

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 6(108) Апрель 2020 г.

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

Мониторинг экономической ситуации в России

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

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

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



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
имени Е. Т. ГАЙДАРА



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

6(108) 2020

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

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО СМЯГЧЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ COVID-19: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

П. Трунин, А. Евсеев, Ф. Исхакова, Е. Горюнов

Рост заболеваемости COVID-19 в начале апреля показывает, что пик пандемии в мире еще не пройден. Рейтинговые агентства Morningstar и Fitch прогнозируют сокращение мирового ВВП в 2020 г. на уровне 1,4 и 1,9% соответственно, при этом наибольший экономический урон от пандемии, согласно прогнозам Morningstar, получит Китай. Большинство ведущих экономик мира разворачивают масштабные программы по предоставлению бизнесу финансовой помощи для выплаты зарплат работникам. Ряд развивающихся стран используют традиционные монетарные меры в виде снижения ключевой ставки, увеличения лимитов операций постоянного действия и прочие меры поддержки ликвидности денежного рынка.

Официальные изменения прогнозов развития мировой экономики

1. Рейтинговое агентство Morningstar: Обновление прогноза из-за COVID-19 - долгосрочный экономический прогноз будет хуже, чем во время рецессии 2008 г. (дата публикации прогноза: 2 апреля 2020 г.)¹.

Таблица 1

Темпы прироста ВВП, %

	Влияние COVID-19 на темпы прироста ВВП, %	Темпы прироста ВВП 2020 г., %		Темпы прироста ВВП в 2009 г., %
		до COVID-19	текущий прогноз	
Развитые страны				
США	-5	2,1	-2,9	-2,5
Европа	-6,5	1,6	-4,9	-4,2
Япония	-2,5	0,5	-2	-5,4
Великобритания	-4	1,4	-2,6	-4,2
Канада	-5	1,8	-3,2	-2,9
Другие страны	-2,5	2	-0,5	-0,8
Промежуточный итог	-5	1,7	-3,3	-3,3
Развивающиеся страны				
Китай	-7,1	4,7	-2,4	9,4
Другие страны	-3	3,9	0,9	0,6
Промежуточный итог	-4,3	4,2	-0,1	2,8
Мир	-4,6	3,2	-1,4	-0,1

Новый прогноз Morningstar предполагает, что меры социального дистанцирования будут постепенно ослабляться начиная с июня-июля. Прогнозируется, что ВВП США упадет на 2,9% в текущем году. Также ожидается, что мировой ВВП снизится на 1,4%, что превзойдет падение в период рецессии 2008-2009 гг. (-0,1%).

¹ <https://www.morningstar.com/articles/976107/coronavirus-update-long-term-economic-impact-forecast-to-be-less-than-2008-recession>

2. Рейтинговое агентство Fitch: Пересмотры роста глобальной экономики в сторону понижения (дата публикации прогноза: 2 апреля 2020 г.)¹.

Таблица 2

	Среднее значение за 2014-2018 гг.	2018 г.	2019 г.	2020 г. (прогноз)	2021 г. (прогноз)
Темпы прироста ВВП, %					
США	2,5	2,9	2,3	-3,3	3,8
Еврозона	2,0	1,9	1,2	-4,2	2,9
Китай	7,0	6,7	6,1	1,6	7,6
Япония	0,9	0,3	0,7	-2,7	2,2
Великобритания	2,0	1,3	1,4	-3,9	3,0
Развитые страны ²	2,0	2,1	1,7	-3,4	3,3
Развивающиеся страны ³	4,8	5,1	4,4	0,7	6,0
Мир	3,0	3,2	2,7	-1,9	4,3
Инфляция (на конец периода), %					
США	1,5	1,9	2,3	0,9	1,1
Еврозона	0,8	1,5	1,3	0,4	1,1
Китай	1,8	1,9	4,5	2,0	1,6
Япония	1,0	0,3	0,8	-0,1	0,4
Великобритания	1,5	2,1	1,3	1,0	1,2
Процентные ставки (на конец периода)					
США	0,83	2,50	1,75	0,25	0,25
Еврозона	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Китай	3,49	3,30	3,25	2,75	2,75
Япония	-0,02	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
Великобритания	0,46	0,75	0,75	0,10	0,10
США 10-летние облигации	2,32	2,68	1,92	1,30	1,50
Цены на нефть					
Нефть, долл. /барр.	64,7	71,5	64,1	35,0	45,0

Прогноз FitchRatings для России представлен в табл. 3:

Таблица 3

Темпы прироста	Среднее значение за 2014-2018 гг.	2018 г.	2019 г.	2020 г. (прогноз)	2021 г. (прогноз)
ВВП, темп прироста, %	0,7	2,5	1,3	-1,4	2,2
Конечное потребление, темп прироста, %	-0,6	3,3	2,3	-3,3	1,4
Инвестиции в основной капитал, темп прироста, %	-1,3	0,1	1,4	-3,8	3,8
Чистый экспорт, темп прироста, %	2,1	0,9	-1,1	0,9	0,1
ИПЦ (на конец года), %	7,4	4,3	3,0	4,7	4,0
Ключевая ставка (на конец года), %	9,6	7,75	6,25	6,0	6,0
Обменный курс доллара к рублю (на конец года), руб.	57,5	69,5	61,9	74	73,5

1 https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-datasheet-covid-19-crisis-update-april-2-2020-02-04-2020?FR_Web-Validation=true&mkt_tok=eyJpIjoiTVdSaU5UQTVaREJtTWpWaSIsInQiOiJCYkxXazdmd1g5d1dQSG5hSW90cHQzWk9QYzZYV0MxdWg3QWIKRG9QczJtZ1QwazRHWVTJDRmdclONobWZrd25Yd3Y0XC9YRmJqZURR3lVGRxXC90eFozRlI1Xxc82VvdJbmNTY1VFaHl0YUpyN0hhR1pUdURjUGM0UdDdXZlI5QjVVFZGgifQ%3D%3D

2 США, Япония, Франция, Германия, Италия, Испания, Великобритания, Канада, Австралия и Швейцария

3 Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка, Южная Корея, Мексика, Индонезия, Польша и Турция.

1. Социально-экономические меры по смягчению действия COVID-19

По прогнозам FitchRatings, мировой ВВП в 2020 г. снизится на 1,9%. В среднем ВВП развитых стран снизится на 3,4%, а ВВП развивающихся стран – на 0,7%. При этом восстановление ожидается в 2021 г. – рост экономик развитых стран составит 3,3%, а развивающихся – 6,0%. Ожидается, что цены на нефть на конец текущего года установятся на отметке 35 долл./барр. При этом FitchRatings прогнозирует, что российский ВВП упадет на 1,4% в текущем году, а в 2021 г. рост составит 2,2%.

Фискальная антикризисная политика

Последние данные о количестве безработных в крупнейших странах мира свидетельствует о том, что сохранение рабочих мест и обеспечение безработных социальными гарантиями становится одной из первоочередных задач на фоне изоляционных мер, предпринимаемых странами в борьбе с пандемией.

С начала 2020 г. все развитые страны объявили о реализации стимулирующих мер бюджетно-налоговой политики. Размер бюджетных стимулов является беспрецедентным. Нынешний экономический кризис имеет ряд характерных черт, которые объясняют решительные действия властей, их масштаб и скорость имплементации.

Во-первых, кризис вызван сильнейшим негативным шоком, который, однако, имеет временный характер¹. Поэтому антикризисные меры направлены на массивную, но ограниченную во времени поддержку экономической активности в пострадавших сегментах.

Во-вторых, масштаб шока настолько велик, что при отсутствии интенсивных мер поддержки спад экономической активности может иметь необратимые негативные последствия (банкротство крупнейших предприятий, разрушение производственных цепочек и т.д.).

В подобной ситуации риски недостаточного стимулирования перевешивают возможные негативные последствия ухудшения бюджетных показателей.

В-третьих, всеобщий характер карантинных мер парализует деятельность даже высокоэффективных производителей, т.е. процесс очищения экономики от неэффективных предприятий, обычно сопровождающий экономические кризисы, в нынешних условиях не работает. В подобных обстоятельствах политика с преимущественной ориентацией стимулирующих пакетов на поддержку спроса при ограниченной поддержке реального сектора, включая толерантное отношение к банкротствам отдельных предприятий, не представляется разумной. Вместо этого стимулирующие меры должны обязательно включать массивную помощь предприятиям с акцентом на сектора, чье положение критически ухудшилось в связи с карантином.

Антикризисный пакет мер бюджетно-налоговой политики можно разбить на следующие основные направления².

Во-первых, это поддержка уязвимых слоев населения. Меры включают адресные выплаты социально незащищенным группам, дополнительные посо-

1 Оценки возможного спада экономической активности, выполненные экономистами ОЭСР, говорят о потенциальных потерях, достигающих для некоторых стран 30% ВВП. См. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity.

2 Перечень мер фискальной и монетарной политики для широкого круга стран можно найти в материалах Института Международных Финансов. См. https://www.iif.com/Portals/0/Files/Databases/COVID-19_Responses.xlsx?ver=2020-04-03-163700-867

бия по безработице, право на отсрочку обязательных платежей, компенсации лицам, потерявшим существенную долю заработной платы, и прочие меры.

Во-вторых, принимаются меры по поддержке предприятий из пострадавших секторов. Меры включают предоставление налоговых каникул и права на отсрочку налоговых платежей, субсидирование заработной платы и убытков пострадавших компаний, выделение бюджетных средств на докапитализацию компаний с высоким риском банкротств, бюджетные кредиты на льготных условиях для малого и среднего бизнеса.

В-третьих, увеличиваются расходы на здравоохранение, исследования, направленные на создание вакцины, и санитарную обработку.

В-четвертых, проводится стимулирование банковского кредитования малых и средних предприятий через предоставление бюджетных гарантий по кредитам данным предприятиям и выделение бюджетных средств для адресного льготного кредитования.

Масштаб стимулирования существенно превосходит программы, реализованные правительствами в 2008-2009 гг. В США в период 2008-2011 гг. общий объем стимулирующих мер¹ составил около 930 млрд долл. (6,3% ВВП 2008 г.). Текущий одобренный Конгрессом пакет стимулирующих мер оценивается в 2 трлн долл. (9,3% ВВП 2019 г.). В других развитых странах соотношение размера стимулирующих пакетов в 2008-2010 и 2020 г. схожее.

По характеру влияния принимаемых мер на состояние бюджета можно выделить два типа мер: 1) прямое фискальное стимулирование; 2) предоставление бюджетных кредитов, гарантий и отсрочек по налоговым платежам². Прямое фискальное стимулирование предполагает рост текущих расходов бюджета и одновременное ослабление бюджетного баланса. Предоставление кредитов, гарантий и отсрочки по налоговым платежам также увеличивает бюджетный дефицит за счет снижения текущих налоговых поступлений, но предполагается, что в дальнейшем эти средства будут возвращены в бюджет, т.е. ослабление фискальной политики окажется временным. При этом, во-первых, у бюджета возникают условные обязательства, связанные с предоставленными гарантиями, а во-вторых, существует риск того, что отсроченные налоговые обязательства не будут погашены в связи с банкротством предприятий.

В табл. 4 приведены соответствующие оценки размера прямых бюджетных стимулов, оценки стимулов без учета предоставленных гарантий, а также общий размер стимулирующих мер. Основной объем стимулирующих пакетов состоит из предоставления налоговых отсрочек и госгарантий, а следовательно, в среднесрочной перспективе масштабные потери доходов бюджетов развитых стран произойдут только в случае массового банкротства предприятий. Однако даже если соответствующие потери будут невелики, общее ухудшение бюджетных показателей развитых стран в связи с экономическим спадом и бюджетным стимулированием в ближайшие годы будет значительным.

Если сравнить размер государственного долга, то для большинства стран он существенно выше, чем госдолг в преддверии мирового финансового кризиса 2008-2009 г. Это значит, что пространство для бюджетного маневра в сравнении с ситуацией 2008-2010 г. сократилось. Долговой кри-

1 Два главных пакета мер: Economic Stimulus Act of 2008 и American Recovery and Reinvestment Act of 2009.

2 Подобное разделение по типам делают авторы обзора исследовательского центра Bruegel. См. <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>

1. Социально-экономические меры по смягчению действия COVID-19

зис, вероятно, затронет страны с наиболее уязвимым положением: Грецию (рост госдолга с 109,4% ВВП в 2008 г. до 176,6% ВВП в 2019 г.), Италию (рост госдолга с 102,4% ВВП в 2008 г. до 133,2% ВВП в 2019 г.), Португалию (рост госдолга с 71,6% ВВП в 2008 г. до 117,6% ВВП в 2019 г.).

Таблица 4

Оценка объемов стимулирующих мер в некоторых странах и размер госдолга

	Оценка объема стимулирующих мер в 2008-2010 г., % ВВП 2008 г.	Оценка объема утвержденных стимулирующих мер в 2020 г., % ВВП 2019 г.			Госдолг, % ВВП соотв. года	
		прямое стимулирование	без учета госгарантий	общий объем	2008 г.	2019 г.
США	6,3	5,5	8,1	12,2	73,7	106,2
Германия	3,4	4,3	19,0	51,2	65,5	58,6
Франция	1,3	1,2	10,6	23,1	68,8	99,3
Италия	0,3	0,9	13,9	21,2	102,4	133,2
Великобритания	1,5	1,4	2,8	17,9	49,7	85,6

Источник: Оценки Bruegel¹, IMF², CBO³.

Поскольку денежные власти развитых стран проводят политику нулевых ставок и количественного смягчения, можно ожидать, что существенная часть увеличившихся бюджетных дефицитов будет фактически финансироваться центральными банками, чьи балансы существенно увеличатся. В краткосрочной и среднесрочной перспективе инфляционные риски такой политики отсутствуют и, напротив, в условиях сильнеешего сокращения совокупного спроса усиливаются риски дефляции.

Текущие тенденции

В США министерство труда за неделю по 28 марта зарегистрировало исторически рекордное число новых заявок на пособие по безработице – 6,65 млн, что в 2 раза превосходит количество заявок, зарегистрированных неделей ранее⁴. В связи с этим, по оценкам Бюджетного управления Конгресса от 1 апреля 2020 г., уровень безработицы в США во II квартале может превысить 10%^{5,6}. В Канаде также продолжается стремительный рост числа безработных: в течение 5 дней с 26 по 30 марта зарегистрировано 580 тыс. новых заявок на пособие. В результате совокупное число заявок составило 2,13 млн (около 11% от экономически активного населения Канады)⁷.

Если обратиться к странам ЕС, то в Испании в марте также установлен рекордный прирост новых заявок по безработице на уровне 302 тыс. (в совокупности общее число безработных достигло 3,5 млн человек)⁸. При этом в Германии уровень безработицы не изменился в течение марта по

1 <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>

2 <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020109.pdf>

3 <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/02-22-ARRA.pdf>

4 Данный показатель почти в 10 раз превышает рекорд октября 1982 г/, когда за неделю в США за пособиями обратились 695 тыс. человек.

5 <https://www.cbo.gov/publication/56314/>

6 В феврале уровень безработицы в США составлял 3,5%. <https://www.nytimes.com/2020/04/02/business/economy/coronavirus-unemployment-claims.html>

7 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-02/jobless-claims-reach-2-13-million-in-canada-after-lockdowns>

8 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-01/climate-talks-delayed-china-hid-outbreak-s-extent-virus-update/>.

отношению к февральскому показателю, оставшись на уровне 5%. Наблюдаемая стабильность на немецком рынке труда обусловлена успешной реализацией программы перевода сотрудников на сокращенный рабочий день (Kurzarbeit) с покрытием государством потерянного дохода в размере 60% или 67%. За первую неделю с момента запуска расширенной программы «краткосрочной работы» (23 марта) было зарегистрировано 76 тыс. новых заявок от компаний на участие в ней¹.

Однако, несмотря на введение 20 марта в Великобритании аналогичной меры, предполагающей покрытие государством 80% потерянного дохода в связи с переводом сотрудников на сокращенный рабочий день, количество безработных в стране продолжило расти. В период с 16 по 31 марта количество новых заявок по безработице достигло рекордного значения в 950 тыс.². Наблюдаемая динамика может объясняться тем, что в отличие от Германии, программа сохранения рабочих мест не является частью существующего инструментария по поддержке работников Великобритании и требует большего времени на ее реализацию. Согласно планам правительства фирмы должны будут получить выплаты на покрытие зарплатных план в конце апреля, при этом предполагается, что до этого периода они смогут воспользоваться схемами кредитования под государственные гарантии для сокращения кассового разрыва и сохранения рабочих мест³. Тем не менее предварительные данные свидетельствуют о том, что пятая часть малых и средних предприятий Великобритании не может претендовать на получение кредитов под государственные гарантии⁴. С одной стороны, их годовая выручка выше установленного лимита для получения таких займов, с другой, – их недостаточная платежеспособность не позволяет воспользоваться схемой предоставления ликвидности под коммерческие ценные бумаги, запущенной Банком Англии. В связи с этим 3 апреля программа кредитования малого бизнеса под государственные гарантии была расширена: она будет включать в себя также компании с выручкой не более 500 млн фунтов стерлингов (раннее лимит был установлен на уровне 45 млн фунтов стерлингов).

Вместе с тем ряд других стран, следуя опыту Германии, тоже инициировал запуск программ, стимулирующих перевод сотрудников на сокращенный рабочий день. Так, во Франции 31 марта запущена программа, предполагающая покрытие 70% суммы валовой заработной платы сотрудников. В Австралии с 30 марта предприятия смогут направить требования о получении фиксированных субсидий раз в две недели в размере 1500 австралийских долларов за каждого работника для покрытия расходов на заработную плату.

Если говорить о монетарных стимулах, можно отметить, что центральные банки продолжают усиливать меры по предоставлению ликвидности банкам с целью повышения доступности кредитования для домашних хозяйств и бизнеса. В то время как развитые страны прибегают к расширению программ количественного смягчения, развивающиеся страны используют традиционные меры в виде снижения ключевой ставки, увеличения лимитов операций постоянного действия и операций на открытом рынке для поддержания ставок денежного рынка (табл. 5).

1 <https://think.ing.com/snaps/germany-last-calm-before-the-storm/>; <https://www.dw.com/en/short-time-work-a-vital-tool-in-germanys-economic-armory-against-coronavirus/a-52952657>.

2 <https://www.theguardian.com/society/2020/apr/01/950000-apply-for-universal-credit-in-two-weeks-of-uk-lockdown/>.

3 <https://think.ing.com/articles/uk-economic-challenges-build-despite-bold-stimulus/>.

4 <https://www.bbc.com/news/business-52114414>

Таблица 5

Сравнение монетарных мер, принятых регуляторами для смягчения последствий пандемии (по состоянию на 03.04)

	Снижение ставки	Расширение лимита программы количественного смягчения (QE)	Приобретаемые активы в рамках QE	Снижение контрциклического буфера капитала	Целевые кредиты для коммерческих банков
ФРС США	↓ 150 б.п.	Неограниченный	Казначейские облигации, ипотечные ценные бумаги, корпоративные облигации	Разрешение на использование буферов ликвидности и капитала	Прямые кредиты банкам (под 0,25%, срок – 90 дней)
ЕЦБ	Нет	750 млрд евро	Государственные и корпоративные облигации	Да (величина устанавливается национальными регуляторами)	Дополнительные операции целевого долгосрочного рефинансирования (ставка на 25 б.п. ниже средней ставки по операциям рефинансирования)
Банк Японии	Нет	19,58 трлн иен	Корпоративные облигации, ETF, J-REITs (инструменты инвестиций в доверительных фондах недвижимости)	Сохранение на уровне 0%	Программа кредитования банков под залог корпоративных кредитов (под 0%, срок – 1 год)
Центральный банк Китая	↓ 30 б.п.	Нет	Нет	Нет	Да – ориентированы на МСП
Банк Англии	↓ 65 б.п.	200 млрд фунтов	Государственные облигации, корпоративные облигации	Да (до 0%)	Да – ориентированы на МСП (срок – 4 года, ставка – близкая к ключевой)
Банк Канады	↓ 150 б.п.	5 млрд канадских долларов в неделю	Государственные облигации, ипотечные облигации, корпоративные облигации	Снижение буфера стабильности	–
Резервный банк Австралии	↓ 50 б.п.	Не установлен/объем, необходимый для поддержания доходности 3-х летних гос. облигаций на уровне 0,25%	Косударственные и прочие облигации	Сохранение на уровне 0%	Да – программа срочного кредитования для всех компаний, но с упором на МСП (срок – 3 года, ставка – 0,25%)
Банк Турции	↓ 100 б.п.	Нет	Нет	Нет	Да, ориентированы на все компании (ставка по операциям на 125 б.п. ниже ставки по 7-дневному РЕПО, срок – 6 месяцев)
Банк Индии	↓ 75 б.п.	Нет	Нет	Нет	Операции долгосрочного РЕПО LTRO сроком в 3 года для увеличения инвестиций в корпоративные облигации
Банк Южной Кореи	↓ 50 б.п.	Нет	Нет	Нет	Да – ориентированы на МСП
Банк Южной Африки	↓ 100 б.п.	Нет	Нет	Нет	Нет
Банк России	нет (сохранение на уровне 6%)	Нет	Нет	Сохранение на уровне 0%	Да – ориентированы на МСП (объем – 500 млрд, 4% годовых, срок – 1 год)

6(108) 2020

Таблица 6

Экстренные меры поддержки финансового сектора, компаний и населения в странах в целях смягчения экономических последствий пандемии

Страна	Мера	Дата принятия	Содержание	Источник
США	Временное смягчение требований к крупным банкам по расчету добавочного коэффициента финансового левериджа (supplementary leverage ratio, SLR) (Комментарии: правило SLR было принято в 2013 году и требовало от крупных банков поддерживать резервный капитал в размере не менее 3% от их общих активов для покрытия убытков)	01.04.20	<p>Причины введения меры: Ухудшение условий на рынках казначейских облигаций США и приток клиентских депозитов наряду с повышением объема резервных средств. При этом регуляторные ограничения, связанные с увеличением статей баланса банков, могут ограничивать возможность фирм по предоставлению кредитов.</p> <p>Содержание: Инициатива предполагает исключение банками инвестиций в казначейские облигации и депозитов в федеральных резервных банках (ФРБ) при расчете SLR. Меры позволят временно снизить требования к капиталу 1 уровня (tier 1 capital requirements) приблизительно на 2%. Мера будет действовать до 31 марта 2021 года в отношении финансовых институтов, чьи консолидированные активы превышают 250 млрд. долларов США. Ожидаемый эффект: Снижение напряженности на рынке казначейских облигаций и увеличение возможности финансовых институтов по кредитованию потребителей и бизнеса.</p>	https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/bcreg20200401a.htm
Великобритания	Увеличение объема программы выкупа корпоративных облигаций (Corporate Bond Purchase Scheme, CBPS) Банком Англии	02.04.20	<p>Объем выкупа корпоративных облигаций нефинансового сектора будет увеличен с 10 до 20 млрд фунтов стерлингов. Операции выкупа планируется начать 7 апреля, проводится три раза в неделю. Максимальный размер выкупа одного выпуска облигаций на каждом аукционе увеличен с 10 до 20 млн фунтов стерлингов.</p>	https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notices/2020/asset-purchase-facility-additional-corporate-bond-purchases
	Расширение программы кредитования малого бизнеса под государственные гарантии (Coronavirus Business Interruption Loan Scheme, CBILS)	03.04.20	<p>В рамках расширенной программы обратиться за кредитом смогут компании с оборотом от 45 млн до 500 млн фунтов (раннее (с 23.03) данная программа действовала только в отношении компаний с оборотом менее 45 млн фунтов). Также в обновленной версии программы введен запрет для кредиторов на требования личных гарантий от директоров небольших компаний по кредитам, составляющим менее 250 тыс. фунтов. Государство в соответствии с CBILS предоставляет гарантии в размере 80% от суммы кредита, а также покрывает процентные платежи в течение 12 месяцев.</p>	https://www.gov.uk/government/news/chancellor-strengthens-support-on-offer-for-business-as-first-government-backed-loans-reach-firms-in-need
Германия	Расширение государственных гарантий по экспортным гарантиям	30.03.20	<p>Предоставление государственных гарантий по экспортным операциям с краткосрочными условиями оплаты (до 24 месяцев), осуществляемым в пределах ЕС, а также в Австралии, Канаде, Японии, Новой Зеландии, Норвегии, Великобритании и США.</p>	https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemittellungen/Finanzpolitik/2020/03/2020-03-30-PM-Exportkreditgarantien.html
Франция	Расширение гарантий по обязательствам экспортных компаний	31.03.20	<p>Увеличение максимального возможного лимита по предоставлению гарантий по обязательствам экспортных компаний со средней капитализацией с 80% до 90%. Расширение кредитования экспортных кредитов.</p>	https://www.economie.gouv.fr/plan-soutien-entreprises-francaises-exportatrices#

1. Социально-экономические меры по смягчению действия COVID-19

Страна	Мера	Дата принятия	Содержание	Источник
	Запуск механизма поддержки частичной занятости	31.03.20	Государство выплачивает компенсацию сотрудникам в связи с сокращением рабочих часов в размере 70% от суммы валовой заработной платы (при этом для работников с заработной платой меньше минимальной компенсации составляют 100%). Максимальная величина компенсации установлена на уровне 6927 евро в месяц (данная сумма в 4,5 раза превышает минимальную заработную плату).	https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises
Китай	Снижение нормы резервных требований для малых и средних банков	03.04.20	Снижение резервных требований на 1 п.п. для сельскохозяйственных кредитных кооперативов, сельскохозяйственных коммерческих банков, сельскохозяйственных кооперативных банков, сельскохозяйственных банков. Снижение будет происходить в два этапа: норма резервирования будет снижена на 0,5 п.п. 15 апреля и 15 мая соответственно.	http://www.pbcc.gov.cn/en/3688110/3688172/4002931/index.html
Индия	Увеличение сроков реализации и репатриации экспортной выручки	01.04.20	Снижение резервных требований позволит высвободить ликвидность в размере 400 млрд юаней (56,4 млрд долларов США). Продление с 9 месяцев до 15 месяцев требований к сроку репатриации экспортной выручки за экспорт товаров и ПО, реализованный до 31 июля 2020 г. Данная мера позволит экспортерам вернуть валютную выручку в течение расширенного периода из стран, пострадавших вследствие коронавируса, и обеспечить большую гибкость при заключении будущих экспортных контрактов с покупателями.	https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=49619
Южная Корея	Увеличение объемов целевых операций долгосрочного РЕПО (targeted long-term repo operation, TLTRO) для обеспечения ликвидности	03.04.20	Предоставление второго транша ликвидности посредством операций РЕПО в размере 250 млрд индийских рублей. Данная мера должна поддержать ликвидность корпоративных облигаций.	https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=49598
Бразилия	Расширение целевой группы компаний-получателей пакета финансовой поддержки	03.04.20	Включение крупных компаний в круг реципиентов кредитов в рамках программы кредитования бизнеса, пострадавшего вследствие COVID-19. Ранее помощь в рамках программы была адресована только малому и среднему бизнесу.	http://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0048&no=151186
	Предоставление чрезвычайной кредитной линии для поддержки занятости на микро, малых и средних предприятиях	30.03.20	Предоставление кредитной линии на сумму 40 млрд руб. на покрытие расходов на оплату труда микро-, малых и средних предприятий. Финансирование будет предоставлено двумя траншами по 20 млрд руб. в течение двух месяцев.	https://www.bcb.gov.br/en/pressdetail/2324/nota
Австралия	Программа поддержки занятости	01.04.20	Учреждение программы экстренной занятости и поддержания дохода (Emergency Employment and Income Maintenance Program), адресованной работникам, занятым на сокращенный рабочий день или по временному трудовому договору. Программа предполагает выплаты в размере 600 бразильских реалов в месяц, предоставляемые на срок до 90 дней данным категориям работников, а также безработным, индивидуальным предпринимателям, на содержание которых находятся семьи с низким доходом.	https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/governo-lanca-programa-emergencial-de-manutencao-do-emprego-para-enfrentar-efeitos-economicos-da-covid-19
	Программа поддержки занятости	30.03.20	Учреждение программы сохранения занятости (JobKeeper Payment), в рамках которой предприятия, пострадавшие от коронавируса, смогут получить субсидии от правительства на покрытие расходов на заработную плату. Пострадавшие компании с 30 марта 2020 года вправе требовать выплаты раз в две недели в размере 1500 австралийских долларов за каждого работника в течение 6 месяцев.	https://www.bcb.gov.br/en/pressdetail/2324/nota
Россия	Дополнительные меры ЦБ по поддержке ипотечного кредитования	03.04.20	Отмена надбавки к коэффициентам риска по выданным до 1 апреля 2020 года ипотечным кредитам. Мера позволит банкам абсорбировать убытки по кредитам на сумму свыше 100 млрд руб., исключив негативные последствия для соблюдения нормативов достаточности капитала и будет способствовать росту ипотечного кредитования.	http://www.cbr.ru/press/pr/?file=03042020_161415f12020-04-03T16_13_26.htm

Страна	Мера	Дата принятия	Содержание	Источник
	Меры ЦБ по сохранению потенциала кредитования субъектов МСП	03.04.20	Смягчение требований к минимальному рейтингу банков до «А» (ранее соответствующие рейтинги были установлены на уровне «АА») для их участия в получении финансирования от ЦБ под 4% для льготного кредитования субъектов МСП. Данная мера существенно расширяет круг банков – участников программы и делает ее более доступной для малого и среднего бизнеса.	http://www.cbr.ru/press/pr/?file=03042020_161415f2020-04-03T16_13_26.htm
	Меры ЦБ по предоставлению ликвидности кредитным организациям	03.04.20	Заявление о возобновлении аукционов долгосрочного РЕПО и аукционов долгосрочных кредитов под залог кредитных требований. Данные аукционы наряду с операциями по управлению ликвидностью позволяют удлинить срок фондирования в банковском секторе и при этом позволяют достичь сближения ставки денежного рынка с ключевой ставкой. Также ЦБ в связи с возможным ростом неравномерности распределения ликвидности на фоне предоставления банками кредитных каникул компаниям из пострадавших отраслей заявил о принятии в ближайшем времени мер по расширению Ломбардного списка и смягчению требований к уровню ликвидности ценных бумаг, используемых кредитными организациями в операциях рефинансирования с Банком России, при сохранении требований к кредитному качеству.	http://www.cbr.ru/press/pr/?file=03042020_161415f2020-04-03T16_13_26.htm
	Меры ЦБ по сохранению доступности услуг страхования	03.04.20	Предоставление разрешения страховщикам заключать договоры ОСАГО в отсутствие диагностических карт при условии их последующего предоставления страховщику в течение одного месяца с даты окончания действия принимаемых органами власти ограничительных мер.	http://www.cbr.ru/press/pr/?file=03042020_161415f2020-04-03T16_13_26.htm
	Меры ЦБ по поддержке профессиональных участников рынка ценных бумаг	03.04.20	Введение временных регуляторных и надзорных послаблений для профессиональных участников рынка ценных бумаг и торгового-клиринговой инфраструктуры. ЦБ не будет применять меры воздействия с 1 марта 2020 г. по 1 января 2021 г. в частности, в отношении непредоставления информации о внебиржевых сделках организатору торговли, нарушении брокерами обязанности по расчету показателя краткосрочной ликвидности, нарушении дилерами, брокерами, управляющими и форекс-дилерами обязанности по расчету показателя достаточности капитала, непроведения организаторами торговли операций операционного аудита.	https://tass.ru/obschestvo/8113755
	Меры ЦБ по поддержке участников рынка коллективных инвестиций	03.04.20	Меры включают в себя, в частности: перенос на 1 год (до 1 июля 2021 года) срока снижения концентрационных лимитов при инвестировании активов пенсионных накоплений НПФ и ПИФ; отсрочка до 1 января 2021 года вступления в силу новых требований к размещению средств пенсионных резервов.	https://tass.ru/obschestvo/8113755
	Продление режима нерабочих дней по 30.04.20	07.04.20	Ожидаемый эффект: Оценка в соответствии с заявлением председателя ЦБ РФ: снижение годового ВВП на 1,5-2% [26]. Оценка Райффайзенбанка: пять недель карантина в режиме нерабочих дней отнимет от роста ВВП около 3 п.п., в результате чего спад экономики составит 2,5-3%. Оценка Альфа-банка: ВВП во втором квартале снизится на 6% в годовом выражении. Оценка ЦМАКП: потери составят 1,5-2% ВВП. Оценка «Ренессанс Капитал»: снижение ВВП в 2020 г. на 0,8% [27]	https://tass.ru/obschestvo/8113755

2. О НАПРАВЛЕНИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФНБ В 2020 ГОДУ

И. Соколов

Эпидемия коронавируса, срыв сделки ОПЕК+ и последовавшее резкое снижение мировых цен на нефть негативно отразилось на фактических нефтегазовых доходах федерального бюджета в марте 2020 г. Начавшийся экономический спад в национальной экономике может привести к сокращению также и нефтегазовых поступлений в федеральный бюджет. Актуализируется проблема использования накопленных в Фонде национального благосостояния (ФНБ) резервов. Оптимальным представляется использование фонда исключительно в качестве стабилизационного механизма балансирования федерального бюджета, включая как компенсацию выпадающих нефтегазовых доходов, так и финансирование пакета антикризисных мер.

В марте 2020 г. приобретенные за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2019 г. средства в суммах 20,6 млрд долл. США, 18,4 млрд евро и 3,6 млрд фунтов стерлингов были зачислены в ФНБ¹. В результате на 1 апреля 2020 г. объем ликвидных активов Фонда (средства на банковских счетах в Банке России) составил порядка 11,1 трлн рублей (9,8% ВВП), а общий объем активов Фонда на 1 апреля 2020 г. превысил 12,8 трлн рублей, или 11,3% ВВП. При этом курсовая разница от переоценки средств Фонда за период с 1 января по 31 марта 2020 г. составила более 1,7 трлн рублей.

Накопленные за предыдущие годы средства в ФНБ позволят выполнить все взятые государством обязательства в 2020 г. в полном объеме, не прибегая к секвестру расходов. В то же время при реализации негативного сценария (среднегодовая цена на нефть марки Urals на мартовском уровне в 30 долл./барр. и текущем курсе доллара по отношению к рублю) недополученные нефтегазовые доходы федерального бюджета составят порядка 4,5 трлн рублей, что вместе с сокращающимися нефтегазовыми поступлениями приведет к дефициту федерального бюджета в размере до 4 трлн рублей. При этих обстоятельствах за счет средств ФНБ будет обязательна лишь компенсация разницы в поступлениях нефтегазовых доходов при фактической и базовой цене на нефть, что может составить до 2 трлн рублей. Помимо этого, вероятно, часть средств ФНБ будет направлена на поддержание сбалансированности бюджета ПФР (в условиях выпадающих страховых взносов – до 0,5 трлн рублей) и осуществление антикризисной программы. Так это было, например, в 2009 г., когда за год Резервный фонд сократился на 3 трлн рублей. Годовой объем антикризисной поддержки экономики, населения, финансового сектора оценить в настоящий момент крайне проблематично, но по разным экспертным оценкам он может варьироваться от 1,5² до 8%³ ВВП в зависимости от глубины и продолжительности кризиса.

1 https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=37023-minfin_rossii_informiruet_o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya_za_period_s_1_yanvarya_po_31_marta_2020_g.

2 Оценки Агентства Fitch (<https://www.rbc.ru/economics/02/04/2020/5e85e5b29a7947f9947a4dd49>) и ЦБ РФ (<https://cbr.ru/press/event/?id=6615>)

3 Оценки Bank of America (<http://www.finmarket.ru/shares/analytics/5206735?nt=2>) и Счётной Палаты РФ (<https://tass.ru/ekonomika/8137407>)

Согласно официальной информации Минфина, средняя цена на нефть марки Urals в марте 2020 г сложилась в размере \$ 29,17 за баррель¹, притом что в текущей версии закона о федеральном бюджете была заложена среднегодовая цена на нефть 57,7 долларов за баррель². Также Министерство финансов официально сообщило, что «суммарное отклонение фактически полученных нефтегазовых доходов от ожидаемого месячного объема нефтегазовых доходов и оценки базового месячного объема нефтегазовых доходов от базового месячного объема нефтегазовых доходов по итогам марта 2020 года составило (-) 22,0 млрд руб.»³. При среднем курсе доллара около 73 рублей за март это означает необходимость использования 300 млн долларов из средств Фонда национального благосостояния.

С учётом того, что эпидемия коронавируса ещё не достигла своего пика в развитых странах, можно ожидать, что цена на нефть в апреле окажется даже ниже уровня марта (многое, впрочем, зависит от действия договоренностей в рамках ОПЕК+). В этом случае объём недополученных средств за апрель, по нашей оценке, составит более 65 млрд рублей (по оценке Минфина, эти потери составят 55,8 млрд рублей).

Одновременно с этим на фоне начавшегося экономического спада неизбежно падение поступлений в федеральный бюджет по всем ненефтегазовым доходам, включая страховые взносы во внебюджетные фонды. Это потребует увеличить трансферт из федерального бюджета в пользу последних, что в части расходов на поддержание сбалансированности пенсионной системы будет профинансировано, скорее всего, за счет средств ФНБ. В условиях повышенного спроса на средства Фонда в высоколиквидных активах, на наш взгляд, выкуп пакета акций «Сбербанка» у ЦБ за счёт средств ФНБ целесообразно отложить до стабилизации ситуации с коронавирусом и достижения большей определенности в отношении динамики цены на нефть хотя бы на ближайшую перспективу. В марте 2020 г. для выкупа акций «Сбербанка» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 часть валютных активов ФНБ была конвертирована в 1,5 трлн рублей.

На наш взгляд, в текущих условиях и в дальнейшем ФНБ должен выполнять исключительно функции стабилизационного, механизма балансирования федерального бюджета. Все факультативные (поддержка инвестиций в инфраструктуру) и частные (сбалансированность ПФР) цели должны быть заменены на одну основную. В рамках стабилизационного механизма, помимо компенсации выпадающих нефтегазовых доходов согласно бюджетному правилу, можно рассмотреть возможность использования средств ФНБ на антикризисные мероприятия в реальном секторе экономики (субсидии не постоянного характера на финансовое оздоровление стратегических предприятий в период кризиса, субсидии на поддержку занятости). При этом поддержка финансового сектора должна осуществляться либо непосредственно Банком России, либо финансовыми институтами развития (например, ВЭБ, АСВ и др.).

1 https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=37017-informatsionnoe_soobshchenie

2 <https://sozd.duma.gov.ru/bill/904447-7>

3 https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=37021-neftegazovye_dokhody_i_provedenie_operatsii_po_pokupkeprodazhe_inostrannoi_valyuty_na_vnutrennem_valyutnom_rynke

3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИИ

С. Синельников-Мурылев

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Перспективы развития системы высшего образования в условиях эпидемии

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Перспективы развития системы высшего образования в условиях эпидемии

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

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

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

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

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

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

4. ГОТОВНОСТЬ РОССИЙСКИХ ШКОЛ, УЧИТЕЛЕЙ И УЧАЩИХСЯ К ДИСТАНЦИОННОМУ ОБУЧЕНИЮ

Е. Семионова, Г. Токарева

39% родителей приравнивают дистанционное обучение к каникулам. Этой же точки зрения придерживается почти половина школьников (49%). Кроме того, 62% учащихся и 56% их семей не считают, что онлайн-формат можно считать полноценной альтернативой занятиям в классе, как показал опрос образовательной компании Maxim Education. Школы должны готовиться к тому, что при переходе к традиционным формам обучения значительной части учащихся, скорее всего, потребуется повторное прохождение того учебного материала, который преподавался дистанционно.

Сложившаяся в мире и России эпидемиологическая ситуация привела к необходимости организации образовательного процесса в условиях массового перевода учащихся на обучение с применением дистанционных образовательных технологий.

По состоянию на начало 2019/2020 учебного года в целом по России от 16 до 18% учащихся (в зависимости от образовательной программы) обучались с применением электронного обучения¹. Фактически, если учитель использует компьютер в своей работе, берет информацию для урока из баз данных в Интернете, а также размещает в электронном журнале задание ученикам, то по закону такое обучение уже можно рассматривать как электронное. Тем не менее только в 20 регионах России более 10% учащихся обучались с применением электронного обучения и только в 7 субъектах РФ более половины учащихся обучаются с применением электронного обучения (табл. 1).

Что касается дистанционных образовательных технологий, то, как следует из данных статистики широкого распространения они не получили. По состоянию на начало 2019/2020 учебного года в целом по России от 4 до 6% учащихся (в зависимости от образовательной программы) обучались с применением дистанционных образовательных технологий². Только в 12 регионах России путем частичного взаимодействия учителя и ученика онлайн обучались более 10% учащихся. При этом в Тюменской области около половины учащихся частично обучались онлайн (табл. 2). В Москве около 9% учащихся обучались с применением дистанционных технологий.

Очевидно, что при таком незначительном использовании онлайн технологий в обучении школьников массовый переход на дистанционное обуче-

1 Согласно ст. 16 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. (ред. 1 марта 2020 г.) № 273-ФЗ «Под электронным обучением понимается организация образовательной деятельности с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников».

2 Согласно ст. 16 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. (ред. 1 марта 2020 г.) № 273-ФЗ «Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников...».

4. Готовность школ, учителей и учащихся к дистанционному обучению

Таблица 1

Доля обучающихся по образовательным программам с использованием электронного обучения, на начало 2019/20 учебного года, %

Субъект Российской Федерации	Образовательные программы начального общего образования	Образовательные программы основного общего образования	Образовательные программы среднего общего образования
Москва	98,82	98,26	96,22
Республика Башкортостан	70,73	74,67	80,91
Новгородская область	75,46	83,2	79,68
Тюменская область	80,58	80,94	76,95
Ленинградская область	65,59	65,72	64,76
Хабаровский край	69,66	43,63	62,25
Удмуртская Республика	47,51	47,77	46,46
Калининградская область	33,5	33,84	43,74
Республика Коми	8,32	25,76	37,48
Кемеровская область	30,09	30,21	33,91
Оренбургская область	29,77	27,86	28,47
Иркутская область	25,8	26,58	28,39
Тамбовская область	16,89	19,64	23,81
Ярославская область	11,91	15,75	21,82
Томская область	18,1	20,35	21,56
Челябинская область	21,93	21,94	21
Республика Дагестан	20,69	20,1	17,55
Воронежская область	7,42	9,65	14,01
Пермский край	8,65	11,63	12,2
Свердловская область	9,76	10,36	11,61

Источник: Минпросвещения России. Форма № 00-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования». – Министерство просвещения Российской Федерации / Деятельность / Статистика / Общее образование. – URL: https://edu.gov.ru/activity/statistics/general_edu. (дата обращения: 24.03.2020).

Таблица 2

Двенадцать регионов России, где доля обучающихся по образовательным программам с использованием дистанционных образовательных технологий больше 10%, на начало 2019/20 учебного года, %¹

Субъект Российской Федерации	Образовательные программы начального общего образования	Образовательные программы основного общего образования	Образовательные программы среднего общего образования
Тюменская область	50,13	52,04	47,7
Калининградская область	28,06	30,95	38,12
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	26,32	29,16	31,38
Республика Башкортостан	22,3	22,69	27,47
Кемеровская область	21,14	22,04	26,38
Ленинградская область	22,54	25,5	25,75
Удмуртская Республика	19,4	21,94	23,33
Томская область	10,03	9,36	13,87
Свердловская область	7,52	9,14	11,41
Ненецкий автономный округ	15,49	14,96	11,24
Ямало-Ненецкий автономный округ	1,68	2,92	10,56
Липецкая область	5,61	7,21	10,34

Источник: Минпросвещения России. Форма № 00-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования». – Министерство просвещения Российской Федерации / Деятельность / Статистика / Общее образование. – URL: https://edu.gov.ru/activity/statistics/general_edu. (дата обращения: 24.03.2020).

¹ Информация приведена по государственным образовательным организациям городских и сельских поселений.

ние в связи с эпидемиологической обстановкой в стране и мире приводит к объективным трудностям в организации образовательного процесса, основанного на применении дистанционных образовательных технологий.

В связи с этим необходимо обеспечить массовое если не обучение, то консультирование учителей по использованию дистанционных образовательных технологий в тех регионах, где это возможно, а также дать педагогам возможность пользоваться ресурсами, которые есть у организаций, имеющих опыт проведения дистанционных занятий со школьниками. В частности, необходимо оповестить учителей, что крупнейшие российские edtech-проекты бесплатно открыли свои сервисы для школ по всей России, стремясь помочь учащимся школ продолжить обучение в режиме самоизоляции.

Кроме того, переход школьников к дистанционному обучению требует, чтобы не только учителя, но и родители были проинструктированы, как помогать детям, особенно младшим школьникам, в их обучении в новых, непривычных условиях. Особое внимание необходимо уделять тем семьям, где родители в силу разных причин не могут помочь ребенку в освоении материала, подаваемого в дистанционном формате.

По-видимому, в силу стресса, который сейчас характерен и для школьников, и для учителей, было бы целесообразно отказаться на некоторое время от выставления учащимся оценок до тех пор, пока новые технологии не будут освоены как взрослыми, так и детьми.

При этом школы должны готовиться к тому, что при переходе к традиционным формам обучения значительной части учащихся может потребоваться повторное прохождение того учебного материала, который преподавался дистанционно. ▀

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

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

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

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

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

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

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

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

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