...? % от опрошенных

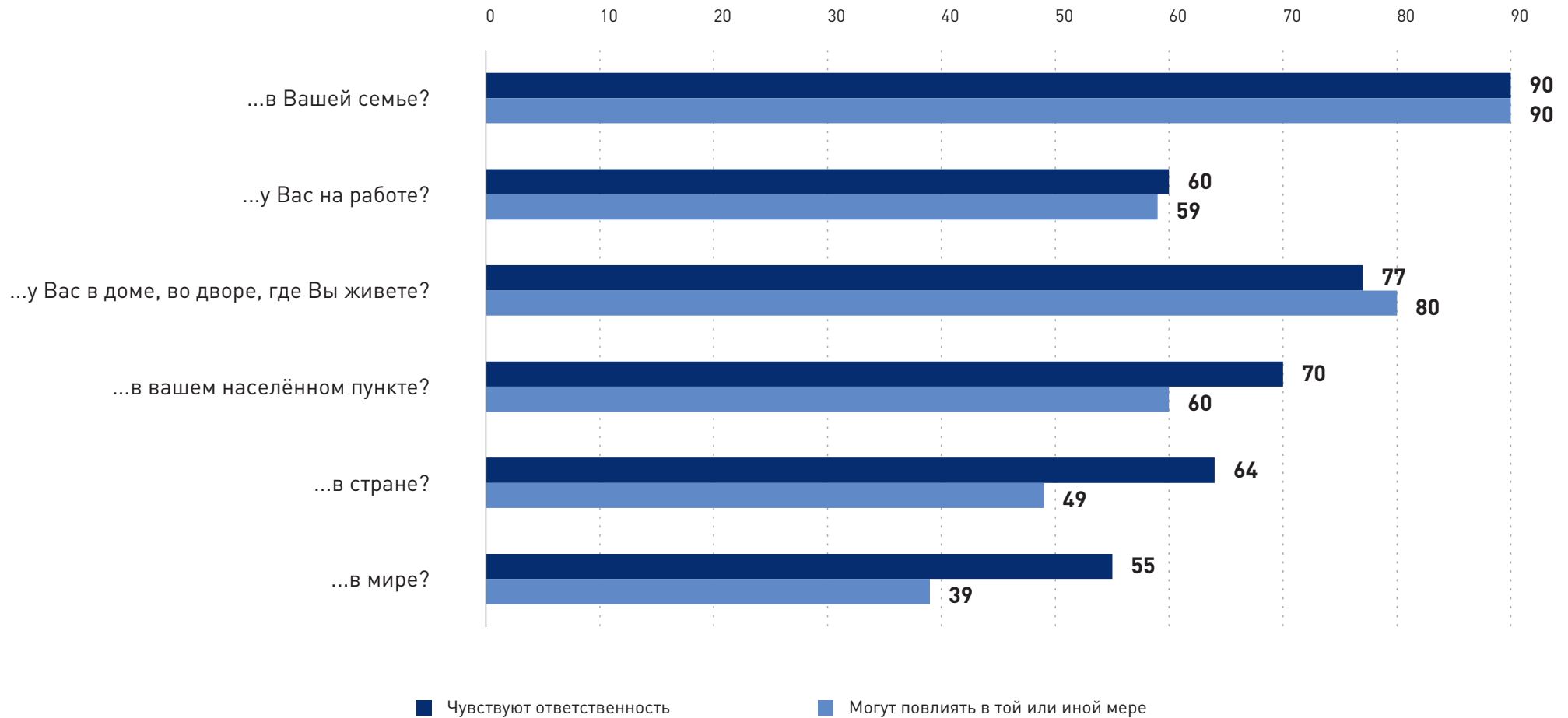
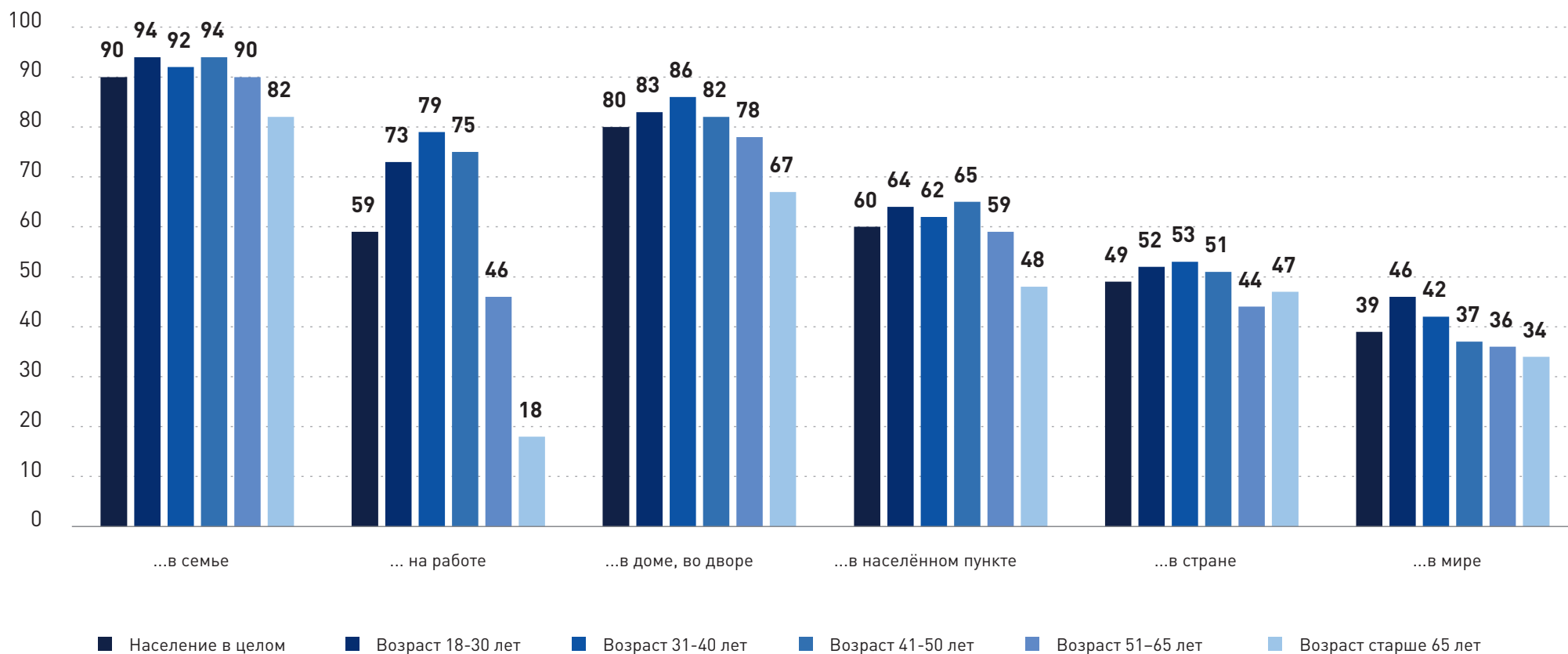


Рис.3 — Могут повлиять в той или иной степени на то, что происходит...



Среди других структурных ресурсов, детерминирующих оценку своего влияния на происходящее вокруг, можно выделить образовательный фактор. Основная тенденция такова, что граждане с неоконченным высшим образованием чаще других считают, что они могут в той или иной мере повлиять на то, что происходит вокруг них на всех дистанциях от работы до ситуации в мире. Обладатели

законченного высшего образования в восприятии своих возможностей в основном не отличаются от всего населения, но также чаще тех, кто пока вуз не закончил, ощущают свой потенциал влиять на ситуацию на работе (70% против 59% среди всех). Оценка своих возможностей оказывать влияние на происходящее связана с родом занятости респондента. Так, малочисленная

когорта руководителей среднего звена в большей мере полагают, что способны влиять на ситуацию в семье (в 100% случаев против 90% среди всех), в населённом пункте (70% против 60% среди всех), в стране (58% против 49% среди всех). Специалисты также высоко оценивают свои ресурсы, но их более выраженный потенциал влияния, нежели среди всех опрошенных, заканчивается на уровне дома/двора. Студенты ощущают чаще, чем в среднем по выборке, возможности своего влияния на уровне города (68% против 60% в среднем).

Рабочие, чаще, чем среднестатистический гражданин, верят в свои возможности влиять на ситуацию в стране (55% против 49% среди всех). А служащие верят в возможность своего влияния на ситуацию в мире (45% против 39% среди всех).

Пенсионеры ожидаемо дают более пессимистичные оценки своих возможностей влиять на всех рассматриваемых уровнях.

Уровень материального положения семьи влияет на распределение ответов. Так, группа граждан с самым низким уровнем дохода (“не хватает денег даже на питание”) – чаще всех остальных групп и среднестатистического гражданина разделяет точку зрения об отсутствии возможностей влиять на ситуации во всех рассматриваемых направлениях, начиная с уровня семьи и заканчивая уровнем города (таблица 4.15). Напротив, с повышением уровня дохода граждане видят больше возможностей своего влияния. Выше среднего влиять на происходящее по всем направлениям ощущают люди с доходом «На квартиру или дом денег хватает» (таблица 1). Респонденты с доходом, позволяющим покупку бытовой техники, выше среднего россиянина оценивают свои возможности на уровне семьи (96% против 90% среди всех) и ситуации в населённом пункте (65% против 60% среди всех).

Таблица 1

Вопрос: «Как Вы считаете, в какой мере Вы можете повлиять на то, что происходит у Вас»
(доля тех, кто сказал, что может повлиять в той или иной степени)

Могут повлиять	Население в целом	Материальное положение семьи					
		Денег не хватает даже на питание	На питание денег хватает, но одежду, обувь купить не можем	На одежду, обувь денег хватает, но крупную бытовую технику купить не можем	На бытовую технику денег хватает, но автомобиль купить не можем	На автомобиль денег хватает, но квартиру или дом купить не можем	На квартиру или дом денег хватает
Доли групп	100	5	19	30	23	9	7
... в Вашей семье?	90	80	86	91	96	95	92
... у Вас на работе?	59	41	45	62	68	74	75

Могут повлиять	Население в целом	Материальное положение семьи					
		Денег не хватает даже на питание	На питание денег хватает, но одежду, обувь купить не можем	На одежду, обувь денег хватает, но крупную бытовую технику купить не можем	На бытовую технику денег хватает, но автомобиль купить не можем	На автомобиль денег хватает, но квартиру или дом купить не можем	На квартиру или дом денег хватает
... у Вас в доме, во дворе, где Вы живете?	80	67	76	82	83	83	86
... в вашем населённом пункте?	60	54	57	58	65	62	72
... в стране?	49	48	46	47	52	54	60
... в мире?	39	38	38	36	41	43	48

Кроме вышеуказанных признаков, влияющих на различия в оценках меры своего влияния, можно отметить другие детерминанты. Причем эти признаки-детерминанты схожи с признаками, определяющими меру ответственности за происходящее: во-первых, готовность помогать людям, находящимся в сложной ситуации в связи с распространением коронавируса. Среди тех, кто готов оказывать помощь таким людям, больше доля осознающих возможности влиять на ситуацию по всем дистанциям (таблица 2).

Во-вторых, это участие в добровольческой деятельности; в-третьих, идентификация с сообществом волонтеров (таблицы 2 и 3). «Опытные» добровольцы и те, кто идентифицирует себя с волонтерами в той или иной мере, чувствуют в себе силы влиять на ситуацию вне зависимости от социальной и пространственной удаленности от себя. Следует отметить, что те, кто убежден в до-

ступности реализации активной гражданской позиции в современной России - быть социально активным гражданином «легко» - чаще своих соотечественников ощущают в себе ресурсы повлиять на ситуацию по всем направлениям.

Таким образом, чем более активную и включенную позицию относительно помощи ближнему, занимает человек, тем больше, по его мнению, шансов повлиять на ситуацию практически на все уровнях.

Что касается такого признака, как локус ответственности, то здесь также можно выделить значимое отличие. Так, люди с исключительно внешним локусом ответственности (материальное положение зависит только от внешних обстоятельств) хуже оценивают возможность влиять на ситуации по всем изучаемым направлениям - начиная с работы и заканчивая ситуацией в мире. Внешний локус ответственности, однако, обратным влиянием не обладает.

Таблица 2

Вопрос: «Как Вы считаете, в какой мере Вы можете повлиять на то, что происходит у Вас»
(доля тех, кто сказал, что может повлиять в той или иной степени)

Могут повлиять	Население в целом	Готовность помогать самоизолирующимся		Опыт волонтерской деятельности	
		Готовы	Не готовы	Приходилось	Не приходилось
Доли групп	100	63	32	39	60
... в Вашей семье?	90	93	86	93	89
... у Вас на работе?	59	65	48	67	54
... у Вас в доме, во дворе, где Вы живете?	80	86	70	87	75
... в вашем населённом пункте?	60	67	47	67	55
... в стране?	49	57	36	55	46
... в мире?	39	46	28	42	37

Таблица 3

Вопрос: «Как Вы считаете, в какой мере Вы можете повлиять на то, что происходит у Вас»
(доля тех, кто сказал, что может повлиять в той или иной степени)

	Население в целом	Волонтерская идентификация		
		Да, считаю	Вроде бы являюсь, но есть сомнения	Нет, не считаю
Доли групп	100	12	7	79
... в Вашей семье?	90	96	91	90
... у Вас на работе?	59	67	72	56
... у Вас в доме, во дворе, где Вы живете?	80	89	92	77

	Население в целом	Волонтерская идентификация		
		Да, считаю	Вроде бы являюсь, но есть сомнения	Нет, не считаю
... в вашем населённом пункте?	60	76	74	56
... в стране?	49	67	60	46
... в мире?	39	58	48	36

Как видим, данные показали, что в основном россияне ощущают свой ресурс влияния на ситуацию на всех социальных и пространственных дистанциях практически в той же мере, что и берут ответственность за них. Оценки респондентами своих возможностей влиять на происходящее в своем доме и дворе, городе, стране по данным на апрель текущего года находятся в диапазоне 39-90%. Положительные оценки своего влияния на происходящее на разных дистанциях чаще отмечаются следующими категориями граждан:

- молодежь до 30 лет
- экономически активные граждане от 31 до 45 лет
- граждане с неоконченным высшим образованием
- граждане с высоким уровнем дохода
- работающие граждане (разные должности)
- опытные волонтеры
- в той или иной степени считающие себя волонтерами
- готовые помогать людям при режиме самоизоляции
- население, которое положительно оценивает возможности быть общественно активным человеком в России

САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН

**ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО:
ТРАНСФОРМАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ
И НОВЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ**

Центр исследований гражданского общества
и некоммерческого сектора
Телицына А.Ю.

Влияние пандемии на деятельность НКО: трансформация стратегических приоритетов и новые управленческие решения

Люди боятся катастроф, вызванных системными и социальными причинами. Коронавирусная инфекция нового типа показала, как жизнь некоммерческих организаций стала зависеть от большого количества институтов, которые от таких потрясений стали неустойчивы.

Однако, как это часто бывает, негативные проявления и отрицательное воздействие сопровождаются положительными последствиями, приносят позитивные изменения. Как использовать это актив, что взять с собой в будущее, когда ограничительные меры отменят, и мир вернется в прежнее состояние?

Оптимизация внутренних процессов

Модель для выживания – адаптация внутренних управленческих процессов. Во время кризиса и неопределенности особенно важна роль лидера. Его способность удержать или создать эффективную команду, умение быстро перестраивать работу коллектива, не вызывая негатива, – ключ к успеху в изменчивой среде. Большинству команд часто не удается реализовать свой потенциал. В кризисной ситуации лидеру нужно предпочесть честность хариз-

ме, что бывает нелегко, особенно во времена сдержанного оптимизма. Наступает время для лидера – привести в хаос высокий смысл. Появляется необходимость в риск менеджменте, и в частности, новое направление для НКО, ранее не имевшее широкого распространения – возможность страхования своей деятельности. Важно, чтобы лидер не только проявлял оптимизм, но и не стеснялся своей уязвимости и признавал серьезность ситуации. Неопределенность выбивает людей из колеи – и в этот момент особенно важно видеть постоянную готовность к общению со стороны спокойного и сосредоточенного руководителя. Люди ждут искреннего диалога и прозрачности. Важно, чтобы и сотрудники, и волонтеры, и благополучатели были в курсе происходящего и не испытывали лишних опасений.

Многие некоммерческие организации признают, что главный актив – люди, и эти люди работают во время пандемии как никогда много. Некоторые живут в маленьких квартирах вдали от своих семей. Другие работают из дома, как и их супруги, а вокруг них бегают дети, требующие внимания. Все это непросто, и все это накладывает отпечаток на работу.

В целом некоммерческие организации довольно стойко пережили период самоизоляции и практически не сократили программную деятельность. Более того, почти половина опрошенных НКО (49%) запускают новые программы и проекты. В трети НКО программная деятельность не претерпела никаких изменений. А 20% НКО запустили новые программы в поддержку борьбы с пандемией¹. Вместе с тем, многим организациям некоммерческого сектора придется оптимизировать процесс расходов на 3-4 кварталы 2020 года. Например, представители РБОО «Центр лечебной педагогики» отмечают, что им пришлось максимально

¹ «НКО и коронавирус: Остаться в живых». Исследование о последствиях пандемии коронавируса для НКО//Филантроп: [сайт]. URL: <https://philanthropy.ru/analysis/2020/06/25/90386/> (дата обращения: 28.06.2020).

сократить расходы, перераспределить расходы по проектам². Воспользовавшись вынужденной паузой в работе региональных центров, фонды смогли «подтянуть» отчётность.

Во время пандемии появился запрос на быстрое и дешёвое получение информации, достаточной для принятия решений и извлечения опыта. Информации, которая поможет улучшить текущую деятельность. Раньше пытались рассмотреть ситуацию со всех сторон, выслушать максимально широкий круг участников. Сейчас – минимизация избыточных, отвлекающих «шумов», стремление выделить самое главное, на чем стоит сфокусироваться «здесь и сейчас».

Стала востребованной «простая» оценка, для понимания, что в новой ситуации НКО действительно делает правильные вещи и помогает нуждающимся³. В меньшей степени есть запрос на оценку социальных результатов и социального эффекта в большей – на оценку потребностей, уточнение логики и модели программы, оценку процесса реализации программы.

Многим некоммерческим организациям удалось сократить расходы, НКО стали больше заниматься изучением потребностей своих благополучателей в период острой фазы распространения коронавирусной инфекции. НКО занялись стратегическим планированием и организационным развитием.

Большую роль в принятии внутренних управленческих решений стали решать коллегиальные органы в НКО (управляющие советы). Например, при возникновении конфликта интересов (если подрядчик – член семьи сотрудника) – его декларируют, и одобряют коллективным органом управления.

² «Центр лечебной педагогики». «Проверили себя на стрессоустойчивость»: как НКО пережили кризис. //Филантроп : [сайт]. URL: <https://philanthropy.ru/analysis/2020/06/25/90391/> (дата обращения: 28.06.2020).

³ Просто, быстро и полезно: как в новом мире меняется оценка в социальной сфере //Теплица социальных технологий : [сайт]. URL: <https://te-st.ru/2020/05/19/evaluation-during-covid/?fbclid=IwAR2xclVc64dKCGwkEEFxi4osmMmvpoclnwftT5rZ2ff4fq6yGYHxRjqqro> (дата обращения 26.06.2020)

⁴ Оценка во время пандемии // Теплица социальных технологий: [сайт]. URL <https://te-st.ru/2020/05/19/evaluation-during-covid/?fbclid=IwAR2xclVc64dKCGwkEEFxi4osmMmvpoclnwftT5rZ2ff4fq6yGYHxRjqqroата> (дата обращения 26.06.2020)

⁵ Тенденции 2020 в КСО // Johnson center: [сайт]. URL: <https://johnsoncenter.org/wp-content/uploads/2020/01/11-Trends-for-2020-Report.pdf> (дата обращения 26.06.2020)

Изменение перспективных направлений деятельности

По какому сценарию идет развитие организации? Вызовы, с которыми сталкивается НКО в период неопределенности COVID-19, углубляют системные проблемы, которые заставляют трансформировать свою деятельность. Для многих уязвимых групп пандемия усилила проблемы, но прежние потребности тоже не исчезли. Соответственно, организации продолжают оказание прежних услуг в том или ином виде. Если ранее была разработана теория изменений, логическая рамка проекта, то нужно ее скорректировать для новой ситуации⁴. Как обеспечить корректное соединение с предыдущими периодами? Как учитывать новые социальные результаты?

У некоммерческих организаций есть миссия, ей надо следовать, как и следовать стратегии, но быть гибче и уметь приспосабливаться. Важный момент – определение приоритетов. Во время пандемии и неустойчивого финансового положения организации необходимо уделять внимание не только оптимизации затрат, но и главным стратегическим задачам. Гибкость – это адаптивность. Мир меняется каждый день, и некоммерческие организации постоянно спрашивают себя, чем они могут помочь свои благополучателям и обществу.

Одним из положительных последствий пандемии для организаций некоммерческого сектора стала переоценка целей и задачи в сфере корпоративной социальной ответственности бизнеса⁵: в частности консолидация усилий инфраструктурных организаций сферы филантропии, вызванная отсутствием стабильного финансирования.

Но и некоммерческие организации корректируют свои планы на пост-ковидное время. Например, в годовом отчете за 2019 год Благотворительного фонда «Со-единение» во вступительном слове руководства говорится о неожиданной ситуации с ковидом и о коррекции планов дальнейшей деятельности⁶.

НКО адаптируются к новым условиям, и кроме основной деятельности появляется все больше новых инициатив, например, направленных на борьбу с домашним насилием, особенно в условиях самоизоляции. В частности, косметический бренд MIXIT запустил акцию, когда пострадавшая женщина под предлогом заказа косметики называет кодовое слово (фиолетовая лента) и сообщение передается в центр «Насилию.нет»⁷. Аналогичные акции были и в других странах. Например, во Франции можно было назвать кодовое слово в аптеке и вызывать полицию. Однако «ни в одной из аптек департамента обращений от жертв насилия не зафиксировано»⁸. Особого спроса не было и в специально организованных пунктах в супермаркетах, куда могли обратиться жертвы домашнего насилия⁹. Тем не менее, хорошо, что эта тема звучит, больше людей осведомлены о проблеме, а значит, жертвы смогут получить поддержку, в том числе от родственников и друзей.

Процесс распределения бюджета влечет расстановку новых приоритетов: на одну сферу деятельности будет идти меньшее количество денег, на другую – большее. Например, вопрос помощи детям с тяжелыми заболеваниями всегда будет стоять достаточно остро. Вместе с тем, могут пострадать проекты, направленные на развитие культурных, спортивных, научных и образовательных сфер.

Организации, которые занимались предоставлением помощи детям, продолжают этим заниматься, но в дистанционном режиме: вести переговоры, общаться с родителями больных детей, организовывать сборы, контролировать расход средств.

Например, как сообщают сотрудники фонда «Добрый-Юг», случившийся кризис заставил собраться и пересмотреть взгляды на источники доходов организации: если ранее фонд продавал изделия инклюзивных мастерских на городских ярмарках, то сейчас планируется разработка интернет-магазина, развитие взаимодействия через социальные сети, проведение онлайн-событий¹⁰. Фонд «Добрый город» сообщает об открытии в рамках одного из проектов канала подкастов, который был назван #силавместе и где ранее можно было узнать новости о провинциальной благотворительности, а сейчас – получить правовую информацию. Наложено оказание прямой гуманитарной помощи, которая ранее не практиковалась. Отказываться от этой практики фонд в дальнейшем не намерен поскольку виден отклик граждан на призыв помогать нуждающимся. Появление альтернативных «стратегической системе управления», основанной на взаимодействии доноров с ключевыми стейкхолдерами, например, доверительное управление (trust-based management) и совещательное управление (participatory grantmaking) тоже возможно будет иметь широкое распространение в пост-ковидное время.

Мир переживает эпохальное событие. Какой будет новая нормальность? Кризис высветил вопиющие недоработки и слабые места в структуре жизнедеятельности некоммерческого сектора. Попытка

⁶ Приветственное слово Руководителя. Годовой отчет БФ «Соединение» //БФ Соединение: [сайт]. URL: https://images.so-edinenie.org/files/ffcd83f3fdf699b830431d0aff0444d08d4ecf864134aac638a46f8fc9e86526.pdf?fbclid=IwAR1NnyX4ySounf4Le4H_g6L8q3zjMUA8y8LDp0tGnaGnZlk-o9cFdStTxzA (дата обращения 27.06.2020)

⁷ «Положите мне в корзину фиолетовую ленту» // Sostav: [сайт]. URL: <https://www.sostav.ru/publication/polozhite-v-moj-zakaz-fioletovuyu-lentu-mixit-nachala-prinimat-zvonki-ot-zhertv-domashnego-nasilija-43632.html>

⁸ Домашнее насилие во время пандемии //Euronews: [сайт]. URL: <https://ru.euronews.com/2020/06/05/is-27-violence-against-women> (дата обращения 26.06.2020)

⁹ Там же

¹⁰ «Проверили себя на стрессоустойчивость» //Филантроп: [сайт]. URL: <https://philanthropy.ru/analysis/2020/06/25/90391/>. (дата обращения: 28.06.2020).

заглянуть в будущее, с позиции участия НКО в процессах создания общественных благ и достойного вклада в преобразование общества, принесла результаты: в будущем успех некоммерческих организаций будет зависеть от корпоративной культуры, от сотрудников и от того, как поведут себя лидеры в этот поворотный момент. Сотрудники и общество смотрят на НКО и хотят знать, как организация выдерживает давление кризиса. За что она борется? Когда ограничительные меры и пандемия кончатся, будущее будет зависеть именно от ответов на эти вопросы.

Раньше мы говорили о том, что технологии «убили расстояния», — но сегодня границы вернулись, а людей все больше интересует то, что можно потрогать и почувствовать, то, что их окружает. Представления о глобализации изменились: важен обмен опытом по восстановлению деятельности, устранению последствий пандемии, а также обсуждение путей стабилизации. Чтобы найти точки опоры в текущей ситуации и обозначить дальнейшие перспективы укрепления позиций организаций некоммерческого сектора, необходимо воспользоваться существующими наработками, обогатить их опытом работы в период пандемии, и вступить в посткризисный мир с актуальной повесткой дня и конкретным планом действий.

САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН

ВОЛОНТЕРСТВО И ВЗАИМОПОМОЩЬ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ В ИТАЛИИ И РОССИИ

Научно-учебная лаборатория междисциплинарных исследований некоммерческого сектора
Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора
Мерсиянов П.В., Галолу Н.К.

Волонтерство и взаимопомощь во время пандемии в Италии и России

Как помогают людям в России и Италии: волонтерство и взаимопомощь во время пандемии коронавируса.

И россияне, и итальянцы о волонтерстве знают не понаслышке. И раньше, до борьбы с коронавирусом, многие занимались волонтерством, но новые обстоятельства заставили волонтеров по-новому организоваться, больше думать о безопасности своей и тех, кому они помогают, о слаженности своих действий.

Появилось много людей, нуждающихся в их помощи, что накладывает дополнительную ответственность. Пожилые люди не могут выйти из дома за лекарствами и продуктами, не могут выгулять собаку, а порой им даже не с кем поговорить, получить моральную поддержку. На помощь приходят волонтеры. Для поддержки пожилых людей, оказавшихся в ситуации полной изоляции, появились онлайн-волонтеры, которые могут курировать одиноких пожилых людей и дома престарелых, общаясь по скайпу и другим видеозвонкам¹. Появилось движение волонтеров по выгулу домашних

питомцев пожилых людей и людей с хроническими заболеваниями². В Италии католические приходы и добровольцы доставляют еду для пожилых и находящихся в изоляции людей³.

В целом, как в России, так и в Италии волонтеры решают схожие задачи: помогают в снабжении людей из групп риска продуктами и лекарствами, помогают в медицинских учреждениях, оказывают эмоциональную поддержку тем, кто находится в состоянии тревоги, а также оказывают юридическую помощь пострадавшим от COVID-19 и членам их семей.

Возникшая экстремальная ситуация – это возможность для профессионалов разных сфер оказаться полезными обществу в качестве добровольцев, безвозмездно помогая людям и внося свой вклад в борьбу с распространением инфекции. Так, в России около 150 добровольцев-профессиональных переводчиков работают над переводами исследований, протоколов лечения и гайдов по коронавирусной инфекции COVID-19, помогая отечественным врачам быть в курсе медицинских новостей со всего мира⁴. Консультации от волонтеров-психологов поддерживают врачей в условиях многократно возросшей психологической нагрузки⁵. Добровольцы-психологи также работают с людьми, испытывающими повышенную тревожность и панику в связи с эпидемией коронавируса и вынужденной изоляцией⁶. На призывы итальянских властей о

¹ Онлайн-помощь. Мероприятия регионального волонтерского штаба Москвы // Добро URL: <https://new.dobro.ru/vacancy/10000066> (дата обращения: 23.05.2020); Как помочь пожилым людям во время карантина? // Старость в радость URL: <https://starikam.org/news/kak-pomoch-pozhilym-lyudyam-vo-vremya-karantina/> (дата обращения: 23.05.2020).

² Забота о питомцах // Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы URL: <https://ya-doma.ru/dogs/> (дата обращения: 11.05.2020); В Екатеринбурге волонтеры выгуливают животных за изолированных хозяев // Свердловское областное телевидение URL: <https://www.obltv.ru/news/society/v-ekaterinburge-volontyery-vygulivayut-zhivotnykh-za-izolirovannykh-khozyaev/> (дата обращения: 13.05.2020).

³ Coronavirus in Italy: Solidarity in the time of disease. – Deutsche Welle. URL: <https://www.dw.com/en/coronavirus-in-italy-solidarity-in-the-time-of-disease/a-52823023> (дата обращения: 25.05.2020).

⁴ Волонтеры — медикам: переводчики и психологи в борьбе с коронавирусом // РИА новости URL: <https://ria.ru/20200325/1569098770.html> (дата обращения: 25.05.2020).

⁵ Там же.

⁶ Красноярские психологи бесплатно консультируют не справляющихся со стрессом горожан // Агентство социальной информации URL: <https://www.asi.org.ru/news/2020/03/30/regions-krsk-goryachaya-liniya/> (дата обращения: 23.05.2020).

помощи откликнулись около 8 тыс. врачей, готовых работать на передовой в борьбе с COVID-19⁷.

Волонтеры помогают разным группам населения, которые и раньше находились в уязвимом положении. Так, волонтеры благотворительной организации «Община Святого Эгидия» в Москве делают антисептик для бездомных людей, а также раздают перчатки, маски и обучают правилам поведения во время пандемии⁸. Благотворительный фонд «Ночлежка» призывает оставлять на улицах пакеты с продуктами и средствами гигиены для бездомных⁹. В Италии добровольцы оказывают содействие в решении проблемы временного жилья для медработников, которым требуется изоляция, здесь в этот процесс включаются и церковные общины¹⁰.

Возникают разнообразные инициативы взаимопомощи – чаты конкретного подъезда, дома, двора, выстраивающие цепочки взаимопомощи, закупки защитных средств для врачей и медперсонала больниц. Соседи предлагают помощь друг другу в бытовых действиях: сходить за продуктами, выгулять собаку, посидеть с детьми, пообщаться¹¹. Кроме этого, группы людей иницируют пошив масок для безвозмездной передачи нуждающимся – обычным людям и медицинским работникам¹².

Другим ярким проявлением самоорганизации общества является проведение флешмобов, которые чаще всего преследуют цель – привлечь внимание к проблеме. Так, в Италии 13 марта стартовал звуковой флешмоб “sonogo”, который, по сути дела, объединил всех жителей Италии с севера на юг. «Давайте откроем окна, выйдем на балконы и сыграем вместе, хотя мы далеко». По всей стране призывали «спеть песню или сыграть дома любую мелодию, потому что музыка – лучшее лекарство для лечения души, и в это время мы нуждаемся в ней»¹³. Инициатива, начатая некоторыми группами в Facebook, вызвала энтузиазм многих пользователей. Каждый желающий житель Италии мог принять участие.

В России на День Победы 9 мая жители страны исполняли песню «День Победы» со своих балконов. Соотечественники выходили на свои балконы, поскольку массовые скопления людей запрещены из-за коронавируса. Это тоже своего рода флешмоб. Кроме того, в России спортсмены записали видеоролик, в котором каждый из них тщательно моет руки и предлагает другим следовать их примеру (#Мойрукичеллендж)¹⁴. Акция «Чистое искусство» арт-кластера Таврида была направлена на создание позитивного контента и приглашала желающих принять участие в флешмо-

⁷ Nearly 8000 Doctors Volunteer for Italy's Coronavirus Task Force. URL: <https://www.thelocal.it/20200323/nearly-8000-doctors-volunteer-for-italy-coronavirus-task-force> (дата обращения: 25.05.2020).

⁸ Facebook URL: <https://www.facebook.com/svetlana.fain/posts/10215395670197301> (дата обращения: 15.05.2020).

⁹ Ночлежка призывает жителей городов помочь бездомным // Благотворительная организация «Ночлежка» URL: https://homeless.ru/news/nochlezhka_prizyvaet_zhiteley_gorodov_potoch_bezdomnym/ (дата обращения: 15.05.2020).

¹⁰ Coronavirus in Italy: Solidarity in the time of disease. – Deutsche Welle. URL: <https://www.dw.com/en/coronavirus-in-italy-solidarity-in-the-time-of-disease/a-52823023> (дата обращения: 25.05.2020).

¹¹ Facebook URL: <https://www.facebook.com/victoria.ivlevayorke/posts/10158191340970987> (дата обращения: 25.05.2020).

¹² Пожилые мастерицы НКО «Волга-Дон» шьют гриппозные маски // ДОБРОЕ ДЕЛО Региональный общественный фонд помощи престарелым URL: <http://dobroedelo.org/new/pozhilye-mastericy-nko-volga-don-shyut-grippozyne-maski/> (дата обращения: 25.05.2020).

¹³ Covid-19, tutta Italia si unisce oggi con il flashmob sonoro: musica e canzoni sui balconi continua su. URL: <https://www.fanpage.it/attualita/coronavirus-tutta-italia-si-unisce-con-il-flashmob-sonoro-musica-e-canzoni-sui-balconi/> (дата обращения: 26.05.2020)

¹⁴ Мойрукичеллендж от “Торпедо” // youtube.ru URL: <https://youtu.be/hWvJDBSH2bs> (дата обращения: 23.05.2020).

бе: записать видео-инструкцию о мытье рук и выложить в ленту соцсетей¹⁵. Программист с ДЦП И. Бакаидов запустил флешмоб #амывсегдадома о людях с ограниченными возможностями здоровья, которые «живут в состоянии карантина» и вынуждены сидеть дома. Он призвал людей с инвалидностью делиться историями об изоляции из-за недоступной среды и сервисов¹⁶.

При этом объединяются не только граждане, но и крупные организации, например, 17 российских телеканалов записали видеообращение, призывая зрителей поддерживать режим самоизоляции: «не важно, что ты смотришь – только оставайся дома»¹⁷. В Италии 20 Марта 2020 г. в 11 часов утра национальные вещатели по всей стране и все местные радиостанции транслировали Национальный гимн Италии и все песни, которые вошли в историю итальянской музыки (например, «Azzurro» Андриано Челентано и «Nel blu, dipinto di blu»). К этому виртуальному хору присоединилось также Радио Ватикана. Жителям страны просто нужно было настроиться на свою любимую радиостанцию, включить громкость, открыть окно или выйти на балкон, чтобы все могли спеть вместе, в унисон, по всему полуострову. По окончании радиопередачи все корабли ВМФ в разных национальных портах звучали бортовые сирены одновременно. Это первый раз, когда все итальянские вещатели объединились друг с другом для единой передачи, таким образом, идеально участвуя в волне солидарности, поднятой кризисом коронавируса¹⁸.

¹⁵ Акция «Чистое искусство» // Арт-кластер «Таврида» URL: https://vk.com/wall-89840945_55954 (дата обращения: 23.05.2020).

¹⁶ Российские НКО начали акцию #еслинебудетфондов // Агентство социальной информации URL: <https://www.asi.org.ru/news/2020/03/30/rossijskie-nko-zapustili-aksiyu-eslinebudetfondov/> (дата обращения: 25.05.2020).

¹⁷ «Главное — оставайся дома»: телеканалы записали общий ролик, в котором «Россия 1» предложила смотреть ТНТ, а СТС — НТВ // TJ URL: <https://tjournal.ru/news/154501-glavnoe-ostavaysya-doma-telekanaly-zapisali-obshchiy-rolik-v-kotorom-rossiya-1-predlozhila-smotret-tnt-a-sts-ntv?comment=3236737> (дата обращения: 25.05.2020).

¹⁸ La Radio per l'Italia, tutti uniti per il flashmob in modulazione di frequenza // URL: https://www.repubblica.it/spettacoli/musica/2020/03/17/news/la_radio_per_l_italia_tutti_uniti_per_il_flashmob_in_modulazione_di_frequenza-251522918/ (дата обращения: 26.05.2020).

Таким образом, практики волонтерства и взаимопомощи являются очень схожими в двух странах – России и Италии. Мы будем теперь наблюдать за тем, как волонтеры и обычные люди, готовые оказать помощь нуждающимся, будут вносить свой вклад в преодоление последствий распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. И что объединяет волонтеров двух стран – это главный принцип работы волонтера: не проходить мимо чужой беды.

САМООРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАН

**ДОБРОВОЛЬЧЕСТВО В ИСТОРИИ РОССИИ:
СФЕРЫ ПРИЛОЖЕНИЯ ТРУДА**

Центр исследований гражданского общества
и некоммерческого сектора
Туманова А.С.

Добровольчество в истории России: сферы приложения труда

Добровольчество является одним из способов решения социальных проблем, при чем не только в наши дни, но в истории России. В данной статье рассмотрено развитие добровольчества в дореволюционной России. В этот период такие понятия, как «добровольчество» или «волонтерство», не были в употреблении. Однако практики добровольного участия, которые можно так назвать современными понятиями, существовали, и при их описании мы будем использовать оба термина. В то время происходило формирование гражданского общества, а ключевым его институтом выступали общественные организации. В общественных организациях активно трудились добровольцы. Акцент в настоящей главе сделан на работе волонтеров в общественных организациях. Показано, как осуществлялась волонтерская деятельность общественными активистами, каковы были направления волонтерской работы, а также какие категории населения активно в этом участвовали.

Добровольчество – социокультурное явление, имеющее в нашей стране вполне глубокие исторические корни. Возникновение в России первых общественных организаций – добровольных, самоуправляющихся и надлежащим образом оформленных объединений, избравших предметом своей деятельности образование, науку, искусство, медицину, социальное обеспечение и др., – отнеслось ко времени правления Екатерины II. По мнению ряда российских и зарубежных историков, добровольные общества в

России стали устойчивым заметным явлением общественной жизни со второй половины XIX столетия – времени либеральных реформ Александра II, когда обществу были делегированы широкие полномочия в области местного самоуправления, был упрощен порядок открытия общественных организаций. Периодом активного, почти бурного развития самых различных добровольных объединений, попыток энергичного участия таких организаций в решении разнообразных общественных проблем того исторического времени стало в дореволюционной России начало XX века¹. Деятельность добровольных, самоуправляющихся и надлежащим образом оформленных объединений в избранных ими сферах общественной жизни, таких как упомянутые выше просвещение, наука, а также взаимопомощь, благотворительность и другие сферы непромышленного и некоммерческого характера, предполагала наличие в российском дореволюционном социуме слоя волонтеров, готовых безвозмездным трудом содействовать реализации целей и задач этих ассоциаций. Феномен добровольчества настолько тесно сопряжен с феноменом общественных организаций, также именуемых «добровольными», что отделить одно от другого крайне сложно. Деятельность общественных организаций традиционно базировалась на труде добровольцев или волонтеров, как их иначе можно было бы назвать современным языком. Данное явление было чрезвычайно распространено в истории общественной самодеятельности дореволюционной России. Рассмотрим некоторые наиболее значимые сферы приложения труда добровольцев при решении острых и значимых общественных проблем того времени, в том числе при борьбе с голодом, бедностью и др.

¹ См., например: Туманова А.С. Добровольные ассоциации императорской России и их роль в формировании культуры общественной самоорганизации // СОТИС – социальные технологии, исследования. 2009. № 2. – С. 44–57; Самоорганизация российской общественности в последней трети XVIII – начале XX в. / Рук.: А.С. Туманова; отв. ред.: А.С. Туманова. М.: РОССПЭН, 2011; Бредли Дж. Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России // Общественные науки и современность. – 1994. № 5; Хильдермайер М. Общество и общественность на закате царской империи. Некоторые размышления о новых проблемах и методах // Страницы российской истории. Проблемы, события, люди. Сборник статей в честь Бориса Васильевича Ананьича. – СПб., 2003. – С. 218.

Усилия добровольцев в деле борьбы с голодом

Феномен добровольчества (волонтерства) был наиболее значим в благотворительных обществах. При этом потребность в волонтерах возрастала тогда, когда добровольные ассоциации участвовали в организации крупных акций. Так, в начале 1890-х годов общественность пришла на помощь власти в деле борьбы с голодом 1891 г. и ликвидации его последствий. В организацию помощи голодающим крестьянам включились деятели местного самоуправления и добровольных организаций самого разного профиля, люди различного социального и имущественного положения. Помощь голодающим оказывалась в форме сбора продовольствия и денежных средств, путем организации столовых, школ, больниц.

Поддержка голодающего населения страны нередко осуществлялась путем организации общественных работ, которые устраивались Попечительством о трудовой помощи и Российским обществом Красного Креста (РОКК). В первые годы существования РОКК не выходило за рамки своих непосредственных задач по оказанию помощи на войне: РОКК имело санитарные поезда и суда, лазареты, готовило медицинские кадры и санитарный персонал. Однако вскоре эта организация, заручившись обильными пожертвованиями, расширила сферу своей работы, включив помощь пострадавшим от стихийных бедствий: голода, эпидемий, пожаров, наводнений и землетрясений. В мирное время РОКК уделяло большое внимание сбору пожертвований для пострадавших в ходе стихийных бедствий, закупке хлеба в урожайных губерниях, созданию столовых, ночлежных домов и приютов для детей, организации общественных работ. РОКК неоднократно оказывала помощь переселенцам, пострадавшим от неурожая. Особенно значительна была помощь, оказанная Обществом Красного Кре-

ста в деле ликвидации последствий голода 1891–92 гг., 1898 г. и 1906–1907 гг., а также холерной эпидемии 1892–1893 гг. Во время голода 1891–92 г. под эгидой Красного Креста действовало 1798 попечительств (22 губернских, 145 уездных, 1279 участковых, 352 сельских). Они организовали 3,4 тыс. учреждений помощи голодающему населению (столовые, чайные, пекарни, приюты, ночлежные дома), которые охватили 217 тыс. человек².

В 1899 г. Попечительство предприняло первый опыт оказания трудовой помощи населению, пострадавшему от неурожая. В Поволжье были командированы два отряда, организовавшие общественные работы, оказавшие помощь кустарям и устроившие в ряде мест ясли для детей. Опыт организации труда, успешно внедренный Попечительством в центре России, был затем апробирован в южных губерниях и в Сибири. В годы первой русской революции правительство выделило Попечительству солидную денежную субсидию на организацию общественных работ в пострадавших от неурожая губерниях. На эти цели за период с конца 1905 г. по 1 января 1907 г. было затрачено более 2 млн руб. К 1 октября 1907 г. средства Попечительства о трудовой помощи составляли более 1,4 млн руб.³

Общественные работы под эгидой Попечительства о трудовой помощи и Общества Красного Креста были эффективными, если к их организации и планированию привлекали волонтеров. Как правило, волонтеры рекрутировались из числа крестьян, знакомых с местными нуждами и проблемами. Общественные работы проводились в период, свободный от посевной и уборочной страды. Создавались жизненно необходимые для населения сооружения, заработок за их возведение выплачивался разумно и своевременно, параллельно с общественными работами оказывались другие виды трудовой помощи.

² Максимов Е.Д. Очерк истории развития и современного положения общественного призрения в России // Общественное и частное призрение в России. – СПб., 1907. – С. 40.

³ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб., 1908. – С. 524.

Особенностью общественных работ было привлечение на должности распорядителей грамотных и смекалистых крестьян, старост, людей, знакомых со строительством и учетом. При этом отмечался рост самосознания и ответственности волонтеров, участвующих в общественных работах. Многие из них вступали в общества трезвости и кардинально меняли свой образ жизни, проникаясь новыми ценностями.

Роль добровольцев была наиболее зримой в кампании по борьбе с голодом, развернувшейся в России в 1911–1912 гг. Голод 1911 г. охватил 25 губерний Приволжья и Приуралья, а также значительную часть Западной Сибири. Тогда было потеряно от 65 до 86% хлеба. Для поддержки населения регионов, пострадавших от неурожая, создавались благотворительные общества. Эти организации специализировались на оказании продовольственной и иной благотворительной помощи. О небывалом доселе размахе общественных работ свидетельствуют следующие данные: в 12 тыс. селений были разработаны планы мероприятий, включавшие меры по защите и охране природы, эти меры были спроектированы заранее, в работах участвовало более миллиона добровольцев, расходы на их проведение составили порядка 50 млн руб.⁴ Благодаря волонтерам, участвовавшим в организации и проведении общественных работ, сельские жители получали необходимые им агротехнические знания, учились грамоте, бережному и рачительному отношению к окружающей среде, грамотному пользованию ее ресурсами. В работах в качестве добровольцев приняли участие крестьяне бедствующих губерний, а также сельская интеллигенция: врачи, учителя и др. Организацией труда местных крестьян занимались сельские общества.

Добровольчество в учреждениях трудовой помощи

Существенный опыт организации общественных работ при участии добровольцев имелся в крупных городах. Так, в Москве в таких работах обычно участвовали обитатели городских учреждений трудовой помощи: домов трудолюбия и работного дома. Под присмотром надзирателя и вольнонаемных десятников, которые были добровольцами, несколько сот рабочих отправлялись на общественные работы. Заказы на проведение работ поступали от Московской городской управы и от частных лиц. Формы и виды труда, к которому волонтеры привлекали обитателей учреждений трудовой помощи, были традиционными. Это были асфальтовые и бетонные работы по благоустройству городских дорог, реставрации и строительству стен, расчистке строительных площадок и др. Отряжались партии рабочих для уборки нечистот на свалках. По городским заказам под надзором волонтеров производили очистку улиц и площадей, уборку мусора и снежных завалов⁵.

Наряду с общественными работами Российскому обществу Красного Креста, а также Попечительству о домах трудолюбия и работных домах приходилось оказывать другие виды помощи. Для наиболее пострадавшего населения сёл покупали в долг продукты (как правило, картофель, хлеб и капусту), с помощью добровольцев-учительниц открывали при школах столовые для детей. В благотворительных обществах в качестве волонтеров работали дворяне, купцы, представители духовенства, известные в обществе своими занятиями благотворительностью.

Добровольцы в городских попечительствах о бедных

Волонтерское участие было заметным также в деятельности участковых попечительств о бедных – организаций, призванных оказывать помощь неимущим внутри городских районов. В пер-

⁴ Бадя Л.В. Отечественный опыт преодоления бедности методами трудовой помощи (XVIII – начало XX в.). М., 2008. – С. 101.

⁵ Московский работный дом в 1904 году // Трудовая помощь. – 1906. № 2. – С. 223; Московский дом трудолюбия и работный дом в 1905 году // Трудовая помощь. – 1906. № 10. – С. 743–745.

вую очередь такие организации были основаны в Москве. План организации и действий попечительств в Москве был одобрен Московской городской думой, ею избирался и руководящий состав. Попечительства учреждались из лиц, высказавших желание содействовать делу призрения бедных денежными пособиями или личным трудом (волонтёры). Деятельность волонтёров выражалась в сборе пожертвований, посещении бедных, уходе за больными и др. Положив в основу своей работы принципы децентрализации и индивидуализации помощи, попечительства делили город на участки, выдавали горожанам денежные пособия, одежду, топливо, устраивали дома для престарелых и детские приюты и т.п. Попечительства вели учет нуждающихся, для чего составляли особые перечни, на основании которых городские управы готовили общий свод, рассылаемый во все благотворительные учреждения города⁶.

В 1899 г. Министерство внутренних дел рекомендовало открывать подобные учреждения в других городах. Попечительства были открыты тогда в Харькове, Саратове, Пензе, Туле, Ставрополе и др. В столице Российской империи Санкт-Петербурге система участковых попечительств о бедных была создана в 1907 г. И везде участие волонтёров было весьма зримым и ощутимым. Благодаря им стала возможна деятельность участковых попечительств по индивидуализации и дифференциации помощи, учету реальных потребностей местного населения в ней. Волонтёры участвовали в опросах неимущего населения городов, они фиксировали степень задействованности неимущих благотворительной помощью и др. Городские участковые попечительства о бедных являлись эффективным способом организации муниципального общественного содействия неимущим⁷.

Волонтёрское участие являлось неотъемлемым элементом в деятельности благотворительных организаций в рамках Русской православной церкви – приходских попечительств при православных церквях и церковных братствах. С 1868 до 1900 г. число этих организаций возросло с 5,3 до 18,6 тыс.⁸

Феномен женского добровольчества

Функции добровольцев в общественных организациях дореволюционной России нередко выполняли женщины. Женщины-добровольцы активно работали в обществах взаимопомощи, использовали эти ассоциации для защиты своих интересов – как профессионального плана, так и материальных. Создание обществ взаимопомощи учителей, врачей, служащих, портних и др. приобрело в 1890–1900 гг. характер общественного движения. Такие организации стали учреждаться повсеместно, причем наибольшее распространение получили общества народных учителей. В деятельности этих организаций роль женщин-волонтёров была весьма заметной.

Кто были добровольцы и какие возможности предоставляло добровольчество в социуме

Следует отметить, что персональный состав волонтёров в обществах определялся содержанием и направленностью их деятельности. Волонтёрами являлись, как правило, люди, близкие по своей профессии и роду деятельности к содержанию деятельности общественных ассоциаций. Так, влияние волонтёров из числа учителей было наиболее заметным в просветительских организациях и профессиональных обществах взаимопомощи. Волонтёры из числа творческой интеллигенции (актеры, художники, музыканты

⁶ Максимов Е. Городское общественное управление в деле помощи бедным. – СПб., 1905.

⁷ Lindenmeyer A. A Russian Experiment in Voluntarism: The Municipal Guardianships of the Poor, 1894–1914 // Jahrbucher fur Geschichte Osteuropas. – 1982. No. 30. – P. 431.

⁸ Щапов Я.Н. Благотворительность в дореволюционной России: национальный опыт и вклад в цивилизацию // Россия в XX веке: Историки мира спорят. – М., 1994. – С. 86.

и др.) проявляли себя наиболее ярко в обществах культурно-досугового профиля. В общем и целом, общественная активность волонтеров из числа интеллигенции была наиболее высокой в социально-культурной сфере, где способности и стремления образованной общественности органично сочетались с конкретными социальными нуждами и потребностями горожан. Деятельность по развитию образования, научных и эстетических знаний населения способствовала самовыражению интеллигенции, ее профессиональному совершенствованию.

Социальная активность была характерной чертой российской интеллигенции, выступавшей идейным вдохновителем целого ряда общественных движений, политических партий, определявшей направления развития отечественной культуры. Говоря о мотивах общественной деятельности интеллигенции, следует заметить, что интерес к общему делу, стремление к самоотверженному служению своему народу всегда было присуще лучшей ее части. Потребность интеллигенции в самовыражении в рамках добровольных ассоциаций была порождена системой ценностей «образованного сословия», такими ее чертами, как постоянная интеллектуальная вовлеченность в глобальные «вечные» проблемы и их обсуждение, интерес к русской общественной жизни и обеспокоенность ее злободневными вопросами⁹. Объяснялась она также особенностями русского национального характера, его общительностью, открытостью помыслов и чувств по отношению к окружающим. Размышляя об умонастроении русского интеллигента той эпохи, современный историк культуры Б.Ф. Егоров усматривает в нем «меньше прагматики и корысти, чем у западного специалиста, и больше романтического желания обсуждать все мировые проблемы, явления мировой культуры, способы преобразования родной страны»¹⁰.

Как социальную группу, не принадлежавшую к определенному сословию и стремившуюся представить себя выразителем интересов и чаяний разных категорий населения, интеллигенцию отличал широкий спектр форм и направлений работы. «Образованный класс» занимался самыми разными вопросами, начиная от благоустройства городов и заканчивая попечением о развитии образования, здравоохранения и культуры.

Благодаря усилиям волонтеров-интеллигентов в рамках добровольных общественных организаций в России возникла широкая сеть внешкольных образовательных учреждений – библиотек и книжных складов, снабжавших население популярными изданиями для народа, воскресных школ и общеобразовательных курсов для рабочих, широко проводились общедоступные лекции, чтения и беседы. Внося важные коррективы в существующую систему народного образования, общественность делала ее более творческой, мобильной, способной полнее отвечать требованиям современной жизни. Одним из главных побудительных мотивов ее деятельности явилось стремление устранить недостатки и пробелы официального образования и использовать возможности, заложенные в системе негосударственного просвещения. Для русской интеллигенции 1880–90-х гг. было характерно увлечение так называемой теорией малых дел, признававшей естественной для интеллигенции роль хранителя и распорядителя культуры. Интеллигенты-врачи считали себя обязанными лечить народ, интеллигенты-учителя – дать образование новым поколениям и т.п.

Участие различных групп населения в общественных объединениях России в качестве волонтеров зависело от целого ряда факторов экономического, социокультурного и психологического порядка: материальной обеспеченности, образования, социального статуса данной группы. Однако все они имели определенное

⁹ Романовская Т.Б. Озарения и основания: русский интеллигент как визионер и как профессионал // Русская интеллигенция. История и судьба. – М., 1999. – С.216.

¹⁰ Егоров Б.Ф. Русские кружки // Из истории русской культуры. Т. V (XIX век). – М., 1996. – С.507.

образование (как правило, среднее и начальное) и постоянный заработок, необходимый для работы на общественных началах. Как известно, волонтерский труд не оплачивался. Многие из них приобрели деловые навыки общественно-полезной и конструктивной деятельности в ходе работы в органах местного самоуправления. Некоторые являлись членами политических партий, преимущественно либеральной направленности.

Характеризуя мотивацию волонтеров в рамках неполитических общественных организаций дореволюционной России, следует отметить, что волонтеры руководствовались не только альтруистскими устремлениями. Они нередко начинали работать с целью приобретения опыта и каких-либо специальных знаний и навыков, в также установления личных контактов (к примеру, в рамках научных и просветительских обществ). Нередко волонтерская деятельность открывала перспективы для последующей оплачиваемой работы в составе правлений добровольных обществ. Участие в обществах в качестве волонтеров давало определенные преимущества. Так, волонтеры профессиональных обществ могли пользоваться их избами-читальнями и медицинскими заведениями. Волонтеры в общественных собраниях (клубах) имели возможность использовать их библиотеки, читальни, пользоваться развлечениями на льготных условиях. Волонтеры, трудившиеся в научных обществах, могли посещать их заседания и участвовать в научных опытах и экспериментах.

Пробуя себя в качестве волонтеров, люди получали возможность зарекомендовать себя с лучшей стороны, попробовать себя в организации новой работы и определиться с нею. Волонтерский труд был значимым ресурсом для деятельности добровольных общественных организаций России.

ПСИХОЛОГИЯ

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО: ТРАНСФОРМАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ И НОВЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

Департамент психологии: кафедра психоанализа
и бизнес-консультирования,
Международная лаборатория социальной нейробиологии
Евдокименко А.С., Стрижова Е.А.,
Терехова Е.С., Караськова А.В.

Дистанционная лояльность: новая реальность

Эпидемиологическая обстановка, связанная с распространением коронавируса Covid-19, стала причиной значительного увеличения количества сотрудников, переведенных в условия дистанционной работы по всему миру.

Опыт повсеместного и резкого перехода в формат удаленной работы стал уникальным как для многих сотрудников, так и для их работодателей. Они столкнулись с множеством трудностей, сопряженных с изменением условий работы, и были вынуждены находить новые способы выстраивать привычные рабочие процессы¹.

Особенности осуществления удаленной работы и способов дистанционного управления сотрудниками стали актуальными темами, интересующими работодателей и специалистов по персоналу. Многие тематические платформы выпустили пособия с рекомендациями по ведению работы из дома и провели исследования удовлетворенности таким форматом работы¹.

Несмотря на то, что только 22% россиян устраивают условия удаленной работы, многие компании, оценив опыт организации дистанционной работы, рассматривают возможность перевода части сотрудников в данный формат на постоянных условиях¹.

Согласно данным портала Deloitte, основными трудностями, с которыми сталкиваются сотрудники, работая из дома, могут являться:

- отсутствие обустроенного рабочего места,
- отвлекающие факторы (другие члены семьи, дети, домашние животные),
- недостаток личного общения с коллегами,

- технические трудности,
- усталость от постоянной работы за экраном компьютера,
- отсутствие возможности прямого общения между членами команды,
- смешение границ личной жизни и работы².

Тем не менее, несмотря на возможное наличие факторов, влияющих на эффективность работы из дома, сами сотрудники оценивают свою продуктивность в условиях удаленной работы как «значительно более продуктивную» (22%), «более продуктивную» (19%) и «такую же продуктивную» (31%), как и при условиях работы в офисе³. Эти данные поддерживают исследования Harvard Business School, согласно которым сотрудники дистанционного формата на 4,4% продуктивнее своих коллег⁶.

Другие данные, основанные на опросе работодателей, сообщают, что 72% опрошенных удовлетворены качеством работы сотрудников, перешедших на удаленный формат работы в связи с эпидемиологической обстановкой в России⁴, при этом 43% привлекает возможность найма сотрудников вне зависимости от места его проживания, а 35% - оптимизация фонда оплаты труда и организации рабочих помещений.

Основными опасениями российских работодателей являются возможные снижение мотивации и вовлеченности (опасаются 22% опрошенных) и лояльности к компании (22%) у сотрудников.

Однако, согласно исследованию портала Mckinsey, дистанционные работники отмечают больше положительных особенностей своей деятельности, более вовлечены и имеют более высокие уровни

¹ <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/376574670.pdf>

² <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/human-capital/Remote-Collaboration-COVID-19.pdf>

³ <https://www2.deloitte.com/ch/en/pages/human-capital/articles/how-covid-19-contributes-to-a-long-term-boost-in-remote-working.html#>

⁴ https://kapital-rus.ru/articles/article/distanciya_ot_koronavirusa_na_chno_gotovy_rossiiskie_rabotodateli_radi_zdor/

общего благополучия по сравнению не-дистанционными работниками⁵. Вовлеченность сотрудников выражается в наличии более сильной эмоциональной вовлеченности в жизнь организации и готовности выполнять больший объем работы, чем требуется формально.

Так, около 40% опрошенных не-дистанционных сотрудников отмечают наличие вовлеченности, 20% - положительную эффективность работы, 40% - общее благополучие, в то время как для дистанционных работников эти цифры составляют 51%, 39% и 49,5%, соответственно. При этом среди удаленных работников показатели разнятся в зависимости от наличия зависимых от них членов семьи: среди тех, у кого есть зависимые от них члены семьи, показатели эффективности работы, вовлеченности и общего благополучия составляют 58%, 51% и 58%, соответственно. Среди тех сотрудников, которые не имеют зависимых от них членов семьи, проценты эффективности работы общего благополучия несколько ниже и составляют, соответственно, 20% и 43%. Интересные различия можно наблюдать среди сотрудников-мужчин и сотрудников-женщин. В группе людей с зависимыми от них членами семьи проценты эффективности работы, вовлеченности и общего благополучия выше у мужчин, составляя 79%, 63% и 70%, соответственно. Для женщин эти показатели равны 37%, 38% и 41%, соответственно⁵.

Таким образом, можно заметить, что такие показатели, как эффективность работы, вовлеченность и благополучие чаще наблюдаются среди работников дистанционного формата, при этом они более характерны для людей с зависящими от них членами семьи, и среди данной группы людей эти показатели чаще встречаются среди

мужчин. Это частично объясняется нашими предыдущими данными о том, что женщины, работая из дома, оказываются вынуждены совмещать больше ролей и выполнять больше обязанностей, что может сказываться на общей продуктивности их работы по сравнению с мужчинами¹.

Необходимо отметить, что, несмотря на имеющиеся опасения, организационные исследования особенностей дистанционной работы иллюстрируют также более высокие уровни лояльности сотрудников, имеющих опции гибкой или удаленной работы⁶. Согласно данным⁷, 80% сотрудников отмечают, что были бы более лояльны своим компаниям, если бы имели возможность гибкой работы. При этом 28% респондентов готовы отказаться от 10% до 20% своей прибыли ради возможности перехода на гибкий график.

Эти данные подтверждает исследование, опубликованное в Harvard Business Review, согласно которому дистанционные сотрудники, действительно, немногим более вовлечены и лояльны компании, чем их коллеги. Согласно этим данным, сотрудники, находящиеся далеко от своих руководителей, показывали несколько большую вовлеченность и приверженность деятельности, при этом более высоко оценивая своих руководителей⁸. Данный феномен можно объяснить несколькими факторами: во-первых, люди прилагают больше усилий для налаживания коммуникации в условиях ее отсутствия, во-вторых, в условиях удаленной работы лидеры команд используют больше различных средств коммуникации и максимизируют совместное время.

Исследования платформы Owl Labs также демонстрируют схожие тенденции. Согласно опросу, около 81% опрошенных сотрудников указали, что, имея возможность работать удаленно, они бы более

⁵ <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/covid-19-and-the-employee-experience-how-leaders-can-seize-the-moment>

⁶ <https://remote.co/6-interesting-benefits-of-remote-work/>

⁷ <https://www.flexjobs.com/blog/post/survey-flexible-work-job-choices/>

⁸ <https://hbr.org/2012/08/are-you-taking-your-people-for>



охотно рекомендовали свою компанию своим друзьям. 74% опрошенных ответили, что возможность работать удаленно повышает их готовность остаться работать в данной компании, 71% – что данная возможность в другой компании повышает их готовность поменять место работы. Известно, также, что дистанционные сотрудники более склонны оставаться в своей компании в течение следующих пяти лет, чем их не-дистанционные коллеги ⁹.

Таким образом, согласно вышеуказанным данным, вопреки представлениям некоторых работодателей, формат дистанционной работы может не только не снизить, но и увеличить эффективность деятельности сотрудников, их вовлеченность и лояльность организации.

⁹ <https://www.owlabs.com/state-of-remote-work/2019>





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