



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

РОССИЯ: РЕЦЕССИЯ И РОСТ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ: ОБРАЗОВАНИЕ

43 ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ
ИЮЛЬ 2020





ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

РОССИЯ: РЕЦЕССИЯ И РОСТ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ: ОБРАЗОВАНИЕ

43 ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ
ИЮЛЬ 2020

Отчетная дата анализа и данных, использованных в данном докладе – 30 июня, 2020 для частей 1 и 2.

Настоящий доклад публикуется дважды в год экономистами Всемирного банка из Центра глобальной практики по вопросам макроэкономической, торговой и инвестиционной политики (MTI). Доклад подготовлен группой экспертов под руководством Апурвы Санги (Главный экономист по России) и Ольги Емельяновой (экономист, MTI). В состав группы вошли: Михаил Матыцин (аналитик, POV), Ирина Ростовцева (аналитик, MTI), Люси Вустер (консультант, MTI), Катерина Левитанская (старший специалист финансового сектора, FCI), Мартин Мелецки (ведущий экономист, FCI), Питер Стивен Оливер Нейгл (старший экономист, EFI PG), Коллетт Мэри Вилер (экономист, EFI PG), Джулия Ренэ Роузмэн Норфлит (аналитик, MTI), Самуэль Фрейхе-Родригес (ведущий экономист, POV), Нитин Умапати (ведущий экономист, SPL) и Йоки Окава (экономист, EFI PG).

Специальный раздел, посвященный вопросам образования в России, подготовили специалисты Всемирного банка из Центра глобальной практики по вопросам образования, работающие в регионе ЕЦА: Гарри Энтони Патринос (менеджер практики), Тигран Шмис (старший специалист по вопросам образования, ECA), Денис Николаев (специалист по вопросам образования), Мария Устинова (консультант), Полина Завалина (консультант) и Сухас Парандекар (старший экономист).

Рецензентами доклада были Дмитрий Зайцев (аудитор Счетной палаты Российской Федерации), Кевин Кэри (менеджер практики, EMNM2, MTI), Ивайло Изворски (ведущий экономист, EECM1, MTI) и Хэлси Роджерс (ведущий экономист, HEDGE, Образование).

Авторы выражают благодарность за комментарии, советы и поддержку Рено Селигманну (Директор представительства Всемирного банка в России), Сандипу Махаджану (руководитель практики, Центр глобальной практики по вопросам макроэкономической, торговой и инвестиционной политики), Асли Демиргүч-Кунт (главный экономист, ECACE), Михаилу Локшину (ведущий экономист, ECACE), Ивану Торре (экономист, ECACE), Аннет Киобе (Постоянный представитель МВФ в Российской Федерации), Оксане Дынниковой (экономист, МВФ), Нине Чеботаревой (экономист, МВФ) и Сергею Улатову (Директор по вопросам координации, Евразийский банк развития). Авторы также выражают признательность за сотрудничество специалистам Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов Российской Федерации.

Доклад подготовлен под редакцией Кристофера Пала (консультант). Доклад опубликован 6 июля 2020 года.

Для запросов, пожалуйста, обращайтесь к Апурве Санги (asanghi@worldbank.org).

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ.....	IV
КРАТКИЙ ОБЗОР	V

ЧАСТЬ 1. ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	1
1.1 Глобальная экономическая активность: резкий спад на фоне пандемии COVID-19	2
1.2 Россия: начало рецессии после относительно уверенного роста в первом квартале	6
1.3 Платежный баланс: начиная с февраля, наблюдается негативное воздействие кризиса, связанного с COVID-19, на счет текущих операций – в основном, вследствие сокращения объемов экспорта энергоресурсов	11
1.4 Денежно-кредитная политика: Банк России перешел к стимулирующей денежно-кредитной политике.....	18
1.5 Финансовый сектор: уязвимости нарастают	21
1.6 Бюджетная политика: доходы бюджета под давлением в условиях низких цен на нефть и пандемии	27
1.7 Тенденции на рынке труда и динамика бедности под воздействием кризиса	32

ЧАСТЬ 2. ПРОГНОЗ: ЭКОНОМИКЕ ГРОЗИТ ГЛУБОКАЯ РЕЦЕССИЯ	41
---	-----------

ЧАСТЬ 3. ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ	47
1. Значение образования в России и долгосрочная ориентация на более уверенный экономический рост.....	49
2. Повышение качества и актуальности образования – одно из главных направлений государственной политики	55
3. Краткосрочные и долгосрочные воздействия пандемии COVID-19 на российскую систему образования	58
4. Задачи России как одного из ведущих центров притяжения иностранных студентов: значение интернационализации и концентрация ресурсов на элитных университетах.....	62
Заключение	66

ПРИЛОЖЕНИЕ.....	65
------------------------	-----------

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1. Мировая экономика вошла в рецессию	2
Рисунок 2. Международная торговля товарами резко сократилась на фоне разрывов цепочек поставок и слабого спроса	3
Рисунок 3. Мировые фондовые рынки восстановились, и стоимость заимствований стабилизировалась	3
Рисунок 4. Показатели мобильности подчеркивают слабость экономической активности	4
Рисунок 5. В первом квартале 2020 года экономика Китая сократилась на 6,8%.....	4
Рисунок 6. Цены на нефть марки Brent упали до минимального уровня за несколько последних десятилетий	5
Рисунок 7. Согласно прогнозам, во втором квартале 2020 года спрос на нефть сократится на 18%	5
Рисунок 8. Количество буровых установок в США сократилось до самого низкого уровня с 2009 года.....	6
Рисунок 9. В Россию эпидемия пришла позднее, чем в ЕС, США и страны Азии	7
Рисунок 10. Ежемесячные показатели потребительского и инвестиционного спроса указывают на дальнейший рост в январе-феврале	7
Рисунок 11. Предварительные оценки роста ВВП в первом квартале 2020 года указывают на умеренное влияние COVID-19	7
Рисунок 12. В первом квартале 2020 года объем экспорта многих видов сырья, которые экспортирует Россия, сократился по сравнению с первым кварталом 2019 года	7
Рисунок 13. В апреле сократилось потребление электроэнергии (с поправкой на температуру, к аналогичному периоду прошлого года)	8
Рисунок 14. В апреле-мае рост замедлился по всех секторах, кроме сельского хозяйства.....	8
Рисунок 15. В апреле индексы PMI снизились до рекордно низких уровней	8
Рисунок 16. Количество МСП сократилось, прежде всего, в Центральном федеральном округе.....	9
Рисунок 17. Численность работников МСП имела тенденцию к снижению, но немного увеличилась в мае 2020 года	9
Рисунок 18. В первом квартале 2020 года профицит счета текущих операций сократился до 5,7% ВВП по сравнению с 8,9% ВВП за аналогичный период прошлого года	12
Рисунок 19. В начале 2020 года произошел обвал цен на большинство видов сырья, экспортируемых Россией	12
Рисунок 20. В январе-апреле 2020 года общий экспорт товаров сократился на 19,8% к аналогичному периоду прошлого года.....	13
Рисунок 21. Экспорт услуг сократился на 5% к аналогичному периоду прошлого года в первом квартале 2020 года и на 18% в январе-апреле 2020 года	13
Рисунок 22. В январе-марте 2020 года экспорт в страны ЕС, СНГ и Азии значительно сократился к аналогичному периоду прошлого года; сокращение импорта было умеренным	13
Рисунок 23. В марте впервые с начала года отмечалось ускорение инфляции	19
Рисунок 24. Повышение уровня неприятия риска на мировых финансовых рынках создало давление на обменный курс и спреды облигаций в России, а обвал цен на нефть привел к дальнейшему ухудшению ситуации	20

Рисунок 25. Депозиты остаются основным источником фондирования банков (% от совокупных обязательств)	22
Рисунок 26. Высокий уровень проблемных и безнадежных кредитов в системе	22
Рисунок 27. Основные показатели кредитного риска и рентабельности финансового сектора оставались стабильными в начале пандемии	22
Рисунок 28. Рост кредитования остается неравномерным.....	23
Рисунок 29. На 1 апреля корпоративные кредиты составляли 54% кредитного портфеля банковского сектора	26
Рисунок 30. Среди самых уязвимых отраслей корпоративного сектора обрабатывающая промышленность, торговля и транспорт (отраслевая структура задолженности на 1 мая)	26
Рисунок 31. Профицит федерального бюджета сменился дефицитом в первые пять месяцев 2020 года.....	28
Рисунок 32. Расходы региональных бюджетов выросли на 18,3% в январе - апреле 2020 года по сравнению с январем - апрелем 2019	28
Рисунок 33. Российский пакет антикризисных мер невелик по сравнению с развитыми экономиками, но соответствует объемам поддержки в других странах (% ВВП)	31
Рисунок 34. По показателям устойчивости государственного и внешнего долга Россия выгодно отличается от других стран EMDE	31
Рисунок 35. В апреле-мае количество занятого и экономически активного населения сократилось	33
Рисунок 36. Уровень безработицы был близок к минимальному значению, но в апреле-мае вырос	33
Рисунок 37. В апреле рост реальной заработной платы сократился в большинстве секторов (% год к году)	33
Рисунок 38. В первом квартале 2020 года реальные располагаемые доходы населения сократились по сравнению с тем же периодом 2019 года (% год к году)	33
Рисунок 39. Согласно предварительной оценке, объявленные правительством меры могут отчасти сдержать рост уровня бедности, вызванный кризисом (Влияние COVID-19 на уровень бедности и меры правительства (имитационное моделирование)	37
Рисунок 40. Воздействие кризиса варьирует по группам населения.....	39
Рисунок 41. Ожидается сокращение предложения нефти	42
Рисунок 42. Прогноз экономического роста для России предполагает глубокий спад в 2020 году (рост реального ВВП, %)	44
Рисунок 43. В 2019 году на долю нефти, нефтепродуктов и природного газа пришлось 87,6% от стоимостного объема экспорта энергоресурсов и 54,4% от общей стоимости экспорта (2019).....	44
Рисунок 44. На инфраструктурные проекты и поддержку МСП приходится примерно 50% от общего объема средств в рамках плана	46
Рисунок 45. Страны-лидеры по гармонизированным образовательным результатам.....	50
Рисунок 46. Сравнительные результаты оценки умения совместно решать проблемы, проведенной на основе показателей естественнонаучной, читательской и математической грамотности, определенных в рамках исследования PISA	53
Рисунок 47. Потенциальные потери читательской грамотности в России вследствие пандемии COVID-19 (в случае закрытия школ на 5 месяцев)	60
Рисунок 48. Наличие в школе эффективной онлайн-платформы для дистанционного обучения (доля 15-летних школьников, чьи директора, отвечая на этот вопрос, выбрали вариант «согласен» или «полностью согласен»).....	61

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Платежный баланс, в млрд долларов США	15
Таблица 2: Объем бюджетной поддержки составляет 4,0% ВВП.	29
Таблица 3. Показатели бедности (нарастающим итогом)	34
Таблица 4. В 2020 году прогнозируется глубокая рецессия (основные макроэкономические показатели)	44
Таблица 5. Фактический и прогнозируемый уровень бедности при различных сценариях (%)	45
Таблица 6. Дефицит навыков по информации российских работодателей.....	52
Таблица 7. Меры экономической политики для каждой группы российских регионов.....	56
Таблица 8. Улучшение позиций российских университетов в международных рейтингах университетов (2012-2020 гг.)	62

СПИСОК ВРЕЗОК

Врезка 1: Текущий кризис оказывает непропорционально сильное воздействие на МСП, которые более уязвимы для шоков предложения и спроса, хуже восстанавливаются после них и более зависимы от потребления услуг, уровень которого резко снизился.	10
Врезка 2: В ответ на распространение вирусной инфекции COVID-19 Россия и страны ЕАЭС ввели ограничительные торговые меры.	15
Врезка 3: Меры поддержки финансового сектора в условиях пандемии COVID-19.....	24
Врезка 4: Меры поддержки МСП в условиях пандемии COVID-19	25
Врезка 5: Отдача от образования – важнейший компонент российского человеческого капитала.....	57
Врезка 6: Методика оценки воздействия закрытия школ вследствие пандемии COVID-19 на потери в обучении	59

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

БНМ	Банк Негара Малайзия (Центральный банк Малайзии)
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВСС	Взносы социального страхования
ВТО	Всемирная торговая организация
ВШЭ	Высшая школа экономики
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕГЭ	Единый государственный экзамен
ЕС	Европейский союз
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ЕЦПКЗ	Европейский центр профилактики и контроля заболеваний
ЗСК	Принцип «Знай своего клиента»
ИПН	Индивидуальный подоходный налог
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ИЧК	Индекс человеческого капитала
МВФ	Международный валютный фонд
МСП	Малые и средние предприятия
МЭА	Международное энергетическое агентство
НБК	Народный банк Китая (Центральный банк КНР)
НДС	Налог на добавленную стоимость
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПОД/ФТ	Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма
РМЭЗ	Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения
Росстат	Федеральная служба государственной статистики РФ
РФ	Российская Федерация
СИПАП	Постоянное положительное давление в дыхательных путях
СНГ	Содружество Независимых Государств
СПГ	Сжиженный природный газ
ФНБ	Фонд национального благосостояния
ARWU	Академический рейтинг университетов мира
CAR	Коэффициент достаточности капитала
CGC	Малайзийская корпорация кредитных гарантий
CLPS	Совместное решение проблем
COVID-19	Острая респираторная инфекция, вызываемая коронавирусом SARS-CoV-2
CPB	Бюро анализа экономической политики (Нидерланды)
EMBI	Индекс облигаций развивающихся рынков
EMDE	Страны с формирующимся рынком и развивающиеся экономики
EUROMOD	Микроимитационная модель налоговых льгот для стран ЕС
GNFS	Общий метод решета числового поля
HSBC	Банковская корпорация Гонконга и Шанхая
MSCI	«Морган Стэнли капитал интернэшнл»
PIRLS	Международное исследование качества чтения и понимания текста
PISA	Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся
PMI	Индекс деловой активности
QS	Рейтинговое агентство «Quacquarelli Symonds»
READ	Программа содействия образованию в целях развития
REER	Реальный эффективный валютный курс
ROA	Коэффициент рентабельности активов
ROE	Коэффициент рентабельности собственного капитала
RUSMOD	Микроимитационная модель налоговых льгот для России
SACE	Итальянское государственное экспортно-кредитное агентство
THE	Рейтинг университетов мира «Times Higher Education»
TIMSS	Международное мониторинговое исследование качества школьного математического и естественнонаучного образования
WTI	Нефть марки «West Texas Intermediate»

А. Мировая экономика резко идет на спад

В результате пандемии COVID-19 мировая экономика вошла в глубокую рецессию. Шок, вызванный коронавирусной инфекцией COVID-19 – самое сильное потрясение для мировой экономики, случившееся в мирное время за последние сто лет. В первом квартале 2020 года уровень активности снизился во всех крупных экономиках, включая Китай, страны Еврозоны, США и Японию, пока эти страны с различной степенью успешности пытались справиться с пандемией COVID-19. В целом, согласно оценкам, в первом квартале 2020 года произошло резкое сокращение глобального ВВП – на 11,1% (к предыдущему кварталу с учетом сезонности, в годовом выражении), а по итогам всего 2020 года ожидается сокращение на 5,2%. В мировом промышленном производстве произошло самое резкое падение за все время после глобального финансового кризиса. Экономические индикаторы указывают на то, что во втором квартале 2020 года спад будет еще больше, что является отражением беспрецедентного обвала в сфере услуг и обрабатывающей промышленности в условиях режима самоизоляции. Уровень активности в обрабатывающей промышленности и новые экспортные заказы, показателем которых является Индекс деловой активности PMI, тоже вошли в период глубокого спада, поскольку мировая торговля пострадала в результате нарушения поставок и ослабления спроса. Многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся экономики (EMDE) столкнулись с более значительным оттоком капитала, чем во время глобального финансового кризиса 2008 года, поскольку повысился уровень неприятия риска, и портфельные инвесторы с беспрецедентной скоростью переместились на более безопасные территории.

С начала текущего года цены на нефть рухнули. С января по апрель они упали на 65%. На мировом нефтяном рынке, где первые признаки напряженности были видны уже в начале 2020 года, в результате пандемии произошел обвал спроса на нефть, а ограничения, которые потребовались для того, чтобы остановить распространение вируса, серьезно нарушили работу транспорта, на долю которого приходится примерно две трети спроса на нефть. В 2020 году ожидается беспрецедентное снижение спроса на нефть в раз-

мере 8%. Начиная с апреля нефтяные цены частично отыграли потери. В июне средняя цена нефти марки Brent составила 40 долларов за баррель, что выше чем 23 доллара за баррель в апреле. Это объясняется тем, что некоторые страны стали снимать ограничения, связанные с режимом самоизоляции, а производители нефти резко сократили объем добычи.

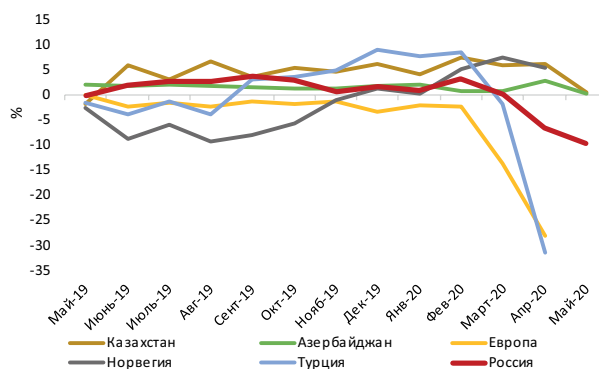
Активность в еврозоне, крупнейшем торговом партнере России, также снизилась. В первом квартале 2020 года ВВП еврозоны сократился на 13,6% в годовом исчислении; это самое резкое падение за весь период существования блока, причем в ряде стран оно было рекордным. В марте в еврозоне отмечалось самое значительное за всю историю сокращение объема розничной торговли и промышленного производства. Слабая динамика торговли и производства будет одним из факторов ожидаемого беспрецедентного сокращения объема производства во втором квартале: по мнению Европейского центрального банка, оно может составить почти 50% (к предыдущему кварталу с учетом сезонности, в годовом выражении).

В Китае, втором по величине торговом партнере России, появились признаки восстановления экономики после серьезного спада. В первом квартале 2020 года ВВП Китая сократился на 6,8% – это первый случай отрицательного роста с 1992 года, когда начались подсчеты ВВП в квартальном исчислении (рисунок 5). Однако поступающие данные позволяют предположить, что в марте сокращение объема производства немного замедлилось благодаря началу роста промышленного производства, объема розничных продаж в номинальном выражении, импорта и экспорта. Имеющиеся суточные данные об уровне активности в апреле свидетельствуют о продолжении постепенной нормализации экономической активности. Однако процесс восстановления все еще неустойчив, поскольку, к примеру, воздушные перевозки и туризм остаются намного ниже уровня, отмечавшегося до вспышки COVID-19.

В. В России начинается рецессия

По оценкам Министерства экономического развития Российской Федерации, ВВП сократился на 12,1% в апреле (к аналогичному периоду прош-

Рисунок О-1: В апреле – мае рост промышленного производства в России замедлился до отрицательных значений

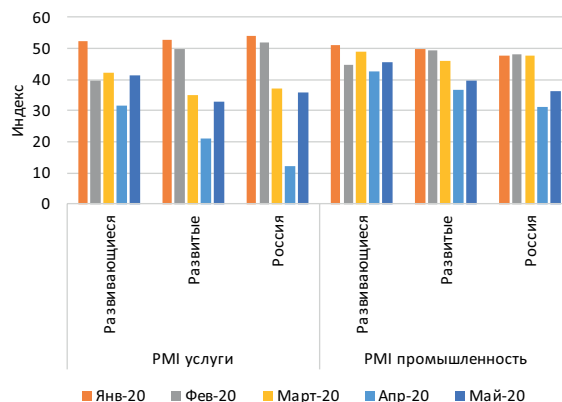


Источник: Haver.

лого года) и на 10,9% в мае (к аналогичному периоду прошлого года). Ежемесячная статистика за апрель и май говорит об отрицательном росте в большинстве секторов. В обрабатывающих отраслях сокращение составило 10% к аналогичному периоду прошлого года в апреле и 7,2% к аналогичному периоду прошлого года в мае, причем к числу наиболее пострадавших отраслей относятся производство электрического оборудования, металлов и автотранспортных средств. Добыча полезных ископаемых сократилась в апреле на 3,2% к аналогичному периоду прошлого года до того, как в мае страны ОПЕК+ приступили к сокращению объемов добычи, и на 13,5% к аналогичному периоду прошлого года в мае. Это привело к сокращению промышленного производства (рисунок О-1). В транспортном секторе, пострадавшем в результате падения объемов торговли с начала года, сокращение составило 6% к аналогичному периоду прошлого года в апреле и 9,5% к аналогичному периоду прошлого года в мае. В апреле индексы PMI снизились до рекордно низких уровней по сравнению с другими странами и периодами, но в мае немного повысились (рисунок О-2).

Распространение пандемии привело к сокращению доходов бюджета и ослаблению рубля. В течение пяти первых месяцев 2020 года, несмотря на поступления от разовой сделки по продаже акций Сбербанка, федеральный бюджет был сведен с дефицитом в 406,6 миллиардов рублей (на кассовой основе) при том, что за аналогичный период прошлого года

Рисунок О-2: В апреле индексы PMI в России снизились до рекордно низких уровней



Источник: Haver.

Примечание. Индекс деловой активности (с учетом сезонности, > 50 = рост к предыдущему месяцу; < 50 = снижение к предыдущему месяцу).

профицит составил 1283,3 миллиардов рублей. Это произошло на фоне более высоких расходов и снижения нефтегазовых доходов. После апрельского ускорения инфляция замедлилась в мае до 3,0% к аналогичному периоду прошлого года, поскольку дезинфляционное давление, вызванное падением совокупного спроса, оказалось сильнее эффекта переноса валютного курса. Как и в других странах EMDE, повышение уровня неприятия риска на мировых финансовых рынках, усилившееся под влиянием обвала цен на нефть, привело к снижению курса рубля на 11,0% по сравнению с началом текущего года.

В среднесрочном периоде ожидается ухудшение качества активов в банковском секторе в сегментах крупных корпоративных, МСП и розничных заемщиков. Российские банки вошли в период кризиса с достаточно большим запасом капитала и ликвидности. Однако высокий уровень проблемной задолженности (около 10%), по-видимому, будет и дальше расти по мере ухудшения финансового состояния розничных и корпоративных заемщиков в условиях нарушения экономической активности, вызванного пандемией коронавируса, и роста безработицы. Компаниям и МСП, работающим в таких отраслях как транспорт, услуги, туризм, торговля и недвижимость, будет особенно трудно обслуживать и возвращать банковские кредиты. Риски валютного кредитования также возросли в условиях снижения курса рубля и разрыва внешнеторговых цепочек.

В апреле 2020 года отмечался рост безработицы. Уровень безработицы вырос до 5,8% в апреле и до 6,1% в мае по сравнению с 4,7% и 4,5% в апреле и мае 2019 года. Этот рост соответствует увеличению численности безработных на 1,1 млн или на 33 процента по сравнению с маем предыдущего года. Количество зарегистрированных безработных, увеличилось еще больше: на 1,4 или 176 процентов и составило 2,3 млн человек в мае 2020. По всей видимости, это только часть проявления реакции рынка труда: в апреле - мае, судя по всему, расширилось применение различных форм неполной занятости (режим неполного рабочего дня, сокращенное количество рабочих часов, отпуск без содержания).

Текущий кризис негативно сказывается на благосостоянии домохозяйств. Уровень жизни людей снижается: в сфере школьного образования – из-за приостановки занятий в классах; в сфере медицинских услуг – вследствие потенциальной перегрузки больниц, что в сочетании с нежеланием людей заниматься важными, но не срочными проблемами здоровья приводит к неадекватному лечению неинфекционных заболеваний или увеличению бремени существующих болезней; в сфере мобильности – из-за ограничительных мер, которые резко сократили возможности передвижения на общественном и личном транспорте. Люди, занятые в таких сферах, как розничная торговля, туризм, индустрия гостеприимства и индустрия развлечений, в краткосрочной перспективе пострадают больше всего – вследствие введения режима самоизоляции и невозможности работать в удаленном режиме. Также с большей вероятностью наиболее сильно будут затронуты городские агломерации и большие города – вследствие сосредоточения в них перечисленных видов деятельности и более высокой плотности населения. Риск потери в уровне благосостояния больше других подвержены работники неформального сектора, не имеющие права на получение официальных пособий. Согласно оценкам, доля неформальной занятости составляет в России 15-21%.

За краткосрочными воздействиями могут последовать более глубокие среднесрочные и долгосрочные воздействия. К ним могут относиться невосполнимые потери, такие, как отсутствие обучения в критически важном возрасте, обострение хронических заболеваний, полная потеря работы и квалификации, а также банкротство мелких предприятий. Относительно небольшие города и сельские районы могут столкнуться с распространением коронави

русской инфекции на несколько недель или месяцев позже. Отрасли, не пострадавшие на начальном этапе – например, сельское хозяйство – могут быть затронуты на более поздних этапах, если из-за нарушений в системе внутренней логистики, перебоев в международной торговле или ужесточения условий финансирования возобновление производства на полную мощность окажется затруднительным. При этом перегруженным системам здравоохранения, возможно, придется быть готовыми к будущему повышенному спросу на медицинские услуги в связи с отложенным лечением и возможным приходом второй волны коронавирусной инфекции.

С. Принятые Россией антикризисные меры осуществляются в рамках бюджетного правила

Благодаря политике, направленной на достижение макрофискальной стабильности, и накоплению буферных резервов правительству удалось реализовать эффективные меры стабилизации. Введенный в 2014 году плавающий курс рубля смягчил шоки, вызванные внешними потрясениями. В марте 2020 года, когда резкое падение цен на нефть и отток капитал из стран EMDE привели к сильному обесценению рубля, продажа валюты в рамках бюджетного правила позволила стабилизировать валютный рынок. С марта до начала июля 2020 года Банк России продал в рамках бюджетного правила 13,2 млрд долларов США. Кроме того, Банк России разработал механизм продажи валюты в том случае, если цена нефти Urals, эталонного сорта российской нефти, упадет ниже 25 долларов США за баррель. Общий объем продажи валюты ограничивается 30,4 млрд долларов США (средства, полученные в результате продажи акций Сбербанка). Банк России продает валюту, чтобы компенсировать выпадающие доходы экспортеров нефти, газа и нефтепродуктов. По состоянию на 4 июля Банк России продал на валютном рынке 4,3 млрд долларов США (около 300 млрд рублей), используя средства, полученные от продажи акций Сбербанка.

Банк России перешел к стимулирующей денежно-кредитной политике. Банк России снизил ключевую ставку с 6,25% в феврале до рекордно низкого уровня, равного 4,5%, в июне. Он также реализует ряд дополнительных мер, таких, как установление льготных ставок рефинансирования, предоставление определенных видов кредитов на льготных условиях, отсрочка введения более строгих правил и снижение регуляторной и надзорной нагрузки на финансовые



Таблица О-1. Объем бюджетной поддержки составляет 4,0% ВВП

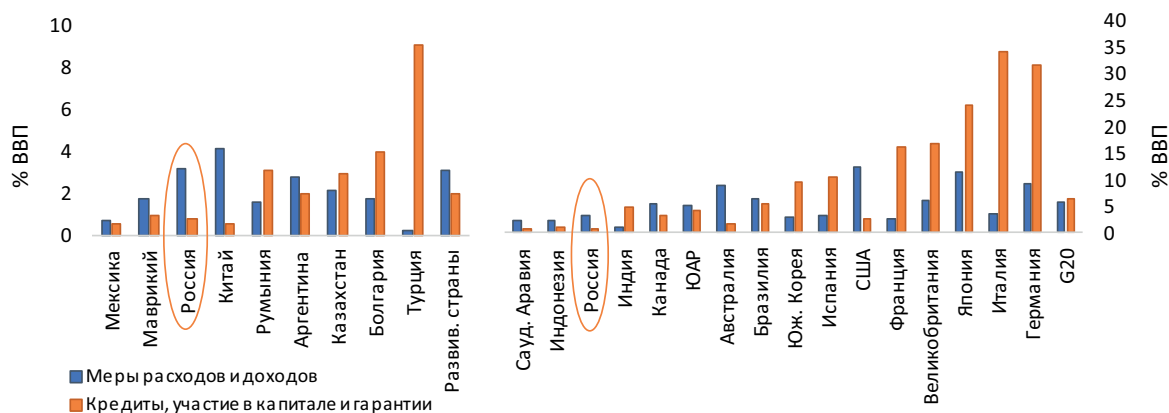
	Млрд руб.	% ВВП
Меры в области здравоохранения и санитарно-эпидемиологические меры	246.8	0.3%
Население	665.9	0.7%
<i>Включая samozанятых</i>	9.6	0.01%
Крупные компании, МСП, индивидуальные предприниматели и некоммерческие организации (НКО)	2,590	2.7%
Регионы	373	0.4%
ИТОГО	3,876	4%

Источник: Правительство РФ, Министерство Финансов РФ, оценки сотрудников ВБ

учреждения. Кроме того, Банк России создал механизм по поддержке кредитования субъектов малого и среднего бизнеса с установленным совокупным лимитом в размере 500 млрд рублей и утвердил меры, смягчающие требования к уровню ликвидности для системно значимых кредитных организаций. Наряду с этим, Банк России объявил о реализации мер, направленных на сохранение доступности услуг страхования, а также на поддержание профессиональных участников рынка ценных бумаг, торгового клиринговой инфраструктуры и участников рынка коллективных инвестиций. В качестве поддержки граждан, пострадавших в результате кризиса, вызванного COVID-19, Банк России разрешил банкам и микрофинансовым организациям реструктурировать их задолженность, не назначать пени и штрафы по кредитам и не обращаться взыскание на предоставленный ими залог.

Объем объявленного российским правительством пакета мер бюджетной поддержки в размере 4% ВВП не выходит за рамки бюджетного правила. Запланированные меры предусматривают финансирование дополнительных расходов, предоставление гарантий и отсрочек по уплате налогов, а также перераспределение средств между категориями расходов (таблица О-1). В сочетании с мерами Банка России эти меры, в целом, аналогичны мерам, применяемым в других странах, и включают финансирование здравоохранения, поддержку занятости, предоставление краткосрочной ликвидности, обеспечение бесперебойного функционирования финансовых рынков и стабильности обменного курса, а также предоставление кредитной поддержки.

Рисунок О-3. Российский пакет антикризисных мер относительно невелик по сравнению с развитыми экономиками, но соответствует объемам поддержки в других странах



Источник: IMF, июнь 2020: Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the Covid-19 Pandemic.

Примечание: данные на 12 июня, 2020. Данные по России – 30 июня 2020 (оценки сотрудников ВБ). На рисунке слева показаны некоторые страны с сопоставимым ВВП на душу населения; на рисунке справа показаны экономики «Группы двадцати» (кроме Аргентины, Китая, Мексики, Турции, которые отражены на левом рисунке).

Пакет мер бюджетной и финансовой поддержки в России относительно невелик по сравнению с развитыми экономиками, но соответствует объемам помощи в сопоставимых странах. Оптимальный объем любого пакета мер зависит от масштабов эпидемии и исходных условий в данной стране (состояние системы здравоохранения, сырьевая зависимость, размер фискального пространства и денежно-кредитные возможности, степень неформальности экономики и пр.). С учетом этих обстоятельств, российский антикризисный пакет относительно невелик, причем запланированные расходы более растянуты во времени по сравнению с другими странами «Группы 20». Вместе с тем, он соответствует объемам поддержки, принятой странами с похожим уровнем ВВП на душу населения (рисунок О-3).

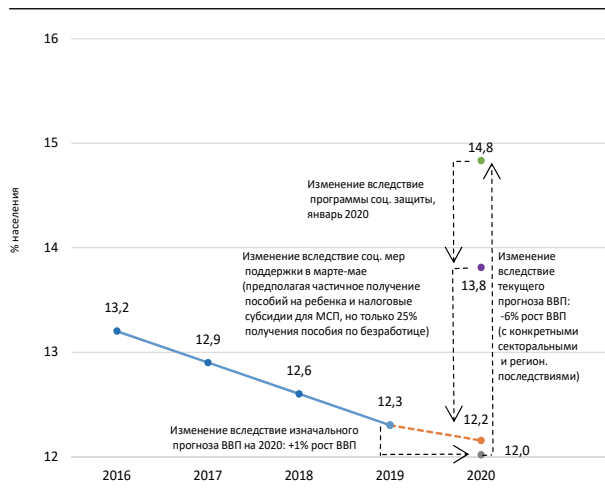
У России есть бюджетные резервы для финансирования дополнительной поддержки и последующих мер по восстановлению экономики. По показателям устойчивости государственного и внешнего долга Россия выгодно отличается от других стран EMDE. Государственный долг как доля ВВП составляет около 14% по сравнению со средним показателем стран EMDE в размере 58%. Рынок рублевых облигаций ограничен 23 триллионами рублей, из которых на государственный долг в конце 2019 года приходилось около 9 триллионов, что позволяет осуществить некоторый объем дополнительных внутренних заимствований. Учитывая низкий уровень внешнего долга (29% ВВП по сравнению с 60% в среднем по странам EMDE), возможны также заимствования в евро. Наконец, остается возможность использования ФНБ для увеличения бюджетного пространства во время этого беспрецедентного кризиса: на 1 июня ликвидная часть ФНБ составляла 8.2 триллиона рублей (8,4% ВВП). Кроме того, правительство объявило, что с 1 января 2021 ставка НДФЛ доходов свыше 5 млн рублей в год увеличивается с 13% до 15%.

Различные меры социальной поддержки, объявленные правительством, в принципе, могут сдержать вызванный кризисом рост уровня бедности. В результате кризиса уровень бедности может увеличиться в 2020 году до 14,8% по сравнению с базовой прогнозной оценкой, составляющей 12,0% (в основе этого расчета лежат прогнозируемые на 2020 год темпы роста, равные -6%). Однако, как показывает предварительная оценка объявленных на данный момент мер социальной защиты, направленных на смягчение воздействий – например, изменения в выплате детских пособий, материнского капитала и

взносов социального страхования, установленных для МСП – они могут отчасти компенсировать рост уровня бедности, доведя его до 12,2%, в 2020 году (рисунок О-4).

Однако эти результаты следует интерпретировать с осторожностью. Фактическая реализация объявленных мер, которая будет зависеть от многих факторов, может привести к изменению этих оценок. Например, при проведении оценки в качестве допущения принимались текущие уровни обращаемости за страховыми пособиями по безработице (пособие получают лишь 25% из тех, кто имеет на них право), однако фактическая обращаемость вполне может оказаться иной. Освобождение от уплаты налогов и предоставление субсидий МСП – новые меры, и поэтому трудно с уверенностью предположить, каким будет фактический уровень использования этих льгот. Если в действительности уровень обращаемости за льготами, предусмотренными этими мерами, окажется ниже ожидаемого из-за административных или других логистических затруднений, то в итоге уровень бедности может превысить базовую оценку. В настоящем анализе также принята гипотеза об ограниченном воздействии кризиса на городские агломерации и крупные городские центры с предположением, что распространение пандемии так или иначе сдерживается, и она носит кратковременный харак-

Рисунок О-4. Согласно предварительной оценке, объявленные правительством меры отчасти смогут сдержать рост уровня бедности, вызванный кризисом



Источник: оценки сотрудников Всемирного банка.

Примечание. Синяя линия представляет официальные уровни бедности. Оранжевая пунктирная линия представляет прогнозные оценки, полученные с помощью модели RUSMOD и данных РМЭЗ-ВШЭ за 2018 год.

тер с ограниченными резонансными эффектами в сельских районах. Наконец, эта оценка опирается на базовый сценарий, предполагающий сокращение ВВП в 2020 году на 6% (см. раздел «Прогноз»). При менее благоприятном развитии событий результаты будут иными.

В среднесрочной перспективе нужна более существенная программа реформ. Россия расходует на программы социальной помощи примерно 3,2% ВВП, что по номинальной стоимости вдвое превышает среднемировой показатель, равный 1,6%, и значительно превышает объемы соответствующих расходов в данной региональной группе (2,2%). Вместе с тем российская система социальной помощи не всегда отдает приоритет бедным. В целом, расходы на программы, основанные на оценке нуждаемости, составляют всего 0,4% ВВП (в ЕС этот показатель составляет, в среднем, 0,5% и колеблется от 0,1% в Болгарии до 1,4% в Нидерландах). Смягчение воздействия кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на малоимущие и социально уязвимые категории населения вполне достижимо в рамках действующей системы социального обеспечения, но для этого ее нужно усовершенствовать в двух направлениях: (i) необходимо расширить охват нуждающихся граждан и (ii) повысить «щедрость» пособий. До кризиса на долю бедных приходилось всего 10% от общего объема социальных трансфертов. Но даже в том случае, если бедные охвачены, они получают недостаточный объем помощи для того, чтобы выбраться из бедности. Размер пособий, назначаемых на основе оценки нуждаемости, невелик: с их помощью малоимущие покрывают в среднем около одной трети дефицита своих доходов.

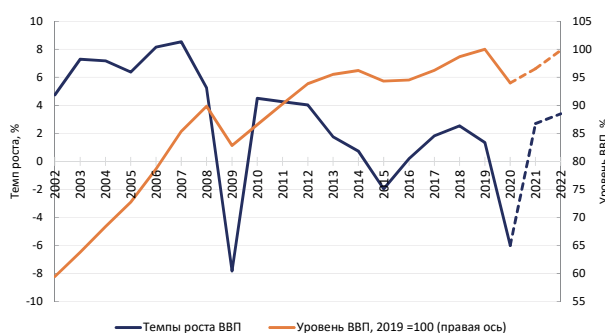
Д. Прогноз: экономике грозит глубокая рецессия

С учетом того, что, согласно оценкам, средняя цена нефти составит в 2020 году 32 доллара США за баррель, и мировая экономика сократится на 5,2% к предыдущему году, в базовом сценарии предполагается сокращение ВВП России на 6% (11-летний минимум) с последующим медленным восстановлением в 2021-2022 годах. Ожидается, что совокупное потребление домохозяйств в 2020 году сократится на 4,9%, а валовые инвестиции в основной капитал – на 8%. Предполагается, что самым серьезным препятствием для роста ВВП будет отрицательный вклад экспорта, обусловленный его сокращением. Однако любые числовые прогнозы на предстоящий период сопряжены с беспрецедентным уровнем неопределенности и зависят от множества допущений.

Если во второй половине 2020 года ограничительные меры будут полностью отменены в отсутствие второй волны пандемии, как это предполагается в базовом сценарии, то может начаться медленное восстановление экономики. Ожидается, что положительная динамика сохранится в 2021 году, в результате чего рост ВВП выйдет в положительную зону (2,7%), а в 2022 году достигнет 3,1%. На фоне снижения уровня неопределенности ожидаются рост потребления домохозяйств, который будет основным фактором восстановления, и рост инвестиций, который составит в 2021 году около 3%. Ожидается, что российский экспорт, отталкиваясь от низкой базы 2020 года, ускорит рост в 2021 году на фоне повышения мирового спроса. Но даже при положительном прогнозе роста ВВП на предстоящий период объем ВВП в 2022 году едва дотянет до уровней, отмечавшихся до начала пандемии (рисунок О-5).

Ожидается, что в 2020-2022 года бюджет расширенного правительства будет сведен с дефицитом. С учетом падения цен на нефть ниже цены отсечения, установленной в бюджетном правиле на уровне 42,4 доллара США за баррель, в 2020-2022 годах ожидается дефицит бюджета расширенного правительства в размере 7,2%, 1,6% и 0,5% ВВП. В соответствии с бюджетным правилом дефицит бюджета будет финансироваться за счет средств ФНБ, вырученных от продажи пакета акций Сбербанка, средств, неизрасходованных в 2019 года, а также за счет увеличения объемов заимствований (как на федеральном, так и на региональном уровнях). Согласно прогнозам, общий объем ФНБ составит к концу 2022 года около 8% ВВП.

Рисунок О-5. Объем ВВП в 2022 году едва дотянет до уровней, отмечавшихся до начала пандемии



Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Согласно прогнозам, в 2020 году среднее значение индекса ИПЦ за 12 месяцев составит 3,7% и стабилизируется в 2021-2022 годах на целевом уровне Банка России, равном 4%. С учетом значительного падения объемов экспорта энергоресурсов ожидается, что сальдо счета текущих операций в 2020-2021 годах уйдет в отрицательную зону. Чистый отток капитала, как предполагается, останется на умеренном уровне под влиянием снижения прибылей, ослабления рубля и роста уверенности инвесторов на фоне политики макроэкономической стабилизации, которая проводится с 2015 года.

Риски однозначно смещены вниз. К числу негативных факторов относятся: более затяжной характер пандемии с соответствующим продлением ограничительных мер; медленное и незначительное восстановление мировой экономики; дальнейшее падение цен на сырье; более низкие темпы восстановления из-за сохраняющегося воздействия на потребителей и предприятия и разрывов глобальных цепочек создания добавленной стоимости. Пандемия может усугубить уже существующие проблемные точки финансового сектора. При менее благоприятном сценарии в 2020 году ВВП может сократиться на 9,6%, а в 2021 году вырасти всего лишь на 0,1%.

Е. Специальный раздел: образование в России

Образование вносит важный вклад в формирование российского человеческого капитала. По Индексу человеческого капитала, разработанному Всемирным банком, Россия занимает 34-е место, а российские учащиеся входят в десятку мировых лидеров по гармонизированным образовательным результатам (показатель достижений учащихся по математике, чтению и естественным наукам, измеренных в рамках различных международных оценок). Проведение системного анализа, реформы и интернационализация образования помогли России стать одной из ведущих стран по результатам образования. Являясь членом мирового образовательного сообщества, Россия вносит вклад в его развитие и при этом сама извлекает пользу.

При этом в России остаются системные проблемы в отношении навыков 21-го века, имеющих решающее значение для будущей рабочей силы. Как показывают измерения, проведенные в рамках в Международной программы ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), российские учащиеся имеют довольно низкие показатели по развитию навыков совместного решения проблем по

сравнению с показателями развития традиционных или когнитивных навыков. Это значит, что у них не плохо обстоят дела с традиционной математической, естественнонаучной и читательской грамотностью и хуже с развитием навыков, которые можно назвать «навыками будущего». Развитие таких навыков – важнейшее направление дальнейшего совершенствования российской системы образования и может стать эффективным ответом на кризис, вызванный COVID-19, поскольку оно способствует повышению устойчивости молодых людей к неблагоприятным внешним воздействиям, повышению их эффективности и способности к трудоустройству. Другой системной проблемой являются значительные межрегиональные различия. В частности, надбавки, которые дает образование, колеблются в российских регионах от 10,1% (Республика Карелия) до 38,2% (Республика Алтай) на уровне вузов и от 10,4% до 20,6% на уровне среднего профессионального образования.

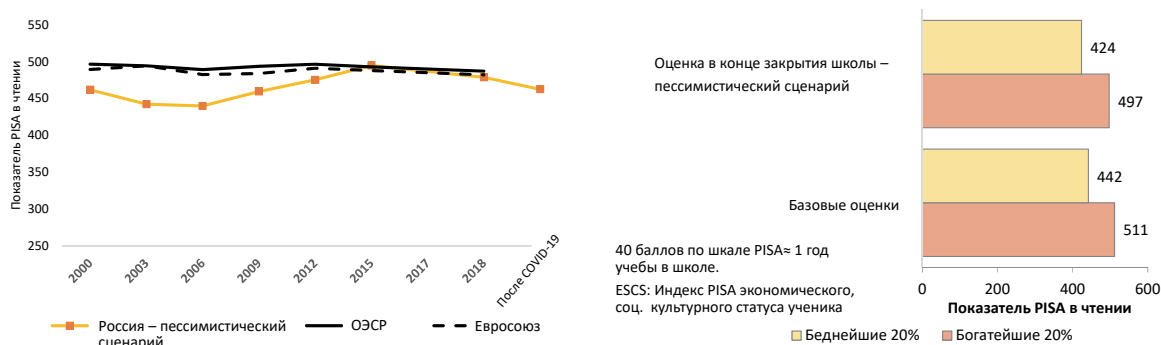
Заккрытие школ вследствие COVID-19 может привести к потерям в обучении, эквивалентным пропуску более трети российского учебного года. Если в этом году школы будут оставаться закрытыми в течение пяти месяцев, то у среднего ученика потери в обучении могут достигнуть 16 баллов (PISA) по читательской грамотности (несмотря на принимаемые в настоящее время компенсационные меры, такие, как обучение на базе сети Интернет и телевидения). Эти потери больше, чем прогнозируемые потери в странах ОЭСР и ЕС. Более того, при этом возникают вопросы распределения: если учащиеся из верхнего квинтиля могут потерять примерно 14 баллов, то учащиеся из нижнего квинтиля могут потерять 18 баллов. Эти 18 баллов эквивалентны потерям, которые можно сравнить с пропуском половины учебного года (рисунок О-6). Заккрытие школ на пять месяцев может привести к сокращению будущих предельных трудовых доходов примерно на 2,5% в год в течение всей трудовой жизни студента. В случае более длительного закрытия школ этот эффект может быть еще больше.

Принимаемые в настоящее время антикризисные меры в ответ на пандемию COVID-19 – это, кроме всего прочего, возможность ликвидации структурных диспропорций российской системы образования и ускорения необходимых реформ:

- Пандемия может еще больше увеличить разрыв в академических достижениях между социально-экономическими группами российского насе-



Рисунок О-6. Потенциальные потери читательской грамотности в России вследствие пандемии COVID-19 (в случае закрытия школ на 5 месяцев)



Источник: база данных PISA (ОЭСР), расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечание: потери в обучении рассчитаны для читательской грамотности (которая тесно связана с другими предметами).

ния. Для решения этой проблемы может потребоваться разработка специальных программ. Это могут быть программы, направленные на сокращение цифрового неравенства, которые обеспечат доступ всех учащихся и учителей к образовательным платформам – например, путем расширения доступа семей и учителей к ИТ-оборудованию, расширения охвата системами связи и увеличения поддержки в разработке цифровых учебных материалов.

- Межрегиональные различия можно уменьшить не только за счет развития систем связи в отстающих регионах, но и за счет обеспечения более справедливого доступа к качественному обучению. Применяемые в регионах традиционные подходы к образованию можно усовершенствовать за счет диверсификации методов преподавания и обучения, создания стимулирующей образовательной среды в школах и расширения возможностей посещения факультативных занятий для социально не защищенных учащихся.
- Повышение качества высшего образования можно начать с разработки четкой государственной стратегии его интернационализации.

Для этого нужно выбрать направления, заслуживающие особого внимания, а университеты должны привлечь больше иностранных студентов. Такая стратегия еще более необходима в условиях пандемии COVID-19, поскольку в среднесрочной перспективе конкуренция за иностранных студентов может значительно повыситься. Кроме того, целесообразно повысить гибкость законодательства и обеспечить более справедливое распределение средств в поддержку прогрессивных реформ не только в элитных университетах.

- Государственные программы в сфере образования не предусматривают углубленной оценки своих воздействий и использования независимого механизма обеспечения качества. Внедрение такой оценки и механизмов будет способствовать сокращению неравенства и повышению эффективности. Это могут быть специальные целевые программы, методические материалы (в том числе, программы обучения преподавателей), подборка примеров лучшей практики и межрегиональные обмены.

ЧАСТЬ I

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

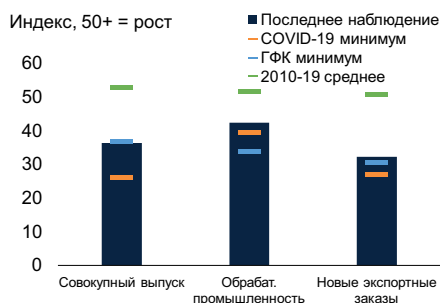


1.1 Глобальная экономическая активность: резкий спад на фоне пандемии COVID-19

Пандемия COVID-19 вызвала глубокий спад мировой экономики. Пока страны с различной степенью успешности пытаются справиться с пандемией COVID-19, в мировой экономике ожидается снижение активности на 5,2%, что является крупнейшим сокращением со времен Второй мировой войны. В первом квартале 2020 года в мировом промышленном производстве произошло самое резкое падение за все время после глобального финансового кризиса 2008 года: -16,9% (к предыдущему кварталу с учетом сезонности). Экономические индикаторы указывают на то, что во втором квартале 2020 года спад будет еще больше, что является отражением беспрецедентного обвала в сфере услуг и обрабатывающей промышленности в условиях режима самоизоляции. Для того, чтобы остановить распространение вируса, практически все страны ввели жесткие меры (в том числе, ограничения на передвижение, режим самоизоляции, а также закрытие национальных границ и школ), вызвавшие шоки предложения и спроса. Международная торговля испытала особенно сильное воздействие вследствие разрывов глобальных цепочек создания стоимости и ослабления спроса. Многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся экономики (EMDE) столкнулись с более значительным оттоком капитала, чем во время глобального финансового кризиса, поскольку повысился уровень неприятия риска, и портфельные инвесторы с беспрецедентной скоростью переместились на более безопасные территории.

С начала текущего года цены на нефть рухнули, снизившись с января по апрель на 65%. На мировом нефтяном рынке, где первые признаки напряженности были видны уже в начале 2020 года, в результате пандемии произошел обвал спроса на нефть, а ограничения, которые потребовались для того, чтобы остановить распространение вируса, серьезно нарушили работу транспорта, на долю которого приходится примерно две трети спроса на нефть. В 2020 году ожидается беспрецедентное снижение спроса на нефть в размере 8%. Однако, начиная с апреля, нефтяные цены частично отыграли потери, поскольку страны стали снимать ограничения, связанные с режимом самоизоляции, а производители нефти резко сократили объем добычи. В июне средняя цена нефти марки Brent составляла 40 долларов США за баррель, что значительно выше среднего апрельского уровня (23 доллара США за баррель).

Рисунок 1. Мировая экономика вошла в рецессию



Источник: Haver Analytics; Всемирный банк.

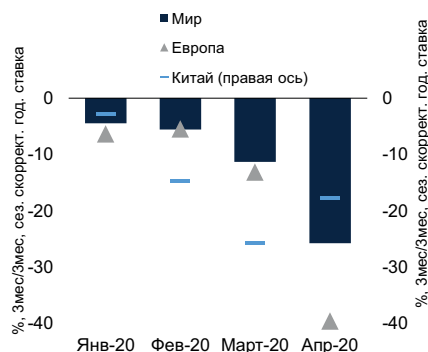
Примечание. ГФК = глобальный финансовый кризис. Значения индекса PMI выше 50 означают расширение экономической активности; значения ниже 50 означают сокращение экономики. Минимум, связанный с пандемией COVID-19, приходится на апрель 2020 года. Минимальное значение ГФК рассчитано за период с 2009 по 2019 годы. Последнее наблюдение – май 2020 года.

На фоне пандемии COVID-19 произошел резкий спад мировой экономики¹. Согласно прогнозам, пандемия, в результате которой во всем мире были инфицированы более 7 млн человек, в 2020 году ввергнет мировую экономику в глубокую рецессию, при этом уровень экономической активности снизится на 5,2% (World Bank 2020). Падение активности в сфере услуг оказалось беспрецедентным и стало отражением резкого сокращения спроса в условиях режима самоизоляции и ограничений на передвижение (рисунок 1). Уровень активности в обрабатывающей промышленности и новые экспортные заказы, показателем которых является Индекс деловой активности PMI, тоже вошли в период глубокого спада, поскольку мировая торговля пострадала в результате нарушения поставок и ослабления спроса.

Глобальные торговые потоки резко сократились из-за падения спроса и разрывов многих цепочек

¹ World Bank. 2020. Global Economic Prospects, June 2020. Washington, DC: World Bank.

Рисунок 2. Международная торговля товарами резко сократилась на фоне разрывов цепочек поставок и слабого спроса



Источник: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis; Всемирный банк.

Примечание. Эти данные отражают результаты измерения объем. Последнее наблюдение – апрель 2020 года.

создания стоимости. Международная торговля товарами серьезно пострадала из-за падения спроса и разрывов многих глобальных цепочек создания стоимости, особенно в Европе и Азии (рисунок 2). Международный туризм – важный источник экспортных поступлений для многих стран – также резко сократился в результате пандемии. Во втором квартала 2020 года ежедневное количество коммерческих полетов сократилось более чем на три четверти по сравнению с прошлым годом. В конце июня этот показатель немного улучшился, и сокращение составило примерно две трети.

Принятие масштабных ответных мер крупнейшими экономиками привело к смягчению условий кредитования на мировых рынках. Условия кредитования, ужесточившиеся в начале 2020 года, смягчились во втором квартале, чему способствовали беспрецедентные ответные меры денежно-кредитной и бюджетной политики, принятые крупнейшими экономиками, а также первые признаки того, что эпидемиологическая кривая в странах еврозоны идет вниз. Фондовые рынки восстановились, а стоимость частных заимствований, выросшая с начала года более чем в два раза во многих сегментах долгового рынка, стабилизировалась (рисунок 3). Центральные банки крупных развитых экономик стремительно расширяют свои балансы. Федеральная резервная система расширила программу поддержки рынка корпоративных облигаций и объявила о том, что предоставит кредиты в поддержку экономики на сумму до 2,3 триллионов долларов США.

Рисунок 3. Мировые фондовые рынки восстановились, и стоимость заимствований стабилизировалась



Источник: Bloomberg; J.P. Morgan; Всемирный банк.

Примечание. «Фондовые рынки EMDE» представлены Индексом развивающихся рынков MSCI. «Спреды по облигациям EMDE» представлены Индексом облигаций развивающихся рынков J.P. Morgan. Совокупное изменение с начала года. Последнее наблюдение – 30 июня 2020 года.

Условия кредитования в странах EMDE стабилизируются после ухудшения, которое произошло в первой половине 2020 года, несмотря на активные меры государственной поддержки. В ряде крупных стран EMDE – Мексике, Пакистане, Польше, России, Южной Африке, Турции и Китае – центральные банки предоставили финансовой системе дополнительную ликвидность, включая сокращение ключевой ставки. Отток капитала из стран EMDE сократился в апреле после того, как в марте был зарегистрирован рекордный отток портфельных инвестиций, который привел к стремительному росту стоимости заимствований, резкому обесценению валют и давлению на буферные резервы многих стран. Благодаря этому спреды по суверенным облигациям стран EMDE немного сузились и валюты укрепились, хотя они по-прежнему намного слабее, чем были в начале текущего года, в результате чего в ряде стран сохраняются жесткие условия кредитования. Временной стабилизации условий кредитования в странах EMDE способствовали объявленная странами «Большой двадцатки» приостановка до конца года выплат по обслуживанию долга для стран с низким уровнем доходов, которые просят об отсрочке, а также ввод Международным валютным фондом новой линии поддержки ликвидности, которая может предоставить некоторым странам EMDE краткосрочную поддержку платежного баланса.

Активность в еврозоне, крупнейшем торговом партнере России, также снизилась, однако уже появи-

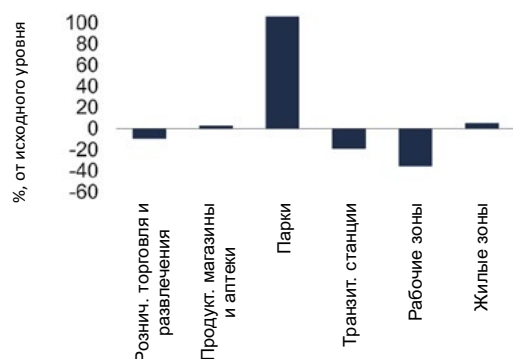
лись первые признаки того, что вспышка COVID-19 выходит на плато. В первом квартале 2020 года ВВП еврозоны сократился на 13,6% в годовом исчислении; это самое резкое падение за весь период существования блока, причем в ряде стран оно было рекордным. В 2020 году в еврозоне отмечалось самое значительное за всю историю сокращение объема розничной торговли и промышленного производства: на 11,7% и 17,1%, соответственно (по состоянию на апрель к предыдущему месяцу). Слабая динамика торговли и производства будет одним из факторов ожидаемого беспрецедентного сокращения объема производства во втором квартале: по мнению Европейского центрального банка, оно может составить почти 50% (к предыдущему кварталу с учетом сезонности). Во втором квартале уровень экономической активности, скорее всего, снизился еще больше, поскольку в апреле значение сводного индекса PMI упало в апреле до 13,6 пунктов и продолжало снижаться в мае и июне, хотя и не столь быстрыми темпами. Новые ежемесячные показатели мобильности, разработанные компаниями Google и Apple, подчеркивают это, указывая, в частности, на глубокий застой потребительской активности на фоне снижения мобильности, сокращение которой в крупных странах еврозоны, где действует режим самоизоляции, составило от 30% до 75% (рисунок 4). Однако сейчас в ряде стран еврозоны появились признаки того, что количество новых случаев заражения коронавирусом COVID 19, которое стремительно увеличивалось в течение всего марта, уже достигло своего пика. Сокращение числа новых случаев инфицирования

во многом обусловлено широкомасштабным введением жестких ограничений в феврале и марте. В настоящее время некоторые страны еврозоны начинают постепенно снимать ограничения, ссылаясь на значительный прогресс в подавлении вспышки инфекции. В результате показатели мобильности, связанной с посещением объектов розничной торговли и развлечений, постепенно улучшаются.

В Китае, втором по величине торговом партнере России, появились признаки восстановления экономики после серьезного спада. В первом квартале 2020 года ВВП Китая сократился на 6,8% – это первый случай отрицательного роста с 1992 года, когда начались подсчеты ВВП в квартальном исчислении (рисунок 5). Однако поступающие данные позволяют предположить, что в марте сокращение объема производства немного замедлилось благодаря началу роста промышленного производства, объема розничных продаж в номинальном выражении, импорта и экспорта. Индекс PMI в производственном секторе Китая (по версии издания «Цайсинь») в марте немного восстановился, в апреле снова снизился, но в мае повысился до 50,7 пунктов и дополнительно укрепился в июне. НБК сократил норматив обязательных резервов для мелких и средних банков, тем самым еще больше смягчив денежно-кредитную политику в целях содействия восстановлению экономики.

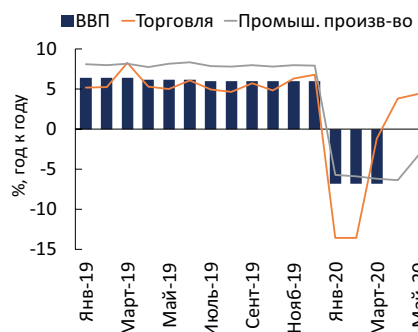
Госсовет также объявил о выделении дополнительных средств на кредитование МСП в размере 1% ВВП. Имеющиеся ежедневные данные об уровне

Рисунок 4. Показатели мобильности подчеркивают слабость экономической активности



Источник: Google COVID-19 Community Mobility Reports; Всемирный банк.
Примечание. Данные о мобильности приведены в процентах от исходного уровня по состоянию на 15 февраля и 23 июня 2019 и 2020 годов на основе данных Google.

Рисунок 5. В первом квартале 2020 года экономика Китая сократилась на 6,8%



Источник: Haver Analytics, Всемирный банк.

Примечание. Рисунок показывает объем розничных продаж в номинальном выражении с учетом сезонности. Последнее наблюдение – I кв. 2020 г. для ВВП и май 2020 г. для промышленного производства.

Рисунок 6. Цены на нефть марки Brent упали до минимального уровня за несколько последних десятилетий



Источник: Bloomberg, Всемирный банк.

Примечание. Вертикальные линии обозначают 20 января 2020 г., 9 марта 2020 г. и 13 апреля 2020 года. Последнее наблюдение – 29 июня 2020 г.

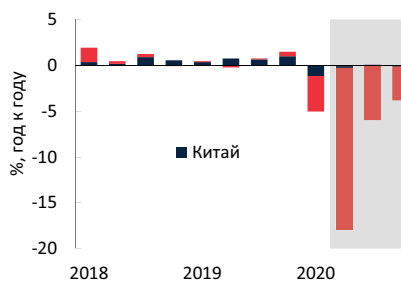
экономической активности в апреле указывают на продолжение процесса постепенной нормализации экономической активности: согласно имеющимся сообщениям, к 15 апреля 84% малых и средних предприятий (МСП) страны возобновили работу. В апреле возобновился рост промышленного производства, который продолжился в мае и достиг 4,4% (к аналогичному периоду прошлого года); при этом появились первые признаки того, что потребление угля и задержки в движении транспорта возвращаются на прошлый уровень. Однако процесс восстановления все еще неустойчив, поскольку воздушные перевозки и туризм остаются намного ниже уровня, отмечавшегося до вспышки COVID-19.

Последние тенденции на сырьевых рынках

С начала года произошло резкое снижение цен практически на все виды сырья. Пандемия COVID-19 сильно повлияла и на спрос, и на предложение сырья, поскольку ограничительные меры повлияли на уровень экономической активности и производственно-сбытовые цепочки. Больше всего пострадали цены на энергоносители – особенно цены на нефть – зато в результате перетока средств в активы «тихой гавани» выросли цены на золото.

С начала года произошел обвал цен на нефть: с января по апрель они упали на 65%. Средняя цена нефти марки Brent составляла в апреле 23 доллара США за баррель, что является минимальным уровнем за несколько последних десятилетий (рисунок 6). Спрос на нефть резко сократился в результате приостановки работы предприятий в связи с пандемией

Рисунок 7. Согласно прогнозам, во втором квартале 2020 года спрос на нефть сократится на 18%



Источник: МЭА, Всемирный банк.

Примечание. Затрихованная область – прогноз МЭА.

COVID-19 и сильного падения уровня мировой экономической активности. По оценкам Международного энергетического агентства, во втором квартале 2020 года спрос на нефть сократился на 18% (рисунок 7). Падение цен усилилось на фоне срыва переговоров ОПЕК+, случившегося в начале марта, а новое соглашение об уровнях добычи, о котором было объявлено 12 апреля, сначала не привело к подъему цен. В апреле цена нефти марки WTI с поставкой в Кушинг (эталон США по сырой нефти) ненадолго упала до отрицательных значений, что отчасти отражало дисбаланс между спросом и предложением, хотя технические факторы также сыграли в этом определенную роль. Однако с тех пор, как объемы добычи сократились, а в ряде стран началась отмена режима самоизоляции, цены на нефть выросли, но по-прежнему остаются более чем на треть ниже январского пика.

Объем мировой добычи нефти сокращался медленнее спроса. Разрыв соглашения ОПЕК+, который произошел в марте, положил конец действующим договоренностям о сокращении объемов добычи и привел к тому, что Саудовская Аравия заявила об увеличении добычи в апреле до 12 млн баррелей в сутки. Однако в апреле ОПЕК и партнеры заключили новое соглашение, которое предусматривало сокращение добычи в мае-июне 2020 года на 9,7 млн баррелей в сутки, причем и Россия, и Саудовская Аравия должны сократить объем добычи до 8,5 млн баррелей в сутки, что значительно ниже уровней добычи на тот момент. Страны альянса договорились сохранить этот уровень в июле, после чего начнется дальнейшее постепенное сокращение объемов добычи. Что касается стран, не входящих в альянс ОПЕК+, то

Рисунок 8. Количество буровых установок в США сократилось до самого низкого уровня с 2009 года



Источник: Baker Hughes, Всемирный банк.

большинство нефтяных компаний уже значительно сократили свои капитальные затраты. В частности, по сравнению с мартом количество буровых установок в США сократилось примерно на 70% и достигло в июне рекордно низкого уровня за всю историю наблюдений (рисунок 8). Все больше производителей, в том числе в Канаде, Норвегии и США, объявляют о сокращении нынешних объемов добычи.

С начала года отмечалось также снижение цен на большинство неэнергетических видов сырья. В пе-

риод с января по май цены на металлы упали более, чем на 14%, причем больше всего снизились цены на алюминий (-17%), цинк (-16%), и свинец (-15%). На них сильно повлияли сокращение спроса и приостановка работы ведущих отраслей, таких, как автомобильная промышленность. В июне отмечался небольшой рост цен на фоне оптимистических настроений по поводу восстановления экономики Китая; при этом наиболее значительно выросли цены на медь (+10% в июне по сравнению с предыдущим месяцем). Поддержанию цен также способствовали перебои с поставками металлических руд и очищенных металлов, связанные с введением ограничительных мер. Что касается драгоценных металлов, то цены на золото выросли с января на 11% в результате повышенного уровня неопределенности и перетока средств в активы «тихой гавани», а цены на платину упали почти на 20%, отражая тот факт, что платина активно используется в транспортной промышленности для производства каталитических нейтрализаторов. В целом, с января отмечается небольшое снижение цен на сельскохозяйственное сырье, за исключением двух случаев. Цены на натуральный каучук упали почти на 20% по сравнению с январем, что отражает использование каучука для производства автомобильных покрышек, а цены на рис выросли более чем на 20% на фоне ухудшения прогнозов на урожай и введения ряда торговых ограничений.

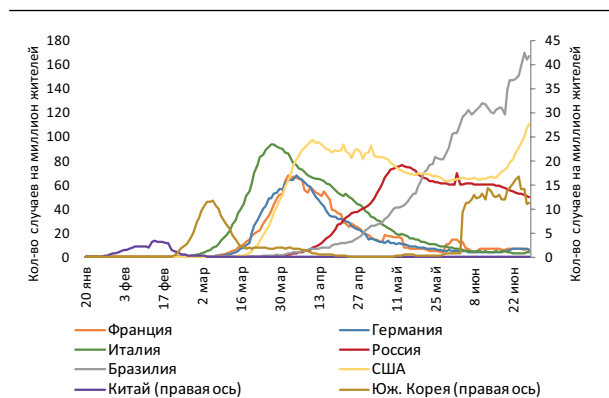
1.2 Россия: начало рецессии после относительно уверенного роста в первом квартале

В первом квартале 2020 года влияние COVID-19 на экономическую активность в России было умеренным и в основном передавалось через резкое сокращение объемов торговли и падение цен на сырье. После введения в конце марта режима самоизоляции Россия вошла в рецессию, вызванную шоками предложения и спроса на внутреннем рынке на фоне и без того слабого внешнего спроса. В апреле совокупное сокращение объема производства в пяти основных секторах² составило 9,9% к аналогичному периоду прошлого года, что сопоставимо со снижением этого показателя в 2009 году во время глобального финансового кризиса.

В первом квартале 2020 года влияние COVID-19 на экономическую активность в России было умеренным. Ограничительные меры, включая жесткие ограничения на передвижение, были введены только в последнюю неделю марта после того, как количество инфицированных достигло 658 человек (большинство из них, 410 человек, находились в Москве) (рисунок 9). Ежемесячные показатели потребитель-

ского и инвестиционного спроса в январе-феврале 2020 года указывали на дальнейший рост внутреннего спроса (рисунок 10). В итоге, в первом квартале 2020 года ВВП показал относительно уверенный рост в размере 1,6% (рисунок 11). Достижению такого неплохого результата также способствовал эффект низкой базы первого квартала 2019 года.

² Сельское хозяйство, промышленное производство, транспорт, строительство и розничная торговля.

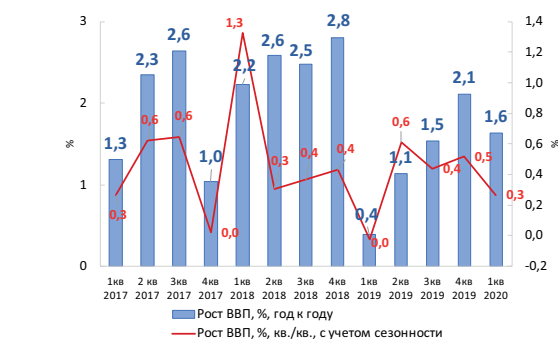
Рисунок 9. В Россию эпидемия пришла позднее, чем в ЕС, США и страны Азии

Источник: ЕЦПКС, заявления национальных правительств, расчеты сотрудников Всемирного банка.

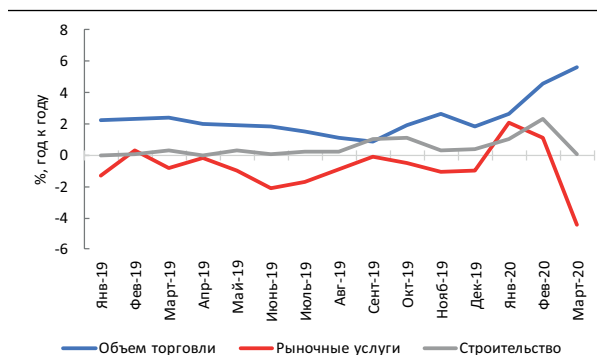
Примечание. Количество случаев на миллион жителей, семидневная скользящая средняя; сплошная линия = введен режим самоизоляции; пунктирная линия = режима полной самоизоляции нет; Китай и Южная Корея показаны на шкале справа.

В январе-марте 2020 года умеренное влияние COVID-19 на экономическую активность в основном передавалось через резкое сокращение объемов торговли и падение цен на сырье (рисунок 12). Во многом это было отражением негативного воздействия экономического спада в Китае на уровень мирового спроса и увеличения неопределенности в отношении перспектив роста мировой экономики по мере нарастания кризиса в Европе и США. Ввиду относительно низкого уровня интеграции России в глобальные цепочки создания стоимости их разрывы не оказали на Россию большого влияния.

После введения в конце марта режима самоизоляции Россия также пострадала от шоков предложе-

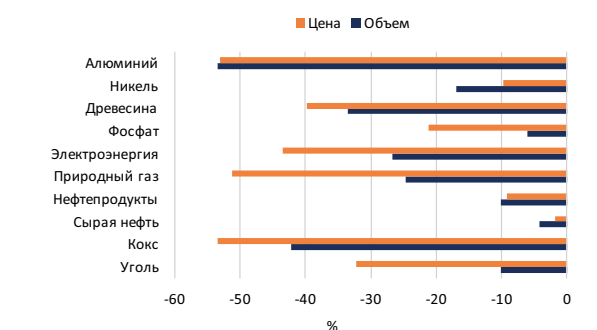
Рисунок 11. Предварительные оценки роста ВВП в первом квартале 2020 года указывают на умеренное влияние COVID-19

Источник: Росстат.

Рисунок 10. Ежемесячные показатели потребительского и инвестиционного спроса указывают на дальнейший рост в январе-феврале

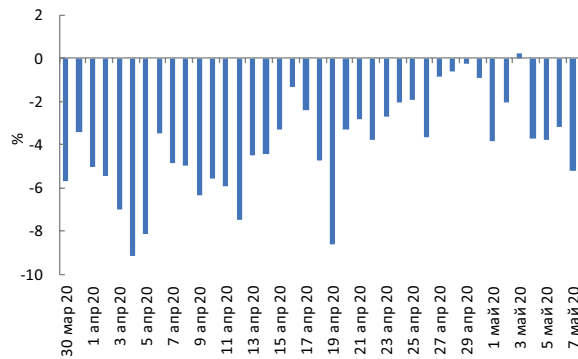
Источник: Росстат.

ния и спроса на внутреннем рынке на фоне и без того слабого внешнего спроса. В результате введения режима самоизоляции деловая активность приостановилась, а работники зачастую не имели возможности ходить на работу (шок предложения). При этом большинство домохозяйств не могли в полном объеме удовлетворить свой спрос на товары и услуги (шок спроса). Это привело к сокращению потребления и инвестиций в конце марта, которое продолжилось в апреле и мае. В апреле и мае оборот розничной торговли упал, соответственно, на 23,4% и 19,2% к аналогичному периоду прошлого года. Оборот рыночных услуг упал в апреле на 37,9% к аналогичному периоду прошлого года. В период действия режима

Рисунок 12. В первом квартале 2020 года объем экспорта многих видов сырья, которые экспортирует Россия, сократился по сравнению с первым кварталом 2019 года

Источник: Росстат.

Рисунок 13. В апреле сократилось потребление электроэнергии (с поправкой на температуру, к аналогичному периоду прошлого года)

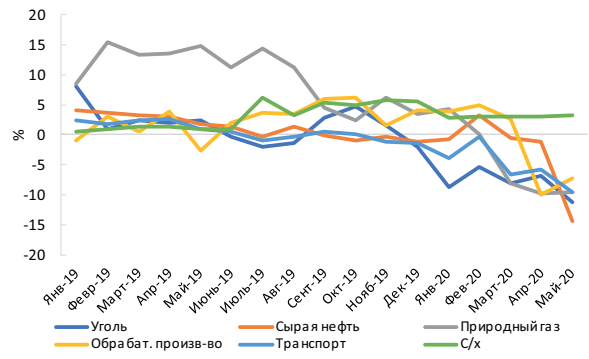


Источник: SO-UPS, расчеты сотрудников ВБ.

самоизоляции потребление электроэнергии в Центральном федеральном округе сократилось по сравнению с прошлым годом, что свидетельствует о пониженной экономической активности (рисунок 14).

После уверенного роста в январе-феврале 2020 года и умеренного роста в марте объем производства в пяти основных секторах сократился в апреле на 9,9%. Согласно ежемесячной статистике, в апреле и мае во всех секторах, кроме сельского хозяйства, отмечался отрицательный рост (рисунок 13). В обрабатывающих отраслях сокращение составило 10% к аналогичному периоду прошлого года в апреле и 7,2% к аналогичному периоду прошлого года в мае, причем к числу наиболее пострадавших отраслей

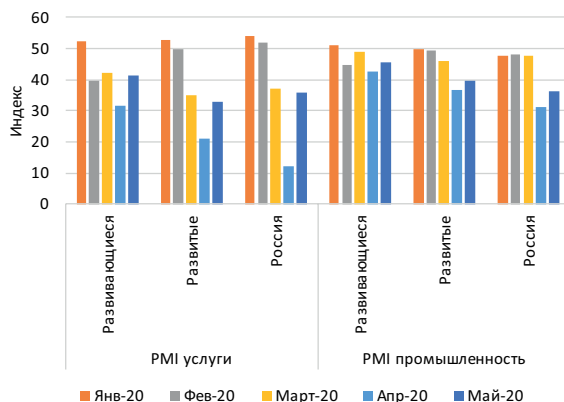
Рисунок 14. В апреле-мае рост замедлился по всех секторах, кроме сельского хозяйства



Источник: Росстат.

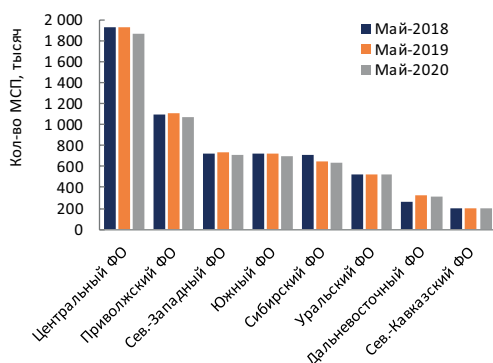
относятся производство электрического оборудования, металлов и автотранспортных средств. Наряду с этим, объем производства товаров медицинского назначения и лекарств вырос на 13,5% к аналогичному периоду прошлого года. Добыча полезных ископаемых сократилась в апреле на 3,2% к аналогичному периоду прошлого года. В мае Россия сократила объем добычи нефти до 8,59 млн баррелей в сутки в соответствии с соглашением ОПЕК+ (на май-июнь соглашение предусматривает сокращение до 8,492 баррелей в сутки, что негативно повлияло на добывающую промышленность (-13,5% к аналогичному периоду прошлого года)). В транспортном секторе, пострадавшем в результате падения объемов торговли и снижения спроса на перевозки, сокращение составило 6% к аналогичному периоду прошлого года в апреле и 9,5% к аналогичному периоду прошлого года в мае. В апреле индексы PMI снизились до рекордно низких уровней по сравнению с другими странами и периодами, но в мае немного повысились (рисунок 15). По оценкам Министерства экономического развития РФ, в апреле ВВП сократился на 12,1%, к аналогичному периоду прошлого года, а в мае – на 10,9% к аналогичному периоду прошлого года.

Рисунок 15. В апреле индексы PMI снизились до рекордно низких уровней



Источник: IHS Markit, Haver.

Текущий кризис оказывает непропорционально сильное воздействие на МСП, которые более уязвимы для шоков предложения и спроса и более зависимы от потребления услуг, уровень которого резко снизился (врезка 1). Поскольку МСП обладают ограниченными ресурсами и в ряде случаев не имеют свободного доступа к капиталу, они могут выдерживать эти шоки в течение более короткого периода времени, чем более крупные предприятия. В

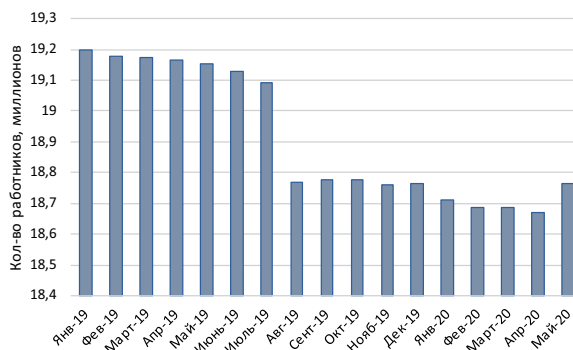
Рисунок 16. Количество МСП сократилось, прежде всего, в Центральном федеральном округе

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

Примечание. Данные по состоянию на 10-е число соответствующего месяца.

России на долю МСП приходится около 20% ВВП (18% в 2018 году по сравнению с 22% в 2017 году) и примерно 24,9% всех рабочих мест (или 18,8 млн человек по состоянию на декабрь 2019 года). Существует национальный проект, направленный на развитие МСП, который ставит целью увеличить к 2024 году количество занятых в секторе МСП до 25 млн человек, а долю МСП в ВВП – до 32,5% (целевой показатель на 2020 год составляет 23,5% ВВП). Однако в сложившейся ситуации в секторе МСП ожидается дальнейшее сокращение оборота, что повышает риск банкротства предприятий. В прошлом году количество МСП сократилось, прежде всего, в Центральном федеральном округе (рисунок 16). В 2019 году численность работников в секторе МСП снизилась до 18,8 млн человек (в 2017-2018 годах она составляла 19,3 млн человек). В марте-апреле 2020 года количество рабочих мест в МСП сократилось, но в мае опять увеличилось (рисунок 17).

В мае Россия объявила о трехэтапном плане выхода из режима самоизоляции, поскольку темпы прироста заболеваемости COVID-19 замедлились примерно до 5%. Сдерживание распространения инфекции имеет первоочередное значение для того, чтобы не допустить дальнейшего увеличения числа новых случаев. Как и введение ограничительных мер, которые были впервые введены 30 марта в Москве, решения об отмене ограничений (по крайней мере, с точки зрения сроков) были делегированы главам

Рисунок 17. Численность работников МСП имела тенденцию к снижению, но немного увеличилась в мае 2020 года

Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

Примечание. Данные по состоянию на 10-е число соответствующего месяца.

регионов в зависимости от числа активных случаев COVID-19 в соответствующем регионе. Первый этап разрешает прогулки и занятия спортом на улице; открываются небольшие магазины и предприятия сферы услуг с ограничением количества посетителей. В ряде регионов для обеспечения соблюдения ограничений была введена система пропусков. На втором этапе начнут открываться школы, а также магазины, предприятия сферы услуг большей площади и некоторые образовательные учреждения. На третьем этапе будут открыты парки, гостиницы, предприятия общественного питания и все остальные магазины. Ограничения будут сниматься в регионах с учетом трех критериев: темпы прироста заболеваемости COVID-19, наличие свободных коек в больницах и охват тестирования. Организации будут открываться при условии соблюдения правил безопасности, включая правила социального дистанцирования и дезинфекции. Этапы выхода из режима самоизоляции в России аналогичны процессу, который происходит в других странах, и все же более поздний переход к соответствующим этапам дает возможность учиться на чужом опыте.

По состоянию на 4 июня, в большинстве регионов вновь открылись небольшие магазины и предприятия сферы услуг. С возобновлением работы транспорта внутри страны, включая воздушное сообщение, половина регионов открыла свои границы для внутреннего туризма. С 12 мая возобновили деятель-

Врезка 1 Текущий кризис оказывает непропорционально сильное воздействие на МСП, которые более уязвимы для шоков предложения и спроса, хуже восстанавливаются после них и более зависимы от потребления услуг, уровень которого резко снизился.

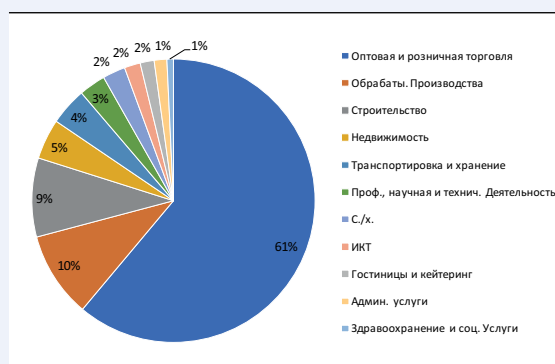
В марте-апреле спрос на потребительские товары и услуги резко упал, что больше всего затронуло сектора, имеющие жизненно важное значение для российских МСП (рисунок В1-1). На фоне режима самоизоляции, введенного с целью предотвращения распространения вирусной инфекции COVID-19, резко сократились доходы предприятий сферы услуг (прежде всего, предприятий общественного питания, гостиниц, салонов красоты и парикмахерских, турагентств и непродовольственных магазинов). В отраслевой структуре малого и среднего бизнеса доминируют оптовая и розничная торговля, обрабатывающая промышленность и строительство (рисунок В1-2). По оценкам Земцова и Царевой, шоки в этих отраслях могут вызвать сокращение объема продукции МСП до 77% (в случае реализации пессимистического сценария с учетом эффектов мультипликации)^а. По существу, доходы из расчета на одну отрасль, вычисленные на основе данных Банка России о потоках платежей – прежде всего, в оптовой и розничной торговле (61% объема продукции МСП) – резко сократились с конца марта по конец апреля, продемонстрировав некоторые признаки восстановления только в первую неделю мая (рисунок В1-3).

Рисунок В1-1. Наибольшее количество МСП отмечается в оптовой и розничной торговле



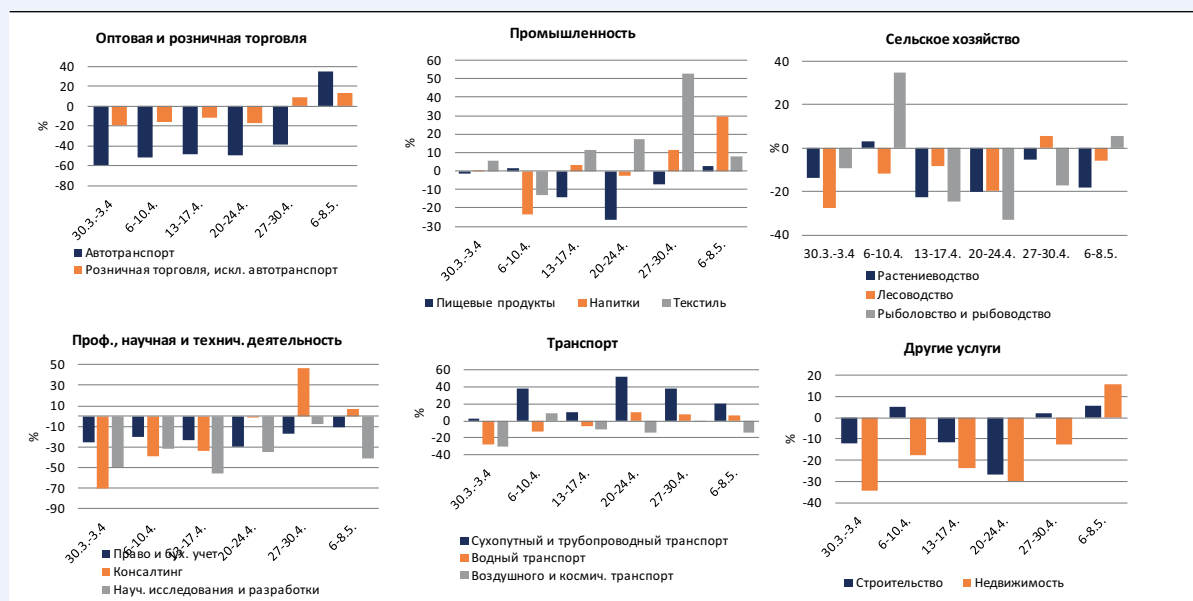
Источник: Росстат.

Рисунок В1-2. Наибольший вклад в оборот малого и среднего бизнеса вносят оптовая торговля и обрабатывающая промышленность



Источник: Росстат.

Рисунок В1-3. Режим самоизоляции оказал негативное воздействие на доходы отраслей, где МСП осуществляют свою деятельность



Источник: Банк России.

Примечание. Изменение входящего потока платежей с разбивкой по отраслям (% от объема в обычное время).

В ответ на кризис Банк России утвердил пакет мер по поддержке кредитования МСП с установленным совокупным лимитом в размере 500 млрд рублей, из которых 150 млрд рублей будут направлены МСП с целью бесперебойного выполнения ими обязательств по заработной плате перед сотрудниками. В ответ на кризис был принят ряд мер по оказанию поддержки МСП в секторах, которые считаются наиболее уязвимыми^а, включая следующее: отсрочки по уплате налогов (за исключением НДС); отсрочки по уплате платежей за аренду государственной или муниципальной недвижимости; смягчение требований предоставления обеспечения исполнения контракта при госзакупках у МСП; снижение ставки страховых взносов во внебюджетные фонды; шестимесячный мораторий на начисление штрафов и возбуждение дел о банкротстве; отсрочка по уплате страховых взносов для микропредприятий. Банк России будет воздерживаться от применения мер к банкам и микрофинансовым организациям за невыполнение некоторых нормативных требований, чтобы дать им возможность реструктурировать кредиты субъектам малого и среднего предпринимательства и физическим лицам, пострадавшим от пандемии; кроме того, смягчены требования к кредитованию наиболее пострадавших отраслей. МСП могут получать шестимесячные беспроцентные кредиты для выплаты заработной платы сотрудникам; при этом российские регионы могут оказывать МСП дополнительную поддержку. В Москве такая поддержка включает кредиты под 8% годовых для МСП, осуществляющих деятельность в уязвимых секторах, субсидии для МСП-экспортеров, а также частичную компенсацию расходов на приобретение нового оборудования и переход на интернет-торговлю.

^а Земцов С.П., Царева Ю.В. 2020 г. «Тенденции развития сектора малых и средних предприятий в условиях пандемии и кризиса». В журнале «Мониторинг экономической ситуации в России», № 10 (112). Апрель, Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

^б Правительство утвердило список отраслей, наиболее пострадавших от распространения коронавируса, куда вошли воздушный и автомобильный транспорт, культура и организация досуга, физкультурно-оздоровительная деятельность и спорт, общественное питание, деятельность организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма, гостиничный бизнес, стоматологическая практика и др.

ность промышленные предприятия и строительные организации, которые сейчас работают практически во всех регионах. По состоянию на 19 июня режим самоизоляции (нулевой этап) продолжал действовать только в 7 регионах, хотя в большинстве из них стали открываться небольшие магазины. Одиннадцать регионов перешли на второй этап. В Москве большинство ограничений были сняты к 9 июня, в результате чего жители (включая лиц в возрасте старше 65 лет) смогли свободно передвигаться, а предприятия

определенных категорий, в том числе, парикмахерские, салоны красоты, ветеринарные клиники и центры занятости, смогли возобновить работу. На следующем этапе, который начался 16 июня, в Москве смогли открыться предприятия других категорий, включая стоматологические клиники, библиотеки, агентства недвижимости и музеи, а также открытые террасы кафе и ресторанов. При этом сохраняется масочный режим.

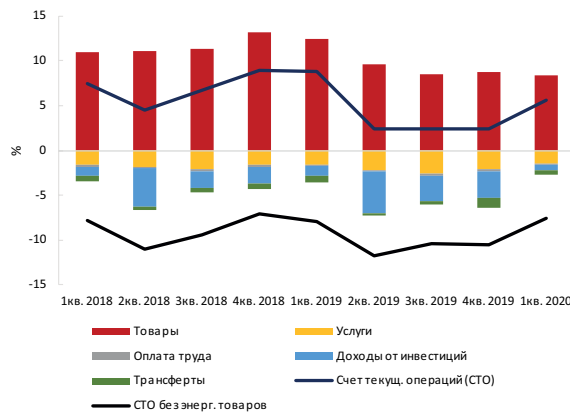
1.3 Платежный баланс: начиная с февраля, наблюдается негативное воздействие кризиса, связанного с COVID-19, на счет текущих операций – в основном, вследствие сокращения объемов экспорта энергоресурсов

Профицит счета текущих операций сократился в первом квартале 2020 года, в основном, в результате снижения доходов от экспорта. Несмотря на сильное падение цен на нефть, которое произошло в марте, и мрачные перспективы развития мировой экономики в среднесрочном периоде, чистый отток капитала сократился в первом квартале 2020 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Возможно, это частично объясняется политикой, направленной на достижение макрофискальной стабильности, которую правительство и Банк России проводят последние пять лет, и накоплением макрофискальных буферных резервов, помогающим России пережить этот кризис.

В первом квартале 2020 года профицит счета текущих операций сократился до 5,7% ВВП (за аналогичный период прошлого года он составил

8,9% ВВП), что было связано, прежде всего, с ослаблением торгового баланса вследствие пандемии COVID-19 (рисунок 18). В апреле – мае на фоне даль-

Рисунок 18. В первом квартале 2020 года профицит счета текущих операций сократился до 5,7% ВВП по сравнению с 8,9% ВВП за аналогичный период прошлого года

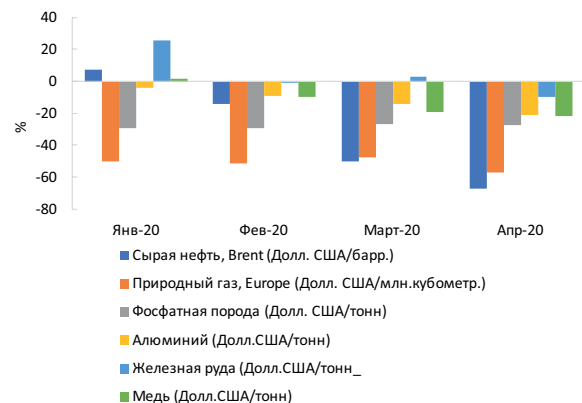


Источник: Банк России, Федеральная таможенная служба РФ.

нейшего падения цен на нефть и режима самоизоляции, ограничившего внутреннее производство, профицит счета текущих операций сократился до 7,2 млрд долларов США (он составлял 10,2 млрд долларов США в апреле – мае 2019).

В первом квартале 2020 года профицит торгового баланса составил 31,9 млрд долларов США (в первом квартале 2019 года – 47 млрд долларов США), что было связано, главным образом, с сокращением экспорта энергоресурсов вследствие снижения их цен и объемов поставок. Поскольку распространение пандемии оказало негативное воздействие на уровень мирового спроса, экспорт энергоресурсов упал примерно на 20% (-12,6 млрд долларов США). Больше всего сократился экспорт природного газа: примерно на 50%. По сравнению с высокой базой первого квартала 2019 года цены на природный газ в годовом исчислении снизились уже в январе, что было обусловлено загрузкой хранилищ в ЕС, аномальной теплой погодой и увеличением объемов экспорта сжиженного природного газа (СПГ) (рисунок 19). Объем экспорта природного газа уменьшился на 25%. В январе-феврале 2020 года объем и стоимость экспорта СПГ продолжали расти, хотя и медленнее, чем в 2019 году. Несмотря на падение цен на нефть, которые в феврале-марте снизились на 35% вследствие распространения коронавирусной инфекции COVID-19 и разрыва сделки ОПЕК+, экспорт сырой

Рисунок 19. В начале 2020 года произошел обвал цен на большинство видов сырья, экспортируемых Россией



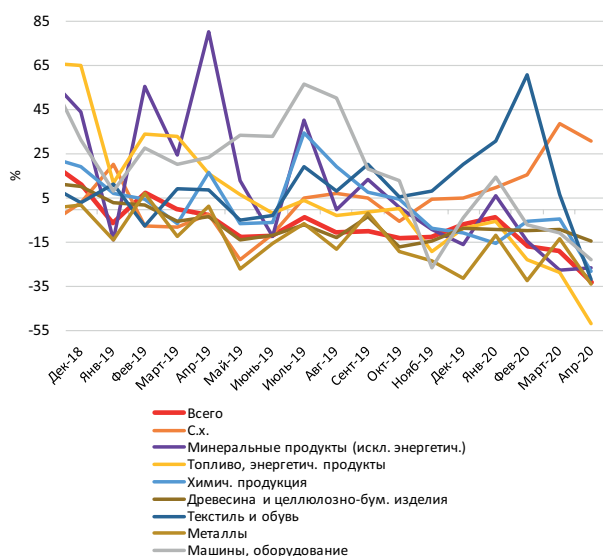
Источник: Банк России, Федеральная таможенная служба РФ.

нефти сократился на 15%, поскольку контракты на поставку были заключены заранее.

Распространение коронавирусной инфекции COVID-19 подавило мировой спрос и негативно повлияло на цены других товаров, экспортируемых Россией, таких, как металлы, удобрения и древесина. В первом квартале 2020 года стоимость экспорта снизилась на 15%, а в период с января по апрель 2020 года снизилась еще больше (на 19,8% к аналогичному периоду прошлого года). В первом квартале 2020 года стоимость ненефтегазового экспорта сократилась примерно на 4,9%. Углубилась стагнация экспорта металлопродукции, наступившая после его продолжительного сокращения в прошлом году. В январе-апреле 2020 года стоимость экспорта древесины упала на 10,7%, а экспорта химической продукции – на 14,9% (рисунок 20).

При том, что ЕС является крупнейшим потребителем российских энергоресурсов, экспорт в страны ЕС сократился в январе-апреле 2020 года наиболее существенно (-26,3%) (рисунок 22). Более того, экспорт в страны СНГ сократился примерно на 22,1%, а в Китай – на 8,5%. Что касается стран ЕС, то больше всего снизилась стоимость экспорта в Нидерланды, Германию и Италию (в совокупности -12,5 млрд долларов США). Кроме того, значительно снизилась стоимость экспорта в Китай, Беларусь, Украину и Египет.

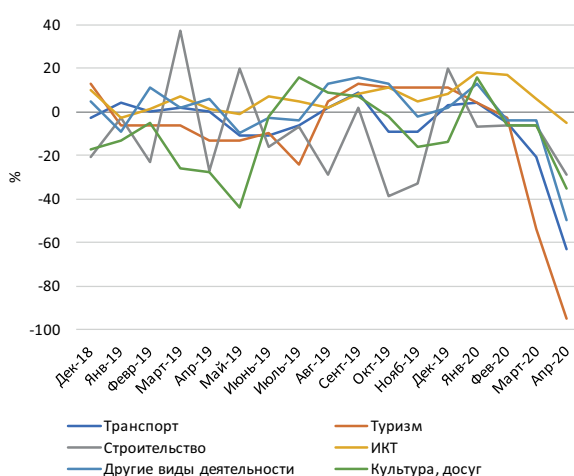
Рисунок 20. В январе-апреле 2020 года общий экспорт товаров сократился на 19,8% к аналогичному периоду прошлого года



Источник: Федеральная таможенная служба РФ, Банк России, расчеты сотрудников ВБ.

В январе-апреле 2020 года стоимость импорта товаров изменилась под влиянием кризиса, связанного с COVID-19, не так сильно, как стоимость экспорта. По сравнению с аналогичным периодом 2019 года стоимость импорта снизилась всего на 5,9%. Импорт из стран за пределами СНГ, который вырос в феврале на 2,1% (к аналогичному периоду прошлого года), немного сократился в марте и более существенно в апреле. Наиболее значительный вклад в такое замедление роста импорта внесло сокращение им-

Рисунок 21. Экспорт услуг сократился на 5% к аналогичному периоду прошлого года в первом квартале 2020 года и на 18% в январе-апреле 2020 года



Источник: Федеральная таможенная служба РФ, Банк России, расчеты сотрудников ВБ.

порта машин и оборудования, минералов и горюче-смазочных веществ, а также химической продукции. Вплоть до конца марта снижение стоимости импорта (в годовом выражении) было умеренным и остается незначительным по сравнению со снижением стоимости экспорта. Это было обусловлено несколькими факторами: влияние на экспортные цены было гораздо сильнее, поскольку в структуре экспорта доминируют энергоресурсы; в первом квартале 2020 года влияние на внутренний спрос было ограниченным.

Рисунок 22. В январе-марте 2020 года экспорт в страны ЕС, СНГ и Азии значительно сократился к аналогичному периоду прошлого года; сокращение импорта было умеренным



Источник: Федеральная таможенная служба РФ.

Поддержанию рубля способствовали макрофискальная политика и такие меры, как переход на продажу валюты в рамках бюджетного правила, а также в рамках сделки со Сбербанком.

Россия и страны Евразийского экономического союза (ЕАЭС) ввели ряд временных мер регулирования торговли, которые ограничили вывоз продукции медицинского назначения и продовольствия и снизили ставки ввозных пошлин на эти товары (врезка 2). Такие меры реагирования на кризис в области здравоохранения не уникальны, поскольку, по сообщениям ВТО, ограничительная торговая политика введена в 80 странах³. Эти меры призваны компенсировать дефицит товаров и рост цен на внутреннем рынке, вызванные резким повышением спроса на медицинские товары первой необходимости. Однако ограничительные экспортные меры сокращают предложение на мировом рынке, что ведет к повышению цен. По существу, торговля играет важнейшую роль в борьбе с пандемией, поскольку либерализация торговой политики – например, за счет снижения тарифов – может способствовать снижению стоимости товаров и услуг, необходимых для победы над коронавирусом, и будет иметь большое значение для восстановления экономики. Крайне необходимо, чтобы в случае введения ограничительных торговых мер, они были адресными, пропорциональными, прозрачными и временными.⁴

Коронавирусная инфекция COVID-19 негативно повлияла на торговлю услугами, главным образом, в сфере транспорта и туризма (рисунок 21). Экспорт и импорт услуг сократились вследствие падения потребления услуг в транспортной отрасли и в сфере туризма, на которых отрицательно сказались ограничительные меры, введенные Россией и другими странами с января. В первом квартале 2020 года падение экспорта услуг было особенно сильным в туристическом и транспортном секторах: -18,4% и -7,6%, соответственно, по сравнению с первым кварталом 2019 года. Импорт сократился чуть больше экспорта (1,2 млрд долларов США против 0,7 млрд долларов США), что поддерживало профицит счета текущих операций. В апреле экспорт услуг сократился на 52.9 процента (к соответствующему периоду предыдущего года). Импорт услуг упал на 60.7 процентов, что значительно сократило дефицит баланса услуг в

апреле. По сравнению с апрелем 2019 года, экспорт услуг в сфере туризма и транспорта сократился на 95.5 и 63.3 процента соответственно.

Ненефтегазовый профицит счета текущих операций незначительно увеличился в первом квартале 2020 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года за счет улучшения сальдо баланса доходов от инвестиций и услуг.

Несмотря на сильное падение цен на нефть, которое произошло в марте, и мрачные перспективы развития мировой экономики в среднесрочном периоде, чистый отток капитала сократился в первом квартале 2020 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В первом квартале 2020 года чистый отток капитала из частного сектора сократился до 16,8 млрд долларов США по сравнению с 24,5 млрд долларов США за тот же период прошлого года. При этом чистый отток капитала сократился в равной степени и в банковском, и в небанковском секторе. Банки продолжали выплачивать долги в условиях экономических санкций. На фоне повышения уровня неопределенности и сокращения объема реинвестированной прибыли приток ПИИ уменьшился практически до нуля с 10,3 млрд долларов США за тот же период прошлого года. В обоих секторах значительно сократилось приобретение иностранных активов, что отчасти обусловлено ослаблением рубля и снижением уровня прибыли. Тем не менее, несмотря на сильное падение цен на нефть, которое произошло в марте, чистый отток капитала сократился в первом квартале 2020 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и находился гораздо ниже уровня, отмечавшегося во время кризиса 2014 года. В январе – мае чистый отток капитала в частном секторе составил 33.5 млрд долларов США, по сравнению с 28.2 млрд долларов США в аналогичном периоде прошлого года. Увеличение оттока было вызвано в основном снижением внешних обязательств банковского сектора.

Благодаря политике, направленной на достижение макрофискальной стабильности, и накоплению буферных резервов правительству удалось реализовать эффективные меры стабилизации. Введенный в 2014 году плавающий курс рубля смягчил шоки, вызванные внешними потрясениями. В марте 2020 года, когда резкое падение цен на нефть и отток капитал из стран EMDE привели к сильному обесценению рубля, продажа валюты в рамках бюджетного правила позволила стабилизировать валютный рынок. С марта до начала июля 2020 года Банк России продал в рамках бюджетного правила 13,2 млрд долларов США. Кроме

³ WTO. (2020). "Export Prohibitions and Restrictions", [https://www.wto.org/english/tratop_e/COVID19_e/export_prohibitions_report_e.pdf]

⁴ World Bank, (2020), "Trade and COVID-19 Guidance Note – Do's and Don'ts of Trade Policy in the Response to COVID-19".

Таблица 1. Платежный баланс, в млрд долларов США

	2016	2017	2018	И кв. 2019	II кв. 2019	III кв. 2019	IV кв. 2019	2019	И кв. 2020 (пр.)
Счет текущих операций	24,5	32,4	113,7	33,6	10	10,9	10,2	64,6	21,7
Торговый баланс	66,3	83,5	164,4	41	30,5	26,5	30,2	128,1	25,3
Счет текущих операций (без учета экспорта нефти и газа)	-129,5	-161	-148,1	-29,7	-48,1	-46,4	-49	-173,3	-29
Финансовый счет и счет операций с капиталом	-9,3	-12	-77,9	-12,3	5,1	7,2	4,6	4,6	-16,5
Чистые ошибки и пропуски	-5,4	2,6	3,4	-2,6	1,7	-2,0	1,0	-2,0	-3,7
Изменение резервов (- = рост)	-8,2	-22,6	-38,2	-18,6	-16,6	-15,9	-15,4	-66,5	-5,0

Источник: Банк России, расчеты сотрудников ВБ.

того, Банк России разработал механизм продажи валюты в том случае, если цена нефти Urals, эталонного сорта российской нефти, упадет ниже 25 долларов США за баррель. Общий объем продажи валюты ограничивается 30,4 млрд долларов США (средства, полученные в результате продажи акций Сбербанка). Банк России продает валюту, чтобы компенсировать выпадающие доходы экспортеров нефти, газа и нефтепродуктов. По состоянию на 4 июля Банк России продал на валютном рынке 4,3 млрд долларов США (около 300 млрд рублей), используя средства, полученные от продажи акций Сбербанка. В январе-мае 2020 года реальный эффективный курс рубля снизился на 1,6% к аналогичному периоду прошлого года.

В результате операций с нерезидентами международные резервы увеличились на 5,0 млрд долларов США в первом квартале 2020 года. За аналогичный период прошлого года этот показатель составил 18,6 млрд долларов США. Резервы выросли на фоне операций Банка России в рамках бюджетного правила. Накопление резервов замедлилось в результате снижения цен на нефть в январе-феврале 2020 года. В марте, когда цена нефти опустилась ниже 42,4 доллара США за баррель (пороговое значение, установленное в рамках бюджетного правила), Банк России стал продавать валюту.

Врезка 2 В ответ на распространение вирусной инфекции COVID-19 Россия и страны ЕАЭС ввели ограничительные торговые меры

Россия ввела меры ограничения экспорта в трех разных секторах – медицинские товары первой необходимости и средства индивидуальной защиты, сельскохозяйственная продукция, а также энергетические товары (главным образом, топливо) – что стало отражением многогранности потрясений, вызванных кризисом в области здравоохранения, ухудшения экономической конъюнктуры и обвала цен на нефть. Многие страны временно ограничили вывоз медицинских товаров и средств индивидуальной защиты, которые считаются необходимыми для смягчения текущего кризиса в области здравоохранения для того, чтобы защитить свое население в условиях дефицита таких товаров. Меры ограничения экспорта продовольствия следуют той же логике (защита внутреннего рынка), но могут иметь очень серьезные последствия – в случае России речь идет, прежде всего, о ценах на зерно. Правительство заявило о своем намерении ограничить ввоз бензина ввиду снижения спроса и переполнения хранилищ. В следующем разделе, где рассматриваются последствия запретов, введенных в указанных секторах, будет проведен анализ зависимости России, т.е. необходимости обеспечения защиты внутренних потребителей, а также наиболее пострадавших торговых партнеров России.

Товары первой необходимости

Россия оперативно ввела запрет на экспорт товаров «первой необходимости»^а с целью смягчения последствий кризиса в области здравоохранения, связанного с COVID-19, но при этом сама пострадала от аналогичных мер, введенных другими странами. Торговля товарами, предназначенными для профилактики, тестирования и лечения коронавирусной инфекции COVID-19, заняла центральное место в преодолении текущего мирового кризиса в обла-

сти здравоохранения, который выявил нехватку таких товаров. Высокая доля импорта в общем объеме некоторых видов продуктов, делает многие страны, особенно развивающиеся, уязвимыми перед лицом ограничительных мер, которые вводят экспортеры.

Таблица В2-1. Для борьбы с COVID-19 Россия импортирует товары первой необходимости, закупая их у крупнейших мировых экспортеров

Экспортер	Стоимость экспорта (тыс. долл. США)	Доля на рынке	РНБ (%)	Тарифные льготы (%)	Прямой ценовой эффект запрета на экспорт	Запрет на экспорт
<i>Медицинские маски</i>						
Китай	59285	48,6%	0,1		19,6%	У
Вьетнам	9662	7,9%	0,1	0	3,2%	У
Германия	6943	5,7%	0,1		2,3%	У
Польша	5757	4,7%	0,1		1,9%	
Беларусь	3836	3,1%	0,1	0	1,3%	У
<i>Маски Вентури, назальные щипцы, ларингоскопы, аппараты ИВЛ, аспираторы</i>						
Германия	385566	28,2%	1,1		7,3%	
Китай	207227	15,2%	1,1		3,9%	
США	199848	14,6%	1,1		3,8%	
Япония	123782	9,1%	1,1		2,3%	
Италия	78435	5,7%	1,1		1,5%	
<i>Вентиляторы, кислородные маски, ингаляторы, носовые кислородные канюли и СИПАП аппараты</i>						
Китай	43660	31,9%	0		4,0%	
Германия	32487	23,8%	0		3,0%	
США	15380	11,3%	0		1,4%	
Швейцария	10763	7,9%	0		1,0%	
Бразилия	4335	3,2%	0		0,4%	
<i>Защитная одежда</i>						
Бельгия	5491	30,3%	15		6,4%	
Китай	4707	26,0%	15		5,5%	
Камбоджа	4160	22,9%	15		4,8%	
Казахстан	1215	6,7%	15	0	0,7%	У
Румыния	626	3,5%	15		0,5%	

Источник: Espitia, Rocha, Ruta, (2020), База данных о торговых потоках и политике в условиях COVID-19.

В свою очередь, Россия сама испытывает негативное воздействие введенных экспортерами ограничительных мер, особенно ограничений на экспорт средств индивидуальной защиты (таблица В2-1). Среди товаров, необходимых для преодоления текущего кризиса в здравоохранении, больше всего пострадали от ограничений медицинские маски, цена которых могла повышаться на 20,5%^b. Россия импортирует 77,4% всех медицинских масок и 54% масок Вентури из стран, где сейчас действуют ограничения на экспорт. Опасность таких мер хорошо видна на примере ограничений на экспорт медицинских вентиляторов, поскольку в СНГ нет серьезных экспортеров этих аппаратов. Это подчеркивается в докладе системы мониторинга «Global Trade Alert», в котором отмечается, что с учетом существующего характера торговли и сложности технологии производства вентиляторов многие страны могут получить доступ к этой важнейшей технологии только через международную торговлю^c. В докладе также говорится о том, что в России до сих пор действует множество мер нетарифного регулирования, которые ограничивают импорт средств индивидуальной защиты и медицинских приборов. Россия в основном импортирует вентиляторы из Китая, Германии и США.

Россия, вместе с другими членами ЕАЭС, планирует разработать столь необходимые процедуры, чтобы облегчить импорт товаров первой необходимости. Страны ЕАЭС приняли временные меры по либерализации импорта с целью

создания зеленого коридора для товаров первой необходимости и для этого снизили тарифы на товары медицинского назначения, включая средства индивидуальной защиты, дезинфицирующие средства, диагностические реактивы и некоторые виды медицинского оборудования и медицинских материалов (позднее в этот перечень были включены лекарства, пипетки, дезинфекционные установки, эндоскопы и термометры). Кроме того, Россия приостановила до 1 мая проведение таможенных проверок. На большинство товаров первой необходимости в России по-прежнему распространяются торгово-взвешенные тарифы, причем наиболее высокий тариф в размере 12,1% установлен для защитной одежды. Другие страны начали проводить важные реформы системы импорта. В частности, Бразилия отменила тарифы на продукцию медицинского и больничного назначения, одновременно упростив процедуры таможенного оформления товаров первой необходимости, что дало положительные результаты в виде ускоренного таможенного оформления комплектов для тестирования. Как подчеркивается в Методических рекомендациях по торговле в условиях COVID-19 (Espitia et al.), выпущенных Всемирным банком, при всей важности таких временных мер более постоянные меры по либерализации тарифов, а также другие меры, принятые в соответствии с обязательствами, взятыми в рамках ВТО, дадут больший эффект в плане привлечения экспортеров на российский рынок. Сельскохозяйственная продукция

Россия ввела временную квоту на вывоз пшеницы, ржи, ячменя и кукурузы за пределы ЕАЭС, действующую с 1 апреля по 30 июня 2020 года. Размер квоты – 7 млн т, поскольку, по информации Министерства сельского хозяйства, правительство стремится защитить поставки на внутренний рынок в условиях ожидаемого роста цен. Однако на уровне потребителей поставки продовольствия стабильны, а обильный урожай позволил создать хорошие запасы: единственный короткий всплеск потребления на фоне панической скупки продуктов наблюдался в начале марта. Определенный риск связан с ослаблением рубля, которое привело к росту цен на внутреннем рынке, поскольку импортеры зерна решили воспользоваться относительно низкими ценами. Фактически квота была исчерпана к 26 апреля, после чего экспорт был приостановлен до 1 июля. Однако, как показывает прошлый опыт, прежде всего, продовольственный кризис и скачки цен 2007-2008 годов, такие ограничительные меры могут привести к росту цен на мировом рынке, что окажет негативное воздействие на мировой рынок и, особенно, на малоимущих граждан.

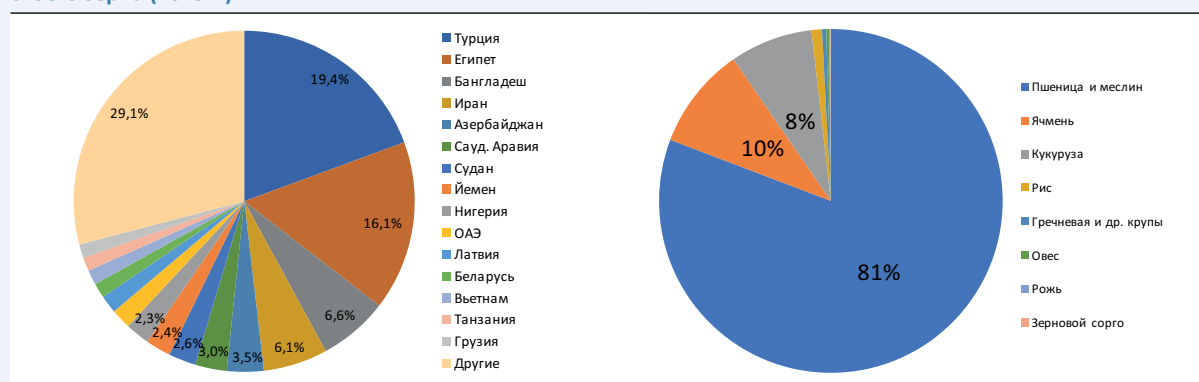
Введение ограничений на экспорт призвано обеспечить продовольственную безопасность. Однако поставки на рынок зерна осуществляются бесперебойно и признаков дефицита практически нет, за исключением нехватки товаров, вызванной ограничением экспорта и ажиотажным спросом. Благодаря хорошим урожаям (особенно кукурузы и пшеницы) поставки на мировые продовольственные рынки осуществляются бесперебойно. Как предполагают авторы доклада «Перспективы развития товарно-сырьевых рынков» (апрель 2020 г.), выпущенного Всемирным банком, несмотря на созданные пандемией риски, связанные с разрывами производственно-сбытовых цепочек и введением ограничительных торговых мер, запасы зерна остаются значительными, а и перспективы его производства хорошими. В первом квартале 2020 года Индекс цен на зерно повысился на 4,4 процента. В принципе, вспоминая об опыте введения количественных ограничений 2007-2008 годах, Мартин и Глаубер утверждают, что именно ограничительная торговая политика является источником нестабильности как в сфере экспорта, так и на мировом рынке^{d,e}. Торговые ограничения, введенные Россией, которая является одним ведущих экспортеров зерна, и увеличение объемов закупок Египтом и Саудовской Аравией, вызывают опасения по поводу продовольственной безопасности, что может привести к придерживанию зерна и скачкам цен.

Введение ограничений на экспорт зерна негативно сказывается на странах-импортерах и может привести к изменению цен и увеличению рисков на внутреннем рынке. Поскольку Россия является крупнейшим экспортером зерна, ограничение экспорта опосредованно заставит импортеров конкурировать за объемы, экспортируемые в рамках квоты. Крупнейшими экспортерами российского зерна являются Турция, Египет, и Бангладеш (рисунок В2-1). Кроме того, в 2019 году 15% российского зерна, поставленного на экспорт, оказались в НРС, т.е. странах, особенно уязвимых в условиях текущего кризиса.

Нефтепродукты, бензин

Ввиду низкого уровня цен на нефть Россия ввела временный запрет, ограничивающий импорт некоторых видов топлива, начиная со 2 июня 2020 года. В соответствующем постановлении, подписанном 22 мая, указано, что временный запрет будет действовать до 1 октября 2020 года и распространяется на импорт бензина, керосина, дизельного и судового топлива, за исключением топлива, перемещаемого в рамках международных транзитных перевозок. Введение запрета было предложено Министерством энергетики, чтобы предотвратить поставки дешевого зарубежного бензина на внутренний рынок. 28 марта в составленный правительством перечень непродовольственных товаров первой необходимости были дополнительно включены автомобильный бензин, дизельное топливо и газомоторное топливоⁱ. Россия импортирует нефтяные масла, а также масла из битуминозных ископаемых (за исключением нефти) их стран ЕАЭС (прежде всего, Беларуси), ЕС и Азии. Внутренний спрос на топливо падает на фоне мер, направленных на ограничение распространения вирусной инфекции COVID-19 (прежде всего, вследствие введения режима самоизоляции). К концу марта Казахстан ввел 3-месячное эмбарго на импорт из России бензина, дизельного и авиационного топлива.

Рисунок В2-1. Основной экспортной культурой России является пшеница; Турция импортирует из России 19,4% своего зерна (2019 г.)



Источник: База статистических данных ООН по торговле товарами.

Мировые цены на топливо резко упали, а цены на российском внутреннем рынке снизились меньше, что объясняется «демпферным» механизмом, который сглаживает динамику цен. По сравнению с другими странами в России розничные цены на топливо в России остаются довольно стабильными. В соответствии с этим механизмом нефтяные компании перечисляют правительству дополнительные деньги, если цены на внутреннем рынке превышают экспортные, т.е. когда нет возможности снизить цены на автозаправках. С другой стороны, если цены на внутреннем рынке ниже экспортных, то бюджет выплачивает компаниям дополнительные суммы, чтобы они не поднимали цены. При нынешней динамике мировых цен это привело к тому, что цены на внутреннем рынке превысили нетбэк. По сообщению Министерства финансов РФ, в марте нефтяные компании выплатили бюджету 10,5 млрд рублей в соответствии с демпферным механизмом.

^a К товарам первой необходимости можно отнести лекарства (фармацевтические препараты), медикаменты, медицинское оборудование и медицинские технологии, а также средства индивидуальной защиты. См. опубликованный ВТО Справочник классификации медицинских изделий для борьбы с COVID-19 (http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/naturaldisaster/COVID_19/hs-classification-reference_en.pdf?la=en)

^b Espitia, A, Rocha, N, Ruta, M. 2020. "Trade and COVID-19 Guidance Note, Trade in Critical COVID-19 products." World Bank. Washington, DC.

^c Evenett, S. 2020. "Tackling COVID-19 Together, The Trade Policy Dimension." Global Trade Alert, University of St Gallen, Switzerland.

^d Martin, Will; and Glauber, Joseph W. 2020. Trade policy and food security. In COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work, eds. Richard E. Baldwin and Simon J. Evenett. Chapter 6, Pp. 89-101.

^e Glauber J, Laborde D, Martin W, and Vos, R. 2020. "COVID-19: Trade Restrictions Are Worst Possible Response to Safeguard Food Security." International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

^f Распоряжение Правительства РФ от 18 апреля 2020 года № 1062-п, <http://government.ru/docs/39534/>.

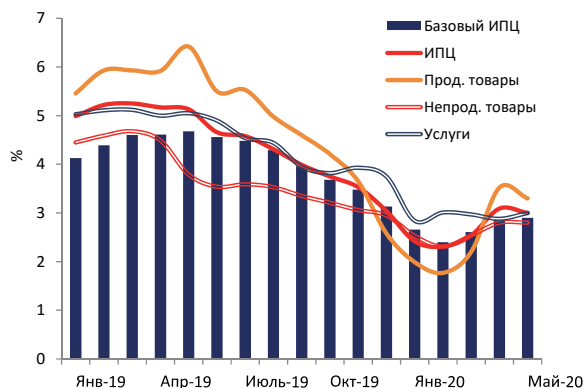
1.4 Денежно-кредитная политика: Банк России перешел к стимулирующей денежно-кредитной политике

С учетом ожидаемо негативного воздействия пандемии COVID-19 на экономическую активность Центральный банк Российской Федерации (Банк России) перешел от нейтральной к стимулирующей денежно-кредитной политике, и сейчас ключевая ставка находится на рекордно низком уровне (4,5%). В марте впервые с начала года отмечалось ускорение инфляции, что было вызвано ростом спроса на продукты питания и товары первой необходимости после введения мер, ограничивающих передвижение, а также ослаблением рубля в результате обвала цен и снижения мирового спроса на нефть. Инфляционные ожидания населения и ценовые ожидания предприятий повысились вследствие ослабления рубля и роста неопределенности. Банк России принял упреждающие меры, чтобы ограничить волатильность обменного курса и поддержать финансовые рынки.

С учетом ожидаемо негативного воздействия пандемии COVID-19 на экономическую активность Банк России перешел от нейтральной к стимулирующей денежно-кредитной политике. В конце апреля Банк России снизил ключевую ставку на 50 базисных пунктов до 5,5%, в ожидании того, что ограничительные меры, принятые правительством с целью сдерживания распространения пандемии, а также спад мировой экономики приведут к снижению экономической активности и совокупного спроса. Затем в июне, на фоне преобладания дезинфляционных факторов, которые превзошли ожидания, и вялой экономической активности Банк России снизил ключевую ставку на 100 базисных пунктов до рекордно низкого уровня – 4,5%. Фактически, на сегодняшний день Банк России прогнозирует в 2020 году экономический спад на 4-6%. В начале года (февраль) Банк России снизил ключевую ставку на 25 базисных пунктов, поскольку из-за низкой инфляции реальные процентные ставки вышли за пределы нейтрального диапазона Банка России. С учетом высокого уровня неопределенности Банк России сообщил о том, что он готов еще больше смягчить денежно-кредитную политику в течение нескольких ближайших месяцев, принимая во внимание динамику инфляции по сравнению с целевым ориентиром, составляющим 4%, и ход развития экономики в течение прогнозного периода.

На уровень инфляции влияет резкое падение спроса. В марте ежемесячная динамика индекса по-

Рисунок 23. В марте впервые с начала года отмечалось ускорение инфляции



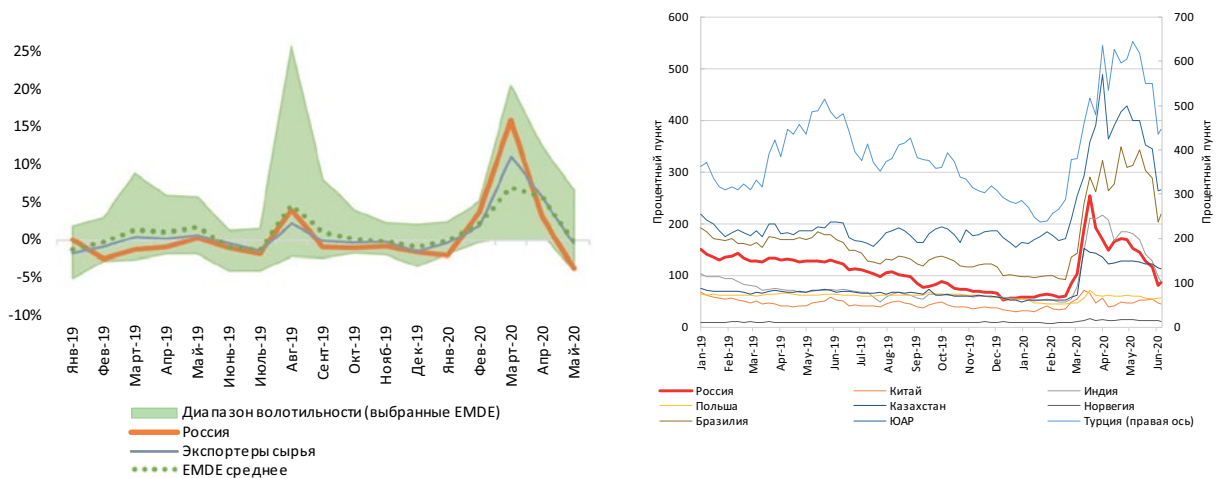
Источник: Росстат, Haver Analytics.

ребительских цен (ИПЦ) повысилась впервые с начала года, поднявшись до 2,5% к аналогичному периоду прошлого года, а в апреле ускорилась до 3,1% к аналогичному периоду прошлого года (рисунок 23). Рост ИПЦ был обусловлен повышением спроса на продукты питания и товары первой необходимости, последовавшим за введением ограничительных мер, а также ослаблением рубля в результате падения мирового спроса и обвала цен на нефть. После апрельского ускорения инфляция замедлилась в мае до 3,0% к аналогичному периоду прошлого года, поскольку дезинфляционное давление, вызванное падением совокупного спроса, оказалось сильнее эффекта переноса валютного курса. Непродовольственная инфляция оставалась стабильной (2,8% к аналогичному периоду прошлого года), а продовольственная инфляция в мае замедлилась до 3,3% к аналогичному периоду прошлого года (по сравнению с 3,5% к аналогичному периоду прошлого года в апреле) и стала самым важным фактором замедления инфляции. В отличие от этого, инфляция в сфере услуг в мае немного ускорилась до 3,0% (в апреле она составила 2,9%), что стало отражением ускорения инфляции в сфере услуг транспорта и связи. В свою очередь, базовая инфляция, которая не учитывает динамику цен на продовольствие и бензин, в апреле осталась на уровне 2,9% к аналогичному периоду прошлого года (в марте она составила 2,6%). После укрепления в начале года курса рубля в феврале начал опускаться в связи с отрицательной динамикой цен на нефть и оттоком капитала, вызванными ростом неопределенности вокруг последствий вспышки COVID-19. Давление на рубль еще больше усилилось в марте из-за срыва переговоров ОПЕК+, но несколько ослабло, когда ОПЕК и партнеры заключили новую сделку и ситуация на мировых финансовых рынках начала стабилизироваться. В целом, с начала года рубль обесценился 11%.

На фоне ослабления рубля и роста неопределенности повысились инфляционные ожидания. Инфляционные ожидания населения на предстоящие 12 месяцев и ценовые ожидания предприятий на предстоящие три месяца⁵ значительно повысились в апреле в ответ на увеличение волатильности на товарных и финансовых рынках и ослабление рубля. Ценовые ожидания предприятий достигли 20%. Однако в мае они стали постепенно снижаться под

⁵ Это итоги опроса предприятий, отвечавших на вопрос «планирует ли компания повышать цены в течение трех ближайших месяцев»: они свидетельствуют о том, что преобладают ожидания изменения цен.

Рисунок 24. Повышение уровня неприятия риска на мировых финансовых рынках создало давление на обменный курс и спреды облигаций в России, а обвал цен на нефть привел к дальнейшему ухудшению ситуации



Источник: Haver.

влиянием дезинфляционного эффекта ослабления спроса, который усилился вследствие текущего и отложенного воздействия ограничительных мер на экономику и повышения курса рубля. В начале года характер изменения инфляционных ожиданий был неоднозначным. Если инфляционные ожидания населения снижались (в марте они снизились до 7,9% с 8,3% в начале года), то инфляционные ожидания предприятий стремительно возросли в марте до 18% (с 8,6% в январе), поскольку возросшая неопределенность внешней конъюнктуры и падение цен на сырье оказали негативное влияние на рубль.

Банк России использует все имеющиеся экономические инструменты (в дополнение к изменению ключевой ставки), чтобы обеспечить дальнейшую бесперебойную работу рынков. Ожидаемое ускорение инфляции, скорее всего, будет сдерживаться значительным снижением совокупного спроса, поскольку перенос снижения валютного курса на товарную инфляцию будет ограничен вследствие сокращения дополнительной прибыли. В этих условиях трудно с точностью определить, в какой степени недавние (и будущие) снижения ключевой ставки смогут стимулировать развитие экономики. С учетом этого Банку России необходимо использовать дополнительные инструменты экономической политики для того, чтобы поддержать спрос и обеспечить дальнейшую бесперебойную работу рынков. В целях сокращения долгосрочного экономического ущерба Банк России уже реализовал ряд мер, включая вре-

менные меры, предоставляющие банкам дополнительные стимулы к выдаче кредитов, а именно: установление льготных ставок рефинансирования, предоставление определенных видов кредитов на льготных условиях, отсрочка введения более строгих правил и снижение регуляторной и надзорной нагрузки на финансовые учреждения. Кроме того, Банк России создал новый механизм по поддержке кредитования субъектов малого и среднего бизнеса с установленным совокупным лимитом в размере 500 млрд рублей и утвердил меры, смягчающие требования к уровню ликвидности для системно значимых кредитных организаций. Наряду с этим, Банк России объявил о реализации мер, направленных на сохранение доступности услуг страхования, а также на поддержание профессиональных участников рынка ценных бумаг, торгово-клиринговой инфраструктуры и участников рынка коллективных инвестиций. В качестве поддержки граждан, пострадавших от распространения коронавирусной инфекции COVID-19, Банк России разрешил банкам и микрофинансовым организациям реструктурировать их задолженность, не назначать пени и штрафы по кредитам и не обращаться взыскание на предоставленный ими залог.

Банк России принял упреждающие меры, чтобы ограничить волатильность обменного курса. Как и в других странах EMDE, повышение уровня неприятия риска на мировых финансовых рынках создало давление на обменный курс и спреды облигаций в России, а обвал цен на нефть привел к дальнейшему

ухудшению ситуации (рисунок 24). С 10 марта Банк России прекратил покупку валюты и начал упреждающую продажу валюты из Фонда национального благосостояния (ФНБ) в рамках бюджетного правила. Кроме того, 19 марта Банк России разработал механизм дополнительной продажи валюты на внутреннем рынке. Если цена эталонного сорта российской нефти (Urals) упадет ниже 25 долларов США за баррель, Банк России будет продавать валюту, чтобы компенсировать выпадающие доходы экспортеров

нефти, газа и нефтепродуктов. С марта по начало июля Банк России продал в рамках бюджетного правила 13,2 млрд долларов США. Банк России также использует валюту от продажи правительству своих акций в Сбербанке. По состоянию на 4 июля Банк России продал на валютном рынке 4,3 млрд долларов США (около 300 млрд рублей), используя средства, полученные от продажи акций Сбербанка. Эти меры должны поддержать экономику и внутреннее потребление.

1.5 Финансовый сектор: уязвимости нарастают

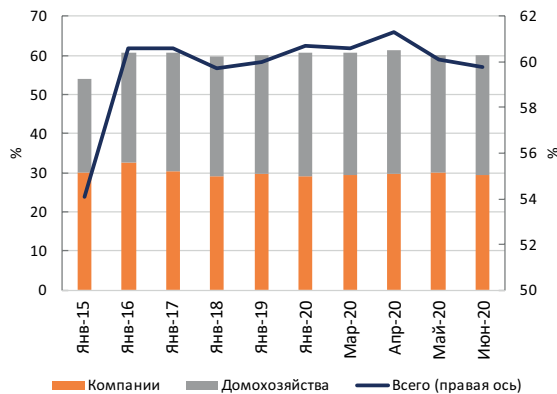
В российском банковском секторе ожидается нарастание факторов уязвимости в условиях пандемии COVID-19, учитывая ее беспрецедентные масштабы и вызванный ею экономический спад. Чтобы смягчить социально-экономические последствия пандемии, сохранить финансовую стабильность и обеспечить поддержку финансового сектора и реальной экономики, правительство РФ и Банк России приняли целый ряд антикризисных мер, рассчитывая облегчить давление в краткосрочной перспективе. В среднесрочном периоде ожидается ухудшение качества активов в банковском секторе в сегментах крупных корпоративных, МСП и розничных заемщиков, что окажет давление на доходность и капитал банков. Меры, принятые правительством и Банком России на сегодняшний день, в значительной степени соответствуют действиям других стран по снижению отрицательного воздействия распространения коронавирусной инфекции на экономику и финансовый сектор. В условиях стремительно развивающейся ситуации важно постоянно анализировать и корректировать принятые меры, чтобы своевременно помогать бизнесу и потребителям и поддерживать стабильность финансового сектора, особенно с учетом рисков усугубления на фоне пандемии некоторых существующих уязвимостей банковского сектора (напр. высокая доля проблемных кредитов, высокая закредитованность населения и пр.), а также понимая, что беспрецедентные меры регуляторных послаблений могут отсрочить адекватное признание проблем.

Российские банки входят в фазу экономического спада в относительно сильном состоянии. Расчистка банковского сектора была в основном завершена к концу 2019 года, и в целом ситуация в секторе стабильна: показатели достаточности капитала, ликвидности и рентабельности соответствуют регуляторным требованиям. В настоящее время банковский сектор лучше подготовлен к замедлению экономики благодаря масштабной расчистке банковского сектора после рецессии 2014-2015 годов, совершенствованию регулирования и надзора, перехода к новой модели санации банков и докапитализации некоторых крупных банков. У банков достаточный запас капитала и ликвидности. Показатели рентабельности высокие, причем совокупная рентабельность активов и капитала продолжала расти во второй половине 2019 до начала 2020 года, в основном за счет крупнейших банков. Показатель достаточности капитала

(CAR) остается стабильным на уровне около 12%. Профиль фондирования и ликвидности также стабилен, а депозиты остаются основным источником фондирования банков, причем около 80% клиентских депозитов – депозиты в местной валюте. По состоянию на 1 июня 2020 года на долю депозитов приходилось 60% совокупных обязательств (Рисунок 25).

Ожидается, что фондирование останется в целом стабильным с учетом того, что основным его источником являются внутренние депозиты, потребности во внешнем финансировании ограничены, а Банк России продолжает предоставлять ликвидность. Чтобы поддержать ликвидность банковского сектора, Банк России в начале марта возобновил аукционы репо и в марте-мае предоставил в общей сложности 2,5 триллионов рублей (34,5 миллиардов долларов США). В конце мая Банк России ввел новые



Рисунок 25. Депозиты остаются основным источником фондирования банков (% от совокупных обязательств)

Источник: Банк России.

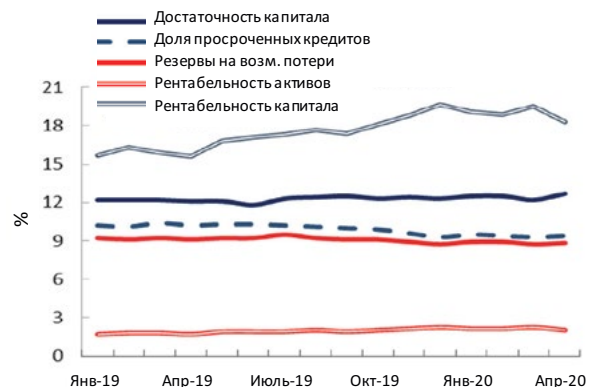
инструменты предоставления рублевой ликвидности кредитным учреждениям: аукционы репо сроком на один месяц и один год. Предполагается, что эти инструменты создадут дополнительные стимулы для банков реструктурировать существующие и предоставлять новые долгосрочные кредиты.

Однако теперь, в условиях экономического спада, качество активов банков, по-видимому, будет ухудшаться в корпоративном, МСП и розничном сегментах, создавая давление на показатели рентабельности и капитала. Хотя российские банки вошли в спад с достаточным запасом капитала и ликвидности, у них наблюдался высокий уровень проблемной задолженности (около 10%) (Рисунок 26), который, по-видимому, будет и дальше расти по мере ухудшения финансового состояния корпоративных и розничных заемщиков в условиях нарушения экономической активности, вызванного пандемией коронавируса, и роста безработицы. В результате вырастет и просроченная задолженность. Проблемная задолженность будет расти с 10% на конец марта, но реальные масштабы ухудшения качества активов будут сглаживаться активным реструктурированием кредитов. В особенно тяжелом состоянии окажутся компании и МСП, работающие в таких отраслях как транспорт, услуги, туризм, торговля и недвижимость, а также МСП в целом. Риски валютного кредитования также возросли в условиях снижения курса рубля и разрыва внешнеторговых цепочек. Качество розничных кредитов, особенно необеспеченных, будет ухудшаться по мере снижения доходов населения и роста безработицы.

Рисунок 26. Высокий уровень проблемных и безнадежных кредитов в системе

Источник: Банк России.

После введения карантинных ограничений в марте спад экономической активности уже отражается на работе банков, хотя в отчетности за первый квартал последствия еще не вполне просматриваются. На 1 мая 2020 года основные показатели кредитного риска и рентабельности банковской системы оставались стабильными, в то время как динамика кредитования была неоднородной. На эту дату норматив достаточности совокупного капитала (CAR) составлял 12,1% (по сравнению с минимальным требованием 8%) (Рисунок 27). Доля проблемных и безнадежных ссуд сохранялась практически неизменной на уровне 9,4% от общего кредитного портфеля. Вместе с тем, прибыль банковского сектора снижается под давлением роста отчислений на резервы

Рисунок 27. Основные показатели кредитного риска и рентабельности финансового сектора оставались стабильными в начале пандемии

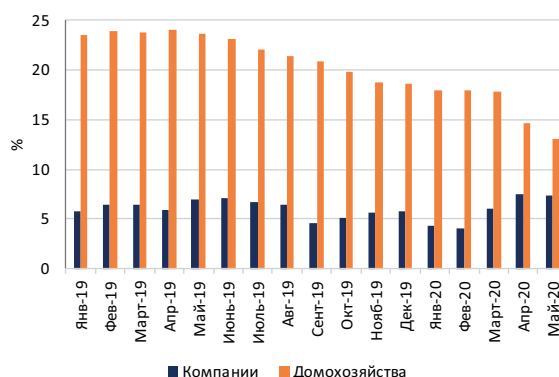
Источник: Банк России.

под потери по ссудам: в январе-мае чистая прибыль банковского сектора составила 561 миллиардов рублей (8,1 миллиардов долларов США) по сравнению с 867 миллиардов рублей (13,2 миллиардов долларов США) за тот же период 2019 года. На 1 мая рентабельность активов и рентабельность капитала составляли 2% и 18,3% соответственно по сравнению с 1,5% и 13,8% в начале года.

В 2020 году рост кредитования населения существенно замедлился – с 18% до 13,1 в годовом выражении на 1 июня (Рисунок 28). Особенно резкое падение наблюдается после введения ограничительных мер. С конца марта – начала апреля банки ужесточили подход к оценке кредитоспособности с учетом ухудшения финансового положения розничных заемщиков на фоне пандемии коронавируса и вызванного ею экономического спада. На 1 июня отмечается ускорение роста корпоративного кредитования в рублях до 7,3% в годовом выражении с учетом валютной переоценки по сравнению с 4,3% в начале года. Этот рост может быть связан с ситуацией, предшествующей введению карантина, когда компании наращивали заимствования в банках, чтобы подготовиться к закрытию и выпадающим денежным потокам и обеспечить текущие расходы (зарплата, аренда, налоги и пр.).

В ответ на резкое падение цен на нефть, снижение курса рубля и распространение коронавирусной инфекции правительство и Банк России принимают комплекс мер, направленных на устранение социально-экономических последствий, поддержку реального сектора и сохранение финансовой стабильности. Чтобы замедлить распространение пандемии, в конце марта в большинстве крупных регионов России были приняты жесткие ограничительные меры, причем их последствия для экономики еще не вполне проявились. С целью снижения непосредственного отрицательного воздействия на экономику и поддержки финансового сектора правительство РФ и Банк России объявили целый ряд антикризисных мер, направленных на предоставление ликвидности и смягчение денежно-кредитных условий, поддержку банков и их заемщиков, стабилизацию финансовых рынков, поддержку небанковских финансовых институтов и облегчение использования онлайн-платежей – подобная антикризисная политика проводится и в других странах (Врезка 3). В России реализуются следующие меры: (i) непрерывная поддержка рублевой и валютной ликвидности; (ii) регуляторные послабления для банков и микрофинансовых организаций, позволяющие реструктурировать кредиты МСП

Рисунок 28. Рост кредитования остается неравномерным



Источник: Банк России.

и компаниям в наиболее пострадавших отраслях и гражданам, пострадавшим от распространения пандемии, а также смягчение требований к кредитованию компаний из наиболее пострадавших отраслей; (iii) расширение программ льготного кредитования и частичного гарантирования кредитов МСП и заемщикам из пострадавших отраслей, (iv) упрощение использования онлайн-платежей; (v) перенос сроков ряда изменений в регулирование кредитных организаций; (vi) снижение регуляторной и надзорной нагрузки на финансовые организации; (vii) поддержание доступности услуг страхования; (viii) поддержка профессиональных участников рынка ценных бумаг и торгово-клиринговой инфраструктуры; (xi) поддержка участников рынка коллективных инвестиций.

Меры поддержки, предоставляемые правительством и Банком России, помогут смягчить отрицательное воздействие пандемии на заемщиков в розничном, корпоративном и МСП сегментах, а также, в свою очередь, на банки и небанковские финансовые организации. В целях поддержки бизнеса и потребителей Банк России и правительство продолжали расширять и совершенствовать свои антикризисные меры, направленные на преодоление социально-экономических последствий пандемии и создание условий для восстановления экономики. В рамках поддержки МСП Банк России расширил свою специальную программу поддержки кредитования МСП, позволяющую предоставлять кредиты МСП по ставке 8,5% на срок до трех лет. Правительство запустило программу льготного беспроцентного кредитования МСП в наиболее пострадавших отраслях на срок до 6 месяцев на выплату зарплат и поддержку

Врезка 3 Меры поддержки финансового сектора в условиях пандемии COVID-19

Антикризисные меры поддержки финансового сектора, применяемые в мире на настоящий момент, можно разделить на четыре основные категории: предоставление ликвидности и смягчение денежно-кредитных условий; поддержка банковского сектора и его заемщиков; стабилизация финансовых рынков и поддержка небанковских финансовых институтов; поддержка платежных систем. В соответствии с базой данных Всемирного банка, с начала распространения коронавирусной инфекции в декабре 2019 года было принято свыше 1 400 мер поддержки финансового сектора в более чем 140 различных странах. Эти меры направлены на стабилизацию финансовых рынков, чтобы кредит и ликвидность продолжали поступать в наиболее пострадавшие и уязвимые сектора, особенно МСП и населению.

В большинстве стран приняты экстренные меры по предоставлению ликвидности и поддержке финансовых институтов. Столкнувшись с масштабным оттоком капитала, несколько стран с формирующимся рынком и развивающихся стран вмешались в работу валютных рынков, открыв своп-линии с центральными банками других стран, в основном с ФРС США. Некоторые страны приняли меры поддержки платежей, в основном направленные на стимулирование использования цифровых каналов и смягчение шоков в сегменте денежных переводов. Такие меры включают отмену комиссий и упрощение процедур проверки и цифровой идентификации клиентов.

В целом свыше половин мер, принятых на сегодняшний день, направлены на поддержку банковского сектора, а среди них почти две трети представляют собой пруденциальные меры, принятые органами регулирования и надзора, чтобы поддержать кредитование и дать время платежеспособным заемщикам справиться с самыми тяжелыми последствиями шоков спроса и предложения, вызванными карантинными ограничениями. В основном эта поддержка предоставляется за счет временного ослабления некоторых основных регуляторных и надзорных требований, например, по использованию буферов, к отчетности, к учету просроченных кредитов. В большинстве стран «Группы двадцати» и в некоторых не входящих в нее формирующихся рыночных экономиках с хорошо развитыми финансовыми рынками такой пакет мер также включает четкие надзорные рекомендации банкам по эффективному и безопасному использованию этих новых послаблений. Основные меры включают кредитные каникулы, поддержку реструктуризации кредитов, ослабление требований к классификации проблемных активов и резервированию под потери по ним, а также роспуск сформированных или перенос формирования буферов капитала.

Финансовые власти в странах с устойчивым банковским сектором ослабляют пруденциальное регулирование в целях поддержки рыночной ликвидности и недопущения краха на рынках кредитования. Банк Англии снизил требования к капиталу банков Соединенного Королевства, позволив им использовать контрциклический буфер капитала. ЕЦБ объявил, что банки могут полностью использовать буферы капитала и ликвидности, в том числе в рамках второго компонента Базеля, и что банкам поможет снижение требований к структуре капитала. Центральный банк Бразилии освободил банки от выполнения дополнительных требований по резервированию на следующие 6 месяцев по реструктурированным корпоративным и розничным ссудам, снизил на один год дополнительный буфер капитала (Adicional de Conservacao de Capital Principal) с 2,5% до 1,25% и изменил расчет коэффициента краткосрочной ликвидности. Народный банк Китая также ввел регуляторные послабления в отношении классификации ссуд заемщиков из пострадавших отраслей. Австралийское управление пруденциального регулирования предоставило временное освобождение от соблюдения требований к капиталу, позволив банкам использовать некоторую часть их значительных буферов для поддержания кредитования экономики при сохранении минимальных требований к капиталу.

Введены в действие несколько программ поддержки заемщиков, включая программы льготного кредитования за счет субсидий и гарантий бюджета, финансовых институтов развития и инструментов центральных банков. Европейские страны (напр. Соединенное Королевство, Франция, Германия и Италия) объявили о расширении и увеличении охвата государственных программ частичного гарантирования кредитов. Большинство программ теперь покрывают 80-100% кредитного риска, в зависимости от степени уязвимости данной отрасли к отрицательному влиянию пандемии. Европейские финансовые институты развития (напр., в Германии, Испании и Хорватии) также расширяют предоставление льготного финансирования бизнесу (путем прямого кредитования и через финансовых посредников). Подобные программы действуют также в нескольких странах Восточной Азии. Центральный банк Китая также предоставляет инструменты рефинансирования и кредиты по субсидированным ставкам. Кроме того, принято несколько регуляторных мер по облегчению долгового бремени заемщиков. В Аргентине банкам, кредитующим микро, малые и средние предприятия, производящие продукты питания и товары повседневного спроса, будут предоставлены кредитные гарантии. Кроме того, Австралийская банковская ассоциация объявила об отсрочке на шесть месяцев платежей по кредитам для малых предприятий, пострадавших от пандемии. С учетом высокой уязвимости МСП по сравнению с крупными компаниями к макроэкономическим последствиям коронавирусного кризиса, в ряде стран введены адресные меры поддержки МСП.

Правительство РФ и Банк России приняли целый ряд программ и мер, направленных на преодоление отрицательного влияния на экономику коронавирусного кризиса, – в значительной степени в русле действий, предпринимаемых другими странами. Для защиты от коронавирусного кризиса и преодоления его последствий реализуется комплекс мер поддержки бизнеса, потребителей и финансового сектора, а именно: (i) поддержка рублевой и валют-

ной ликвидности; (ii) регуляторные послабления для банков и микрофинансовых организаций по реструктуризации ссуд МСП и гражданам, пострадавшим от пандемии, а также смягчение требований к кредитованию корпоративных заемщиков из наиболее пострадавших отраслей; (iii) расширение программ льготного кредитования МСП и компаниям из наиболее пострадавших отраслей на основе субсидирования ставки и предоставления частичных гарантий, (iv) упрощение использования онлайн-платежей, (v) отсрочка изменений в регулирование кредитных организаций, (vi) снижение регуляторной и надзорной нагрузки на финансовые организации, (vii) поддержание доступности услуг страхования, (viii) поддержка небанковских финансовых организаций.

занятости. В конце апреля эта программа была распространена на крупные предприятия. В конце мая правительство объявило дополнительные меры финансовой поддержки бизнеса с целью сохранения занятости и создания условий для восстановления: индивидуальным предпринимателям и компаниям в пострадавших отраслях будут предоставляться кредиты по ставке 2% при условии сохранения занятости и возобновления деятельности, с возможностью списания кредита, если компания сохранит штат сотрудников на уровне 90%. В апреле был принят закон, гарантирующий возможность гражданами и МСП, пострадавшим от распространения коронавирусной инфекции, получить отсрочку по кредитам до 6 месяцев. Банкам в целях снижения резервирования дана возможность не признавать кредит реструктурированным до 30 сентября 2020 года. Банк России также рекомендовал банкам реструктурировать другие ссуды, которые формально могут не подпадать

под этот новый закон. В целях поддержки ипотечных заемщиков Банк России рекомендовал всем кредитным организациям приостановить процедуры взыскания и принудительного выселения должников до 30 сентября 2020 года, а также позволил банкам снизить коэффициенты риска по определенным типам ипотечных кредитов в целях стимулирования ипотечного кредитования. Чтобы поддержать экономическую активность и временно облегчить ситуацию Банк России принял целый ряд регуляторных послаблений для банков и финансового сектора. Вместе с тем, эти меры, учитывая их беспрецедентный характер, способны увеличить риски финансовой стабильности в долгосрочной перспективе. Чтобы избежать этого сценария, регулятору необходимо пристально следить за их реализацией и корректировать по мере необходимости, обеспечивая при этом адресность и полную прозрачность их применения и отчетности по ним со стороны финансовых организаций (Врезка 4).

Врезка 4 Меры поддержки МСП в условиях пандемии COVID-19

Учитывая более высокую уязвимость МСП по отношению к макроэкономическим последствиям пандемии по сравнению с крупными компаниями, ряд стран принял особые меры поддержки МСП. Несколько стран задействовали финансовые инструменты (такие как снижение налогового бремени, гарантии и гранты). Несколько стран ввели прямую финансовую поддержку МСП, включая новые кредиты, предоставляемые государственными инвестиционными банками (Франция), беспроцентные беззалоговые ссуды (Япония), ускоренное одобрение кредита (Израиль), поддержку отраслей, особенно туристической отрасли (Австралия, Чили и Италия), новые государственные гарантии (Австралия, Япония, Корея, Израиль), страхование дебиторской задолженности (Корея) и программы кредитного посредничества для МСП, желающих пересмотреть условия кредита (Франция). Резервный банк Индии принял регуляторные меры, направленные на содействие кредитованию розницы и микро, малых и средних предприятий, а также предоставил регуляторные послабления по классификации ссуд таким заемщикам и застройщикам.

Различные страны принимают меры по решению проблем закупок и просроченных платежей. Например, во Франции и в Бельгии приостановлены штрафы за задержку платежей по государственным контрактам. Во Франции также предлагаются услуги посредничества между МСП и клиентами/поставщиками. В Новой Зеландии клиенты должны оплатить счета, выставленные МСП в течение десяти дней. Кроме того, в некоторых странах МСП предоставляется помощь по внедрению новых бизнес-процессов и поиску новых рынков. Наконец, в некоторых странах коммерческие банки также иницируют помощь МСП, например, предлагают кредиты и смягчают условия их погашения. Например, Итальянская банковская ассоциация и несколько бизнес-ассоциаций (при поддержке правительства) договорились о масштабных кредитных каникулах, в том числе по ипотечным кредитам, небольшим ссудам и возобновляемым кредитным линиям для бизнеса. Чтобы помочь предприятиям и населению, пострадавшим от пандемии, Банк Негара Малайзия выделил 3,3 миллиарда в местной валюте в рамках своего Фонда МСП для финансирования текущей деятельности МСП, сохранения занятости и стимулирования внутренних инвестиций. Этот механизм включает несколько инструментов: (1) финансирование экстренной помощи, (2) финансирование агропродовольственного бизнеса (3) финансирование автоматизации и цифровизации МСП. Финансовые организации, участвующие в программе, могут получить по этим инструментам гарантии государственной корпорации Кредитные гарантии Малайзия.

Рисунок 29. На 1 апреля корпоративные кредиты составляли 54% кредитного портфеля банковского сектора



Источник: Банк России.

Меры поддержки облегчают ситуацию, однако падение спроса потребителей и компаний будет ухудшать платежеспособность корпоративных заемщиков, и банки могут столкнуться с дальнейшим ухудшением качества активов, снижением доходности и капитализации. Основными каналами передачи рисков остаются снижение платежеспособности заемщиков и высокий докризисный уровень проблемных и безнадежных ссуд у банков. В результате пандемии коронавируса и резкого падения цен на нефть в базовом сценарии прогнозируется сокращение российской экономики на 6% в текущем году. В этих условиях можно ожидать существенное отрицательное воздействие на прибыль и платежеспособность корпоративного сектора, а соответственно и на корпоративные кредитные портфели банков (Рисунок 29 и 30). Кредитные риски, по-видимому, усугубятся по всей экономике, однако наиболее сильно пострадают энергетика, металлургия, строительство, транспорт, туризм, развлечения и производство потребительских товаров – в этих секторах следует ожидать более медленного восстановления. В самом уязвимом положении оказываются небольшие региональные банки, кредитующие МСП, наиболее страдающие от коронавирусного кризиса. Вместе с тем, как отмечается выше, российский банковский сектор в настоящее время находится в более устойчивом положении, чем в предыдущие кризисы. Кроме того, Банк России и правительство в ходе предыдущих кризисов продемонстрировали свою готовность и способность предоставлять в случае необходимости поддержку финансовому сектору.

Рисунок 30. Среди самых уязвимых отраслей корпоративного сектора обрабатывающая промышленность, торговля и транспорт (отраслевая структура задолженности на 1 мая)



Источник: Банк России.

Правительство РФ приобрело у Банка России контрольный пакет акций Сбербанка, самой крупной финансовой организации России; эта операция поможет компенсировать падение нефтяных доходов и профинансировать социальные обязательства, увеличившиеся в связи с пандемией. В апреле была завершена сделка по покупке контрольного пакета акций Сбербанка у Банка России за 2,1 триллиона рублей (28,5 миллиардов долларов). Банк России продал свой пакет (50% плюс одна акция) одним траншем по цене 189,44 рублей за акцию. Это средневзвешенная цена по результатам волатильных торгов за предыдущий месяц. Сделка была профинансирована из средств Фонда национального благосостояния. Это изменение в структуре владения Сбербанком устраняет конфликт интересов, когда Банк России являлся одновременно регулятором банковской системы и мажоритарным собственником крупнейшего банка страны. Однако, поскольку покупателем выступает Министерство финансов, Сбербанк остается в собственности государства, соответственно присутствие государства в российском банковском секторе сохраняется на прежнем уровне (свыше 60% всех активов, из которых почти половина приходится на долю Сбербанка).

В России, где электронные платежи уже широко распространены, пандемия коронавируса может существенно ускорить использование цифровых финансовых услуг. С начала распространения пандемии в условиях ограничения личных контактов население, бизнес и власти все больше используют циф-

ровые сервисы для приобретения товаров и услуг, осуществления платежей, выплаты социальных пособий и предоставления экстренной поддержки. Как и в других странах, в России власти призывают население и бизнес использовать электронные платежи вместо наличных денег в рамках борьбы с распространением инфекции, а также рекомендовали коммерческим банкам ограничить количество рублевых банкнот в обращении. Банк России утвердил меры, направленные на повышение доступности платежей для населения, в том числе: (i) снизил/отменил комиссии за переводы в Системе быстрых платежей Банка России; (ii) снизил комиссии по эквайрингу при осуществлении оплаты картами онлайн-покупок товаров и услуг первой необходимости; (iii) разрешил банкам до 1 июля 2020 года не блокировать и автоматически продлевать все карты с истекающим сроком действия, (iv) разрешил банкам временно (в период действия ограничительных мер) открывать счета ди-

станционно с возможностью упрощенной идентификации клиента при условии, что эти счета открываются гражданами для получения или предоставления социально значимых платежей (социальные выплаты, алименты, страховые выплаты, ипотечные платежи и пр.). Такое более активное использование цифровых платежей и других финансовых услуг в ответ на распространение коронавирусной инфекции, в том числе благодаря временному ослаблению требований к идентификации и проверке клиентов и повышению лимитов транзакций, необходимо уравновешивать тщательным мониторингом возросших рисков кибербезопасности и рисков ПОД/ФТ. В среднесрочной перспективе ускоренное использование биометрических данных и цифровых идентификаторов граждан и МСП для удаленной идентификации и регистрации клиентов будет способствовать более широкому распространению финансовых услуг.

1.6 Бюджетная политика: доходы бюджета под давлением в условиях низких цен на нефть и пандемии

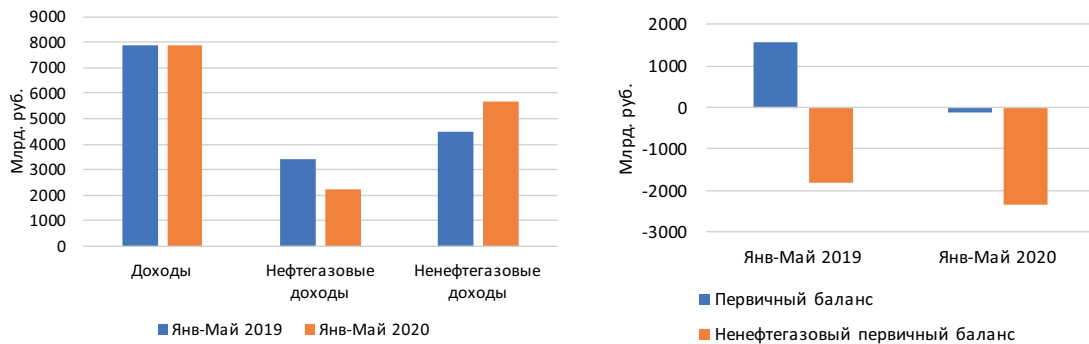
В январе-мае 2020 года в результате распространения пандемии доходы бюджета снизились и состояние бюджетных показателей ухудшилось. Чтобы защитить население от пандемии и смягчить ее последствия, правительство РФ приняло пакет бюджетных мер стоимостью 4,0% ВВП (на 29 июня). Относительно небольшой по сравнению с бюджетными и финансовыми мерами в развитых странах, он, тем не менее, соответствует объемам поддержки в сопоставимых экономиках. Бюджетная поддержка может быть увеличена, например, за счет дополнительных заимствований. В крайнем случае для финансирования дополнительных антикризисных мер может быть использован ФНБ.

В результате увеличения расходов и снижения нефтегазовых доходов за первые пять месяцев 2020 года дефицит федерального бюджета составил до 406.6 млрд рублей⁶ (на кассовой основе) по сравнению с профицитом в 1283.3 млрд рублей за соответствующий период прошлого года (Рисунок 31). В апреле и мае нефтегазовые доходы упали на 43% год к году. В январе-мае нефтегазовые доходы снизились на 30,1% к соответствующему периоду предыдущего года. Ослабление рубля не смогло полностью компенсировать падение нефтяных цен и замедление экономической активности. Ненефтегазовые налоговые доходы также сократились: на фоне снижения экономической активности поступления от НДС со-

кратились на 1% год к году за первые пять месяцев 2020 года. Поступления от налога на прибыль в первые пять месяцев снизились на 8,9%. Вместе с тем, совокупные доходы бюджета сократились всего на 0,3% ВВП за первые пять месяцев 2020 года благодаря разовому перечислению в федеральный бюджет прибыли Банка России от сделки по продаже пакета Сбербанка (см. раздел 1.5 Финансовый сектор). Первичные расходы выросли на 27% за январь-май 2020 года, в основном за счет расходов на социальную политику, национальную экономику и здравоохранение. По сравнению с прошлым годом рост расходов наблюдается уже с января. В начале года он отражал ускорение реализации национальных проектов. В марте-мае он был связан с мерами поддержки экономики в рамках борьбы с пандемией. В результате роста первичных расходов ненефтегазо-

⁶ Министерство экономического развития РФ не предоставило оценку номинального ВВП за май 2020 года, поэтому бюджетные показатели отражены в млрд рублей.

Рисунок 31. Профицит федерального бюджета сменился дефицитом в первые пять месяцев 2020 года



Источник: Федеральное казначейство РФ.

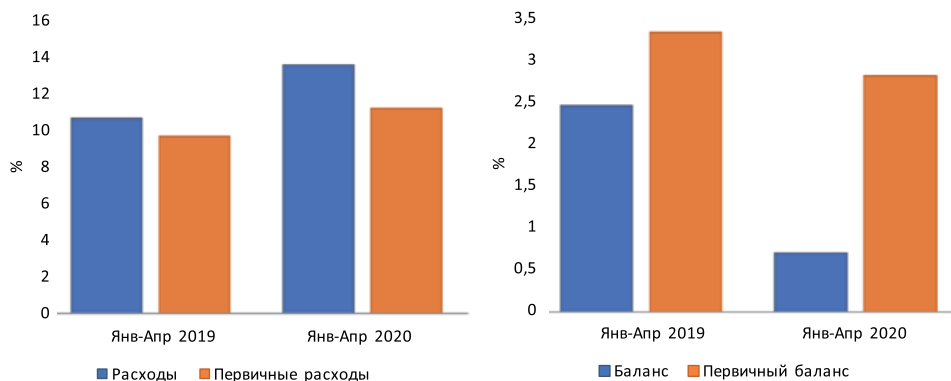
вый первичный дефицит федерального бюджета вырос до 2.3 трлн рублей с 1.8 трлн в соответствующий период прошлого года. В марте в ФНБ были перечислены средства в иностранной валюте в эквиваленте 43,5 миллиардов долларов США, приобретенные в 2019 году в соответствии с бюджетным правилом. На 1 июня 2020 года объем ФНБ достиг 171.9 миллиардов долларов США (12,5% ВВП), а его ликвидная часть составила 8.2 трлн рублей (8,4% ВВП).

Первичный профицит консолидированных бюджетов субъектов РФ сократился с 2,9% ВВП в первом квартале 2019 года до 0,8% ВВП в первом квартале 2020 года на фоне роста расходов на 2,9%) (Рисунок 32). В первую очередь выросли расходы на здравоохранение – на 0,7% ВВП (1,6% ВВП в январе – апреле 2020 года по сравнению с 0,9% ВВП в январе – апреле 2019), социальную политику (+0,6% ВВП) и образова-

ние (+0,5% ВВП). Доходы консолидированных региональных бюджетов сократились на 1,2% год к году, составив 4,388 млрд. рублей по сравнению с 4440 миллиардов в январе – апреле 2019 года.

В рамках борьбы с кризисом, вызванным пандемией COVID-19, были приняты меры поддержки региональных бюджетов, включая отсрочку выплаты или реструктуризацию бюджетных кредитов, а также свыше 300 миллиардов рублей, выделенных на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов. В 2020 году регионы освобождаются от погашения и обслуживания долга по бюджетным кредитам; в соответствии с предложением Министерства финансов, в 2021-2024 годах субъекты будут выплачивать по 5% задолженности ежегодно, а остаток в 2025-2029 годах. Изначально программа реструктуризации бюджетных кредитов предусма-

Рисунок 32. Расходы региональных бюджетов выросли на 18,3% в январе - апреле 2020 года по сравнению с январем – апрелем 2019



Источник: Министерство финансов.

Таблица 2: Объем бюджетной поддержки составляет 4,0% ВВП.

	Млрд.руб.	% ВВП
Меры в области здравоохранения и санитарно-эпидемиологические меры	246,8	0,3%
<i>Включая фонд стимулирующих выплат медицинским и социальным работникам</i>	106,8	0,11%
Население	665,9	0,68%
Временное увеличение выплат по больничным листам	7	0,01%
Временное повышение пособия по безработице (до 12 130 рублей) + 3000 рублей на ребенка ежемесячно в течение трех месяцев	83,3	0,09%
Повышение минимального размера пособия для неработающих граждан по уходу за ребенком до 1,5 лет (с 3375 рублей до 6750 рублей)	23	0,02%
Дополнительная выплата всем семьям с детьми до 3 лет (5000 рублей на ребенка в течение 3 месяцев)	75	0,08%
Единовременная помощь семьям с детьми от до 16 лет (10 000 рублей на ребенка)	467	0,48%
Денежная помощь гражданам РФ, которые не могут вернуться из-за границы в связи с распространением коронавирусной инфекции	1	0,001%
Самозанятые:		
<i>-возврат налога на доход, уплаченный за 2019 год</i>	1,6	0,001%
<i>-предоставление "налогового капитала" в размере одного МРОТ для уплаты налога</i>	8	0,01%
Крупные компании, МСП, индивидуальные предприниматели, некоммерческие организации (НКО)	2,590	2,66%
Субсидии субъектам МСП в пострадавших отраслях на выплату заработной платы в мае-июне	104,2	0,11%
Льготные кредиты (под 2%) компаниям и НКО в пострадавших отраслях с возможностью списания при условии сохранения занятости	259	0,27%
Программа "3 по 1/3": субсидирование процентной ставки	10	0,01%
Субсидированные кредиты (ставка 8.5%) компаниям	18	0,02%
Поддержка микрофинансовых организаций	29	0,03%
Субсидии системообразующим предприятиям	436	0,45%
Отсрочка уплаты страховых взносов и налоговых платежей	156	0,16%
Отсрочка арендных платежей	19,8	0,02%
Снижение ставки страховых взносов МСП (с 30% до 15%)	846	0,83%
Списание налогов (за исключением НДС) и страховых взносов МСП, индивидуальных предпринимателей и социально ориентированных НКО за второй квартал 2020 года	89	0,09%
Налоговый кредит в размере МРОТ на уплату страховых взносов в социальные фонды для индивидуальных предпринимателей	31	0,03%
Отмена импортных пошлин для товаров первой необходимости, вкл. медикаменты и мед. оборудование	7,6	0,01%
Гарантии по банковским кредитам	500	0,51%
Поддержка пострадавших отраслей (авиаперевозки, туризм, гостиничный бизнес, фармацевтика)	64,3	0,07%
Поддержка МСП и индивидуальных предпринимателей в наиболее пострадавших отраслях в связи с расходами на выполнение санитарно-эпидемиологических требований	20	0,02%
Регионы	373	0,38%
Дополнительная поддержка региональных бюджетов (субсидии)	300	0,31%
Реструктуризация бюджетных кредитов	73	0,07%
ИТОГО	3,876	3,98%

Источник: Правительство РФ, Министерство Финансов, оценки сотрудников ВБ.

тривала, что в 2020 году регионы погасят 10% суммы задолженности, а в 2021-2024 годах будут погашать по 20% ежегодно. Кроме того, региональным бюджетам выделено 30 миллиардов рублей на дооснащение коечного фонда. Поправка в Бюджетный кодекс разрешит регионам кредитовать друг друга, начиная со следующего года.

Меры бюджетной политики стали важной частью антикризисного пакета мер правительства. По состоянию на 24 июня правительство планировало потратить около 4,0% ВВП на меры борьбы с эпидемией коронавируса и смягчения ее последствий (Таблица 2).⁷ Большая часть мер ориентирована на поддержку компаний (2,7% ВВП) (См. Врезку 1 о поддержке МСП и раздел по социальной помощи).

Меры в области бюджетных расходов по поддержке населения и компаний аналогичны мерам, применяемым в других странах, и включают финансирование здравоохранения, поддержку занятости, краткосрочной ликвидности, кредитования и инноваций. Критически важно реагировать на двойной шок путем поддержания спроса населения и содействия бизнесу в получении доступа к новым каналам поставок. Эти меры должны быть адресными и прозрачными, своевременными и оперативными. С учетом ограниченных бюджетных возможностей поддержка населения и бизнеса должна быть адресной, чтобы защитить прежде всего самых уязвимых. Важно отметить, что меры поддержки населения и ликвидности компаний, а также поддержки занятости также поддержат и совокупный спрос. В России существенное внимание необходимо уделять программам социальной защиты, также и в среднесрочной перспективе (см. Раздел 1.7).

Поддержка населению оказывается в рамках программ социального страхования и помощи, а также мер поддержки заработной платы. В условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19, страны расширили охват программ социальной помощи, чтобы помочь всем уязвимым группам населения. Задействованы программы защиты от безработицы, чтобы обеспечить гарантированный доход работникам. В Южной Корее работодателям облегчили доступ к программе субсидирования занятости, а также временно увеличили субсидии на выплату заработной платы компаниям, сохраняющим работников в оплачиваемых или вынужденных отпусках (50-65% фонда оплаты труда компенсируется крупным компаниям,

⁷ Эта сумма включает налоговые расходы, реструктуризацию долга и гарантии.

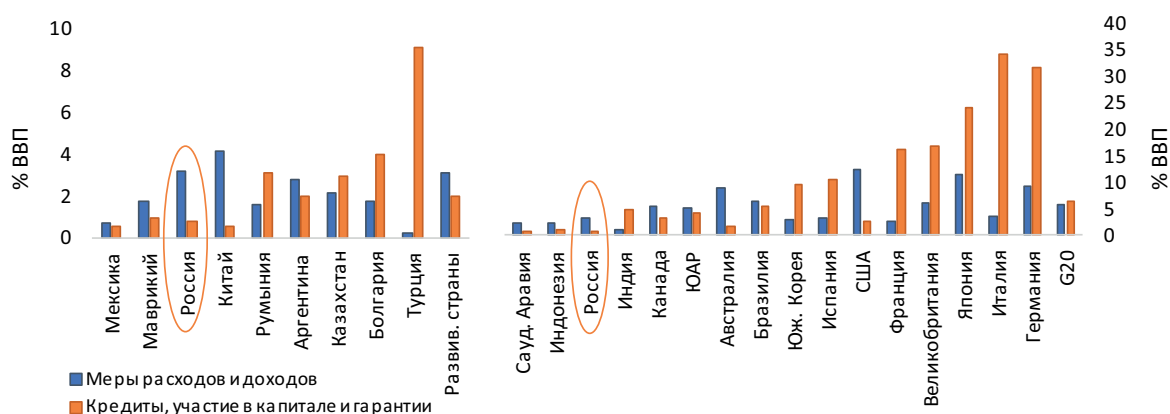
66-75% МСП). В Бразилии взрослым, не имеющим официальной работы, предоставляется денежная выплата в размере 115 долларов США ежемесячно в течение трех месяцев – 60% минимальной оплаты труда; получатели идентифицируются по национальному реестру социального обеспечения, а если они там еще не зарегистрированы, они смогут зарегистрироваться при помощи новой онлайн-платформы и подать электронное заявление на получение выплаты. Чтобы помочь нуждающимся людям, не имеющим доступа к пособиям по безработице или обучению, в Эстонии предусмотрено онлайн консультирование или посредничество в поиске работы.

Во многих странах проблемы нехватки ликвидности решаются путем отсрочки платежей по кредитам и коммунальным услугам, облегчения налогового бремени, а также мер, связанных с задержками платежей по госконтрактам. Если в России такая поддержка сосредоточена на самых пострадавших секторах (как и в Армении, Аргентине и Индонезии), в других странах принимается во внимание местоположение (Италия) или размеры компании (МСП в Армении, Австрии, Франции, Германии, Испании).⁸ В некоторых странах МСП прямая поддержка для компенсации недополученных доходов оказывается путем кредитов государственных организаций или субсидий. Кроме того, чтобы помогать фирмам возвращаться на старые или получать доступ к новым рынкам, необходимы меры, решающие проблемы производственных цепочек в стратегических отраслях. В Южной Африке были созданы структуры, облегчающие участие или открывающие доступ МСП к цепочкам добавленной стоимости, особенно в производстве или дистрибуции товаров, сталкивающихся с недостатком спроса на местном рынке. Страны все больше применяют структурные меры, направленные на облегчение доступа к технологиям и стимулирование инноваций, решая таким образом краткосрочные задачи по поиску новых операционных каналов, а также укрепляя долгосрочную устойчивость МСП.⁹ Итальянское агентство кредитования экспорта (SACE) выделило 4 миллиарда евро на поддержку оборотных средств МСП и диверсификацию экспортных рынков. Министерство инноваций и цифровизации Италии создало портал «Цифровая солидарность», который, в частности, позволяет МСП и самозанятым для обеспечения удаленной работы

⁸ IMF Fiscal Affairs. 2020. "Expenditure Policies in Support of Firms and Households."

⁹ OECD. 2020. "SME Policy Responses," published 20th April 2020, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses]

Рисунок 33. Российский пакет антикризисных мер невелик по сравнению с развитыми экономиками, но соответствует объемам поддержки в других странах



Источник: IMF fiscal monitor, апрель 2020 года; дополнительные источники с вебсайтов правительств стран

Примечание: данные на 12 июня, 2020. Данные по России – 30 июня 2020 (оценки сотрудников ВБ). На рисунке слева показаны некоторые страны с сопоставимым ВВП на душу населения; на рисунке справа показаны экономики «Группы двадцати» (кроме Аргентины, Китая, Мексики, Турции, которые отражены на левом рисунке).

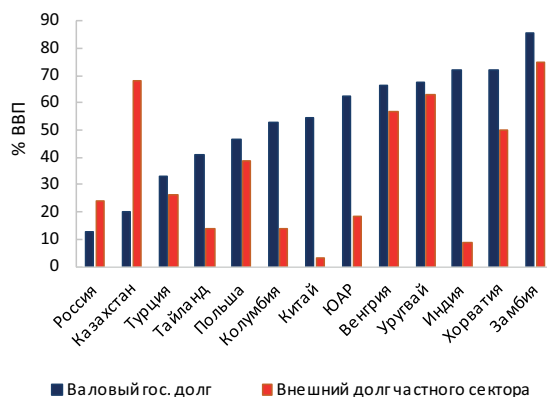
получать доступ к цифровым услугам, предоставляемым крупными частными компаниями. Кроме того, реализуются меры по мониторингу состояния МСП во время кризиса, повышается качество управления и эффективность политики.

Пакет мер бюджетной и финансовой поддержки в России относительно невелик по сравнению с развитыми экономиками, но соответствует объемам помощи в сопоставимых странах. Оптимальный объем такой поддержки зависит от масштабов эпидемии и исходных условий в данной стране (состояние системы здравоохранения, сырьевая зависимость, размер фискального пространства и денежно-кредитные возможности, степень неформальности экономики и пр.). С учетом этих обстоятельств, российский антикризисный пакет относительно невелик, причем запланированные расходы более растянуты во времени по сравнению с другими странами «Группы 20». Вместе с тем, он соответствует объемам поддержки, принятой странами с похожим уровнем ВВП на душу населения (Рисунок 33). Неопределенность относительно дальнейшего развития пандемии ставит власти перед ответственной дилеммой, поскольку более масштабная поддержка, актуальная для краткосрочного кризиса с быстрым восстановлением может оказаться неэффективной и затратной в случае более затяжного кризиса.

У России есть резерв для дополнительной поддержки (и последующих мер по восстановлению экономики). По показателям устойчивости государст-

венного и внешнего долга Россия выгодно отличается от других EMDE (рисунок 34). Государственный долг как доля ВВП составляет около 14%, по сравнению со средним показателем стран EMDE в размере 58%. Рынок рублевых облигаций ограничен 23 триллионами рублей, из которых на государственный долг в конце 2019 года приходилось около 9 триллионов, что позволяет осуществить некоторый объем дополнительных внутренних заимствований. Учитывая низкий уровень внешнего долга (29% ВВП по сравнению с 60% в среднем по странам EMDE) возможны также заимствования в евро. Наконец, остается возмож-

Рисунок 34. По показателям устойчивости государственного и внешнего долга Россия выгодно отличается от других стран EMDE



Источник: Межстрановая база данных по бюджетному пространству.

ность использования ФНБ для увеличения бюджетного пространства во время этого беспрецедентного кризиса: на 1 июня ликвидная часть ФНБ составляла 8,2 трлн рублей (8,4% ВВП).

На среднесрочном горизонте есть возможность увеличения налогов, которые могут улучшить экологию (поэтапное устранение субсидирования внутреннего потребления энергоносителей) и здравоохранение (напр., налоги на табак, алкоголь, сладкие

напитки и продукты). Сокращение налоговых расходов (в результате пересмотра и снижения льготных ставок), которые в настоящее время оцениваются на уровне 3% ВВП, также может способствовать увеличению доходов бюджета и расширению бюджетных возможностей. Кроме того, правительство объявило, что с 1 января 2021 ставка НДС доходов свыше 5 млн рублей в год увеличивается с 13% до 15%.

1.7 Тенденции на рынке труда и динамика бедности под воздействием кризиса

В апреле 2020 года уровень безработицы вырос до 5,8% в апреле и до 6,1% в мае 2020. По-видимому, это единственный компонент реакции рынка труда на спад в реальном секторе российской экономики, произошедший в результате пандемии COVID-19 и введенных ограничительных мер. В апреле, возможно, также расширилось применение различных форм неполной занятости (режим неполного рабочего дня, сокращенное количество рабочих часов, отпуск без содержания). В результате кризиса уровень бедности может увеличиться на 2,8-4,3 процентных пункта. Объявленные меры социальной защиты во многом могут компенсировать рост уровня бедности в случае умеренного сокращения доходов. Однако в случае более серьезного сокращения доходов, рост бедности будет значительным.

В первом квартале 2020 года уровни занятости и экономической активности населения остались почти неизменными, а уровень безработицы был близок к минимальному значению. Абсолютная численность занятых в первом квартале 2020 года сократилась на 100 000 человек до 71,3 млн. человек по сравнению с аналогичным периодом годом ранее (рисунок 35). Численность рабочей силы сократилась за тот же период почти на 300 000 и составила 74,7 млн. человек. Уровень занятости и доля экономически активного населения в первом квартале 2020 года остались практически неизменными по сравнению с тем же периодом годом ранее. Они составили соответственно 59,0% и 61,9%. Снижение экономической активности было преимущественно обусловлено старением населения, поскольку в старших возрастных группах уровни занятости и экономической активности ниже. По мере увеличения доли этих возрастных когорт общий показатель снижается. Это также согласуется с уровнем безработицы, который в первом квартале 2020 года снизился на 0,1 процентного пункта до 4,7%. (рисунок 36). Влияние пандемии COVID-19 и связанного с ней спада экономики на мартовских показателях еще не отразилось.

Однако уровень безработицы повысился в апреле и мае 2020 года. Уровень безработицы в России в

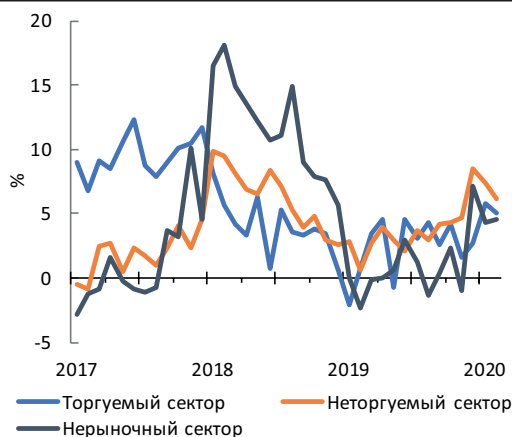
апреле 2020 года вырос до 5,8% и до 6,1% в мае 2020 года по сравнению с 4,7% в первом квартале 2020 года и 4,7% и 4,5% в апреле и мае 2019 года. Этот рост соответствует увеличению численности безработных на 1 100 000 человек или на 33% по сравнению с маем предыдущего года. Количество зарегистрированных безработных увеличилось еще больше – на 1,4 млн. человек или 176% и достигло 2,3 млн. человек в мае 2020 года. Общая численность занятых в апреле 2020 года сократилась на 1,2 млн. человек по сравнению с апрелем предыдущего года и на 1,6 млн. человек в мае, год к году. Уровень занятости снизился на 0,9-1,1 процентных пункта. По всей видимости, это только часть проявления реакции рынка труда на спад активности в реальном секторе экономики, вызванный пандемией COVID-19 и мерами по самоизоляции: в апреле – мае, судя по всему, расширилось применение различных форм неполной занятости (режим неполного рабочего дня, сокращенное количество рабочих часов, отпуск без содержания).

В апреле реальная заработная плата сократилась в большинстве секторов экономики. В первые три месяца 2020 года рост реальной заработной платы ускорился по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Это отчасти можно объяснить эффектом низкой базы годом (рисунок 37). В апреле ре-

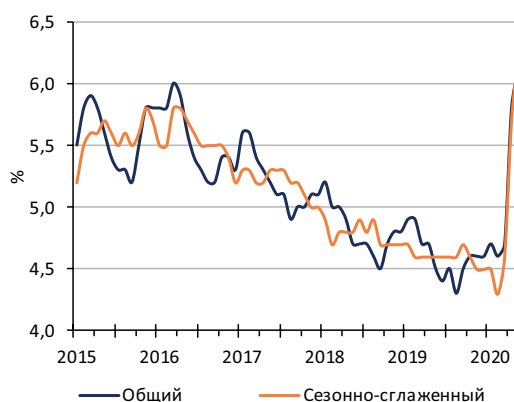
Рисунок 35. В апреле-мае количество занятого и экономически активного населения сократилось

Источник: Росстат и Haver Analytics.

альная заработная плата сократилась практически во всех секторах экономики (некоторый рост отмечался только в сельском хозяйстве). Самое значительное сокращение отмечалось в секторе услуг: гостиницы и рестораны (сокращение на 20,1% по сравнению с апрелем 2019) и финансовые услуги (9,9%). Темпы сокращения реальной заработной платы в государственном секторе были ниже: 0,3% в органах государственного управления, 2,5% в образовании и 2,6% в здравоохранении. В обрабатывающем секторе со-

Рисунок 37. В апреле рост реальной заработной платы сократился в большинстве секторов (% год к году)

Источник: Росстат и оценки сотрудников Всемирного банка.

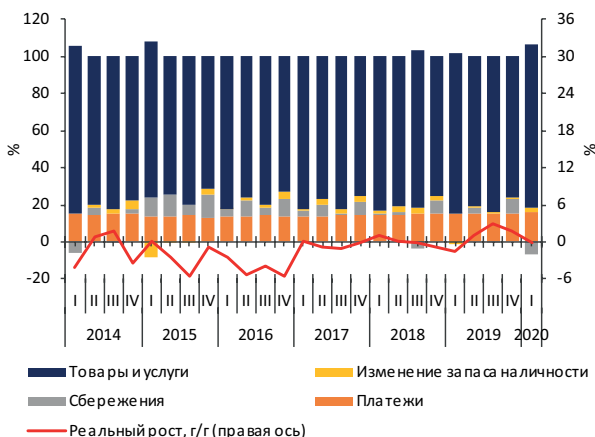
Рисунок 36. Уровень безработицы был близок к минимальному значению, но в апреле-мае вырос

Источник: Росстат и Haver Analytics.

кращение реальной зарплаты в апреле 2020 года составило 4,3% к соответствующему периоду 2019 года.

Реальные располагаемые доходы населения в первом квартале 2020 года сократились, и их динамика остается нестабильной.¹⁰ После периода роста реальные располагаемые доходы россиян в первом

¹⁰ Росстат недавно изменил методологию расчета этого показателя. К числу наиболее важных изменений относятся снижение доли ненаблюдаемых доходов (с 26% до 11%) и изменение подхода к учету операций с иностранной валютой.

Рисунок 38. В первом квартале 2020 года реальные располагаемые доходы населения сократились по сравнению с тем же периодом 2019 года (% год к году)

Источник: Росстат и оценки сотрудников Всемирного банка.

Таблица 3. Показатели бедности (нарастающим итогом)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	1К 2018	2К 2018	3К 2018	4К 2018	1К 2019	2К 2019	3К 2019	4К 2019
Численность бедного населения, млн. человек	17,7	17,9	15,4	15,5	16,1	19,5	19,4	18,9	20,4	19,6	19,1	18,4	20,9	19,8	19,2	18,1
Уровень бедности, процентов	12,5	12,7	10,7	10,8	11,2	13,3	13,2	12,9	13,9	13,3	13,0	12,6	14,3	13,5	13,1	12,3

Источник: Росстат.

квартале 2020 года сократились на 0,2% по сравнению с аналогичным периодом 2019 года (рисунок 38). Основными факторами такого сокращения стали компоненты, напрямую не отражающиеся в статистике доходов или в увеличении доли обязательных платежей (общий объем доходов в реальном выражении за тот же период вырос на 0,9%). Трудовые пенсии были проиндексированы на 6,6% (т.е. выше текущего уровня инфляции) в январе 2020 года, а социальные пенсии были проиндексированы на 6,1% в апреле 2020 года. В результате за первый квартал 2020 года размер пенсий вырос в реальном выражении на 3% по сравнению с аналогичным периодом 2019 года. Структура использования денежных доходов российскими домохозяйствами остается довольно стабильной. Самая значительная доля доходов (более 80%) направлялась на покупку товаров и оплаты услуг, 15% – на уплату налогов и различных обязательных платежей, включая погашение кредитов, и лишь около 3% – на накопление сбережений.

Официальный уровень бедности в 2019 году немного снизился. Благодаря росту доходов в 2019 году уровень бедности в соответствии с национальным определением немного снизился – с 12,6% в четвертом квартале 2018 года до 12,3% за аналогичный период 2019 года. Численность малоимущего населения уменьшилась на 0,3 млн. до 18,1 млн. человек (таблица 3).

Ожидается, что пандемия COVID-19 окажет серьезное негативное влияние на положение домохозяйств и предприятий

Можно ожидать, что вспышка коронавируса COVID-19 окажет серьезное негативное влияние на экономическое положение домохозяйств и предприятий. Нарушив процессы ежедневной деятельности, потребления, а также производства товаров и оказания услуг, пандемия предъявляет вызов экономике и ставит под угрозу благополучие населения. Глубина воздействия пандемии на экономический рост будет зависеть от того, как она будет развиваться, и как правительства будут на нее реагировать. Кроме того, воздействие не будет единообразным – разные группы населения будут ощущать его по-раз-

ному. Пандемия негативно повлияет на уровень жизни людей через несколько каналов. В денежном отношении она затронет трудовые доходы граждан в результате сокращения занятости, количества отработанных часов или заработной платы (вследствие увольнения, отправки в отпуск без сохранения содержания или сокращения зарплаты). Пандемия также негативно скажется на предпринимательских доходах самозанятых граждан и работодателей из числа микро и малых предприятий из-за падения объемов продаж в условиях сжатия спроса, сбоев в поставках производственных ресурсов и ограниченной мобильности. Локальное повышение цен на отдельные виды продукции или даже дефицит некоторых товаров могут усугубить дефицит денежных доходов. Что касается нематериальных составляющих благосостояния, уровень жизни людей пострадает в таких сферах, как школьное обучение (из-за приостановки классных занятий, что может привести к сокращению числа учащихся и потерям в обучении); медицинские услуги (вследствие потенциальной перегрузки больниц, что в сочетании с нежеланием людей заниматься важными, но не срочными проблемами здоровья приводит к неадекватному лечению неинфекционных заболеваний или увеличению бремени существующих болезней); а также мобильность (режим самоизоляции резко сокращает возможности передвижения на общественном и личном транспорте). Перечисленные эффекты будут проявляться неоднородно по разным аспектам. Люди, занятые экономической деятельностью в таких сферах, как розничная торговля, туризм, индустрия гостеприимства, индустрия развлечений, в краткосрочной перспективе пострадают больше всего – вследствие введения режима самоизоляции и невозможности работать в удаленном режиме. Также с большей вероятностью наиболее сильно будут затронуты городские агломерации и большие города – вследствие сосредоточения в них перечисленных видов деятельности и более высокой плотности населения. Риск потери в уровне благосостояния больше других подвержены люди трудоспособного возраста, особенно работники неформального сектора и в целом семьи, зависящие от трудовых доходов.

К упомянутым выше краткосрочным воздействиям могут присоединиться различные среднесрочные и долгосрочные последствия в виде таких невосполнимых потерь, как отсутствие обучения в критически важном возрасте, обострение хронических заболеваний, полная потеря работы, банкротство малых предприятий. Относительно небольшие города и сельские районы могут столкнуться с распространением коронавирусной инфекции спустя несколько недель или месяцев, когда им придется бороться с болезнью, располагая меньшим объемом медицинских ресурсов. Аналогичным образом, отрасли, на начальном этапе не затронутые пандемией, например, сельское хозяйство или обрабатывающий сектор, могут испытать воздействие на последующих этапах, если из-за нарушений во внутренней логистике, международной торговле или из-за ужесточения условий финансирования восстановление производства на полную мощность окажется затруднительным. Наконец, работавшим на пределе возможностей системам здравоохранения, возможно, придется подготовиться к будущему повышенному спросу на медицинские услуги в связи с отложенным лечением или даже на случай второй волны коронавирусной инфекции.

Краткосрочные ответные меры, принятые российскими властями

С конца марта в стране введен режим социального дистанцирования и принят ряд мер по ограничению мобильности. Действующие с 27 марта ограничения в отношении передвижения людей включают в себя приостановку всех регулярных и чартерных авиарейсов в другие страны и переход всех служащих федеральных органов власти на работу в удаленном формате. В Москве с 28 марта по 30 апреля были закрыты все магазины, рестораны, кафе и бары (кроме аптек и продовольственных магазинов). Продление общенациональной «нерабочей недели» было объявлено сначала до 30 апреля, а затем до 11 мая. Принятые новые законы устанавливают суровые наказания, включая лишение свободы на срок до пяти лет за распространение ложной информации о COVID-19 и лишение свободы на срок до семи лет за нарушение правил по ограничению мобильности и соблюдению карантина. Как и во всем мире, принятые ограничительные меры неизбежно окажут негативное воздействие на экономику. Кроме того, российская экономика переживает серьезный шок в виде резкого изменения условий торговли, обусловленного падением цен на нефть. Цена на нефть маркерного сорта Urals упала с 53,55 доллара США за баррель на

23 февраля до менее 25 долларов США за баррель по состоянию на 18 марта, а затем вновь выросла почти до 31 доллара США за баррель 14 мая. Российский рубль в паре с долларом США упал с 66,7 на 24 февраля до 72,3 на 20 мая. Вследствие этого, согласно оценкам Всемирного банка, ВВП России в 2020 году сократится на 6,0% в рамках базового сценария и на 9,6% при реализации более негативного сценария прогноза (см. раздел «Прогноз»).

Основная проблема – рост уровня безработицы среди работников формального сектора экономики и потери доходов в неформальном секторе, у самозанятых граждан и владельцев микро- и малых предприятий. Ответные меры политики в области социальной защиты, принимаемые в настоящее время в России, крайне важны для смягчения этих последствий. Принятые меры уже предусматривают изменения в размерах социальной помощи, социальном страховании и в других мерах по регулированию рынка труда, направленные на обеспечение защиты групп населения, которые с большей вероятностью пострадают от кризиса. Что касается социальной помощи, три основные меры таковы: (i) мораторий на отключение коммунальных услуг за долги и на начисление штрафных санкций за неоплаченные коммунальные услуги – с 1 апреля по 31 декабря 2020 года; (ii) автоматическое продление социальных пособий и льгот без необходимости представления дополнительной информации или личного обращения в органы власти; (iii) дополнительные денежные выплаты всем семьям с детьми в размере 5 000 рублей в месяц на каждого ребенка в возрасте до 3 лет (с апреля по июнь 2020 года). В сфере социального страхования приняты следующие основные меры: (i) увеличение максимального размера пособия по безработице с 8 000 рублей (103 доллара США) до 12 130 рублей (157 долларов США) в месяц и выплата пособия по безработице в максимальном размере всем работникам, потерявшим работу из-за пандемии COVID-19, в течение трех месяцев с начала марта; (ii) увеличение размера выплат по больничным листам – не менее чем до уровня МРОТ (12 130 рублей или 157 долларов США) в месяц до 31 декабря 2020 года; а также (iii) снижение ставки страховых взносов для малых и средних предприятий с 30% до 15% в отношении начисленных выплат, которые превышают МРОТ. Меры по регулированию рынка труда: (i) отмена платы за оформление разрешения на работу (трудоустройство) для трудовых мигрантов и автоматическое продление срока действия имеющихся разрешений на работу; а также (ii) автоматическое

продление установленной группы инвалидности для работников с инвалидностью и отмена требования личного присутствия гражданина при рассмотрении новых заявлений о признании гражданина инвалидом – до октября 2020 года. Кроме того, определенные меры приняты на региональном уровне и в отношении конкретных предприятий. В ряде регионов введены дополнительные единовременные денежные выплаты для пенсионеров старше 65 лет (4 000 рублей в Москве, 3 000 рублей в Московской области, 2 000 рублей в Тюменской области). Также предложены следующие меры для помощи малым и средним предприятиям, в частности: (i) мораторий на подачу заявлений кредиторов о банкротстве в отношении малых предприятий; (ii) налоговые каникулы для МСП; а также (iii) финансовая помощь малым и средним предприятиям в размере 12 130 рублей (157 долларов США) в месяц в расчете на одного работника в апреле и мае при условии сохранения предприятием не менее 90% численности сотрудников. 10 мая власти объявили о дополнительных пакетах мер поддержки. Наиболее значимые из них: (i) списание индивидуальным предпринимателям и малым и средним предприятиям в наиболее пострадавших отраслях налогов на доходы и страховых взносов за второй квартал 2020 года; (ii) предоставление самозанятым гражданам в наиболее пострадавших отраслях «налогового капитала» в размере одного МРОТ на налоговые платежи; (iii) повышение размера страховых (трудовых) пенсий на 6,6%, а социальных пенсий – на 5,1%; (iv) упомянутое выше увеличение пособия по безработице с введением значительно упрощенной электронной процедуры подачи заявлений будет дополнено выплатами в размере 3 000 рублей на каждого ребенка в возрасте до 18 лет в течение трех месяцев; (v) единовременная выплата в размере 10 000 рублей на каждого ребенка в возрасте от 3 до 16 лет в июне; (vi) увеличение минимального размера пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет на первого ребенка.

Предварительная оценка воздействия пандемии и принятых ответных мер

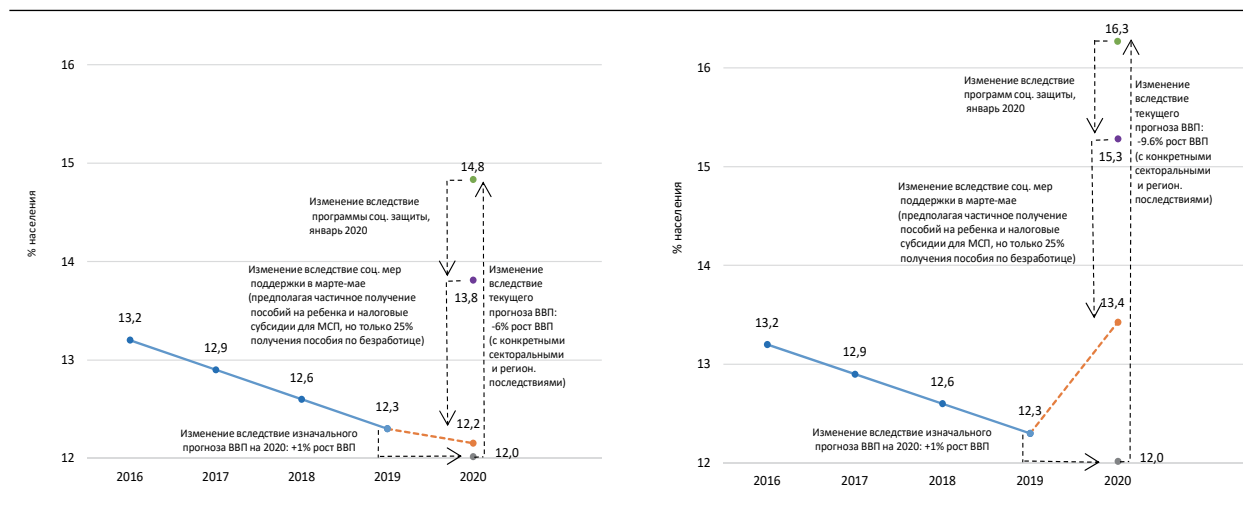
Оценка воздействия пандемии на бедность и распределение доходов населения в 2020 году затруднена в силу ряда искажающих факторов. В конце 2019 года прогнозировалось, что ВВП Российской Федерации в 2020 году увеличится на 1%. В январе 2020 года правительство объявило о реформировании программ социальной защиты, включая расширение охвата семей существующими пособиями на детей, назначае-

мыми на основе проверки нуждаемости на первого и второго ребенка, а также введение нового пособия, основанного на оценке нуждаемости, на детей в возрасте от 3 до 7 лет. В начале марта разногласия относительно контроля над объемами добычи нефти среди стран группы ОПЕК+ спровоцировали внезапное падение цен на нефть. В конце марта были введены первые ограничительные меры, которые впоследствии были продлены на апрель и май, что привело к различным воздействиям, отличающимся по видам экономической деятельности и территориям. Предварительная оценка влияния этих шоков и принятых ответных мер выполнена с помощью модели RUSMOD. Она представляет собой микроимитационную модель России, с помощью которой проводятся компьютерное моделирование для оценки введенных на федеральном уровне изменений в монетарных налоговых трансфертах для выборки, репрезентативной в национальном масштабе (подробнее см. Приложение 1).

Согласно результатам моделирования, обусловленный пандемией экономический спад мог бы привести к росту бедности на 2,8 п.п. с базовой прогнозной оценки на 2020 год, т.е. с 12,0% до 14,8% в сценарии с умеренным шоком дохода и на 4,3 п.п. до 16,3% в случае сильного шока дохода. Январские меры, ориентированные на малоимущие семьи с детьми, а также дополнительные меры, принятые в марте-июне для смягчения воздействия пандемии на экономику, не могут полностью компенсировать этот рост уровня бедности. Прогноз уровня бедности на 2020 год завершается оценкой в 12,2% (на 0,2 п.п. выше оценки в рамках базового сценария) в случае умеренного шока (рисунок 39, часть А) и 13,4% (на 1,4 п.п. выше базовой прогнозной оценки) в случае сильного шока дохода (рисунок 39, часть В).

Однако эти результаты моделирования следует интерпретировать с осторожностью. Компенсационными мерами может быть недостаточно охвачена такая группа, как неформально занятые работники, что может снизить оцененный эффект положительного влияния мер на уровень бедности. Оценкам также сопутствует риск, связанный с фактической реализацией мер, которая будет зависеть от многих факторов. Например, в моделируемом сценарии в качестве допущения принимаются текущие уровни обращаемости за страховыми пособиями по безработице (пособие получают лишь 25% из тех, кто имеет на них право), однако фактическая обращаемость вполне может оказаться иной. Детские посо-

Рисунок 39. Согласно предварительной оценке, объявленные правительством меры могут отчасти сдержать рост уровня бедности, вызванный кризисом (Влияние COVID-19 на уровень бедности и меры правительства (имитационное моделирование))



Примечание. Синяя линия отображает официальные уровни бедности. Оранжевая пунктирная линия – прогнозные оценки, полученные с помощью модели RUSMOD и данных за 2018 г. Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, который проводит НИУ ВШЭ (РМЭЗ-ВШЭ).

бия, часть из которых назначаются на основе оценки нуждаемости, как правило, характеризуются более высокой обращаемостью. Освобождение от уплаты налогов и предоставление субсидий МСП – новые меры, и поэтому трудно с уверенностью предположить, каким будет фактический уровень использования этих льгот. Если в действительности уровень обращаемости за льготами, предусмотренными этими мерами, из-за административных или других логистических затруднений окажется ниже, чем принято в модели, то уровень бедности в итоге может превысить прогнозные оценки. В настоящем анализе также принята гипотеза о сдерживании воздействия кризиса на городские агломерации и крупные городские центры с предположением, что распространение пандемии сдерживается тем или иным путем, и она носит кратковременный характер с проявлением ограниченных резонансных эффектов в сельских районах и малых городах.

Структура ответных мер политики в России, нацеленная на защиту уязвимых слоев населения, отражается в дифференцированном воздействии кризиса и реагировании на него по разным демографическим группам. Из рисунка 40 (части 1.А и 2.А) видно, что группы, находящиеся в нижней части шкалы распределения доходов, в меньшей степени затрагиваются кризисом, чем группы в верхней части распределения, которые гораздо сильнее зависят от трудовых доходов. Меры, принятые до и после кризиса, были

в большей степени ориентированы на защиту малоимущих категорий по сравнению с остальным населением и представляли собой скоординированные усилия для обеспечения устойчиво прогрессивного воздействия. Сильно положительный чистый эффект, наблюдаемый в нижней части распределения, отражает сочетание прогрессивности принятых мер, – которые преимущественно ориентированы на тех, кто сильнее всего пострадал от кризиса, – и нашего предположения, что кризис в основном затрагивает городские агломерации и большие города и лишь в умеренной степени – сельские районы. Однако, несмотря на устойчиво прогрессивный характер программ поддержки, уровень бедности все же растет (рисунок 39). Это происходит из-за того, что количество домохозяйств из верхних децилей, оказывающихся за чертой бедности в результате сокращения доходов и потери работы, превышает количество домохозяйств, преодолевающих бедность благодаря социальной поддержке.

Если кризис сильнее повлияет на доходы людей в сельской местности, то чистый эффект по шкале распределения доходов будет в большей степени нейтральным, но при этом прогрессивный характер программ и их ориентация на беднейшие слои населения сохраняются. Рисунок 40 (части 1.В и 2.В) иллюстрирует, что объявленные в январе 2020 года изменения в политике, в основном предусматривающие расширение охвата и увеличение размера по-

собий на детей, улучшают положение только семей с детьми. Известно, что среди этих групп уровень бедности выше, чем среди остального населения, поэтому расширение охвата и обеспечение достаточного объема соответствующих программ, как ожидается, будет оказывать прогрессивное воздействие, снижая уровень бедности. С другой стороны, меры по расширению страхования по безработице и налоговых льгот для самозанятых и малых и средних предприятий имеют более широкий охват, и их воздействие обнаруживается среди разных типов семей, у разных возрастных групп и в разных типах населенных пунктов. Пенсионеры и престарелые граждане, которые с большой вероятностью не работают и, следовательно, не могут выигрывать от страхования по безработице или налоговых льгот, улучшают свое положение благодаря повышению трудовых и социальных пенсий, как видно из частей 1.С и 2.С рисунка. Чистый эффект (при допущениях, использованных в нашей модели) обеспечивает защиту семей с двумя и более детьми в случае умеренного шока и только семей с тремя детьми в случае сильного шока. У всех других групп населения, несмотря на принятые меры, располагаемые доходы сокращаются.

В данных симуляциях принята гипотеза о сдерживании воздействия кризиса на городские агломерации и крупные городские центры. Это краткосрочный оптимистичный сценарий, предполагающий, что распространение коронавирусной инфекции сдерживается тем или иным путем (рисунок 40, часть 1.С), и пандемия носит кратковременный характер с проявлением ограниченных резонансных эффектов в сельских районах в сценарии умеренного шока. В случае более сильного шока негативно затрагиваются все типы населенных пунктов (рисунок 40, часть 2.С). Если в среднесрочной и долгосрочной перспективе окажется, что пандемию труднее контролировать, и кризис охватит другие отрасли и территории, то воздействие кризиса и необходимые ответные меры необходимо будет подвергнуть повторной оценке, поскольку, как отмечалось выше, воздействие на различные группы населения может оказаться более глубоким.

За краткосрочным горизонтом: более существенная программа реформ системы социальной защиты

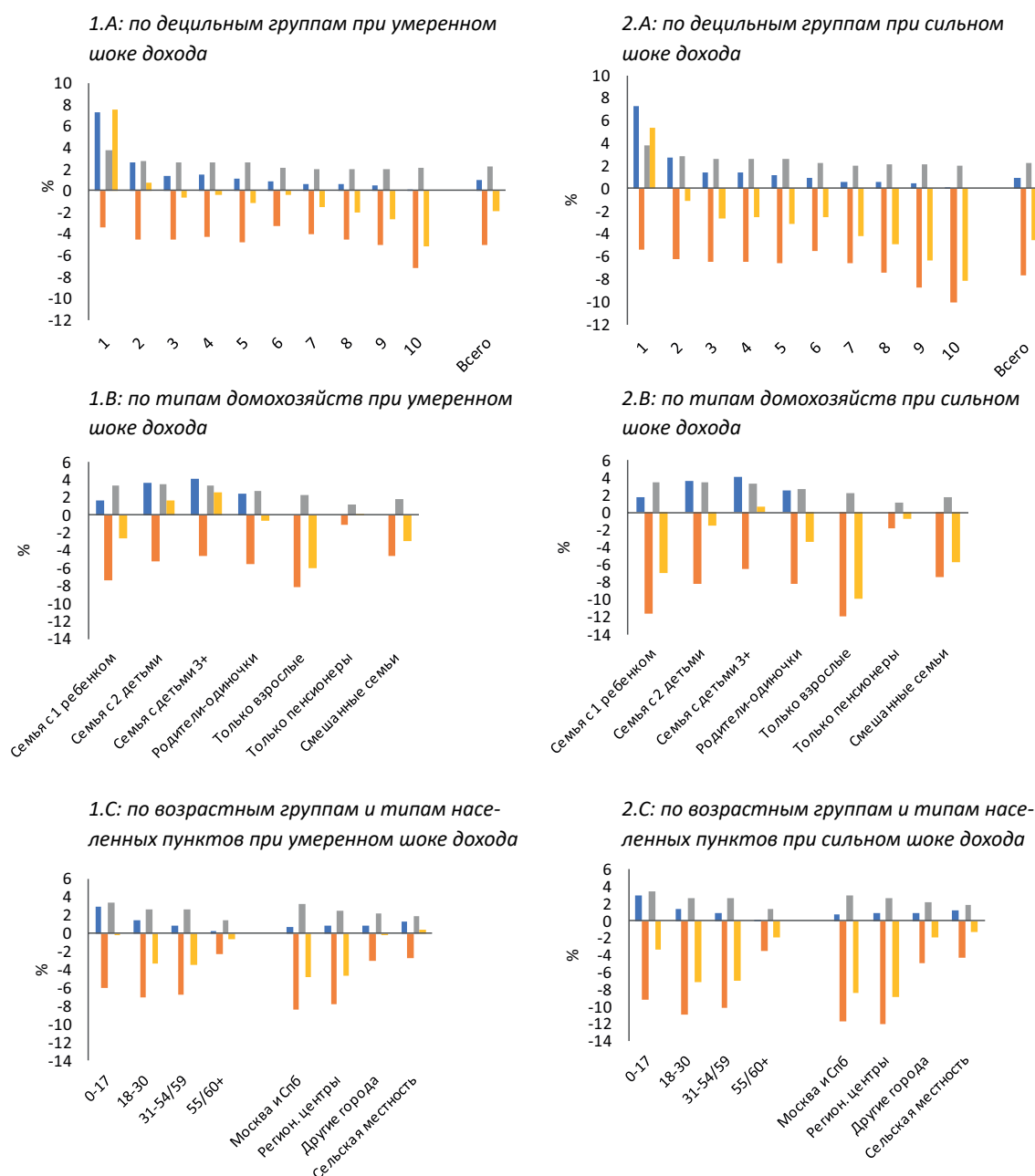
Действующую систему необходимо укрепить в рамках краткосрочных мер по смягчению последствий пандемии COVID-19, а также посредством осуществления после пандемии инвестиций, направленных

на модернизацию системы социальной защиты. Россия расходует на программы социальной помощи примерно 3,2% ВВП, что по номинальной стоимости вдвое превышает среднемировой показатель, равный 1,6%, и значительно превышает объемы соответствующих расходов в региональной группе (2,2%). Вместе с тем российская система социальной помощи не обязательно отдает приоритет бедным слоям населения. В целом, расходы на программы, основанные на оценке нуждаемости, составляют всего 0,4% ВВП. (Для сравнения: средний показатель в ЕС составляет 0,5% и варьирует от 0,1% в Болгарии до 1,4% в Нидерландах.) Смягчение воздействия кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на малоимущие и социально уязвимые категории населения вполне достижимо в рамках действующей системы социального обеспечения, но она требует укрепления по двум аспектам: необходимо расширить охват нуждающихся граждан и повысить «щедрость» (значимость) пособий. До кризиса на долю малоимущих приходилось всего 10% от общего объема социальных трансфертов. Даже в случае их фактического охвата они получают недостаточный объем помощи, чтобы выбраться из бедности. Размер пособий, назначаемых на основе оценки нуждаемости, невелик: с их помощью малоимущие покрывают в среднем около одной трети дефицита своих доходов.

Меры по увеличению размера детских пособий, которые предназначены семьям, находящимся в нижней части шкалы распределения доходов, укладываются в русло предлагаемых реформ (расширение адресного охвата и увеличение значимости пособий) и, по-видимому, оказывают большое влияние с точки зрения сокращения бедности (как демонстрируется в имитационных экспериментах, описанных выше). Внесение корректив в другие программы, такие как, например, программы выплаты пособий по бедности,¹¹ которыми охвачено около 7% населения, тоже может дать результаты в ближайшей перспективе. Выделение большего объема ресурсов на программы, основанные на оценке индивидуальной нуждаемости, например, на Программу социального контракта, совершенствование механизма проверки нуждаемости и соответствующих административных процедур, а также повышение ценности пособий для получателей могут повысить результативность мер по борьбе с последствиями пандемии COVID-19, а также способствовать достижению долгосрочных национальных целей по сокращению бедности. В

¹¹ Региональные программы, как правило, основанные на оценке нуждаемости и ориентированные на беднейшие слои населения.

Рисунок 40. Воздействие кризиса варьирует по группам населениям.

Относительное изменение величины располагаемых доходов на душу населения

Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечание. Прогнозные оценки основываются на модели RUSMOD и данных обследования РМЭЗ-ВШЭ за 2018 год. **Синие столбцы** отображают эксперимент А (изменения в социальной политике, объявленные в январе 2020 года). **Оранжевые столбцы** – эксперимент В (падение национального ВВП на 6% привело к потере работы среди работников в сфере розничной торговли, транспорта, индустрии гостеприимства и индустрии развлечений только в городских агломерациях и крупных городских центрах, а также к менее существенному сокращению трудовых заработков в небольших городах и сельской местности). **Серые столбцы** – эксперимент С (компенсационные меры политики, объявленные в марте, апреле и мае, в основном касающиеся страхования по безработице, пенсионного обеспечения, и расширения программы детских пособий, с предположением о неполной обрабатываемости за пособиями). **Желтые столбцы** отображают чистый совокупный эффект по всем имитационным экспериментам. Децили фиксируются в частях 1.A и 2.A и обозначают изначальную принадлежность домохозяйств к той или иной децильной группе (т.е. до экспериментов).

краткосрочной и долгосрочной перспективе использование потенциала системы социальной защиты может не только стать мощной мерой в борьбе с воздействием кризиса, но и повысить авторитет правительства, создать у населения прочное позитивное восприятие и смягчить экономический спад за счет стимулирования роста экономики.

Если говорить коротко, действующую российскую систему можно усовершенствовать посредством внесения улучшений, выстроенных в определенной последовательности для приоритетного принятия временных мер по борьбе с последствиями COVID-19 с одновременным осуществлением систематической модернизации в качестве инвестиций в будущее. Цель предлагаемых мер на период после пандемии – обеспечить обретение системой социальной защиты следующих характеристик. Во-первых, она должна быть адаптивной, т.е. лучше реагировать на возникающие шоки и действовать как механизм автоматической стабилизации, способный предвосхищать регулярные шоки с помощью таких средств, как адресная направленность и распределение помощи в пользу наиболее пострадавших граждан. Примером служит Германия, где такие программы, как GMI и Kurzarbeit автоматически увеличивают и сокращают масштабы помощи в ответ на возникающие шоки. Во-вторых, для обеспечения интегрированного подхода, т.е. использования системы изучения конкретных случаев, опирающейся на комплексную оценку положения каждой индивидуальной семьи, система социальной защиты должна определять пакет помощи, объединяющий в себе денежные выплаты, активизацию возможностей для трудовой деятельности, а также социальные услуги по облегчению устойчивого выхода из бедности и минимизации зависимости от пособий. Здесь примером служат Нидерланды, где оценка ситуации каждой семьи используется для определения пакета помощи, включающего в себя активизацию возможностей и социальные услуги. И, в-третьих, система социальной защиты должна быть эффективной, результативной, устойчивой и нацеленной на достижение результатов, позволяющих обеспечить высокий темп сокращения бедности в краткосрочной и долгосрочной перспективе в расчете на единицу затрат. Такая экономическая эффективность наблюдается во многих странах, имеющих сильные системы социальной защиты, ориентированные на оценку нуждаемости и при этом достаточно щедрые для того, чтобы помочь людям

выбраться из бедности (например, в Бразилии, Португалии, странах Северной Европы).

Еще одно направление, требующее укрепления в сфере социальных услуг, – услуги на базе местных сообществ, функционирование кризисных центров, приютов и центров, предоставляющих услуги по уходу на дому (в частности, услуги социальной поддержки), центров дневного ухода, а также специализированных учреждений, таких как дома для престарелых с ментальными расстройствами и детские дома для детей, оставшихся без попечения родителей. Эти учреждения – важный элемент в реализации мер по противодействию пандемии COVID-19. В ближайшей перспективе необходимо безотлагательно повысить существующий потенциал системы социальных услуг. Для этого требуется увеличение финансирования и людских ресурсов. Например, понадобятся дополнительные бюджетные средства и усилия для удовлетворения насущных потребностей по профилактике COVID-19 в стационарных учреждениях для престарелых и других учреждениях, оказывающих поддержку социально уязвимым группам. Подобная поддержка может включать в себя предоставление дополнительного финансирования местным правительствам или напрямую самим учреждениям – детским домам, специализированным стационарным учреждениям и медицинским учреждениям. Соответствующие меры могут предусматривать увеличение оплаты труда, увеличение численности персонала, предоставление дополнительных финансовых и материальных ресурсов, таких как, например, средства индивидуальной защиты и новые протоколы обеспечения безопасности. Некоторые из этих мер уже приняты, например, дополнительные выплаты медицинским работникам и мобилизация студентов медицинских вузов для работы в больницах. Вместе с тем в долгосрочной перспективе России необходимо будет вкладывать средства в создание современных инструментов профилирования семей для оказания различных видов социальных услуг в целях эффективного и результативного использования этих услуг. Кроме того, потребуются инвестиции в формирование системы, которая обеспечит оказание социальных услуг в соответствии со спросом на различные виды поддержки, чтобы избежать разрыва в видах требующихся услуг, но при этом предотвратить исключение групп, нуждающихся в такой поддержке.

ПРОГНОЗ: ЭКОНОМИКЕ ГРОЗИТ ГЛУБОКАЯ РЕЦЕССИЯ



Пандемия COVID-19 столкнет мировую экономику в рецессию. Прогнозируется, что ее глубина в 2020 году достигнет 5,2% - наихудшего показателя в послевоенной истории.¹² Однако любые числовые прогнозы на предстоящий период сопряжены с беспрецедентным уровнем неопределенности. С учетом того, что средняя цена на нефть в 2020 году, согласно оценкам, составит 32 доллара США за баррель, в базовом сценарии предполагается сокращение ВВП России на 6% с последующим умеренным восстановлением в 2021-2022 годах. Но даже при положительном прогнозе роста ВВП на предстоящий период объем ВВП в 2022 году едва дотянет до уровней, отмечавшихся до начала пандемии. При менее благоприятном сценарии ВВП страны в 2020 году может сократиться на 9,6%, а в 2021 году отыграть всего лишь 0,1%. Баланс рисков для прогноза смещен вниз. К числу негативных факторов относятся: затяжной характер пандемии с соответствующим продлением ограничительных мер; дальнейшее падение цен на сырье; а также более медленный темп восстановления из-за сохраняющегося воздействия на потребителей и предприятия и разрывов глобальных цепочек создания добавленной стоимости. Пандемия может усугубить уже существующие проблемные точки финансового сектора. В среднесрочной перспективе ожидается ухудшение качества банковских активов в корпоративном, розничном сегментах и сегменте МСП, что приведет к давлению на показатели рентабельности и капитала банков.

Прогноз роста мировой экономики

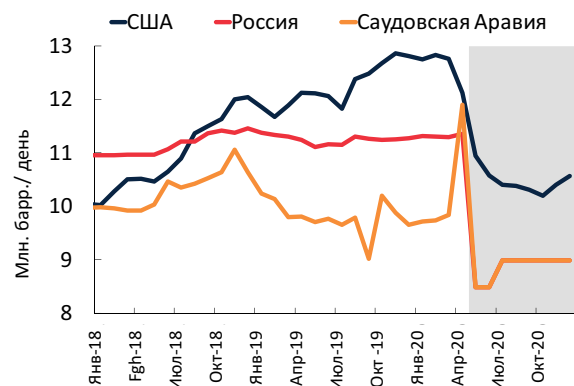
Введенные карантинные и другие строгие ограничительные меры успешно замедляют распространение нового коронавируса. Сглаживание кривой роста новых случаев инфицирования помогает снизить нагрузку на мощности систем здравоохранения. В то же время эти ограничительные меры привели к резкому замедлению экономической активности (Baldwin and Weder di Mauro 2020; Gourinchas 2020; Eichenbaum, Rebelo, and Trabandt 2020). Поэтапное снятие ограничений откроет путь к постепенному восстановлению во второй половине года. Исходя из этих предположений, прогнозируется, что в 2020 году в мировой экономике произойдет спад в размере 5,2%. В случае реализации этого прогноза падение мирового производства больше, чем вдвое превысит величину глобальной рецессии 2009 года. Предполагается, что в 2021 году по мере постепенного ослабления экономических последствий пандемии мировая экономика будет восстанавливаться (+4.2%), но ей не удастся достичь ранее ожидавшегося уровня.

Прогноз цен на сырьевые товары и риски

Согласно прогнозам, средняя цена на нефть в 2020 году составит 32 доллара США за баррель, а затем вырастет до 38 долларов США за баррель в 2021 году и 41 доллара США за баррель в 2022 году, что значительно ниже предыдущих прогнозов. Резкое понижение прогноза цен на нефть отражает слабость

спроса, который, как предполагается, упал на 18% во втором квартале 2020 года, в 2020 году, в целом, упадет на 8%, что больше чем вдвое превысит любое предыдущее падение спроса (IEA 2020). Предложение нефти тоже сократится в связи с тем, что объемы добычи в трех крупнейших нефтедобывающих странах (Россия, Саудовская Аравия и США) в четвертом квартале 2020 года, по-видимому, будут примерно на 5 млн. баррелей в сутки меньше, чем в первом квартале 2020 года (рисунок 41). Запасы нефти также

Рисунок 41. Ожидается сокращение предложения нефти



Источник: Управление энергетической информации США (IEA), ОПЕК, Всемирный банк.

Примечание: заштрихованная область обозначает прогнозы IEA по объемам добычи в США и объемам добычи, установленные в соглашениях ОПЕК+ для Саудовской Аравии и России – с апреля 2020 года по декабрь 2020 года.

¹² «Перспективы роста мировой экономики», Всемирный банк, 2020 // World Bank. 2020. Global Economic Prospects, June 2020. Washington, DC: World Bank.

резко увеличились, а наличие значительных запасов будет ограничивать любой значимый рост цен в течение прогнозного периода.

В настоящее время прогноз цен на нефть отличается крайней неопределенностью. Перспективы в огромной степени зависят от того, как быстро удастся справиться с пандемией. В странах, где режим самоизоляции был частично отменен, восстановление спроса на нефть происходит весьма оперативно. Если страны смогут полностью отменить режим самоизоляции и при этом не допустить возвращения вирусной инфекции, спрос на нефть, вероятно, восстановится гораздо быстрее, чем ожидалось, а цены будут значительно выше текущего прогноза. Однако рост числа случаев коронавирусной инфекции во всем мире (особенно в развивающихся странах) вызывает опасения по поводу того, что, возможно, потребуются более длительный период действия ограничений, что может стать причиной более слабого спроса на нефть и более глубокой рецессии, чем ожидается в настоящее время. Прогноз добычи нефти также связан с большой неопределенностью. Понижительный риск связан с тем, что объем добычи окажется выше ожидаемого, поскольку добыча сланцевой нефти в США может еще раз проявить большую устойчивость к снижению цен, чем предполагается, а среди стран-участниц соглашения ОПЕК+ могут быть случаи несоблюдения согласованных сокращений объемов добычи: в предыдущие раунды соглашений об объемах добычи ряд стран превышали свои квоты. С положительной стороны необходимо отметить, что значительное сокращение инвестиций в новое производство или постоянное закрытие нефтяных скважин в текущем году могут обусловить сокращение будущих добывающих мощностей, в результате чего восстановление цен в 2021 году может быть более резким.

Цены на природный газ в 2020 году, как ожидается, упадут примерно на 25%. Прогнозируется, что по мере снятия карантинных ограничений спрос на природный газ будет постепенно восстанавливаться с текущих низких уровней, но останется ниже показателей 2019 года. Однако, как ожидается, в 2021 году цены восстановят утраченные позиции под влиянием предполагаемого сокращения добычи газа, особенно в США. Число действующих установок для бурения газовых скважин в США, которое служит показателем новой буровой активности, упало до минимума, по крайней мере, с 1987 года, а инвестиции

в новые проекты по производству сжиженного природного газа тоже сократились. Основной риск для прогноза – более медленное, чем ожидается, завершение пандемии, что может выразиться как в большей продолжительности ограничительных мер, так и в более глубокой рецессии мировой экономики.

Цены на неэнергетические товары, как ожидается, в 2020 году упадут на 5%, а затем восстановятся в 2021 году. Самое сильное падение прогнозируется по ценам на металлы (на 13% в 2020 году); при этом больше всего потеряют в цене алюминий, медь и цинк, учитывая их широкое использование в строительстве и в сфере транспорта. Риски для этого прогноза сбалансированы и в значительной степени зависят от восстановления экономики Китая, а также от скорости ограничения распространения пандемии. Цены на сельскохозяйственную продукцию, как ожидается, в 2020 году останутся в целом стабильными, поскольку они менее чувствительны к экономической активности, чем цены на промышленные товары, и при этом уровни производства и запасов по большинству видов основной сельскохозяйственной продукции находятся на рекордно высоком уровне.

Прогноз для России

В 2020 году ВВП России, как ожидается, сократится на 6,0%, что станет самым сильным падением за 11 лет (рисунок 42 и таблица 4). В базовом сценарии предполагается, что связанные с пандемией ограничительные меры продлятся в течение трех месяцев и окажут значительное давление на финансы домохозяйств и балансы МСП. Даже после снятия обязательных ограничений домохозяйства будут ограничивать свое потребление для накопления предупредительных сбережений и продолжать соблюдать практику социального дистанцирования. Ожидается, что совокупное потребление домохозяйств в 2020 году сократится на 4,9%. Предприятия будут сдерживать инвестиции до тех пор, пока не будут уверены в устойчивом восстановлении экономики (рост валовых инвестиций в основной капитал уйдет в отрицательную зону и составит -8%). Низкие цены на нефть в сочетании с сокращением нефтедобычи, согласованным в рамках ОПЕК+, как ожидается, будут тормозить экономический рост. Объемы экспорта, по оценкам, сократятся примерно на 15% на фоне подавленного мирового спроса. Отрицательный вклад экспорта в экономический рост будет лишь частично компенсирован сокращением импорта.

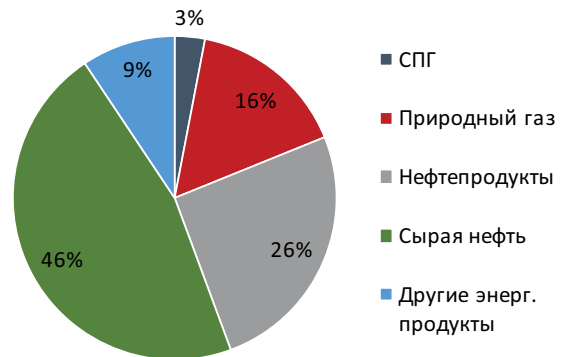


Рисунок 42. Прогноз экономического роста для России предполагает глубокий спад в 2020 году (рост реального ВВП, %)



Источник: Росстат, Всемирный банк.

Рисунок 43. В 2019 году на долю нефти, нефтепродуктов и природного газа пришлось 87,6% от стоимостного объема экспорта энергоресурсов и 54,4% от общей стоимости экспорта (2019)



Источник: ФТС России, Банк России.

Восстановление экономики может начаться после полного снятия ограничительных мер во второй половине 2020 года при условии отсутствия второй волны пандемии, но, несмотря на меры бюджетной и денежно-кредитной поддержки, темпы восстановления, по-видимому, будут сдержанными. Ожидается, что положительный импульс второй половины 2020 года распространится на 2021 год, в результате чего рост ВВП выйдет в положительную зону (2,7%). В 2022 году ожидается рост ВВП на 3,1%. Основным фактором восстановления в 2021-2022 годах, как ожидается, будет рост потребления домохозяйств. В 2021 году на фоне снижения неопределенности ожидается рост инвестиций на 3%. Положительная

динамика сохранится и в 2022 году. Ожидается, что в 2021 году российский экспорт, отталкиваясь от низкой базы 2020 года, немного ускорит рост на фоне повышения мирового спроса. Продолжение действия лимитов на добычу нефти в рамках соглашения ОПЕК+ будет оказывать давление на рост ВВП в 2021 году. Общая стоимость мер государственной поддержки в 2020 году, как ожидается, составит примерно 3,5% ВВП.

С учетом падения цен на нефть ниже цены отсечения, предусмотренной бюджетным правилом, бюджет расширенного правительства в 2020-2022 годах, как ожидается, будет сведен с дефицитом. В соответствии с бюджетным правилом, дефицит бюджета

Таблица 4. В 2020 году прогнозируется глубокая рецессия (основные макроэкономические показатели)

	2018	2019	2020п	2021п	2022п
Рост ВВП, %	2,3	1,2	-6,0	2,7	3,1
Рост потребления, %	1,8	0,9	-4,9	3,3	3,3
Рост валового накопления основного капитала, %	2,9	1,6	-8,0	3,0	4,1
Сальдо консолидированного бюджета, % ВВП	2,9	1,7	-7,2	-1,6	-0,5
Счет текущих операций (млрд. долл. США)	114,9	94,2	-37,1	-14,1	-0,2
Счет текущих операций, % ВВП	6,9	5,5	-2,9	-1,0	0,0
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами (млрд. долл. США)	-65,6	-36,1	-15,5	-8,0	-4,0
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами, % ВВП	-4,0	-2,1	-1,2	-0,6	-0,3
ИПЦ (среднее значение)	2,9	5,0	3,7	4,0	4,0

Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка.

Таблица 5. Фактический и прогнозируемый уровень бедности при различных сценариях (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Уровень бедности	12,5	12,7	10,7	10,8	11,2	13,3	13,2	12,9	12,6	12,3			
Умеренный шок											12,2	11,3	10,5
Сильный шок											13,4	13,4	12,5

Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечание. Прогноз на 2020 год составлен на основе фактических данных обследования РМЭЗ-ВШЭ за 2018 год с помощью модели RUSMOD-2020. Оценки на 2021 и 2022 годы основываются на предположении нейтрального распределения доходов, оценках черты бедности, фиксированных в реальном выражении, и оценках темпов роста частного потребления. Умеренный шок дохода соответствует сокращению ВВП на 6%, а сильный шок дохода – сокращению ВВП на 9,6%. Подробнее см. Приложение 1.

будет финансироваться за счет средств Фонда национального благосостояния, средств, вырученных от продажи пакета акций Сбербанка, средств, неизрасходованных в 2019 году, а также за счет увеличения объемов заимствований. Согласно прогнозам, среднее значение индекса ИПЦ за 12 месяцев в 2020 году составит 3,7% и стабилизируется в 2021-2022 годах на целевом уровне Банка России, равном 4%. С учетом значительного падения объемов экспорта энергоресурсов ожидается, что сальдо счета текущих операций в 2020-2021 годах уйдет в отрицательную зону. Чистый отток капитала, как предполагается, останется на умеренном уровне под влиянием снижения прибылей, ослабления рубля и роста уверенности инвесторов на фоне политики макроэкономической стабилизации, проводимой российским правительством с 2015 года.

Однако при более неблагоприятном развитии событий давление на цены на энергоресурсы и экономическую активность может оказаться более сильным. В таком случае в 2020 году ВВП может сократиться на 9,6% с более глубоким падением потребительского и инвестиционного спроса, а в 2021 году темп роста ВВП может достичь лишь 0,1%. В этом негативном сценарии предполагается, что часть ограничительных мер будет действовать еще в течение 3 месяцев. Несмотря на бюджетную поддержку, уязвимые предприятия будут уходить с рынка в гораздо более широких масштабах, уязвимые домохозяйства резко сократят потребление, а степень мобильности людей останется низкой.

Несмотря на сокращение располагаемых доходов населения во время пандемии и в период действия ограничительных мер, в 2020 году ожидается незначительное снижение уровня бедности благодаря объявленным правительством мерам поддержки. В случае умеренного шока доходов объявленные меры поддержки смогут почти полностью компен-

сировать рост бедности, а в случае более сильного шока окончательный рост бедности может оказаться гораздо более существенным. Согласно прогнозам, в 2021 и 2022 годах частные доходы восстановятся, и уровень бедности будет постепенно снижаться, хотя вопросы социальной уязвимости будут требовать мониторинга (таблица 5). Многие россияне не имеют официальной работы, а многие домохозяйства по-прежнему живут близко к черте бедности, что указывает на уровень социальной уязвимости, требующий пристального внимания.

Риски

Риски для этого прогноза смещены вниз. Интенсификация распространения коронавирусной инфекции может ухудшить рост мировой экономики, что может еще больше ослабить цены на нефть. При ужесточении условий на мировых финансовых рынках может усилиться давление на курс рубля. Экономика может пострадать от крупных всплесков коронавирусной инфекции внутри страны или от разрывов цепочек поставок. Падение потребительского спроса и спроса в предпринимательском секторе, сокращение располагаемых доходов населения и рост безработицы будут оказывать давление на кредитоспособность предприятий и потребителей. Банки могут столкнуться со значительным ухудшением показателей качества активов, рентабельности и капитализации. Основные каналы распространения рисков – снижение платежеспособности заемщиков и большая доля проблемных кредитов, ранее накопленных банками.

В начале июня правительство представило проект общенационального плана¹³ действий, обеспечивающих восстановление экономического роста и располагаемых доходов населения, общей стоимостью 7,0 триллиона рублей (из которых 2,2 трил-

¹³ Проект общенационального плана действий по состоянию на 31 мая 2020 г.

лиона рублей предназначены для реализации инфраструктурных проектов). План включает в себя меры, направленные на поддержку домохозяйств, предприятий, региональных бюджетов, а также системы здравоохранения. Расходы на инфраструктурные проекты в целом составляют примерно 30% от

Рисунок 44. На инфраструктурные проекты и поддержку МСП приходится примерно 50% от общего объема средств в рамках плана*



Источник: План действий правительства по состоянию на 31 мая 2020 года..

* Большая часть инфраструктурных проектов – это проекты строительства и содержания автомобильных дорог, развития железнодорожного сообщения, строительства и модернизации энергетической инфраструктуры, развития морского и речного судоходства, а также проекты государственной корпорации «Росатом». Меры социальной поддержки в основном направлены на оказание поддержки семьям с детьми и увеличение размеров пособий по безработице в 2020 году. Поддержка МСП предусматривает отсрочку по уплате налогов, предоставление налоговых каникул, снижение ставки страховых взносов во внебюджетные фонды и предоставление льготных кредитов, субсидируемых правительством. Кроме того, предусмотрено создание (цифровой) экосистемы поддержки МСП («одно окно» для всех государственных услуг и мер поддержки МСП). После завершения этапа восстановления будет оказано содействие в развитии более диверсифицированных источников финансирования (как это изначально планировалось в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»), включая инструменты рынка капитала в поддержку МСП, доступ к системе быстрых платежей Банка России с целью сокращения транзакционных издержек МСП, создание электронной факторинговой платформы, упрощение доступа банков к государственным базам данных с целью оптимизации процедур андеррайтинга для кредитования/открытия счетов МСП, создание платформ краудфандинга, разработка Банком России платформы «ЗСК» с целью упрощения удаленной идентификации МСП. К числу мер поддержки экспорта относятся субсидирование транспортных расходов и т.д. Меры импортзамещения в основном предусматривают закупку отечественного оборудования для нужд национальных проектов. Поддержка отдельных отраслей охватывает такие области, как государственные закупки, субсидирование и предоставление льготных кредитов автомобильной промышленности, транспортной отрасли, сектору жилищного строительства, сельскому хозяйству и некоторым другим отраслям. Поддержка региональных бюджетов предполагает дополнительные трансферты с целью обеспечения сбалансированности региональных бюджетов, предоставление отсрочки по погашению задолженности перед федеральным бюджетом и др.

общего объема запланированных средств (при этом больше 70% от общей суммы предназначено для финансирования проектов, которые уже входят в состав национальных проектов). В случае надлежащей реализации такие проекты могут стимулировать рост инвестиций и занятости. В периоды экономических спадов значения фискальных мультипликаторов, как правило, увеличиваются и соответственно дают дополнительный стимул экономическому росту. В общенациональном плане сделан существенный акцент (22,4% от общего объема средств) на поддержку восстановления и роста МСП, в том числе в секторах ИТ/высоких технологий (рисунок 44).

Притом, что в настоящее время в центре внимания политики государства стоят вопросы борьбы с краткосрочными последствиями пандемии нового коронавируса, в итоге России необходимо будет вернуться к целенаправленным структурным реформам. Внутренние факторы структурного характера замедляют потенциальный рост экономики. Несмотря на принятые российским правительством меры по укреплению конкурентной политики и пересмотру роли государства в экономике, на многих рынках по-прежнему отсутствует здоровая конкурентная динамика.¹⁴ Присутствие государства в российской экономике отличается большой широтой и глубиной. Всего лишь семь из 39 российских рынков, где присутствуют предприятия, принадлежащие государству (ГП), могут считаться естественными монополиями. Регулирование товарных рынков в России ограничивает конкуренцию в основном из-за осуществления прямого государственного контроля в экономике. Правительство может стимулировать развитие конкуренции и устранить искажения, связанные с присутствием государства в экономике, посредством устранения барьеров для предприятий в целях развития состязательности на рынках, где присутствуют государственные предприятия; ограничения права на применение усмотрения при выборе процедуры закупок товаров и услуг компаниями, и особенно государственными предприятиями; а также рассмотрения возможности разгосударствления и приватизации государственных предприятий, функционирующих в коммерческих секторах, в рамках прозрачного и конкурентного процесса.

¹⁴ «Стимулирование роста производительности труда в России: совершенствование распределения ресурсов и повышение эффективности деятельности предприятий». Всемирный банк. 2020.

ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ*

* Авторами настоящего раздела являются Тигран Шмис, Денис Николаев, Мария Устинова, Полина Завалина и Сухас Парандекар.

С первых лет нового тысячелетия Российская Федерация демонстрирует приверженность идее проведения международных оценок. Самые разные исследования – Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), Международное мониторинговое исследование качества школьного математического и естественнонаучного образования (TIMSS), Международное исследование качества чтения и понимания текста (PIRLS) и Индекс человеческого капитала (ИЧК) – свидетельствуют о том, что Россия повысила свой уровень по многим показателям. Однако остается возможность для дальнейших системных сдвигов, таких, как внедрение методов преподавания, способствующих формированию навыков 21-го века, оказание помощи учащимся, которые относятся к нижним социально-экономическим группам, а также сокращение межрегиональных различий в отдаче от образования.

Образование – одно из приоритетных направлений инвестиционной политики государства, что находит отражение в национальных проектах. И хотя возможности для увеличения общего объема расходов на образование еще не исчерпаны, в данный момент главной задачей является повышение результативности, эффективности и справедливости государственных расходов. Для того, чтобы обеспечить учет разнообразия российских условий, цели национальных проектов должны быть тщательно продуманы и легко поддаваться оценке и идентификации на региональном и местном уровнях. Для реализации проектов в регионах зачастую необходима активная поддержка со стороны федерального правительства, причем не только финансовая; это особенно касается регионов с недостаточным административным потенциалом. В информационную эпоху на всех уровнях власти целесообразно стремиться к принятию решений на основе имеющихся данных, включая результаты исследований, посвященных оценке воздействия различных программ, таких, как Проект «5-100» и движение «Вордскиллс Россия».

Кризис, вызванный пандемией COVID-19, существенно изменил традиционную систему образования. При том, что одни страны оказались более подготовленными, чем другие, все – учащиеся, преподаватели и руководители образовательных учреждений – неожиданно столкнулись с необходимостью резкого изменения характера преподавания и обучения в связи с введением странами режима социального дистанцирования и закрытием школ. Ввиду того, что у многих учащихся есть потери в обучении, кризис – это, кроме всего прочего, возможность провести критический анализ систем образования и подумать о том, как их перестроить, чтобы они стали более устойчивыми к неблагоприятным внешним воздействиям, более справедливыми и больше опирались на имеющиеся данные. У России есть потенциал для того, чтобы сделать следующий шаг в совершенствовании национальной системы образования, поскольку для этого заложен прочный фундамент.

Развитие российской системы высшего профессионального образования соответствует международным тенденциям. Она не уступает всемирно известным системам образования, о чем свидетельствуют улучшение позиций России в международных рейтингах университетов и рост спроса со стороны иностранных студентов, которые предпочитают учиться в России. В то же время есть серьезные системные проблемы и направления, безусловно нуждающиеся в улучшении, включая смягчение жесткого законодательства, разработку обязательных стратегий интернационализации образования и отказ от концентрации средств на небольшой группе университетов.

Проведение системного анализа, реформы и интернационализация образования помогли России стать одним из лидеров в образовании. Тем не менее, Россия может добиться большего, если (i) скорректирует свою образовательную политику и повысит доступность обучения для всех учащихся; (ii) сократит межрегиональные различия в качестве и возможностях получения образования за счет реализации адресных программ для наименее защищенных детей и общего совершенствования учебного плана в соответствии с требованиями образования 21-го века; (iii) усилит надзор за выполнением федеральных проектов и повысит качество их реализации; (iv) продолжит формирование системы высшего профессионального образования, которая будет конкурентоспособна на международном уровне и ориентирована на решение национальных задач.

1. Значение образования в России и долгосрочная ориентация на более уверенный экономический рост

Образование вносит важный вклад в формирование российского человеческого капитала. По Индексу человеческого капитала, разработанному Всемирным банком, Россия занимает 34-е место, а российские учащиеся входят в десятку мировых лидеров по гармонизированным образовательным результатам (показатель достижений учащихся по математике, чтению и естественным наукам, измеренных в рамках различных международных оценок). Проведение системного анализа, реформы и интернационализация образования помогли России стать одной из ведущих стран по результатам образования. Являясь членом мирового образовательного сообщества, Россия вносит вклад в его развитие и при этом сама извлекает пользу. Для России перспективный подход заключается в том, чтобы, используя прочные основы фундаментальных навыков, развивать навыки будущего.

При этом в России остаются системные проблемы с формированием навыков 21-го века, имеющих решающее значение для будущей рабочей силы. Для России характерен самый большой негативный разрыв между показателем совместного решения проблем в Международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) за 2015 год и средним уровнем достижений в рамках PISA. Это значит, что в России неплохо обстоят дела с базовыми когнитивными компетенциями, но при этом отмечается низкий уровень развития навыков, которые считаются крайне важными для экономики будущего. Несмотря на высокие образовательные достижения по сравнению с другими странами, Россия должна обратить внимание на качество и акту-

альность среднего профессионального и высшего образования¹⁵. В российских регионах на рынке труда сохраняются диспропорции и несоответствия между предлагаемыми и востребованными навыками. В частности, надбавки, которые дает образование, колеблются от 10% (Республика Карелия) до 38% (Республика Алтай) на уровне вузов и от 10% до 21% на уровне среднего профессионального образования. Российская система образования может сделать важный шаг вперед, если будет готовить профессионалов и работников, обладающих набором навыков, необходимых для жизни и работы в 21 веке.

Согласно оценкам, закрытие школ вследствие COVID-19 приведет к потерям в обучении, эквивалентным пропуску от одной трети до половины российского учебного года. Если в этом году школы будут оставаться закрытыми в течение пяти месяцев, то у среднего ученика потери в обучении могут достигнуть 16 баллов (PISA) по читательской грамотности (несмотря на принимаемые в настоящее время компенсационные меры, такие, как обучение на базе сети Интернет и телевидения). Эти потери больше, чем прогнозируемые потери в странах ОЭСР и ЕС. Более того, при этом возникают вопросы распределения: если учащиеся из верхнего квинтиля могут потерять примерно 14 баллов, то учащиеся из нижнего квинтиля могут потерять примерно 18 баллов. Эти 18 баллов эквивалентны потерям, которые можно сравнить с пропуском половины учебного года. Как показывают оценки, в результате закрытия школ на пять месяцев потери будущих предельных трудовых доходов составят около 2,5% в год в течение всей тру-

¹⁵ <https://wol.iza.org/articles/the-labor-market-in-russia/long>

довой жизни студента. В случае более длительного закрытия школ этот эффект может быть еще больше.

По образовательным результатам Россия относится к числу мировых лидеров

Российская Федерация занимает первое место в мире по уровню читательской грамотности учащихся четвертых классов. Международное исследование качества чтения и понимания текста (PIRLS) оценивает уровень читательской грамотности учащихся начальной школы. В рамках PIRLS-2016 у 10-летних российских школьников результаты были лучше, чем у их сверстников из 50 других стран, что ставит Россию на первое место в мире¹⁶. Это исследование также показало, что по окончании начальной школы российские учащиеся могут гораздо лучше интерпретировать и обобщать содержащиеся в тексте идеи и информацию, чем извлекать конкретную информацию из того же текста¹⁷.

Россия обладает более мощным человеческим капиталом чем страны региона Европы и Центральной Азии с аналогичным уровнем доходов. Гармонизированные образовательные результаты – это глобальный показатель, использующий наиболее точные международные или региональные оценки образовательных результатов. В России этот балл объединяет результаты, полученные в рамках PISA, PIRLS и TIMSS. знания учащихся Российской Федерации оцениваются в 538 баллов по шкале, где 625 баллов соответствуют наивысшим образовательным достижениям, а 300 баллов – минимальным достижениям. Это ставит Россию на 9 место в мире, а в Европе она уступает только Ирландии, Эстонии и Финляндии (см. рисунок 45).

Индекс человеческого капитала (ИЧК) отражает суммарный показатель уровня человеческого капитала, который родившийся сегодня ребенок может накопить к 18 годам, с учетом рисков, связанных с низким качеством здравоохранения и образования в той стране, в которой он/она проживает. ИЧК показывает, как улучшение показателей здоровья и результатов образования нынешнего поколения влияет на производительность следующего поколения работников, исходя из предположения о том, что

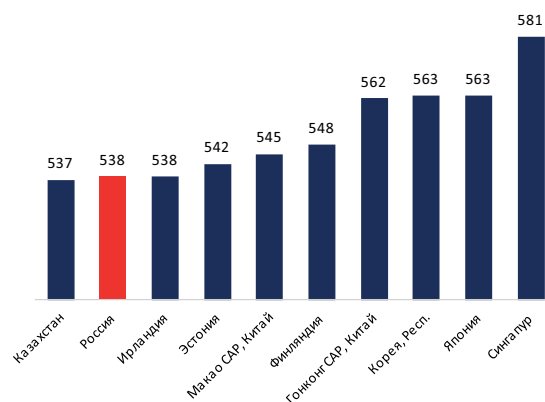
дети, родившиеся сегодня, в течение следующих 18 лет будут иметь те же образовательные возможности и риски для здоровья, что и нынешние дети той же возрастной категории¹⁸. По Индексу человеческого капитала Россия занимает 34-е место среди 157 стран¹⁹, что несколько выше среднего уровня стран региона Европы и Центральной Азии и выше среднего уровня стран той же доходной группы. Уровень ИЧК России говорит о том, что производительность труда ребенка, родившегося сегодня в Российской Федерации, по достижении совершеннолетия составит 73% от потенциального уровня, который возможен при условии получения полного образования и при наличии полноценного здоровья. Несмотря на низкий уровень выживаемости взрослых мужчин в России, страна является одним из мировых лидеров по показателям обучения в школе, которые учитываются в ИЧК.

В последние годы Российская Федерация неуклонно улучшала свои позиции в рамках унифицированных международных оценок, таких, как Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) и Международное мониторинговое исследование качества школьного

¹⁸ <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>

¹⁹ World Bank. 2019. Human Capital Project: First Year Annual Progress Report (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/908211570156157760/Human-Capital-Project-First-Year-Annual-Progress-Report>

Рисунок 45. Страны-лидеры по гармонизированным образовательным результатам



Источник: World Bank. Global Dataset on Education Quality, 2018.

¹⁶ <http://pirls2016.org>

¹⁷ G. Zuckerman, G. Kovaleva, V. Baranova. The Reading Literacy of Russian Fourth-Graders: Lessons from PIRLS-2016. <https://vo.hse.ru/data/2018/04/18/1150436330/Zuckerman.pdf>

математического и естественнонаучного образования (TIMSS). Эти результаты свидетельствуют о том, что российские школьники не уступают своим зарубежным сверстникам в традиционных предметах. Начиная с первых лет 21-го века, Российская Федерация постоянно улучшала свои показатели в рамках PISA на протяжении всех семи циклов программы²⁰. В 2018 году уровень математической грамотности российских учащихся достиг среднего показателя стран ОЭСР (488/489 баллов). По направлениям «естественнонаучная грамотность» и «грамотность чтения» их баллы были немного ниже среднего уровня: 479/489 и 487/489, соответственно²¹.

Как показывает исследование TIMSS, начиная с 1995 года, российские учащиеся четвертых и восьмых классов стабильно демонстрируют высокие результаты по математике и естественным наукам. Благодаря этому Россия занимает место в рядах лучших 25% стран²².

Анализ, проведенный Всемирным банком с использованием данных TIMSS и PISA, свидетельствует о том, что по сравнению с другими европейскими странами проблема равенства в образовании стоит в России не столь остро²³. Данные исследования PISA-2015 свидетельствуют о том, что Россия относится к числу стран с минимальным разрывом в образовательных достижениях между учащимися из семей с самым низким и самым высоким социально-экономическим и культурным статусом. Россия относится к числу лидеров по показателю равенства в образовании и является одним из немногочисленных примеров прогресса в этой области²⁴. В течение семи раундов PISA российская система образования улучшала свои позиции в этой категории. Разница в баллах, полученных учащимися из верхнего и нижнего социально-экономических квинтилей в рамках PISA-2015, почти в два раза меньше, чем в среднем по ЕС.

²⁰ OECD: PISA 2018. Insights and interpretations. <https://bit.ly/2ReXuav>

²¹ Краткие результаты исследования PISA-2018. <https://bit.ly/2RdDN2N>

²² IEA: TIMSS 2015 Results. <http://timss2015.org/timss-2015/science/student-achievement/>

²³ В настоящем документе равенство в образовании означает более равномерное распределение образовательных достижений между социально-экономическими группами.

²⁴ Shmis, Tigran; Parandekar, Suhas D. 2018. Education Equity in the Russian Federation: Summary Report (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/139291530189329351/Education-Equity-in-the-Russian-Federation-Summary-Report>

Кроме того, как показывают эти данные, российская система образования предоставляет учащимся более справедливые и равные возможности: согласно итогам PISA-2015, учащиеся из нижнего квартиля с хорошей калибровкой мотивации²⁵ имеют возможность резко улучшить свои результаты в рамках PISA. Учащиеся из нижнего социально-экономического квартиля с хорошей калибровкой мотивации показывают такие же или почти такие же результаты, как и учащиеся из верхнего социально-экономического квартиля с плохой калибровкой мотивации.

Россия имеет неплохие позиции по итогам международных оценок, а в последнем докладе PISA (PISA-2018) она отнесена к категории стран, постоянно улучшавших свои результаты в течение семи раундов PISA. Благодаря непрерывной работе Россия смогла построить собственную надежную систему оценки образовательных результатов и обеспечить устойчивое улучшение показателей учащихся. Однако некоторые направления деятельности требуют особого внимания и связаны с использованием навыков, которые будут определять экономику завтрашнего дня.

Проблемы с развитием навыков 21-го века в России

Трудовым ресурсам России нужно больше работников, обладающих навыками 21-го века. Изменение характера мировой экономики и рынка труда требует формирования навыков 21-го века, таких, как критическое мышление, креативность, умение работать совместно и коммуникативность²⁶. Как показало исследование Всемирного банка, российской экономике срочно нужны работники, обладающие коммуникативными и поведенческими навыками (например, те, кто умеют работать вместе с другими людьми) наряду с навыками мышления высокого порядка, такими, как умение решать проблемы. Согласно оценкам, такие навыки улучшают показатели эффективности работников. В Индии после прохождения короткого учебного курса по развитию раз-

²⁵ Показатель способности учащегося видеть мотивацию у других, или степень совпадения определения мотивации учащегося со стандартным определением.

²⁶ <https://vbudushee.ru/education/arkhiv-programm-i-proektov/proekt-4k-sovremennogo-mira/>

Таблица 6. Дефицит навыков по информации российских работодателей

Руководители	Специалисты	Работники физического труда
Умение принимать нестандартные решения Знание иностранного языка Лидерские качества Восприимчивость к новым идеям Умение решать проблемы	Умение решать проблемы Умение взаимодействовать с другими людьми Умение работать самостоятельно Профессиональные навыки	Умение решать проблемы

Источник: World Bank, 2013. *Developing Skills for Innovative Growth in the Russian Federation*.

личных мягких навыков работники смогли повысить свою производительность и эффективность на 10% и 12%, соответственно²⁷. Работодатели особо подчеркивают острую нехватку таких навыков (даже больше, чем отсутствие профессиональных компетенций). При этом умение решать проблемы – один из ключевых навыков, необходимый каждому работнику. Принимая решения о найме работников, российские работодатели обращают внимание на наличие этого навыка (таблица 6)²⁸.

Имея хорошие результаты по естественным наукам, математике и чтению, российские школьники уступают своим сверстникам из других стран ОЭСР по навыкам совместного решения проблем. На международном уровне немного инструментов для оценки набора навыков 21-го века. Одним из них является исследование PISA-2015, посвященное совместному решению проблем (CLPS). Эта комплексная оценка охватывает несколько навыков, которые считаются крайне необходимыми в условиях современной экономики. Исследование PISA CLPS включало вопросы, которые позволяли оценить способность учащихся работать вместе в одной группе, их отношение к совместной работе, а также влияние таких факторов, как гендерная принадлежность, внеклассные мероприятия и социальное происхождение. Результаты России в рамках этой категории свидетельствуют о том, что российская система школьного образования требует значительного улучшения, поскольку у российских учащихся на-

блюдается наибольший негативный разрыв между итогами основного исследования PISA и PISA CLPS (рисунок 46). Этот разрыв представляет собой разницу между средним баллом страны в рамках PISA (по математике, чтению и естественным наукам) и баллом, полученным учащимися в рамках PISA CLPS. Если лучшие результаты теста на умение совместно решать проблемы показали Япония, Корея и Сингапур в Азии, Эстония и Финляндия в Европе и Канада в Северной Америке, то результаты России были ниже среднего показателя стран ОЭСР²⁹. Следует отметить, что результаты этого теста были не очень хорошими даже у тех российских учащихся, которые принадлежат верхней социально-экономической группе, и это означает, что уровень развития мягких навыков одинаково низок у всех российских школьников. Исследование TIMSS-2015 свидетельствует об аналогичной ситуации в естественных науках. Когда российские учащиеся должны выполнять сложные, многоуровневые задачи в незнакомых ситуациях, они показывают низкие результаты³⁰.

Такие результаты вызывают тревогу по поводу того, насколько текущее состояние методики преподавания и образовательной среды в российских школах способствует формированию навыков 21-го века. Есть два фактора, которые могут объяснить такие низкие результаты. Во-первых, учителя, возможно, не в полной мере используют свой педагогический потенциал для решения новых задач обучения. Как показывают научные исследования⁴¹,

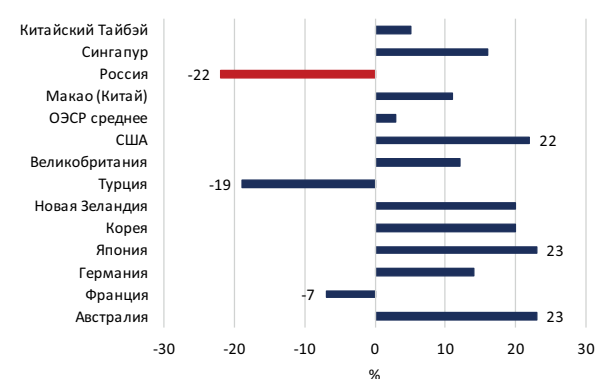
²⁷ <https://blogs.worldbank.org/impactevaluations/worker-productivity-and-soft-skills>

²⁸ Всемирный банк. (2013). Дефицит навыков и компетенций в России: вызовы для системы образования в условиях перехода к инновационной экономике. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/307951468092957795/pdf/ACS15490WP0P120Box037737900PUBLIC0.pdf>

²⁹ Shmis, Tigran; Parandekar, Suhas D. 2018. Education Equity in the Russian Federation: Summary Report (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/139291530189329351/Education-Equity-in-the-Russian-Federation-Summary-Report>

³⁰ ФИОКО (2015) Результаты международного исследования TIMSS 2015 8 класс https://www.fioco.ru/Media/Default/Documents/%D0%9C%D0%A1%D0%98/Report_TIMSS2015_GR8.pdf

Рисунок 46. Сравнительные результаты оценки умения совместно решать проблемы, проведенной на основе показателей естественнонаучной, читательской и математической грамотности, определенных в рамках исследования PISA



Источник: OECD PISA Collaborative problem solving.

в российских школах преобладают традиционные формы преподавания. При том, что индивидуальная работа тоже широко распространена в российских школах во время занятий в классе, учителя редко прибегают к работе в группах и групповому преподаванию в своей повседневной работе. Тем не менее, эти две формы преподавания (если их использовать в поддержку прямого обучения) могут способствовать формированию мягких навыков, особенно у учащихся из нижних социально-экономических групп³¹.

Вторая проблема – это атмосфера в школе или образовательная среда, которая может негативно влиять на образовательные результаты и формирование мягких навыков, связанных с коммуникацией и совместной работой. Такие исследования, как PISA, свидетельствуют о том, что у российских школьников часто наблюдаются агрессивное поведение и тревожность. Как показало исследование PISA-2018, Россия стоит на одном из последних мест среди стран и экономик, участвующих в программе PISA, по наличию у учащихся чувства принадлежности школе (-0,39 по шкале PISA, 71-е место из 75). Кроме того, российские

школьники меньше верят в свою способность добиться хороших результатов, чем их сверстники из других стран, участвующих в программе PISA (-0,3 по шкале PISA, 75-е место из 77). Процент российских школьников ответивших, что их задирают, как минимум, несколько раз в месяц (имеется в виду любое агрессивное действие) – один из самых высоких в мире (36,6%, 7-е место из 78)³².

Неравенство и межрегиональные различия в России

Как показывают результаты национальных оценок, в России наблюдается самый незначительный разрыв в академических достижениях между верхней и нижней социально-экономическими группами. Сравнение академических достижений учащихся из нижнего социально-экономического квинтиля с достижениями верхнего социально-экономического квинтиля в странах ОЭСР и Европейского союза показывает, что разница достигает почти 100 баллов по шкале PISA. Это говорит о том, что учащиеся из состоятельных семей с высоким уровнем семейного дохода и образования родителей, имеющих престижные профессии, как правило, набирают в рамках исследования PISA на 100 баллов больше по естественным наукам, математике и чтению. Эта разница в 100 баллов эквивалентна одному стандартному отклонению или, согласно методике ОЭСР, примерно трем годам обучения. В России эта разница тоже есть, однако она составляет практически половину от среднеевропейского показателя, что ставит Россию выше всех остальных европейских стран-участниц программы PISA, поскольку для нее характерен минимальный уровень неравенства. Аналогично, доля учеников из самого бедного квинтиля, показавших плохие результаты, составляла в России 29,1%. По сравнению с другими странами это незначительный процент. В Бразилии и Финляндии, например, доля учеников из самого бедного квинтиля, показавших плохие результаты по математике в рамках PISA-2015, составляла, соответственно, 90% и 60,2%³³. Согласно выводам, сделанным по итогам PISA-2018, в Российской Федерации социально-экономическое положение объясняет 13% разницы в уровнях чи-

³¹ “Shmis, Tigran; Ustinova, Maria; Chugunov, Dmitry. 2020. Learning Environments and Learning Achievement in the Russian Federation: How School Infrastructure and Climate Affect Student Success. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32598> License: CC BY 3.0 IGO.”

³² OECD. Russian Federation. Student Performance. 2018. <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=RUS&treshold=10&topic=PI>

³³ Shmis, Tigran; Parandekar, Suhas D. 2018. Education Equity in the Russian Federation: Summary Report (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/139291530189329351/Education-Equity-in-the-Russian-Federation-Summary-Report>

тательской грамотности (средний показатель стран ОЭСР – 12%). Средняя величина разрыва между уровнями читательской грамотности состоятельных и социально не защищенных учащихся составляет 96 баллов (средний показатель стран ОЭСР – 89 баллов). Однако в России 12% социально не защищенных учащихся показывают хорошие результаты, несмотря на неблагоприятные условия (средний показатель стран ОЭСР – 11%)³⁴.

Несмотря на незначительные межрегиональные различия в результатах по традиционным предметам, неравенство регионов в развитии навыков совместного решения проблем вызывает тревогу. Результаты исследования PISA свидетельствуют о том, что российские регионы различаются по уровню развития навыков совместного решения проблем. Результаты некоторых регионов были очень низкими. В частности, Северный Кавказ имеет те же показатели, что и Таиланд или Мексика. Это можно объяснить тем, что академические достижения российских учащихся зависят от социально-экономического положения семьи и увязаны с видом и размером населенного пункта, в результате чего школы в крупных центрах оказываются более привлекательными и успешными³⁵.

Отсутствует системная политика в поддержку более слабых общеобразовательных учреждений и учащихся из нижних социально-экономических групп, чтобы они могли улучшить свои образовательные результаты. Решения о предоставлении финансовой помощи или поддержки в натуральной форме обычно принимаются только в пользу самых лучших учреждений или учащихся с самыми лучшими академическими достижениями.

Как показывают современные исследования, образовательные результаты школьников (особенно из нижних социально-экономических групп) можно улучшить за счет работы в группах и группового преподавания. Новое исследование Всемирного банка,

посвященное образовательной среде в Российской Федерации, говорит о том, что инновационные методы преподавания оказывают положительное воздействие на образовательные результаты школьников. Групповое преподавание, когда группа учителей работает с большой группой учеников, а также работа в группах, когда учащиеся делятся на небольшие группы для обсуждения вопросов и осуществления совместных действий, имеют положительную корреляцию с образовательными результатами школьников (особенно из нижней социально-экономической группы). Внедрение двух указанных подходов может обеспечить улучшение результатов, эквивалентное почти одному дополнительному году учебы³⁶.

В целом, приверженность России идее проведения международных оценок и ее последовательная работа по формированию гармоничной национальной системы оценок способствовали улучшению образовательных результатов школьников. Накопив информацию о международных оценках, Россия все больше превращается в центр знаний и передового опыта в области оценки достижений учащихся и реформирования системы образования. Россия осуществляет Программу содействия образованию в целях развития (READ), которая помогает странам повысить качество систем оценки и при этом укрепляет потенциал самой России в том, что касается оценки и международного опыта. Таким образом, российские эксперты извлекают уроки из реального опыта реализации реформ в других странах и наращивают потенциал России за счет оказания международной помощи развитию в сфере образования (<http://www.readprogram.org>).

³⁴ OECD. Russian Federation. PISA-2018 student's performance. <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=RU&threshold=10&topic=PI>

³⁵ Zakharov et al. Social and Territorial Inequity of Educational Outcomes in Russia. What Do PISA Findings Tell Us?

³⁶ "Shmis, Ustinova, Chugunov (2020) Learning Environments and Learning Achievement in the Russian Federation: How School Infrastructure and Climate Affect Student Success. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32598> License: CC BY 3.0 IGO."

2. Повышение качества и актуальности образования – одно из главных направлений государственной политики

Расходы Российской Федерации на образование составляют почти 3,6% ВВП³⁷. В 2015–2020 гг. в рамках системы образования отмечался рост расходов на общее и среднее профессиональное образование наряду с сокращением расходов на высшее профессиональное образование³⁸.

Кроме того, приверженность правительства идее совершенствования системы образования нашла отражение в стратегических национальных проектах, ход реализации которых рассматривался в декабре 2019 года. Эти стратегические проекты имеют большое значение и определяют государственную политику, заявленную президентом. Проекты реализуются во всех регионах и предусматривают довольно строгую отчетность. На федеральные проекты в области образования в 2018–2024 годах выделена значительная сумма: 785 млрд рублей (~12 млрд долларов США). Крупнейшими образовательными проектами являются: (i) «Современная школа» (295 млрд рублей); (ii) «Молодые профессионалы» (среднее профессиональное образование) (156 млрд рублей); (iii) «Экспорт образования» (108 млрд рублей); (iv) «Успех каждого ребенка» (81 млрд рублей); «Цифровая образовательная среда» (80 млрд рублей). Мы провели анализ некоторых из этих проектов, а именно: «Современная школа и цифровая образовательная среда»³⁹, «Успех каждого ребенка»³⁹ и «Молодые профессионалы» (среднее профессиональное образование)⁴⁰.

Эти проекты отражают работу правительства по совершенствованию важнейших компонентов российской системы образования. Проект «Современная школа» предусматривает увеличение количества школ в России, а также количества мест в школах, чтобы школы меньше работали в две, а иногда и в три смены (когда дети посещают школу сменами, т.е. утром и во второй половине дня). Кроме того, этот проект призван создать образовательную среду нового типа и новые инфраструктурные решения для самых разных российских регионов и обеспечить разработку методических рекомендаций для современных российских школ. Инвестиции в школы и образовательную среду оказывают положительное воздействие на успеваемость учащихся, улучшая их отношение к учебе и достижению более высоких образовательных результатов.

В составе проекта «Успех каждого ребенка» есть целый ряд компонентов, связанных с факультативными занятиями – как традиционными, так и нетрадиционными. Существует причинно-следственная связь между посещением факультативных занятий и когнитивными достижениями, измеряемыми по рейтингу учащегося в классе. Одно из направлений деятельности, приобретающее все большее значение как факультативное занятие – это кодирование как способ развития навыков вычислительного мышления. Умение кодировать все чаще нужно детям не для того, чтобы работать программистами, а по тем же причинам, по которым мы учим иностранные языки и математику – чтобы быть грамотными гражданами 21-го века⁴¹.

³⁷ Российский статистический ежегодник за 2019 год (Федеральная служба государственной статистики), размещен на сайте по адресу: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Ejegovodnik_2019.pdf, с. 187.

³⁸ В федеральном бюджете на 2020 год на общее образование, включая дошкольное, начальное и среднее образование (всего более 23 млн учащихся), выделено 127 млрд рублей. В 2015 году расходы на общее образование составляли 59 млрд рублей (в постоянных ценах 2020 года с использованием дефлятора ВВП, разработанного Росстатом), т.е. их объем вырос на 115%. Соответствующие цифры для других уровней образования выглядят следующим образом: (i) среднее профессиональное образование – 37 млрд рублей, почти 3 млн учащихся; рост расходов на 231%; (ii) высшее профессиональное образование: 599 млрд рублей, 4 млн студентов; сокращение расходов на 8%.

³⁹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/341991561976813788/Russian-Federation-Doing-Extra-Curricular-Education-Blending-Traditional-and-Digital-Activities-for-Equitable-Learning>;

⁴⁰ <https://www.kp.ru/daily/27085/4157447/>;

⁴¹ Публикация Всемирного банка «Кодирование для детей: основы грамотности 21-го века» (Coding for Children: An Essential 21st Century Literacy) на английском и русском языках размещена на сайте по адресу: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/31528>.

Таблица 7. Меры экономической политики для каждой группы российских регионов

	Большая отдача	Средняя или незначительная отдача
Рейтинг по спросу > Рейтинг по предложению	- Повышение качества профориентации выпускников средней школы - Меры, стимулирующие углубленное профессиональное развитие учителей - Создание частных предприятий; диверсификация специализации кластеров	- Меры, направленные на повышение качества профессионально-технического образования и увеличение инвестиций в программу «Вордскиллс Россия» - Увеличение предложения факультативных занятий с целью совершенствования мягких навыков - Инвестиции в общее образование и меры, направленные на повышение качества и обеспеченности услугами общего образования
Рейтинг по спросу > Рейтинг по предложению	- Меры, направленные на развитие предпринимательства и стимулирующие создание рабочих мест - Меры, направленные на развитие навыков решения проблем и повышение уровня финансовой грамотности, включая развитие системы факультативных занятий - Инвестиции в повышение качества университетского образования (например, интернационализация университетов)	- Меры, направленные на интеграцию отраслей в глобальные цепочки создания стоимости, и поддержка отдельных промышленных кластеров - Меры, направленные на распространение и укрепление связей внутри таких образовательных систем, как консорциумы университетов - Инвестиции в развитие промышленности, определение видов экономической деятельности, в которых у регионов может быть сравнительное преимущество

Источник: Всемирный банк.

Цель проекта «Молодые профессионалы (Вордскиллс Россия)» заключается в том, чтобы в результате проведения широко рекламируемых региональных, национальных и международных соревнований сделать специальности профессионально-технического образования привлекательными для молодежи. Как показали последние исследования, российские учащиеся чаще выбирают профессионально-техническую специализацию по окончании нижней ступени среднего образования, что подтверждает обоснованность инвестиций в программу «Вордскиллс Россия»⁴².

Один из самых важных вопросов, которые нужно решить для успешного развития страны в будущем и устойчивого улучшения образовательных результатов – это неравенство российских регионов. Между регионами по-прежнему существуют различия, а на рынке труда сохраняется несоответствие между предлагаемыми и востребованными навыками. В частности, надбавки, которые дает образование,

колеблются от 10 (Республика Карелия) до 38% (Республика Алтай) на уровне вузов и от 10% до 21% на уровне среднего профессионального образования.

Для повышения эффективности региональной политики был составлен рейтинг регионов по таким параметрам, как предложение рабочей силы и ее качество (процент работающих, имеющих высшее образование, и средний балл по Единому государственному экзамену (ЕГЭ)), а также уровень спроса на рабочую силу (измеряемый по доле регионального дохода, которая приходится на относительно трудоемкие отрасли, за исключением нефтегазового сектора). Для каждой группы регионов можно определить приоритетные меры экономической политики, как это показано далее в таблице 7.

Во всем мире правительства все чаще применяют детально проработанные оценки воздействий инвестиционных программ. Такие оценки помогают принимать более объективные решения относительно расширения программ. В виду этого правительства стали проводить более глубокий анализ ситуации «до» и «после», стараясь определить причинно-следствен-

⁴² <http://documents.worldbank.org/curated/en/947511544685131252/Education-Equity-in-the-Russian-Federation-Summary-Report>

ные связи с принимаемыми мерами и выделяя то, что сработало в рамках конкретных проектов. Специалисты по вопросам экономической политики называют этот сравнительный анализ «контрафактивным» по аналогии с определением действия нового лекарства или вакцины на основе экспериментов, когда тестируются настоящее лекарство и плацебо. Целью оценки воздействия является не просто полу-

чение ответа «да» или «нет» на вопрос о том, дает ли программа какой-либо результат. Скорее, цель заключается в том, чтобы получить точное представление о том, как и где программа дает результаты, и каким образом ее можно усовершенствовать⁴³.

⁴³ <https://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/brief/sief-world-bank-publications>

Врезка 5 Отдача от образования – важнейший компонент российского человеческого капитала

В одном из последних исследований отдачи от образования в Российской Федерации (<https://www.worldbank.org/en/country/russia>) приведена текущая информация о выгодах инвестиций в образование на уровне отдельных лиц и общества в целом.

Результаты исследования представлены в четырех документах. На рисунке В6-1 изображен главный вывод исследования – перевернутая U-образная кривая отдачи от образования; здесь также показано, что у женщин отдача от образования больше, чем у мужчин, хотя женщины получают гораздо более низкую заработную плату, чем мужчина с таким же уровнем образования. Относительная разница в оплате труда между мужчинами и женщинами сократилась с течением времени, но все еще остается значительной.

1. Отдача от образования в Российской Федерации.

Новые оценки. В этом документе представлены новые оценки отдачи от образования в Российской Федерации. У физических лиц отдача от высшего образования в три раза больше, чем отдача от среднего специального образования, а у женщин отдача от образования больше, чем у мужчин.

2. Можно ли объяснить последние тенденции амортизацией?

В этом документе рассматривается вопрос о том, может ли амортизация человеческого капитала объяснить тенденции изменения отдачи от образования, наблюдаемые в Российской Федерации. Оценки амортизации представлены для различных групп выборки. В период с 1994 по 2018 годы амортизация сначала уменьшилась, а затем увеличилась. Работники с университетским образованием наращивают человеческий капитал даже после того, как заканчивают обучение по полной программе; с выпускниками системы среднего профессионального образования это происходит реже.

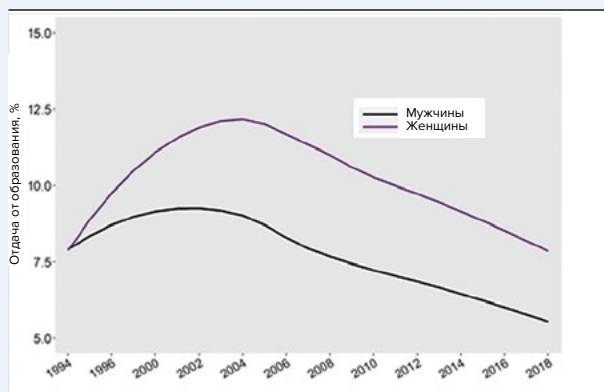
3. Межрегиональные различия и последствия для разработки экономической политики в приоритетных регионах.

Это третий документ из серии, посвященной изучению отдачи от образования в Российской Федерации. В этом документе используются данные репрезентативных региональных опросов домохозяйств для определения коэффициентов отдачи от образования в разных регионах. Коэффициенты отдачи, как и ситуация на рынке труда, колеблются в широких пределах. Рекомендации, представленные в этом документе, могут быть особенно полезны для разработки мер содействия развитию человеческого капитала в депрессивных регионах с низкими социально-экономическими показателями, включенных в федеральные целевые программы.

4. Внедрение доказательного подхода к принятию решений с целью получения отдачи от образования для бюджета и человека.

Это четвертый документ из серии, посвященной изучению отдачи от образования в Российской Федерации. В этом документе используется информация о заработках выпускников, имеющаяся на уровне вузов, и на основе расчетов внутренней нормы доходности проводится оценка общественных и личных затрат, понесенных с целью получения отдачи от образования для бюджета и человека. Поскольку на сегодняшний день данные о траекториях заработков собраны только за три года после окончания учебного заведения, эти показатели не являются отдачей от образования в течение всей жизни, однако они достаточны для получения относительных оценок. Итоговая информация о доходности инвестиций будет полезна и заинтересованным представителям исполнительных органов власти, и студентам.

Рисунок В6-1. Относительная разница в оплате труда между мужчинами и женщинами сократилась с течением времени, но все еще остается значительной



Источник: Всемирный банк.

Результаты проектов можно улучшить за счет совершенствования их разработки, проведения глубоких исследований и активного внедрения инноваций. Помимо основных принципов разработки проектов, которые успешно применяются правительством в рамках национальных и региональных проектов, есть области, где возможно дальнейшее развитие. Перечисленные далее меры из числа рекомендованных оказались наиболее важными факторами успеха проектов в самых разных странах мира:

- (i) наряду с определением индикаторов и компонентов программ или проектов необходимы операционные руководства, четко описывающие порядок реализации программ;
- (ii) следует учредить программу стратегических исследований с участием экспертов из ведущих университетов, чтобы в процессе реализации проектов можно было извлечь максимальное количество уроков и в случае необходимости принять корректирующие меры; по возможности, в структуру таких программ должна входить научно обоснованная оценка воздействий;
- (iii) с точки зрения реализации весьма полезны участие граждан (в эпоху «больших данных») и инициативы по обеспечению прозрачности, предпринимаемые в масштабах всего правительства. Такие порталы, как <https://bus.gov.ru/>, дают гражданам возможность дать поставщикам

услуг свои отзывы; однако для того, чтобы круг замкнулся, граждане должны получать информацию о том, какие корректирующие меры принимают поставщики услуг;

- (iv) в методических рекомендациях, охватывающих все проекты, можно предусмотреть более активное привлечение частного сектора. При том, что в общей структуре национальных программ частному сектору отведена определенная роль, есть возможности для ее дальнейшего повышения – в основном, это касается развития конкуренции между всеми поставщиками услуг, как государственными, так и частными.

В целом, существующий набор образовательных проектов, финансируемых из федеральных бюджета – это смелый шаг к изменению принципов распределения финансовых ресурсов с целью повышения эффективности их использования. Кроме того, эффективность финансирования можно повысить, опираясь на уроки передового международного опыта.

Политика российского правительства не могла предвидеть пандемии, которая создает значительные риски для реализации национальных проектов. С учетом этого, ассигнования на образование, возможно, придется скорректировать и увеличить, чтобы компенсировать потери в обучении и преодолеть последствия экономических потрясений.

3. Краткосрочные и долгосрочные воздействия пандемии COVID-19 на российскую систему образования

Эффективное реагирование системы образования на пандемию COVID-19 включает три этапа: оперативные ответные действия, смягчение последствий и восстановление. Как показывает анализ, проведенный Всемирным банком, закрытие школ в России влечет за собой значительные потери в обучении. Российская система образования может стать еще лучше после восстановления, если будет уделять больше внимания вопросам формирования современных навыков и сокращению цифрового неравенства.

Потери в обучении в России вследствие COVID-19

Режимы самоизоляции в связи с пандемией COVID-19 были введены в большинстве стран мира. Вирус, из-

за которого закрылись школы, поразил системы образования 181 страны. Режимы самоизоляции изменили жизнь 1,6 миллиарда учащихся во всем мире. В регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА) более 185 миллионов школьников находятся дома. В России эти школьники учатся дистанционно, что на данном этапе предусматривает использование интерактивных образовательных платформ на базе телевидения и интернет. Тем не менее, находясь вне школы, дети ухудшают свои результаты вследствие утраты возможностей; особенно большие потери в обучении будут у наименее защищенных детей (см. врезку 6).

Согласно оценкам, закрытие школ вследствие кризиса приведет к потерям в обучении. В случае России потери составят более одной трети обычного учеб-

Врезка 6 Методика оценки воздействия закрытия школ вследствие пандемии COVID-19 на потери в обучении

В основе методики оценки потерь в обучении лежат три основных допущения: (i) прирост образовательных результатов носит линейный характер в течение всего учебного года; (ii) база данных об имуществе домохозяйств, собранная в рамках программы PISA, является достаточно точной аппроксимацией доступности дистанционных форм обучения; (iii) дистанционные формы обучения менее эффективны, чем очное обучение в классе, а их эффективность зависит от социально-экономического положения учащихся.

Расчеты для Российской Федерации с учетом закрытия школ на пять месяцев (средний сценарий)

	Самые бедные	II кв	III кв	IV кв	Самые богатые	В целом
Исходный балл	442	460	482	500	511	479
Прирост образовательных результатов в течение обычного года учебы в школе (баллы в рамках PISA)	40	40	40	40	40	40
Изменение образовательных результатов (баллы в рамках PISA) – средний сценарий	-18	-18	-16	-14	-14	-16
Балл в конце периода закрытия школ – средний сценарий	424	442	466	486	497	462
Изменение образовательных результатов (% от выученного в течение года)	-45%	-45%	-40%	-35%	-35%	-40%
Изменение образовательных результатов (% от исходного балла)	-4%	-4%	-3%	-3%	-3%	-3%

В среднем, учащиеся набирают за каждый год обучения в школе примерно 40 баллов. Эти цифры используются для оценки потерь в обучении в рамках двух сценариев: (i) все школы закрыты, дистанционные формы обучения не практикуются; (ii) практикуются несколько разных форм обучения, причем некоторые школы могут быть открыты, а остальные учащиеся учатся удаленно.

Этот подход предусматривает использование ряда важных упрощающих допущений, и поэтому итоговые оценки, скорее всего, являются нижней границей реальных потерь в обучении. Это особенно верно в том случае, если в результате потери работы и соответствующего сокращения доходов увеличивается количество голодающих учеников или домохозяйств в состоянии стресса – и то и другое, как известно, ограничивает возможности обучения.

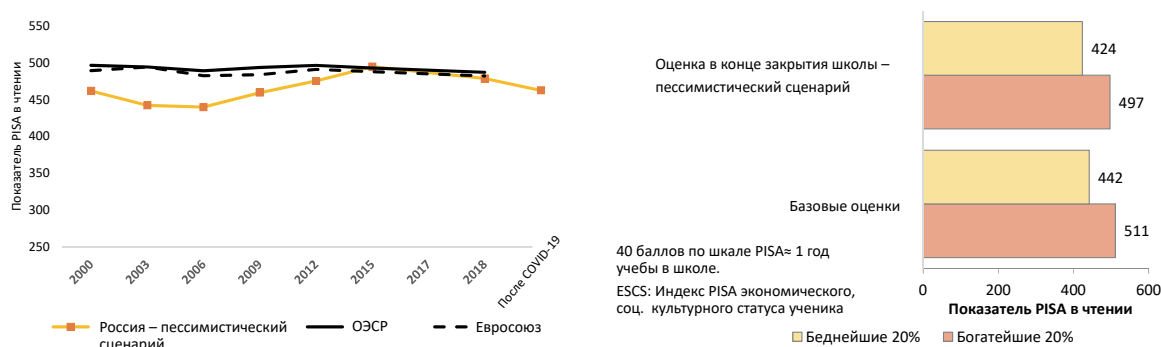
Источник: Joao Pedro Azevedo, Koen Geven, Diana Goldemberg, Amer Hasan and Syedah Aroob Iqbal. 2020. «Country tool for simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes, Version 4.» World Bank, Washington DC.

ного года. Используя самые последние данные PISA и исходя из предположения о том, что в этом году школы будут оставаться закрытыми в течение пяти месяцев, можно сказать, что у среднего учащегося потери в обучении составят 16 баллов по читательской грамотности в отсутствие компенсационных мер и 9 баллов в случае реализации тех компенсационных мер, которые сейчас применяются в России⁴⁴. В России потери в обучении могут быть больше, чем прогнозируемые потери в странах ОЭСР и ЕС. Что касается распределения потерь в обучении, то, несмо-

тря на все применяемые меры, больше всех пострадают учащиеся, которые относятся к нижней части шкалы распределения по социально-экономическому признаку. Если учащиеся из верхнего квинтиля потеряют примерно 14 баллов, то учащиеся из нижнего квинтиля потеряют примерно 18 баллов. Эти 18 баллов означают потери, сопоставимые с пропуском половины учебного года. Анализ данных PISA для Московской области и Республики Татарстан (они вошли в дополнительную выборку, сформированную в рамках программы в 2018 году), свидетельствует об аналогичных различиях (рисунок 47). Согласно последним оценкам экономических последствий закрытия школ в связи с COVID-19, в результате закрытия школ и вузов на четыре месяца потери буду-

⁴⁴ Эффективность формы обучения, сочетающей телевидение и интернет, составляет 25% для нижнего и второго квинтилей, 50% для 3-го и 4-го квинтилей и 75% для верхнего квинтиля (за 100% взята эффективность обучения до введения режима самоизоляции).

Рисунок 47. Потенциальные потери читательской грамотности в России вследствие пандемии COVID-19 (в случае закрытия школ на 5 месяцев)



Источник: база данных PISA (ОЭСР), расчеты сотрудников Всемирного банка. Примечание: потери в обучении рассчитаны для читательской грамотности (которая тесно связана с другими предметами)

щих предельных трудовых доходов составят около 2,5% в год в течение всей трудовой жизни студента. В соответствии с этой моделью в США четыре месяца потерянного обучения означает потерю будущих трудовых доходов в размере 2,5 триллионов долларов США или 12,7% годового ВВП⁴⁵. В случае более длительного закрытия учебных заведений этот эффект может быть еще больше.

Потери в обучении и рост неравенства – лишь одна из проблем, с которыми столкнутся страны. В ближайшие месяцы российской системе образования предстоит решить несколько проблем: например, проведение экзаменов для учащихся 9 и 11 классов, а также обеспечение безопасных условий в случае открытия школ либо до окончания учебного года, либо в сентябре⁴⁶. Кризис, связанный с COVID-19, создал огромную нагрузку на все системы образования, усугубляя их недостатки. Таким образом, для каждой системы это будет проверка прочности и способности противостоять неблагоприятным внешним воздействиям. В конечном итоге, чем сильнее система образования, тем лучше она справится с последствиями пандемии COVID-19 и приспособится к ним.

Одной из причин потерь в обучении является отсутствие доступа к средствам связи и цифровых навыков у социально не защищенных учащихся. Таким образом, цифровое неравенство становится все более важной проблемой для учащихся и учителей на всей

территории России. Нынешний кризис продемонстрировал необходимость технических навыков для того, чтобы учиться и преподавать в период действия режима самоизоляции, справляться с неопределенностями и защищать источники средств к существованию. В будущем цифровые навыки будут очень важны для поиска работы в период рецессии.

Цифровое неравенство в России и дальнейшие действия российских школ

Как и многие другие страны, Россия в течение нескольких последних десятилетий осуществляла инвестиции в цифровое образование. Начиная с первых лет нового тысячелетия, Россия внедрила во всех школах несколько учебных программ с использованием компьютерной техники, а затем реализовала всеобщую программу интернетизации школ. Проект «Информатизация системы образования»⁴⁷ способствовал укреплению системы подготовки учителей к использованию ИКТ в учебном процессе, обеспечил разработку комплектов цифровых образовательных ресурсов, которые остаются актуальными инструментами поддержки системы образования (<http://school-collection.edu.ru/>) и оказал содействие в совершенствовании системы управления образованием.

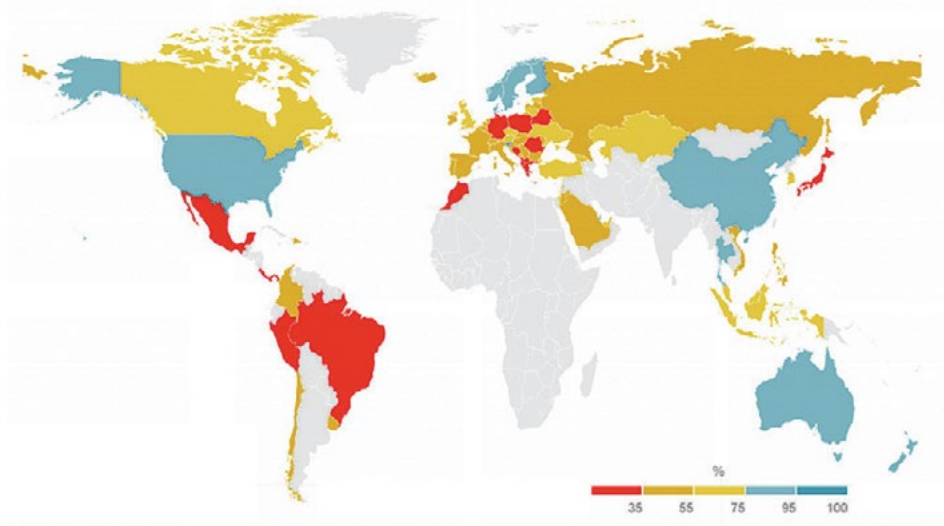
Благодаря проведенной работе по формированию единой общероссийской системы цифрового обра-

⁴⁵ <https://blogs.worldbank.org/education/covid-19-cost-school-closures>

⁴⁶ <https://sn.ria.ru/20200415/1570022927.html>

⁴⁷ <http://window.edu.ru/resource/579/37579/files/34873.pdf>

Рисунок 48. Наличие в школе эффективной онлайн-платформы для дистанционного обучения (доля 15-летних школьников, чьи директора, отвечая на этот вопрос, выбрали вариант «согласен» или «полностью согласен»)



Источник: J. Moreno, L. Gortazar <https://bit.ly/3c28IYf>.

зования учителя стали более уверены в своих навыках и способности организовать учебный процесс с использованием цифровых устройств. Согласно результатам PISA-2018, директора российских школ, где учатся 95% 15-летних школьников, утвердительно ответили на оба вопроса, отметив, что они уверены в своих навыках и способности организовать обучение с использованием ИКТ (см. <https://bit.ly/3c28IYf>). Одно из направлений, где очевидна необходимость дальнейшей работы – это образовательная платформа (рисунок 48).

Работу по совершенствованию российских образовательных платформ можно начать с анализа имеющихся ресурсов – например, коллекций цифровых ресурсов, особенно ресурсов высокого качества, где объектами обучения могут быть сложные задания (научные лаборатории, математические модели и т.д.), обеспечив возможность их использования в образовательных целях. Школ, не подключенных к Интернету, в России немного. Однако у наименее защищенных групп населения зачастую нет доступа к цифровым устройствам. Следовательно, в качестве поддержки таких семей и детей, приживающихся в различных российских регионах, государство могло бы предоставить им доступ к устройствам, которые используются для дистанционного обучения. Аналогичный подход можно применять к учителям, кото-

рым нужна помощь для того, чтобы они могли оборудовать свои рабочие места для удаленной работы. Поскольку у большинства российских образовательных учреждений есть доступ к цифровым устройствам, стоимость реализации этих мер будет незначительной по сравнению с долгосрочными потерями экономики. Другим возможным курсом действий является расширение масштабов тестирования учеников и учителей для оценки их цифровых навыков. В России есть инструменты (<http://ictlit.com/>) и аналитический потенциал для того, чтобы определить, что может сработать в условиях российской системы цифрового образования. У России есть возможность провести критический анализ своей образовательной политики и создать более сильную, справедливую и устойчивую к неблагоприятным внешним воздействиям систему образования, где цифровое образование будет играть важную роль.

Одна из областей, где в дальнейшем будут необходимы цифровые навыки и инвестиции в цифровизацию – это высшее образование. Являясь центром притяжения международного внимания и ресурсов, оно также формирует новые навыки. Кроме того, благодаря высшему образованию Россия может получить определенное конкурентное преимущество при выходе из пандемии и рецессии.

4. Задачи России как одного из ведущих центров притяжения иностранных студентов: значение интернационализации и концентрация ресурсов на элитных университетах

Российская система высших учебных заведений развивается весьма динамично и за последние десятилетия претерпела значительные изменения и преобразования. Если одни вузы стремятся стать конкурентоспособными на международном уровне, то другим необходимы реформы, повышение качества и более активная работа по интернационализации. В условиях пандемии COVID-19 проведение необходимых преобразований становится еще важнее для того, чтобы повысить устойчивость системы высшего образования к неблагоприятным внешним воздействиям и после восстановления сделать ее более привлекательной для иностранных студентов.

Дополнительное финансирование, выделяемое на конкурсной основе, должно оказывать преобразующее воздействие на всю систему высшего профессионального образования

В 2012 году Министерство образования и науки Российской Федерации запустило проект в поддержку развития университетов (Проект «5-100»)⁴⁸, цель ко-

торого заключалась в том, чтобы ввести не менее пяти российских университетов в сотню лучших университетов мира, по версии трех наиболее авторитетных международных рейтингов: Quacquarelli Symonds (QS), Times Higher Education (THE) и Academic Ranking of World Universities (ARWU). Эта инициатива демонстрирует устойчивый прогресс: многие университеты улучшили свои позиции в рейтингах ARWU и THE и еще больше в рейтинге QS (таблица 8).

Российским университетам удалось добиться таких выдающихся результатов благодаря федеральному финансированию «элитных университетов», участию в специальных государственных программах (например, в программе развития национальных исследовательских университетов⁴⁹), а также в Проекте «5-100». Участники проекта «5-100» ежегодно получают немалое финансирование (в 2020 году, например, каждый университет получил от 2 до 15 млн долларов США, а общий объем ассигнований составил 168 млн долларов США)⁵⁰. Те же университеты (примерно

⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 <https://www.5top100.ru/documents/regulations/671/>

⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 2008 года № 1448 <http://kremlin.ru/acts/bank/28121>

⁵⁰ Распоряжение Правительства РФ № 398-р от 22 февраля 2020 г. <https://www.5top100.ru/documents/regulations/118664/>

Таблица 8. Улучшение позиций российских университетов в международных рейтингах университетов (2012-2020 гг.)

	ARWU		THE		QS	
	2012	2019	2012	2020	2012	2020
Институциональный рейтинг						
Кол-во участвующих университетов	2	11	2	39	14	25
Кол-во университетов, вошедших в первую сотню	1	1	0	0	0	1
Кол-во университетов, занимающих места 101-500	1	3	2	5	6	15
Рейтинг по предметам						
Кол-во участвующих университетов	1	15	0	39	n/a	31
Кол-во предметов, по которым университеты вошли в первую сотню	1	11	0	7	n/a	31
Количество предметов, по которым университеты занимают места 101-500	0	52	0	55	n/a	171

Источник: расчеты сотрудников ВБ на основе информации из баз данных международных рейтингов *

* Базы данных международных рейтингов: <http://www.shanghairanking.com/>, <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>, <https://www.topuniversities.com/university-rankings>

50 из 740 российских вузов) получают финансирование в рамках других государственных программ в поддержку системы высшего профессионального образования, таких, как строительство современных многофункциональных студенческих городков (финансируется в рамках федерального проекта «Экспорт образования»⁵¹), создание научно-образовательных центров мирового уровня (финансируется в рамках национального проекта «Наука»⁵²) и других инициатив правительства.

Несмотря на то, что средства распределяются на конкурсной основе – что является, на наш взгляд, вполне обоснованным механизмом поддержки – критерии отбора, опирающиеся на балльную систему, к сожалению, разработаны в пользу самых лучших, что превращает эти университеты в своего рода «элитный клуб», аналогичный Лиге плюща в США. Как показывает передовой мировой опыт, поддержка только элитных университетов не приводит к совершенствованию всей системы высшего профессионального образования⁵³. Зачастую, когда элитные университеты становятся сильнее, другие университеты становятся слабее, и это снижает международную конкурентоспособность национальных систем высшего профессионального образования.⁵⁴

Высшее образование финансируется в России неплохо, в том смысле, что все вузы получают достаточно средств на свое содержание по нормативно-душевому принципу; тем не менее, вузам по-прежнему не хватает средств на цели развития. На самом деле был разработан ряд федеральных программ содействия развитию неэлитных вузов (например, программа «Региональные опорные университеты»⁵⁵ или программа «Вузы как центры пространства создания инноваций»⁵⁶), однако ни та ни другая программа не получили необходимой финансовой поддержки.

Сегодня российское правительство требует от всех вузов улучшения результатов научной и учебной работы независимо от их возможностей и финансового потенциала. От вузов ожидается улучшение работы в следующих направлениях: (i) повышение научной продуктивности (вычисляется по количеству публикаций и индексу цитирования); (ii) более тесное сотрудничество с работодателями для актуализации учебных программ с учетом их потребностей; (iii) внедрение новых методов преподавания и обучения с целью развития мягких навыков; (iv) внедрение инноваций в учебные программы и разработка индивидуальных образовательных траекторий.

Все эти положительные инициативы сталкиваются с серьезными трудностями из-за нехватки финансирования и препятствий на федеральном уровне. Многие препятствия можно объяснить задержкой с внедрением Болонского процесса⁵⁷, хотя Россия присоединилась к нему в 2003 году⁵⁸.

Есть ряд методических рекомендаций, следуя которым, Россия может значительно повысить качество услуг высшего образования, а именно: (i) повышение научной продуктивности за счет увеличения времени, которое сотрудники уделяют не преподаванию, а научной работе (рабочая нагрузка рядового профессора в среднем российском вузе составляет около 1000 часов, но не более 36 часов в неделю⁵⁹, а, например, в Великобритании максимальная годовая нагрузка составляет 550 часов⁶⁰); (ii) укрепление сотрудничества с работодателями за счет разработки учебных программ, актуальных для предпринимателей, и внедрения профессиональных стандартов в виде обязательной части учебной программы⁶¹; (iii) внедрение новых методов преподавания и обучения, которые будут получать достаточную финансовую поддержку, с целью развития мягких навыков студентов. Содействие развитию проектного обучения в большинстве российских университетов⁶² как способа

⁵¹ <http://government.ru/info/35566/>

⁵² <http://government.ru/info/35565/>

⁵³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/80188/Higher-Education.pdf, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180927104004479>

⁵⁴ См. <http://www.oecd.org/education/imhe/46953521.pdf>, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/80188/Higher-Education.pdf, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180927104004479> и т.д.

⁵⁵ <http://flagshipuniversity.ru/>

⁵⁶ <http://centervuz.ru/>

⁵⁷ Болонский процесс – это механизм содействия развитию международного сотрудничества в сфере высшего образования между 48 европейскими странами. См. https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_en

⁵⁸ http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/4/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf

⁵⁹ Приказ Минобрнауки России № 1601 от 22 декабря 2014 г. Приложение 1 <https://base.garant.ru/70878632/>

⁶⁰ https://www.ucu.org.uk/media/335/University-of-South-Wales-academic-workload-model-Dec-14/pdf/usw_academicworkloadmodel.pdf

⁶¹ Федеральный закон «Об образовании», ст. 11 (с.7). <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201212300007.pdf>

⁶² Проектное обучение. Практика внедрения в университетах. Москва, Сколково, 2018. <https://bit.ly/2VHNZTZ>

формирования социально-эмоциональных навыков (таких, как взаимодействие, работа в команде, коммуникация, решение проблем, урегулирование конфликтов и др.); (iv) внедрение инноваций в учебные программы и разработка индивидуальных образовательных траекторий за счет актуализации федеральных стандартов высшего образования. Действующие нормативы не дают вузам достаточной гибкости и снижают степень их академической автономии. В то же время Россия может использовать опыт европейских стран, которые отказываются от стандартов в высшем образовании, заменяя их более гибкими Дублинскими дескрипторами⁶³, которые обеспечивают первоначальный набор образовательных результатов для разработки учебной программы и оставляют вузам больше автономии⁶⁴.

И последнее, российские элитные университеты улучшают свои позиции в международных рейтингах благодаря значительной финансовой поддержке. Однако вся система высшего профессионального образования в целом сталкивается с жесткостью законодательства и получает недостаточную помощь вследствие нехватки средств, выделяемых на масштабные реформы. Обеспечение сбалансированности существующей системы может повысить ценность российской системы образования и, в конечном итоге, повысить популярность российского образования как справедливого и отвечающего потребностям граждан и экономики.

Количество иностранных студентов в российских вузах увеличивается, а стратегия интернационализации отсутствует

Российская Федерация обладает одной из самых динамично развивающихся систем высшего профессионального образования с точки зрения привлечения иностранных студентов. По данным ОЭСР, в 2017 году Россия занимала одно из первых мест в мире по привлекательности для иностранных студентов и 4-е место (после США, Великобритании и Австралии) по общей доле иностранных студентов, составлявшей 6% (OECD 2019, таблица B6.3).

Для того, чтобы сделать дальнейшие шаги и повысить эффективность программы привлечения иностранных студентов в Россию, необходимо лучше понимать первопричины достигнутого успеха. После распада СССР многие страны постсоветского про-

странства пережили кризис, что ослабило потенциал национальных систем высшего профессионального образования. В настоящее время многие студенты из Содружества Независимых Государств (СНГ) предпочитают учиться в России. Доля студентов из СНГ в общем количестве иностранных студентов составляет более 70% (в 2015 году она достигала 79%)⁶⁵. Начиная с середины двадцатого века, студенты из многих стран Азии, Африки и Ближнего Востока традиционно получали высшее образование в России. С 2012 года Министерство науки и высшего образования (Минобрнауки России, до 2018 года – Министерство образования и науки) проводит ежегодные обзоры эффективности деятельности университетов, и одним из основных показателей является количество иностранных студентов. Наконец, во многих случаях (особенно после 2014 года) стоимость проживания и обучения в России намного ниже, чем в странах «Большой семерки» и других странах, наиболее привлекательных для иностранных студентов, в первую очередь, для тех, кто выбрал наиболее востребованные профессии (например, медицинские).

И все же, несмотря на успехи России в привлечении иностранных студентов, потенциал российской системы высшего образования в части обучения студентов из-за рубежа используется далеко не в полной мере. В 2017 году студенты, приехавшие из других стран, составляли всего лишь 4% (в Австралии – 21%, в Великобритании – 18%, во Франции – 10%, в Германии – 8%), а 96% студентов были российскими гражданами. Одна из главных причин такого положения заключается в том, что российские университеты до сих пор до конца не понимают, какие выгоды дает увеличение численности иностранных студентов.

Федеральный проект «Экспорт образования» преследует несколько целей: (i) повышение конкурентоспособности и укрепление репутации Российской Федерации на международном уровне; (ii) продвижение «мягкой силы» в российской внешней политике; (iii) увеличение доходов от обучения иностранных студентов.

Если две первые цели не очень актуальны для системы высшего образования как таковой, то третья еще далеко не достигнута. По сравнению со странами-лидерами из числа тех, что принимают иностранных студентов, в России доходы от иностранных студентов, обучающихся в российских вузах,

⁶³ http://ecahe.eu/w/index.php/Dublin_Descriptors, http://www.aqu.cat/doc/doc_24496811_1.pdf

⁶⁴ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/>

⁶⁵ Академическая мобильность иностранных студентов в России. Москва, ВШЭ, 2016 г. <https://ioe.hse.ru/data/2016/08/04/1119531130/%D0%A4%D0%9E7.pdf>

незначительны. В 2018 году прямой экономический эффект⁶⁶ от иностранных студентов составил в России всего лишь около 30,6 млрд рублей (0,5 млрд долларов США)⁶⁷. Для сравнения: в 2016 году прямой экономический эффект от иностранных студентов составил около 12 млрд долларов США в Великобритании, 9 млрд долларов США в Австралии, около 6 млрд долларов США во Франции и Германии, 4 млрд долларов США в Канаде⁶⁸. По количеству иностранных студентов эти страны сопоставимы с Россией, а зарабатывают в 8-25 раз больше. Это говорит о том, что увеличение доходов не является главной целью российской политики привлечения иностранных студентов.

Россия могла бы принять дополнительные меры для привлечения иностранных студентов. При том, что Россия отличается высоким уровнем образования по сравнению со странами ОЭСР, этот уровень не находит отражения в соответствующих навыках. Это подтверждает упомянутое ранее исследование Всемирного банка, посвященное актуальности навыков для рынка труда (см. сноску 44); кроме того, это было главной темой флагманского исследования, проведенного в регионе ЕЦА «Не просто дипломы, а навыки»⁶⁹. При том, что на российском рынке труда не хватает высококвалифицированной рабочей силы⁷⁰, у иностранных выпускников российских вузов нет возможности трудоустройства в России. По истечении срока действия студенческой визы им трудно получить новую рабочую визу и разрешение на работу из-за сложности оформления документов и выполнения установленных требований. Россия не использует иностранных студентов для повышения общего качества системы высшего образования, что является одной из главных целей интернационализации образования во всем мире (например, в Норвегии⁷¹ и Германии⁷²), или для совершенствования

образовательного процесса во время аудиторных занятий (например, в США⁷³ и Великобритании⁷⁴). И хотя Россия создает сообщества выпускников за рубежом (через Россотрудничество⁷⁵) для тех, кто окончил российские вузы, эти инвестиции выглядят, скорее, как представительские расходы⁷⁶ и не дают никаких долгосрочных выгод. Такие содружества не участвуют ни в экономическом, ни в научном, ни в финансовом сотрудничестве с Россией. И это говорит о том, что «репутационная» цель привлечения иностранных студентов достигнута не в полной мере. В отсутствие четкой федеральной стратегии могут обостриться другие проблемы, мешающие устойчивому развитию процесса интернационализации российских вузов, а именно: (i) межведомственное взаимодействие, (ii) административные барьеры и (iii) образовательная среда.

Все вышеперечисленное свидетельствует о том, что России целесообразно иметь четкую государственную стратегию интернационализации образования. Для ее разработки потребуются усилия не только со стороны правительства, но и со стороны вузов, которые должны определить, какие выгоды они сами могут извлечь в результате увеличения количества иностранных студентов. От этого выиграют и российское правительство, и вузы, и студенты. Такая стратегия еще более необходима в условиях пандемии COVID-19, поскольку в среднесрочной перспективе конкуренция за иностранных студентов повысится.

Пандемия оказала и будет оказывать сильное негативное воздействие на многие особенности процесса интернационализации высшего образования во всем мире, и прежде всего, на мобильность прибывающих и отъезжающих студентов. В будущем программы обучения за рубежом, в рамках которых студенты учатся один семестр или даже в

⁶⁶ Прямой экономический эффект от иностранных студентов – это сумма денег, которую студенты напрямую выплачивают своим университетам (плата за обучение).

⁶⁷ Экспорт российских образовательных услуг. Статистический сборник. <https://sociocenter.info/ru/docs/stat-compilations/export-of-russian-educational-services>

⁶⁸ <https://studyportals.com/intelligence/global-impact-of-international-students/>

⁶⁹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/281131468337867775/Skills-not-just-diplomas-managing-education-for-results-in-Eastern-Europe-and-Central-Asia>

⁷⁰ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 ноября 2019 года № 734н <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73476436/>

⁷¹ https://khrono.no/files/2019/11/12/International_Students_in_Norway.pdf

⁷² <https://wenr.wes.org/2019/10/how-germany-became-an-international-study-destination-of-global-scale>

⁷³ <https://www.hindawi.com/journals/edri/2015/202753/>

⁷⁴ <https://www.russellgroup.ac.uk/media/5679/rg-evidence-to-mac-commission-on-international-students-jan-2018.pdf>

⁷⁵ Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству <http://rs.gov.ru/en>

⁷⁶ См. доклад Россотрудничества за 2018 год (с. 10) <http://rs.gov.ru/uploads/document/file/11228/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%202018%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf>

течение более короткого периода времени, могут столкнуться с серьезными трудностями, поскольку студенты оценивают возможные риски и проблемы, связанные с таким обучением, и нехваткой финансирования⁷⁷. Однако несмотря на то, что кризис оказывает значительное негативное воздействие на многие особенности процесса интернационализации, международное сотрудничество стран и высших учебных заведений сегодня необходимо так же, как всегда. Россия, которая поставила целью увеличить количество иностранных студентов к 2025 году почти в три раза, должна найти новые решения и разработать компенсационные меры, чтобы смягчить последствия кризиса. Это может подразумевать повышение качества программ в период действия режима самоизоляции, расширение внутренней работы по интернационализации, а также интернационализацию онлайн-обучения⁷⁸.

Заключение

В Российской Федерации есть высококачественная система образования, которая получила международное признание. Тот факт, что Россия неуклонно укрепляет свои международные позиции, является результатом последовательных реформ и усовершенствований, а также формирования надежной национальной системы оценки. Все реформы системы образования пользовались вниманием и получали финансовую поддержку государства.

Тем не менее, описанные далее тенденции развития системы образования вызывают тревогу и требуют пересмотра приоритетных направлений образовательной политики:

- регионы различаются по уровню отдачи от образования и образовательным результатам в части формирования навыков совместного решения проблем, что вызывает вопрос об эффективности и адресности действующих программ государственной поддержки образовательных учреждений. Межрегиональные различия можно уменьшить за счет обеспечения более справедливого

доступа к качественному обучению наряду с развитием систем связи в отстающих регионах. Применяемые в регионах традиционные подходы к образованию можно усовершенствовать за счет диверсификации методов преподавания и обучения, создания стимулирующей образовательной среды в школах и расширения возможностей посещения факультативных занятий для социально не защищенных учащихся, чтобы повысить устойчивость учащихся к неблагоприятным внешним воздействиям, улучшить их мотивацию и повысить креативность. Факты свидетельствуют о том, что это облегчает определение возможных мер корректировки образовательной политики;

- большое значение имеет дальнейшее развитие независимых систем обеспечения качества образования. Правительство должно уделить основное внимание тому, как использовать результаты таких независимых оценок для укрепления и поддержки отстающих регионов, учреждений или конкретных групп учащихся. Это может быть комплекс специальных целевых программ, методические рекомендации (включая программы обучения учителей) или подборка примеров лучшей практики. Правительство должно принять меры для того, чтобы стимулировать межрегиональный обмен и сотрудничество образовательных учреждений по этим вопросам;
- России необходимо решить проблему потерь в обучении, связанную с пандемией COVID-19, и защитить систему образования от возможного сокращения бюджета. Объем государственных расходов на образование в России и сейчас ниже среднего уровня стран ОЭСР, поэтому ей нельзя допускать дальнейшего сокращения бюджетных ассигнований на образование. Наоборот, для смягчения последствий режима самоизоляции необходимо увеличить поддержку семей учителей. Когда школы откроются, потребуются планирование и разработка программ восстановления обучения и ускоренного обучения, прежде всего, для социально не защищенных учащихся
- кризис, вызванный пандемией COVID-19, еще больше увеличит разрыв в академических до-

⁷⁷ Tertiary Education and COVID-19: Impact and Mitigation Strategies in Europe and Central Asia. <http://pubdocs.worldbank.org/en/783451590702592897/ECA-TE-and-COVID-19-long-FINAL-25May20.pdf>

⁷⁸ The COVID-19 Crisis Response: Supporting tertiary education for continuity, adaptation, and innovation. <http://pubdocs.worldbank.org/en/621991586463915490/WB-Tertiary-Ed-and-Covid-19-Crisis-for-public-use-April-9.pdf>

стижениях между социально-экономическими группами российского населения, и правительству, возможно, придется разработать специальные программы, которые обеспечат защиту наименее защищенных и предоставят им разнообразные возможности. Это относится к цифровому неравенству и мерам, которые примет правительство, чтобы обеспечить доступ всех учащихся и учителей к образовательным платформам;

- России нужна четкая государственная стратегия интернационализации высшего образования. Правительство должно выбрать направления, заслуживающие особого внимания, а университеты должны принять меры, чтобы увеличить количество иностранных студентов. Такая стратегия еще более необходима в условиях пандемии COVID-19, поскольку в среднесрочной перспективе конкуренция за иностранных студентов значительно повысится;
- элитные российские университеты улучшают свои позиции в международных рейтингах благодаря значительной финансовой поддержке. Однако система высшего образования в целом сталкивается с жесткостью законодательства и недостаточным выделением средств на масштабные реформы;

- в России нет доказательной базы, необходимой для решения этих задач, поскольку отсутствует углубленная оценка эффективности действующих федеральных программ. Такая оценка действий могла бы облегчить пересмотр существующей образовательной политики и повысить ее эффективность с точки зрения отдачи на каждый потраченный рубль. Кроме того, она помогла бы обеспечить охват учащихся из нижних социально-экономических групп и сделать систему образования еще более справедливой.

Проведение системного анализа, реформы и интернационализация образования помогли России стать одним из лидеров в образовании. По мере продвижения российской системы образования к построению экономики 21-го века необходимо провести переоценку классических систем, повысить качество преподавания и учебных программ и поощрять развитие креативности. Являясь членом мирового образовательного сообщества, Россия сама извлекает пользу и с готовностью делится своими наработками, знаниями и опытом, касающимися мер экономической политики, которые дали положительные результаты. Меры, принимаемые сегодня в ответ на кризис, связанный с COVID-19, также открывают возможности для преодоления структурных диспропорций российской системы образования и ускорения реализации необходимых реформ.





ПРИЛОЖЕНИЕ



Приложение 1. Методология оценки воздействия кризиса, обусловленного пандемией COVID-19, и принятых социальных мер на распределение доходов населения

Модель RUSMOD была построена на основе платформы EUROMOD с использованием данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (см. Matytsin, Popova and Freije, 2019; Popova 2012). С помощью модели на основе докризисных прогнозных оценок о росте ВВП на 1% в 2020 году определяется базовый сценарий, а также три экспериментальных сценария.

- В эксперименте «А» оценивается распределительный эффект изменений в социальной политике, объявленных в январе 2020 года. В частности, проводится имитационное моделирование воздействия следующих мер: (i) расширение охвата семей пособиями на первого и второго ребенка (включая в каждом случае детей до 3 лет в домохозяйствах с доходами ниже 200% от величины регионального прожиточного минимума (ПМ)), а также (ii) введение новых пособий на детей в возрасте от 3 до 7 лет для домохозяйств с доходами ниже величины регионального прожиточного минимума.
- В эксперименте «В» оценивается эффект сокращения доходов домохозяйств вследствие кризиса, обусловленного пандемией, и объявления нерабочих дней во многих российских регионах в апреле-мае 2020 года. Эксперимент «В» проводился для двух сценариев падения доходов домохозяйств, отражающих два сценария сокращения ВВП (на 6% по базовому сценарию и на 9,6% по негативному сценарию):
 - о Умеренный шок дохода: повсеместное сокращение трудовых доходов на 5% и потеря 25% рабочих мест в пострадавших секторах (транспорт, индустрия гостеприимства, розничная торговля и индустрия развлечений). Это соответствует сокращению средних трудовых доходов на 8%.
 - о Сильный шок дохода: повсеместное сокращение трудовых доходов на 8% и потеря 35% рабочих мест в пострадавших секторах. Это соответствует сокращению средних трудовых доходов на 12%.
- В эксперименте «С» оценивается распределительный эффект мер социальной политики, связанных с пандемией (в частности, изменений в программах пособий на детей и ставок взносов в фонды социального страхования для МСП). В эксперимент включены следующие меры: (i) денежные выплаты всем семьям в размере 5 000 рублей в месяц на каждого ребенка до 3 лет с апреля по июнь 2020 года; (ii) единовременная выплата в размере 10 000 рублей на каждого ребенка в возрасте от 3 до 16 лет; (iii) увеличение размера пособия по уходу за ребенком на первого ребенка до 1,5 лет для неработающих родителей; (iv) денежные выплаты пенсионерам старше 65 лет в размере 4 000 рублей в Москве (3 000 рублей в Московской области); (v) повышение страховых (трудовых) пенсий на 6,6%, а социальных пенсий на 5,1%; (vi) уплата страховых взносов за работников малых и средних предприятий (МСП), начисленные выплаты которым превышают МРОТ (12 130 рублей), по сниженным ставкам: 10% по взносам в Пенсионный фонд; 0% по взносам в Фонд социального страхования; 5% по взносам в Фонд обязательного медицинского страхования; (vii) предоставление самозанятым гражданам в наиболее пострадавших секторах налогового капитала в размере одного МРОТ на налоговые платежи; (viii) списание налогов на доходы и страховых взносов за второй квартал 2020 года малым и средним предприятиям в пострадавших отраслях; (ix) повышение максимального размера пособия по безработице до уровня МРОТ; (x) выплата нового пособия по безработице в размере МРОТ потерявшим работу работникам в четырех вышеупомянутых секторах и населенных пунктах указанных типов с дополнительными выплатами в размере 3 000 рублей на каждого ребенка в возрасте до 18 лет.
- Приняты допущения относительно обращаемости за новыми пособиями. Например, в отношении пособия по безработице предполагается, что уровень обращаемости составит 25% (текущая доля получателей пособий по безработице в

общей численности безработных составляет 15-20%), а что касается всеобщих пособий на детей, предполагается, что их получают 75% от числа тех, кто имеет на них право.

Принят также ряд других допущений, обусловивших результаты моделирования. Одно из них – отсутствие поведенческой реакции, а именно предположение о том, что индивидуумы и домохозяйства не меняют своего экономического поведения вследствие изменений в налогах и трансфертах. Это допущение в основном объясняется краткосрочным характером оценки, не допускающим быстрого изменения пове-

дения на рынке труда. Еще одно важное допущение эксперимента состоит в том, что единственными бенефициарами экономического распределения всех налогов, включая налог на труд, являются работники. В действительности же экономический эффект распределяется между работниками и работодателями, и поэтому положительный эффект от снижения ставок страховых взносов и налогов для работников может быть меньшим, и соответственно результаты имитационного моделирования влияния социальных мер можно рассматривать как верхнюю границу оценки.



ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ № 43, ИЮЛЬ 2020

**РОССИЯ: РЕЦЕССИЯ И РОСТ
ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ**
СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ: ОБРАЗОВАНИЕ

©2020 International Bank for Reconstruction
and Development / The World Bank
Some rights reserved

1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org



WORLD BANK GROUP