



# **Анализ и прогноз**

**Журнал ИМЭМО РАН**

**Analysis and Forecasting**

**IMEMO Journal**

**2020'3**

Научный сетевой журнал  
**“Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН / Analysis and Forecasting. IMEMO Journal”**  
издается с 2019 г., выходит 4 раза в год, языки журнала – русский и английский.  
Все выпуски журнала находятся в открытом доступе.

**Свидетельство о регистрации** журнала Эл № ФС 77–76743 выдано Федеральной службой  
по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций  
16 сентября 2019 г.

**Учредитель и издатель**

Федеральное государственное бюджетное научное учреждение  
“Национальный исследовательский институт  
мировой экономики и международных отношений имени  
Е.М. Примакова Российской академии наук” (ИМЭМО РАН).

**Главный редактор:**

И.Л. Прохоренко

**Редакция:**

А.А. Алешин, А.В. Короткова (ответственный секретарь), Е.И. Матюхова,  
Е.М. Харитоновна (зам. главного редактора)

**Журнальная верстка:**

ООО «Верди»

**Верстка web-страниц:**

Е.А. Клюева, А.А. Попонин

**Дизайн обложки:**

С.В. Сафонов

**Контакты редакции:**

117997, Российская Федерация, Москва, Профсоюзная ул., д. 23  
Тел.: +7 (499) 128-8560; +7 (499) 128-1748  
e-mail: afjournal@imemo.ru

**Официальный сайт журнала:**

<https://afjournal.ru>

The scientific electronic journal  
**“Analysis and Forecasting. IMEMO Journal”**  
is published from 2019, 4 times a year in Russian and English.  
All the issues of the journal are available online with open access.

**The Registration Certificate** of the journal, EL № FC 77–76743 was issued by the Federal Communications, Information Technology and Mass Media Regulatory Authority on 16 September 2019.

**Founder and Publisher**

Federal State Budgetary Institution of Science  
“Primakov National Research Institute of World Economy  
and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO)”

**Editor-in-Chief:**

Irina Prokhorenko

**Editorial Staff:**

Alexander Aleshin, Alla Korotkova (Executive Secretary), Elizaveta Matyukhova,  
Elena Kharitonova (Deputy Editor-in-Chief)

**Layout and Design:**

Ltd Verdi

**Website Design:**

Evgenia Kliueva, Alexey Poponin

**Cover design:**

Sergey Safonov

**Contacts:**

Russian Federation, Moscow, 117997, 23, Profsoyuznaya Str.  
Tel.: +7(499)128-8560; +7(499)128-1748  
e-mail: afjournal@imemo.ru

**Website:**

<https://afjournal.ru>

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ:**

**Войтоловский Ф.Г.**, д.полит.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, директор ИМЭМО РАН (Россия)

**ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ:**

**Арбатова Н.К.**, д.полит.н., заведующий отделом европейских политических исследований ИМЭМО РАН

**Афонцев С.А.**, д.э.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, заведующий отделом экономической теории, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

**Варнавский В.Г.**, д.э.н., профессор, заведующий сектором проблем структурной политики и конкурентоспособности Центра промышленных и инвестиционных исследований ИМЭМО РАН

**Журавлева В.Ю.**, к.полит.н., руководитель Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН

**Звягельская И.Д.**, д.и.н., профессор, заведующий Лабораторией “Центр ближневосточных исследований” ИМЭМО РАН

**Жуков С.В.**, д.э.н., руководитель Центра энергетических исследований, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

**Кобринская И.Я.**, к.и.н., руководитель Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН

**Ломанов А.В.**, д.и.н., профессор РАН, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

**Мирошниченко И.В.**, д.полит.н., доцент, заведующий кафедрой государственной политики и государственного управления какультета управления и психологии Кубанского государственного университета

**Портной М.А.**, д.э.н., профессор, руководитель Центра внешнеэкономических исследований ИСКРАН

**Прохоренко И.Л.**, д.полит.н., заведующий сектором международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

**Рябов А.В.**, к.и.н., доцент, руководитель отдела Группы проблем общественно-политического развития отдела сравнительных политических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН, главный редактор журнала “Мировая экономика и международные отношения”

**Семененко И.С.**, д.полит.н., член-корреспондент РАН, руководитель Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований, заместитель директора по научной работе ИМЭМО РАН

**Соловьев Э.Г.**, к.полит.н., руководитель Центра постсоветских исследований, заведующий сектором теории политики ИМЭМО РАН

**Федоровский А.Н.**, д.э.н., руководитель Группы общих проблем Азиатско-Тихоокеанского региона Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН

**Фитуни Л.Л.**, д.э.н., профессор, член-корреспондент РАН, заведующий Центром глобальных и стратегических исследований, заместитель директора по научной работе Института Африки РАН

**Харитоновна Е.М.**, к.полит.н., старший научный сотрудник отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

**Цапенко И.П.**, д.э.н., заведующий сектором социально-экономического развития и миграционных процессов отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН

**Шаклеина Т.А.**, д.полит.н., профессор, заведующая кафедрой прикладного анализа международных проблем Факультета международных отношений МГИМО МИД России

**CHAIRMAN:**

**Feodor Voitolovsky**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Director of IMEMO (Russia)

**MEMBERS:**

**Nadezhda Arbatova**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Department of European Political Studies, IMEMO

**Sergey Afontsev**, Doct. Sci. (Econ.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of RAS, Head of the Department of Economic Theory, Deputy Director, IMEMO

**Vladimir Varnavskiy**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Sector of Structural Policy and Competitiveness, Center of Industrial and Investment Studies, IMEMO

**Viktoriya Zhuravleva**, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Center of North American Studies, IMEMO

**Irina Zvyagelskaya**, Doct. Sci. (Hist.), Head of the Center of the Middle East Studies, IMEMO

**Stanislav Zhukov**, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Center of Energy Research, Deputy Director, IMEMO

**Irina Kobrinskaya**, Cand. Sci. (Hist.), Head of the Center of Situational Analysis, IMEMO

**Alexander Lomanov**, Doct. Sci. (Hist.), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Deputy Director, IMEMO

**Inna Miroshnichenko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, Head of the Department of Public Policy and Public Administration, Kuban State University

**Mikhail Portnoy**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Department of External Economic Studies of the Institute for the U.S. and Canadian Studies, RAS (ISCRAN)

**Irina Prokhorenko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems, IMEMO

**Andrey Ryabov**, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, Head of the Group of the Study of Problems of Political Development, Center for Comparative Socio-Economic and Political Studies, IMEMO, Editor-in-Chief of the Journal "The World Economy and International Relations" of the Russian Academy of Science

**Irina Semenenko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Center of Comparative Socio-Economic and Political Studies, Deputy Director, IMEMO

**Eduard Solovyev**, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Center of post-Soviet Studies, Head of the Sector for Political Theory, IMEMO

**Alexander Fedorovskiy**, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Group of the Asia-Pacific Region Problems, Center of Asia Pacific Studies, IMEMO

**Leonid Fituni**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Centre of Global and Strategic Studies, Deputy Director of the Institute for African Studies, RAS

**Elena Kharitonova**, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Department of International Political Problems, IMEMO

**Irina Tsapenko**, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Sector of Social and Economic Development and Migration Processes Studies, Department of Complex Socio-Economic Research, IMEMO

**Tatiana Shakleina**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Professor, Head of the Department of Applied International Analysis, School of International Relations, MGIMO

**Арбатов А.Г.**, д.и.н., академик РАН, руководитель Центра международной безопасности ИМЭМО РАН (Россия)

**Барановский В.Г.**, д.и.н., профессор, академик РАН, руководитель научного направления Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН (Россия)

**Громыко А.А.**, д.полит.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, директор Института Европы РАН (Россия)

**Дынкин А.А.**, д.э.н., профессор, академик РАН, президент ИМЭМО РАН (Россия)

**Иванова Н.И.**, д.э.н., профессор, академик РАН, руководитель научного направления Отдела науки и инноваций ИМЭМО РАН (Россия)

**Королев И.С.**, д.э.н., профессор, член-корреспондент РАН, советник РАН

**Михеев В.В.**, д.э.н., академик РАН, руководитель научного направления Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН (Россия)

**Наумкин В.В.**, д.и.н., профессор, академик РАН, научный руководитель Института востоковедения РАН (Россия)

**Рогов С.М.**, д.и.н., профессор, академик РАН, научный руководитель Института США и Канады РАН (Россия)

**Сюэтун Янь**, Ph.D (Polit. Sci.), директор Института международных отношений Университета Цинхуа (Китай)

**Alexey Arbatov**, Doct. Sci. (Hist.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of the Center of International Security, IMEMO (Russia)

**Vladimir Baranovsky**, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Center of Situational Analysis, IMEMO (Russia)

**Alexey Gromyko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Director of the Institute of Europe, RAS (Russia)

**Alexander Dynkin**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, President of IMEMO (Russia)

**Natalya Ivanova**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Department of Science and Innovation, IMEMO (Russia)

**Ivan Korolev**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Counselor of RAS

**Vasily Mikheev**, Doct. Sci. (Econ.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Center of Asia Pacific Studies, IMEMO (Russia)

**Vitaly Naumkin**, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Institute of Oriental Studies, RAS (Russia)

**Sergey Rogov**, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Institute of the U.S. and Canadian Studies, RAS (ISCRAN) (Russia)

**Yan Xuetong**, Ph.D (Polit. Sci.), Dean of the Institute of International Relations, Qinghua University (China)

**К ЧИТАТЕЛЯМ**

Представляем номер ..... 10

**ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ****Базовый доход как ответ на новые экономические вызовы***Квашнин Ю.Д.* ..... 13**ТРЕНДЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ****Новый социальный ландшафт эпохи цифровизации: уроки пандемии***Разумова Т.О., Садовая Е.С., Чубарова Т.В.* ..... 24**Международный рынок фриланса: перспективы развития***Сауткина В.А.* ..... 35**Доступ малых и средних предприятий к финансированию:****новые возможности***Урумов Т.Р.* ..... 44**Образование в условиях пандемии:****возможности и ограничения цифрового обучения***Зенков А.Р.* ..... 51**Многосторонний ответ Канады на вызовы пандемии COVID-19***Солянова М.В.* ..... 65**ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ****Роль НПО в поисково-спасательных операциях в условиях миграционного кризиса Европейского союза***Столярова У.А.* ..... 77

**TO READERS**

**Presenting the Issue** ..... 10

**THEORY AND METHODOLOGY**

**Basic Income as a Response to New Economic Challenges**  
*Kvashnin Y.D.* .....13

**DEVELOPMENT TRENDS AND RISKS**

**The New Social Landscape of the Digital Age: Lessons from the Pandemic**  
*Razumova T.O., Sadovaya E.S., Chubarova T.V.* .....24

**International Freelance Market: Prospects for Development**  
*Sautkina V.A.* .....35

**Access to Finance for Small-and Medium-Sized Enterprises in Modern Reality**  
*Urumov T.R.* .....44

**Education During a Pandemic: Prospects and Challenges of Digital Learning**  
*Zenkov A.R.* .....51

**Canada’s Multi-Pronged Response to the Covid-19 Outbreak**  
*Solyanova M.V.* .....65

**REGIONAL INTEGRATION STUDIES**

**The Role of NGOs in Search and Rescue Operations in the Context of the European Union Migration Crisis**  
*Stoliarova U.A.* .....77

## ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Дорогие читатели!

Представляем вашему вниманию третий в 2020 г. выпуск нашего журнала. Он посвящен теоретическим проблемам социальных наук, проблематике страновых, региональных и глобальных трендов и рисков развития с учетом последствий пандемии COVID-19, меняющим современного мира в экономическом, социальном, культурном и политическом отношении, прежде всего цифровизации экономики и общества, а также вопросам европейской интеграции, в частности, месту и роли неправительственных организаций в деятельности Европейского союза, их субъектности в поисках ответа на исключительно важный для европейского интеграционного проекта миграционный вызов.

В выпуске журнала три рубрики. В первой, **“Теория и методология”**, – статья к.и.н., руководителя Центра европейских исследований ИМЭМО РАН Юрия Дмитриевича Квашнина **“Базовый доход как ответ на новые экономические вызовы”**. О теоретической важности и практической, в первую очередь социальной, а потом уж экономической, значимости научной проблемы базового дохода говорит тот факт, что статья была подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00416 **“Концепция безусловного основного дохода и перспективы ее реализации в условиях новых социальных и технологических вызовов”**.

Исследование посвящено анализу современных дискуссий о базовом доходе и оценке перспектив его имплементации. Автор рассматривает два обстоятельства, которые объясняют рост интереса к безусловным денежным выплатам в 2020 г. Первое из них – избирательная кампания Э. Яна, участника праймериз Демократической партии США, выступавшего за введение **“дивиденда свободы”** для всех американцев независимо от уровня доходов и трудового статуса. Второе – вызванная пандемией COVID-19 глобальная рецессия, которая потребовала от национальных правительств оперативного реагирования на новые социальные и экономические вызовы. С точки зрения автора, вероятность введения базового дохода в развитых странах по-прежнему довольно низка: предпочтение будет отдано традиционным мерам поддержки безработных и других уязвимых слоев населения. В то же время текущий кризис актуализирует вопрос об эффективности существующих систем социальной защиты и укрепляет позиции политических сил, предлагающих новые подходы к их реформированию.

Рубрику **“Тренды и риски развития”** открывает блок из четырех статей, в фокусе которых феномен и практики цифровизации.

В статье **“Новый социальный ландшафт эпохи цифровизации: уроки пандемии”** выявлены и проанализированы направления и последствия трансформации социальной сферы (здравоохранения и образования) и сферы труда под влиянием цифровизации. Ее авторы – д.э.н., проф., заведующий кафедрой экономики труда и персонала экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова Татьяна Олеговна Разумова, к.э.н., доцент, заведующий отделом комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН Елена Сергеевна Садовая, д.э.н., проф., руководитель Центра экономической теории социального сектора Института экономики РАН Татьяна Владимировна Чубарова.

Показана неоднозначная роль современных технологий, все более широкое и повсеместное развитие и применение которых ведет не просто к изменению базиса современной экономики, но к переформатированию парадигмы современного мироустройства. Пандемия COVID-19 ускорила существовавшие в развитии социальной сферы тенденции, проявила сформировавшиеся на протяжении последних десятилетий социальные дисбалансы, оказалась, по словам авторов, небывалым вызовом для социальной сферы всех без исключения государств, заставляющим по-новому взглянуть на развитие здравоохранения, образования, социальную политику. Авторы ставят научную

проблему широко, в контексте концепции “ответственного развития”, многостороннего сотрудничества и глобального управления.

Продолжает рубрику статья к.и.н., ведущего научного сотрудника сектора социальной политики и рынка труда отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН Веры Алексеевны Сауткиной “Международный рынок фриланса: перспективы развития”. Считается, что цифровизация практически всех видов деятельности ведет к формированию нового уклада общественных отношений, изменению характера труда и появлению новых форм занятости. Сауткина В.А. изучает и выявляет основные параметры трансграничного рынка виртуальной занятости – международного фриланса, дает оценку и прогноз тенденциям в этой сфере. Автор делает вывод о том, что развитие данного сегмента мирового рынка труда обладает потенциалом для долгосрочного роста (растет информированность о наличии специалистов в разных странах, усиливается конкуренция среди как нанимателей, так и самих специалистов) и в силах способствовать преодолению барьеров экономического прогресса ранее неперспективных регионов. В то же время отсутствие норм, регулирующих данный вид трудовых отношений, ставит работников в жесткую зависимость от колебаний рынка, ограничивает их доступ к здравоохранению и другим социальным благам.

Проблематика цифровизации рассматривается и в статье к.полит.н., научного сотрудника сектора социальной политики и рынка труда отдела комплексных социально-экономических исследований Центра социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН Алексея Рудольфовича Зенкова “Образование в условиях пандемии: возможности и ограничения цифрового обучения”. В фокусе исследования – тенденции влияния пандемии *COVID-19* на системы образования в мире. Выявляя сходства и различия в выборе руководителями образования средств и методов обучения, обеспечивающих работу образовательных учреждений в странах мира, автор дает оценку тому, как цифровые технологии помогают учащимся продолжать обучение даже в условиях серьезных социальных потрясений. В то же время он справедливо подчеркивает неоднозначность цифровизации как вектора развития образования: новые технологии не только не способствуют разрешению “застарелых” проблем отрасли, но и провоцируют появление новых вызовов в этой сфере.

Статья к.э.н., научного сотрудника сектора международных валютно-финансовых отношений отдела глобальных экономических проблем и внешнеэкономической политики ИМЭМО РАН Тимура Руслановича Урумова “Доступ малых и средних предприятий к финансированию: новые возможности ” также рассматривает вызов цифровизации, однако с точки зрения новых возможностей, которые открывают внедрение и широкое использование цифровых финансовых продуктов и услуг, для обеспечения доступа малых и средних предприятий к жизненно необходимым им финансовым ресурсам. В условиях пандемии *COVID-19* в кризисной ситуации оказался именно малый и средний бизнес, в 2020 г. резко обострилась и без того ключевая для такого рода предприятий проблема доступа к финансированию. Автор ставит научную проблему и предлагает свое видение того, как современные информационные технологии и инновационные бизнес-модели позволяют увеличить доступность финансовых услуг для МСП, что крайне необходимо как для их собственного выживания, так и для восстановления экономической активности в целом.

Завершает рубрику статья к.полит.н., научного сотрудника сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН Марии Викторовны Соляновой “Многосторонний ответ Канады на вызовы пандемии *COVID-19*”. Исследование мероприятий федерального правительства Канады по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями продолжает серию публикаций в нашем журнале по тематике борьбы с пандемией на страновом уровне (см. статью к.полит.н., научного сотрудника сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований Александры Романовны Борисовой «Новые “симптомы” системного кризиса в США через призму борьбы с *COVID-19*» во втором выпуске журнала за 2020 г.). Несмотря на потенциал экономики, сильные демократические

институты, достаточную эффективность управления на федеральном, провинциальном и территориальном уровнях, пандемия в Канаде стала угрозой не только жизни людей, но и экономической, и политической системам. Автор рассматривает разновекторную направленность ответа Канады на пандемию COVID-19 и то, насколько политически эффективными оказались принятые федеральным правительством решения.

В рубрике *“Интеграционные исследования”* – статья начинающего исследователя, студентки факультета мировой политики, кафедры международных организаций и мировых политических процессов МГУ им. М.В. Ломоносова Столяровой Ульяны Андреевны “Роль НПО в поисково-спасательных операциях в условиях миграционного кризиса Европейского союза”. Известна роль неправительственных организаций в решении различных проблем в Европейском союзе, также их деятельность в ЕС по вопросам миграции, в частности, интеграции мигрантов в принимающее общество. Однако в фокусе внимания автора – неизвестный многим аспект работы НПО, их вклад в организацию и проведение поисково-спасательных операций в Средиземном море в период миграционного кризиса в ЕС 2015 г. и в последующие годы, анализ проблем и вызовов, с которыми столкнулись НПО при проведении самостоятельных поисково-спасательных операций на главном из маршрутов, той критике, которая была обращена на действия неправительственных организаций по спасению жизней людей на опасных путях переправки мигрантов из Африки в ЕС по Средиземному морю.

*Прохоренко И.Л.*  
главный редактор журнала

## БАЗОВЫЙ ДОХОД КАК ОТВЕТ НА НОВЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ

© КВАШНИН Ю.Д., 2020

КВАШНИН Юрий Дмитриевич, кандидат исторических наук, руководитель Центра европейских исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 ([ykvashnin@gmail.com](mailto:ykvashnin@gmail.com)), ORCID: 0000-0003-2042-7215.

Статья подготовлена в ИМЭМО РАН при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00416 "Концепция безусловного основного дохода и перспективы ее реализации в условиях новых социальных и технологических вызовов".

---

Квашнин Ю.Д. Базовый доход как ответ на новые экономические вызовы. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 3, сс. 13-23. DOI: 10.20542/afj-2020-3-13-23

---

DOI: 10.20542/afj-2020-3-13-23

УДК: 330.564.2

Статья поступила в редакцию 07.07.2020.

Статья посвящена анализу современных дискуссий о базовом доходе и оценке перспектив его имплементации. В 2020 г. рост интереса к безусловным денежным выплатам связан с двумя обстоятельствами. Первое из них – избирательная кампания Э. Яна, участника праймериз Демократической партии США, выступавшего за введение "дивиденда свободы" для всех американцев независимо от уровня доходов и трудового статуса. Второе – вызванная пандемией COVID-19 глобальная рецессия, которая потребовала от национальных правительств оперативного реагирования на новые социальные и экономические вызовы. С точки зрения автора, вероятность введения базового дохода в развитых странах по-прежнему довольно низка: предпочтение будет отдано традиционным мерам поддержки безработных и других уязвимых слоев населения. В то же время текущий кризис актуализирует вопрос об эффективности существующих систем социальной защиты и укрепляет позиции политических сил, предлагающих новые подходы к их реформированию.

**Ключевые слова:** базовый доход, "дивиденд свободы", "вертолетные деньги", глобальная рецессия, пандемия COVID-19.

Концепция безусловного базового дохода (ББД) предполагает полную или частичную замену существующих форм социального обеспечения регулярными и равными денежными выплатами всем членам определенного социума без каких-либо предварительных условий. В последние годы она вошла в число активно обсуждаемых проектов общественного переустройства.

### БАЗОВЫЙ ДОХОД: ПОЧЕМУ ИМЕННО СЕЙЧАС?

Своими корнями концепция ББД уходит в общественную мысль позднего Просвещения. Англо-американский мыслитель Т. Пейн, которого часто называют автором идеи, утверждал, что, поскольку земля изначально являлась общей собственностью всего человеческого рода, каждый имеет право на часть доходов от ее эксплуатации [1]. Введение базового дохода

(или, в терминологии того времени – “компенсации за потерю естественного наследства”) рассматривалось им как восстановление свободы и справедливости.

Доводы в пользу ББД, выдвигаемые в духе доктрины естественного права, встречаются и во многих современных работах. В частности, по мнению основателя Всемирной сети базового дохода, бельгийского политического философа Ф. Ван Парейса, декларируемая современным капиталистическим государством свобода мало что значит, если у человека нет минимума средств для того, чтобы реализовать свое представление о хорошей жизни [2, pp. 20-21]. ББД призван дать гражданам возможность самим определять свои приоритеты (работа, повышение квалификации, ведение домашнего хозяйства). В некоторых гендерных исследованиях обосновывается, что ББД позволит ликвидировать бедность среди женщин и снизить их зависимость от мужчин, все еще занимающих привилегированное положение на рынке труда [3].

Впоследствии на первый план вышли соображения социально-экономического характера: базовый доход все чаще стал позиционироваться как альтернатива социальному государству, неспособному справиться с возложенными на него задачами. Так, в период мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. и посткризисного восстановления государство всеобщего благосостояния оказалось между двух огней. Справа его критиковали за неэффективность расходов на социальные программы, засилье бюрократии и высокую коррупциозность [4]. Слева – за неспособность адекватно реагировать на социальные вызовы, такие как высокий уровень безработицы, прекаризация населения и рост бедности среди трудящихся (*in work-poverty*) [5, pp. 55-94].

В 2010-е годы распространение получил “алармистский подход” [6, сс. 21-26]. Он основан на опасении, что следствием автоматизации значительной части производственных процессов в рамках четвертой промышленной революции (“революции роботов”) станет невостребованность ряда существующих профессий, рост технологической безработицы [7, сс. 66-85], социального неравенства и пр. Базовый доход предлагается как ответ на данный вызов.

Интерес к концепции вырос на фоне текущей социально-экономической неопределенности, когда перечисленные выше проблемы проявляются особенно отчетливо, а общество все активнее предъявляет запрос на перемены. При этом полноценного опыта перехода к базовому доходу до сих пор нет. Все пилотные программы (в общей сложности более 40) либо не удовлетворяли пяти критериям базового дохода (периодичность, индивидуальность, универсальность, безусловность и денежный характер выплат), либо, как в Иране и Монголии, были слишком незначительны, чтобы обеспечить хотя бы минимальный уровень жизни получателей.

По сути пока невозможно полностью просчитать последствия введения ББД, проводятся лишь мысленные эксперименты, оцениваются гипотетические положительные и отрицательные эффекты. Провал референдума о его введении в Швейцарии [8], досрочное прекращение эксперимента с ежемесячными фиксированными выплатами в пользу безработных в Финляндии [9], отмена аналогичной программы для малообеспеченных жителей в канадской провинции Онтарио – все это, казалось бы, указывает, что для имплементации концепции нет ни достаточных экономических предпосылок, ни общественно-политического консенсуса.

Авторы недавнего доклада Всемирного банка “Исследование универсального базового дохода” на основании анализа продолжающихся дискуссий и пилотных проектов пришли к выводу, что базовый доход позволит существенно упростить систему социального обеспечения, но при этом спровоцирует появление новых проблем, в том числе социальных<sup>1</sup>. Кроме того, в докладе указано, что практический опыт реализации концепции скуден, а главные препятствия связаны с финансированием и политико-идеологическими факторами (инерционностью общественного мышления, негативным восприятием основными политическими партиями и пр.) [10, pp. 1-16].

<sup>1</sup> В частности, высоки опасения, что для выплаты базового дохода всем гражданам государство будет вынуждено отменить ряд таргетированных социальных программ, из-за чего некоторые уязвимые категории населения де-факто будут получать меньший доход, чем сейчас.

Однако в конце 2019 – первой половине 2020 г. базовый доход вновь оказался в центре внимания. Катализатором послужили два события. Первое – избирательная кампания в США, во время которой центральное место (особенно на этапе демократических праймериз) заняли социальные вопросы. Второе – пандемия коронавируса, которая поставила вопрос о поиске новых мер поддержания доходов населения и стимулирования экономической активности.

### “ДИВИДЕНД СВОБОДЫ”

Предвыборная повестка американского предпринимателя, филантропа и основателя некоммерческой организации *Venture for America*<sup>2</sup> Э. Яна, который заявил о своих президентских амбициях в ноябре 2017 г., включала три основных пункта – введение базового дохода (“дивиденда свободы”), реформирование системы здравоохранения и переход к человекоцентричному капитализму. Именно первый из них привлек к кампании Э. Яна внимание СМИ, сделал ее ярким (хотя и не повлиявшим на конечный результат) эпизодом внутрипартийных выборов Демократической партии.

Под “дивидендом свободы” Э. Ян и его сторонники понимают ежемесячные выплаты в размере 1 тыс. долл., адресованные всем американским гражданам в возрасте 18 лет и старше. Они должны стать периодическими (раз в месяц); индивидуальными, то есть предоставляться отдельным людям, а не домохозяйствам; универсальными и равными для всех; выплачиваться в денежной форме, а не в виде ваучеров на приобретение каких-то товаров или услуг; выдаваться без всяких условий даже тем, кто не имеет работы и не желает ее искать. Такая схема полностью соответствует классическому определению ББД [11].

Э. Ян приводит доводы, рассчитанные на избирателей, занимающих различное положение на рынке труда и придерживающихся противоположных идейно-политических взглядов, настаивая на том, что от базового дохода выиграет все американское общество. С одной стороны, ББД позволит наемным работникам сказать “нет” занижению заработной платы и эффективнее добиваться от работодателей надлежащих условий труда. С другой стороны, прямые платежи помогут сократить расходы на бюрократию в области социального обеспечения, послужат развитию предпринимательства (наличие гарантированного дохода снизит риски, сопряженные с открытием бизнеса), а также повысят производительность труда работников, которые смогут заниматься теми видами деятельности, которые им действительно интересны. Кроме того, “дивиденд свободы”, как предполагается, положительно повлияет на физическое и психическое здоровье получателей, улучшит межличностные отношения (позволив части граждан уделять больше времени помощи близким, снизив уровень домашнего насилия и т.п.). Финансирование “дивиденда свободы” (ориентировочно 3 трлн долл. в год) предполагалось из четырех источников. Первый – перераспределение текущих расходов. Базовый доход должен выплачиваться не в дополнение, а вместо прежних видов социальной помощи – социальных пособий, пособий по инвалидности, продуктовых талонов и пр., которые ежегодно обходятся американской казне в 500–600 млрд долл. Также планировалось сэкономить 100–200 млрд за счет сокращения затрат на пеницитарную систему<sup>3</sup>. Второй – введение налога на добавленную стоимость (НДС). США остаются одной из немногих стран, где вместо него используется налог с продаж, размер которого варьируется в зависимости от штата. По расчетам, 10%-ный НДС увеличит поступления в федеральный бюджет на 800 млрд долл. При этом подчеркивается, что в будущем Соединенным Штатам неизбежно придется ввести НДС, поскольку роботизация объективно ведет к сокращению базы прямого налогообложения. Третий – доходы, обусловленные предполагаемым ростом американской экономики после введения “дивиденда свободы” (ориентировочно 800–900 млрд долл., или около 4% ВВП США). Наконец, четвертый источник – увеличение налоговой нагрузки на наиболее обеспеченные слои населения (введение налога на финансовые операции и повышение налога на прирост капитала) и экологические налоги [12].

<sup>2</sup> Деятельность организации направлена на развитие стартапов и создание рабочих мест в городах со сложной экономической обстановкой (Детройт, Балтимор, Новый Орлеан и пр.).

<sup>3</sup> Согласно логике Э. Яна, решение проблемы бедности при помощи “дивиденда свободы” приведет к снижению преступности и, как следствие, числа заключенных.

Предложения Э. Яна вызвали негативную реакцию со стороны ряда экспертов, справедливо указавших на многочисленные нестыковки в его расчетах. Дело в том, что основные данные были взяты им из опубликованного в 2017 г. исследования Института Рузвельта “Моделирование макроэкономических последствий безусловного основного дохода” [13], авторы которого утверждали, что базовый доход в размере 1 тыс. долл. в месяц в восьмилетней перспективе даст существенную (на 12–13%) прибавку к росту ВВП США. Построенная ими математическая модель исходила из набора спорных допущений.

Первое из них состояло в том, что США по-прежнему сталкиваются с заниженным потребительским спросом, который нуждается в дополнительном стимулировании [14]. В конце 2000-х – первой половине 2010-х годов такая проблема имела место, однако насколько она актуальна на исходе второго десятилетия XXI в., когда безработица оказалась на самом низком за 50 лет уровне, вызывает большие вопросы. Второе допущение – что базовый доход не снижает стимула к труду – имеет зыбкую доказательную базу, поскольку уже реализуемые в США эксперименты с базовым доходом крайне ограничены. Так, выплаты из Постоянного фонда Аляски зависят от нефтяных доходов штата и редко составляют более 2 тыс. долл. на его жителя в год, то есть слишком малы, чтобы влиять на решения людей в плане трудоустройства. Другой эксперимент – с выплатами индейцам чероки равных дивидендов от 4 тыс. до 6 тыс. долл. в год с прибыли казино, расположенных на территории резерваций, – действительно не выявил негативного воздействия безусловного основного дохода на занятость, однако в силу малой выборки этот вывод вряд ли можно экстраполировать на все население страны.

Еще большие сомнения вызывает третье допущение, что рост общей налоговой нагрузки не отразится на расходах домохозяйств. Очевидно, что граждане с низким уровнем доходов смогут за счет “дивиденда свободы” увеличить свое потребление, однако наиболее состоятельные американцы из-за возросших налогов будут вынуждены отказаться от части расходов (кроме того, нельзя исключать снижения их мотивации к более высокому заработку).

Таким образом, заверения Э. Яна, будто значительную часть “дивиденда свободы” удастся профинансировать благодаря экономическому росту, обусловленному его введением, а повышение налогов никак не повлияет на макроэкономические показатели, выглядят малоубедительно. Не меньше вопросов вызвали его алармистские высказывания о будущей технологической безработице в качестве главного довода в пользу базового дохода. Ян часто ссылаясь на доклад компании *McKinsey* о трансформации структуры занятости, согласно которому к 2030 г. треть американцев может лишиться прежней работы из-за автоматизации производства. Правда, при этом также утверждалось, что это может быть компенсировано появлением новых вакансий, причем в случае принятия государством и бизнесом своевременных мер по развитию образования и профессиональной переподготовки ситуация с занятостью даже улучшится по сравнению с 2017 г. [15, p. 127]

Результаты участия Э. Яна в избирательной гонке можно оценивать двояко. С одной стороны, даже с учетом жесткой конкуренции на демократических праймериз (очевидно, что у Э. Яна не было ни известности, ни финансовых ресурсов для того, чтобы войти в число лидеров и тем более победителей), он выступил ниже своих возможностей. Связано это было с односторонностью его избирательной кампании, отсутствием артикулированной позиции по другим важным для американского общества вопросам, недостаточной проработкой проблемы финансирования “дивиденда свободы”. Кроме того, в условиях экономического роста и высокой занятости на исходе 2019 г. заявления о грядущей технологической безработице казались неактуальными.

С другой стороны, Э. Ян внес существенный вклад в популяризацию идеи БДД в США, которая до этого находилась на периферии общественного внимания. Более того, интерес к ней продолжил расти и после завершения праймериз, достигнув небывалого уровня весной 2020 г., когда на фоне пандемии коронавируса в социальных сетях появились тысячи сообщений под хештегом “Эндрю Ян был прав”.

По поводу базового дохода так или иначе пришлось высказаться всем участникам внутрипартийных выборов. Дж. Байден, в ноябре 2020 г. избранный президентом США, заявил следующее: “Американцы всегда определяли себя через то, что они делают и как

они обеспечивают свои семьи. Идея безусловного основного дохода не учитывает того, что работа – это больше, чем зарплата. Речь идет о достоинстве человека и его месте в обществе... Американцы хотят хорошую работу и постоянную зарплату, а не правительственный чек или утешительный приз за то, что они не смогли осуществить американскую мечту". Б. Сандерс признал, что проблема негативного влияния автоматизации на занятость существует, но бороться с ней он предложил созданием новых рабочих мест при активном содействии государства. Э. Уоррен, в свою очередь, согласилась, что базовый доход может стать одним из вариантов реформирования социальной системы, однако в современных реалиях есть более неотложные задачи – повышение уровня зарплат, усиление роли профсоюзов, помощь самым бедным семьям и пр. [16]

### **ЭКСТРЕННЫЙ БАЗОВЫЙ ДОХОД В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: PRO ET CONTRA**

Первые предложения использовать безусловные денежные выплаты для борьбы с негативными последствиями пандемии (экстренный базовый доход) появились уже в марте 2020 г., когда из-за режима самоизоляции были закрыты целые сектора экономики, а перед правительствами встала задача разработки новых мер социальной поддержки населения. В отличие от классического ББД, экстренный базовый доход предлагалось выплачивать в течение ограниченного периода времени – до тех пор, пока экономика не начнет стабилизироваться.

По сравнению с другими видами прямых безвозмездных выплат потребителям ("вертолетных денег"), экстренный базовый доход имеет несколько преимуществ. Первое и главное состоит в том, что благодаря его универсальному характеру на деньги могут рассчитывать все граждане, включая тех, кто по тем или иным причинам полностью либо частично исключен из действующих систем социальной защиты (самозанятые, занятые в теневом секторе, прекариат, домохозяйки и пр.). Особенно это важно для стран с высокой долей населения, проживающего за чертой бедности, и низким уровнем сбережений домохозяйств.

Второе преимущество: в организационном плане гораздо проще напрямую перечислять равные для всех суммы, нежели выдавать индивидуальные пособия, требующие предоставления целого ряда сопроводительных документов, что весьма непросто в условиях самоизоляции. Третье, о котором пишет известный ученый и популяризатор концепции Г. Стэндинг, заключается в том, что базовый доход позволяет сократить финансовую поддержку бизнеса, которая, с его точки зрения, неадекватна, поскольку препятствует очищению рынка от убыточных фирм ("компаний-зомби") и появлению на их месте эффективно работающих предприятий. Согласно этой логике, временный всплеск безработицы (при условии выплаты базового дохода) – это меньшее зло, чем консервация "неустойчивой докоронавирусной структуры экономики" [17] ради сохранения занятости.

Аргументов против экстренного базового дохода, однако, также немало. Многие приверженцы левых взглядов считают, что главный его недостаток – это универсальность, нацеленность на поддержку не только малоимущих, но и обеспеченных слоев общества, которые в ней не нуждаются. В связи с этим предлагается помогать лишь тем, чей доход не выше определенной планки, а за счет экономии на высокооплачиваемых гражданах выдавать более щедрые пособия остальным.

Другой аргумент, особенно актуальный для развивающихся экономик, – нехватка у государства финансовых средств (и невозможность проводить заимствования под низкий процент) для осуществления безусловных денежных выплат даже на протяжении тех нескольких месяцев, на которые приходится пик эпидемии. В связи с этим предпочтение отдается помощи самым уязвимым группам населения. Однако наиболее весомый и при этом реже всего озвучиваемый довод состоит в том, что экстренный базовый доход с политической точки зрения легче ввести, чем отменить. Слишком высок риск того, что регулярные денежные перечисления могут быть восприняты населением как норма, а отказ от них – как нарушение социального контракта. Именно поэтому в большинстве стран, даже тех, где имеются достаточные финансовые ресурсы, программы помощи не распространяются на все население и носят адресный характер.

В странах Запада безусловные денежные выплаты, несмотря на бурные дискуссии в экспертном сообществе, так и не были использованы. Основными направлениями раздачи “вертолетных денег” стали государственное субсидирование зарплат во время карантина, финансовая помощь гражданам, потерявшим работу или столкнувшимся с резким сокращением доходов, предоставление грантов на покупку недвижимости и пр. Размах этих мер оказался беспрецедентным; многие из них охватывают значительную часть населения, осуществляются в максимально сжатые сроки и не требуют сложной процедуры подачи документов. Самый известный пример – выплаты в США в размере 1.2 тыс. долл. на совершеннолетних американцев, заработавших в предыдущем году менее 75 тыс. долл. (за каждый доллар сверх этой суммы выплаты сокращаются на 0.5 долл.), и 500 долл. на детей. По данным на конец июня 2020 г., бенефициарами программы стали 159 млн жителей страны, то есть почти половина населения [18].

По мнению ряда американских политиков, однако, помощь в связи с пандемией должна быть распространена на все население, а ее привязка к уровню доходов – ошибка. Некоторые идут еще дальше, заявляя, что вместо единовременных выплат надо ввести регулярные, по крайней мере, на период действия эпидемиологических ограничений. Так, сенатор от Республиканской партии М. Ромни предложил выслать каждому совершеннолетнему американцу чек на 1 тыс. долл., а член Палаты представителей Конгресса США от Гавайев Т. Габбард, представляющая Демократическую партию, по сути повторила идею Э. Яна, но с поправкой, что выплаты следует прекратить после завершения эпидемии [19].

В Соединенном Королевстве в апреле 2020 г. 110 членов обеих палат парламента от семи оппозиционных партий направили канцлеру казначейства Р. Сунаку открытое письмо с призывом ввести безусловный основной доход для преодоления коронавирусного кризиса. В письме утверждалось, что действующие схемы сохранения занятости в долгосрочной перспективе нежизнеспособны, и страна нуждается в регулярных выплатах всем британцам в объеме, достаточном для того, чтобы защитить их от новых экономических вызовов [20].

В ряде стран, в частности США, Великобритании, Канаде, Германии, были предприняты попытки (пока безрезультатные) добиться введения экстренного базового дохода при помощи онлайн-петиций в органы государственной власти. Инициаторами стали гражданские группы, оппозиционные политики и представители экспертного сообщества.

В России наибольшую известность получила инициатива главы Фонда борьбы с коррупцией А. Навального “5 шагов: как поддержать граждан России и ее экономику”, в которую было включено требование единовременно выплатить по 20 тыс. руб. каждому совершеннолетнему гражданину страны, по 10 тыс. руб. — каждому ребенку в первый месяц карантина и по 10 тыс. руб. как взрослым, так и детям в последующие два месяца [21]. Несмотря на довольно широкий резонанс (под петицией поставили свои подписи порядка 350 тыс. россиян), инициатива вызвала обоснованную критику. Главные соображения “против” – неподъемные расходы на ее реализацию (примерно 5.5 трлн руб., то есть почти половина средств Фонда национального благосостояния России) и наличие других, менее дорогостоящих вариантов. Например, можно ограничиться раздачей равных сумм денег всем гражданам, кроме работников бюджетной сферы и госкомпаний, доходы которых меньше всего сократились в результате карантина, или пойти по пути выплат, адресованных отдельным категориям населения (безработным, гражданам предпенсионного возраста, семьям с детьми <sup>4</sup>).

## БЕЗУСЛОВНЫЕ ВЫПЛАТЫ В ВОСТОЧНОАЗИАТСКИХ СТРАНАХ

Если в западных странах идея универсальных и безусловных денежных выплат в условиях пандемии была отвергнута, то в ряде восточноазиатских стран она получила практическую реализацию, хотя и в ограниченном масштабе. В Японии 16 апреля 2020 г. одновременно с введением чрезвычайного положения было объявлено о предоставлении всем жителям страны, числящимся в Основном списке резидентов (включая иностранцев), единовременной

<sup>4</sup> К примеру, выплаты по 10 тыс. руб. на каждого ребенка в возрасте до 16 лет в России были осуществлены согласно указу Президента РФ – в июне и в июле 2020 г.

выплаты в размере 100 тыс. иен (926 долл.). Для Японии такая практика не нова. Схожая схема была применена во время кризиса 2009 г., правда, выплаты были существенно ниже – всего 12 тыс. иен лицам трудоспособного возраста и 20 тыс. иен детям и пенсионерам. Для получения пособия глава домохозяйства должен заполнить специальную форму с указанием всех членов семьи и банковских реквизитов и отправить ее в муниципальное правительство.

Первоначально японское правительство планировало поддержать только те семьи, которые столкнулись со снижением доходов в условиях режима самоизоляции. Но в итоге выбор был сделан в пользу безусловной финансовой помощи как более безопасной (не надо подвергать риску свое здоровье, собирая бумаги, подтверждающие затруднительное материальное положение), справедливой и способствующей национальному единству. При этом для японцев, которые не считают себя нуждающимися, была предусмотрена возможность отказаться от получения денег, поставив галочку в соответствующей графе формы заявления. В связи с этим многие японские политики публично заявили, что ради экономии бюджетных средств не будут получать выплаты [22].

Японская инициатива соответствует идее экстренного базового дохода лишь отчасти. Помощь носит разовый характер, а не растянута на весь период кризиса. Кроме того, реципиентами являются не люди, а домохозяйства, что ущемляет индивидуальные права граждан. В связи с этим правительство столкнулось с жесткой критикой и было вынуждено принять поправку, согласно которой жертвы домашнего насилия могут отправлять заявку напрямую [23].

В Южной Корее также обсуждались два варианта поддержки населения – адресная помощь (которая, впрочем, должна была охватить 70% домохозяйств) и безусловные денежные выплаты. В итоге выбор был сделан в пользу второго варианта: как заявил президент страны Мун Чжэ Ин, “все граждане заслуживают вознаграждения за их страдания и участие в профилактических мероприятиях” [24].

Корейский подход имеет свою специфику. Первая и главная – зависимость помощи от размера домохозяйства. Так, домохозяйства из четырех человек получили 1 млн вон (820 долл. или 205 долл. на человека), из трех человек – 800 тыс. вон, из двух человек – 600 тыс. вон, из одного человека – 400 тыс. вон. Таким образом, в наиболее выигрышном положении оказались люди, не имеющие семей, но даже им были выделены втрое меньшие суммы, чем в Японии<sup>5</sup>. Во-вторых, схема не была распространена на большинство проживающих в стране иностранцев; исключением стали те, кто состоит в браке с гражданами Республики Корея. В-третьих, южнокорейские власти предусмотрели несколько вариантов перечисления средств на усмотрение граждан – переводы на банковский счет, бонусные баллы на кредитные и дебетовые карты, региональные подарочные сертификаты и предоплаченные банковские карты.

Идея использования безусловных денежных выплат для поддержки граждан в Южной Корее уже давно привлекает к себе интерес как со стороны общества, так и со стороны ведущих политических партий. В частности, под руководством Ли Джэмёна в период, когда он являлся мэром г. Соннама, был проведен локальный эксперимент по выплате “базового дохода для молодежи”, а в апреле 2020 г. в провинции Кёнгидо, главой которой он был избран двумя годами ранее, была осуществлена выплата 100 тыс. вон (82 долл.) всем жителям провинции, включая иностранцев – постоянных резидентов [25]. В стране даже действует Партия базового дохода, которая на парламентских выборах 2020 г. сумела провести одного депутата в Национальное собрание. Немало сторонников концепции и в рядах крупнейших партий страны – правящей Демократической партии и оппозиционной ей Объединенной партии будущего. Спекуляции на тему базового дохода ведутся в условиях растущей поддержки экстренных выплат корейскими гражданами. Если в начале марта 2020 г. в их целесообразности были уверены 42.6% респондентов, то в конце апреля – 65.5%. Не исключено, что в преддверии президентских выборов 2022 г. базовый доход станет одним из самых обсуждаемых вопросов политической повестки [26].

<sup>5</sup> Помимо безусловных денежных выплат в Южной Корее были приняты различные адресные формы помощи населению, например, пособия в размере 500 тыс. вон для фрилансеров, самозанятых и отправленных в неоплачиваемый отпуск.

В Сингапуре для борьбы с экономическими последствиями пандемии правительство выбрало гибридную модель. В ее основе лежит мысль о том, что все постоянные резиденты в кризисной ситуации имеют право на поддержку со стороны государства, однако ее размер должен зависеть от их материального положения. Самые состоятельные жители с годовым доходом более 100 тыс. синг. долл. (или имеющие более одного жилья в собственности) в апреле 2020 г. получили 600 долл. (418 долл. США). Жители с доходами от 28 тыс. до 100 тыс. синг. долл. получили 600 долл. в апреле и еще 300 – в июне. Наименее обеспеченные сингапурцы – по 600 долл. в апреле и июне [27]. При этом для уязвимых слоев населения в дополнение к этой помощи предусмотрены другие выплаты, а также продуктовые цифровые ваучеры.

В Гонконге проект единовременных денежных выплат в размере 10 тыс. гонконгских долл. (около 1.3 тыс. долл. США) стали разрабатывать раньше, чем в других странах Восточной Азии. Это неудивительно: у Гонконга уже был опыт 2011 г., когда местные власти вместо возмещения налогов за счет бюджетного профицита распределили сэкономленные средства между всеми совершеннолетними гражданами. Однако в 2020 г. на подготовку соответствующего законопроекта ушло несколько месяцев. Денежные переводы начались во втором полугодии, то есть уже после завершения режима самоизоляции. В то же время, благодаря значительному объему предоставляемых средств (более высокому, чем в других странах региона), принятая в Гонконге схема станет довольно серьезной мерой социальной помощи на период посткризисного восстановления. Реципиентами выплат являются все постоянные резиденты в возрасте от 18 лет. Причитающаяся сумма поступает на счета гонконгцев, открытые в одном из 21 аккредитованных банков.

В наибольшей мере к поддержке населения при помощи прямой раздачи равных денежных сумм оказался готов специальный административный район Макао, где подобная практика существует более 10 лет. Начиная с 2008 г. здесь действует Схема совместного участия в распределении богатства, которая предназначена как для постоянных, так и для временных резидентов независимо от возраста и уровня доходов. В 2020 г., как и годом ранее, было решено выделить 10 тыс. патак (примерно 1250 долл. США) постоянным резидентам и 6 тыс. – временным. Однако для смягчения последствий эпидемии выплата этих средств была сдвинута на более раннее время – с июля на апрель. И в Гонконге, и в Макао единая для всех денежная помощь была дополнена мерами адресной поддержки.

Причины, по которым восточноазиатские страны оказались лучше Запада готовы к использованию безусловных денежных выплат, до конца не выяснены. Вероятно, свою роль сыграл позитивный опыт применения подобных схем в Макао, Гонконге и Республике Корея. Более важная причина, на наш взгляд, кроется в сравнительно слабой популярности в этих странах социалистических идей. Примечательно, что в Южной Корее на соблюдении принципа универсальности больше всего настаивали правые консерваторы, поскольку с идеологической точки зрения такой подход, по их мнению, является более справедливым и способствующим национальному сплочению, нежели помощь отдельным группам населения.

\* \* \*

Оценивая перспективы перехода от традиционных форм социальной защиты к безусловным и равным для всех регулярным денежным выплатам в условиях новых технологических вызовов и глобальной рецессии, следует еще обратить внимание на то, что на общенациональном уровне базовый доход еще не вводился ни в одном государстве. Ближе всего к этому подошли некоторые страны Восточной Азии, где для борьбы с последствиями пандемии властями была оказана экстренная помощь всему населению, но она носила единовременный характер и вопрос о том, будет ли этот опыт воспроизведен в будущем, остается открытым.

В то же время пандемия (а в США также избирательная кампания Э. Яна) уже привела к резкому росту интереса к данной концепции. Согласно опросам, проведенным в первой половине 2020 г. в странах ЕС, введение базового дохода полностью или частично поддерживают 46% жителей, а против выступают лишь 29%. В ФРГ, Швеции, Бельгии, Венгрии, Соединенном Королевстве и Греции доля сторонников составляет 50% и более [28, pp. 66-69]. Конечно, опросы следует расценивать с изрядной долей скепсиса: очевидно,

что немалая часть респондентов выступает за ББД, не отдавая себе отчета в том, к каким издержкам может привести его имплементация (например, насколько сильно придется увеличить налоговое бремя).

Тем не менее политики названных и ряда других стран вынуждены реагировать на общественный запрос, то есть либо разъяснять своим избирателям вероятные проблемы, связанные с имплементацией базового дохода, либо, напротив, заигрывать с данной идеей. Яркий пример второго подхода – заявления первого министра Шотландии Н. Стерджен, которая многократно высказывалась в поддержку ББД [29], преследуя вполне очевидную цель – упрочить позиции шотландских националистов и получить дополнительный аргумент для проведения агитации за второй референдум о выходе Шотландии из Соединенного Королевства<sup>6</sup>.

В случае сохранения и углубления социальных противоречий требование базового дохода может быть включено в программы многих влиятельных партий, особенно популистского толка, которым рано или поздно придется совершить шаг в неизвестность и осуществить эксперимент с его введением уже в общенациональном масштабе.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Paine T. *Agrarian Justice*. Devon, Earthsharing Devon, 2017. 61 p.
2. Ackerman B., Alstott A., Van Parijs P., eds. *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism (Real Utopias Project)*. London, Verso, 2006. 228 p.
3. Schulz P. Universal Basic Income in a Feminist Perspective and Gender Analysis. *Global Social Policy*, 2017, vol. 17 (1), pp. 89-92. DOI: 10.1177/1468018116686503
4. Zwolinski M. The Libertarian Case for a Basic Income. *Libertarianism*, 05.12.2013. Available at: <https://www.libertarianism.org/columns/libertarian-case-basic-income> (accessed 16.09.2020).
5. Standing G. *A Precariat Charter*. London, Bloomsbury, 2014. 440 p.
6. Капелюшников Р.И. *Универсальный базовый доход: есть ли у него будущее?* Москва, Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. 52 с. [Kapeliushnikov R.I. *Universal`nyi bazovyi dokhod: est` li u nego budushchee?* [Universal Basic Income: Does It Have a Future?] Moscow, Publishing House of the Higher School of Economics, 2020. 52 p.]
7. Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. *Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы*. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 190 с. [Sadovaya E.S., Sautkina V.A., Zenkov A.R. *Formirovanie novoi sotsial`noi real`nosti: tekhnologicheskie vyzovy* [Formation of a New Social Reality: Technological Challenges]. Moscow, IMEMO, 2019. 190 p.] DOI: 10.20542/978-5-9535-0564-2
8. Квашинин Ю.Д. *Эксперименты с безусловным основным доходом в европейских странах*. ИМЭМО РАН, 2016. [Kvashnin Yu.D. *Eksperimenty s bezuslovnym osnovnym dokhodom v evropeiskikh stranakh. Aktual`nyi kommentarii* [Experiments with Unconditional Basic Income in European Countries]. IMEMO, 2016]. Available at: <https://www.imemo.ru/news/events/text/eksperimenti-s-bezuslovnim-osnovnim-dohodom-v-evropeyskih-stranah?ret=527> (accessed 16.09.2020).
9. Волков А. Теория и практика базового дохода в ряде северных стран. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 9, сс. 48-52. [Volkov A. *Teoriya i praktika bazovogo dokhoda v ryade severnykh stran* [Basic Income in Some Nordic Countries: Theory and Practice]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 9, pp. 48-52.] DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-9-48-52
10. Gentilini U., Grosh M., Rigolini J., Yemtsov R., eds. *Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, World Bank, 2020. 312 p. Available at: [https://www.hse.ru/data/2020/02/27/1560565726/UBI\\_final.pdf](https://www.hse.ru/data/2020/02/27/1560565726/UBI_final.pdf) (accessed 07.11.2020).
11. *About Basic Income*. Available at: <https://basicincome.org/about-basic-income/> (accessed 07.11.2020).
12. *How We'll Pay for the Freedom Dividend*. Available at: <https://freedom-dividend.com> (accessed 07.11.2020).
13. Nikiforos M., Steinbaum M., Zezza G. *Modeling the Macroeconomic Effects of a Universal Basic Income*. New York, Roosevelt Institute, 2017. 18 p. Available at: <https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/07/RI-Macroeconomic-Effects-of-UBI-201708.pdf> (accessed 07.11.2020).
14. Matthews D. Study: a Universal Basic Income Would Grow the Economy. *Vox*, 30.08.2017. Available at: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/8/30/16220134/universal-basic-income-roosevelt-institute-economic-growth> (accessed 31.05.2020).
15. Manyika J., Lund S., Chui M., Bughin J., Woetzel J., Batra P., Ko R., Sanghvi S. *Jobs Lost, Jobs Gained: What the Future of Work Will Mean for Jobs, Skills, and Wages*. New York, McKinsey Global Institute, 2017. 150 p.
16. Jagannathan M. As Andrew Yang Drops Out, Here's What Other 2020 Democrats Say about Universal Basic Income. *MarketWatch*, 13.02.2020. Available at: <https://www.marketwatch.com/story/heres-what-2020-democratic-candidates-for-president-have-said-about-universal-basic-income-2019-07-09> (accessed 31.05.2020).

<sup>6</sup> В своих выступлениях она подчеркивает, что Шотландии не удастся ввести базовый доход по причине неприятия этой идеи в Лондоне.

17. Standing G. Guy Standing on How Lockdowns Make the Case for a Basic Income. *The Economist*, 20.05.2020. Available at: <https://www.economist.com/by-invitation/2020/05/20/guy-standing-on-how-lockdowns-make-the-case-for-a-basic-income> (accessed 06.06.2020).
18. Dickler J., Konish L. Will Americans Get Another Round of Stimulus Payments? Your Top Questions Answered. *CNBC*, 22.06.2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/06/22/will-americans-get-more-stimulus-payments-your-top-questions-answered.html> (accessed 28.06.2020).
19. Vesoulis A. 'I'll Be a Very Happy Man.' Will the Coronavirus Outbreak Turn Andrew Yang's \$1,000 Promise into Reality? *Time*, 17.03.2020. Available at: <https://time.com/5804656/ubi-yang-coronavirus> (accessed 28.06.2020).
20. 110 MPs and Peers Call on the Chancellor to Introduce a Recovery Universal Basic Income (UBI) in Response to the Coronavirus Crisis. Available at: <https://www.basicincomeconversation.org/recovery-ubi> (accessed 28.06.2020).
21. 5 шагов: как поддержать граждан России и ее экономику [5 Steps: How to Support the Citizens of Russia and its Economy (In Russ.)] Available at: [https://www.change.org/p/5-шагов-как-поддержать-граждан-россии-и-ее-экономику?utm\\_source=share\\_petition&utm\\_medium=custom\\_url&recruited\\_by\\_id=e0f785a0-821a-11ea-9846-2f6fb958d549](https://www.change.org/p/5-шагов-как-поддержать-граждан-россии-и-ее-экономику?utm_source=share_petition&utm_medium=custom_url&recruited_by_id=e0f785a0-821a-11ea-9846-2f6fb958d549) (accessed 28.06.2020).
22. FOCUS: Abe's Signature Virus-Relief Cash Program Faces Barrage of Criticism. *Kyodo News*, 15.05.2020. Available at: <https://english.kyodonews.net/news/2020/05/128a69f0ce73-focus-abes-signature-virus-relief-cash-program-faces-barrage-of-criticism.html> (accessed 28.06.2020).
23. Müller A. Cash Handouts in Japan: How the Financial Incentive Offered to the Whole Population in Japan Compares to Basic Income. *BIEN*, 18.05.2020. Available at: <https://basicincome.org/news/2020/05/cash-handouts-in-japan-how-the-financial-incentive-offered-to-the-whole-population-in-japan-compares-to-basic-income> (accessed 28.06.2020).
24. Корепанова С. Как в Южной Корее вместо карантина ввели тотальную слежку. *Ведомости*, 20.05.2020. [Korepanova S. Kak v Yuzhnoi Koree vmesto karantina vveli total'nyuy slezhku [How South Korea Introduced Total Surveillance Instead of Quarantine]. *Vedomosti*, 20.05.2020]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/05/20/830693-yuzhnoi-koree-totalnyuy-slezhku> (accessed 28.06.2020).
25. Gyeonggi to Offer Universal Basic Income to Marriage Immigrants, Permanent Residents. *The Korea Times*, 21.04.2020. Available at: [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/04/177\\_288226.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/04/177_288226.html) (accessed 28.06.2020).
26. Kim D. South Korea Mulls Universal Basic Income Post-COVID. *The Diplomat*, 13.06.2020. Available at: <https://thediplomat.com/2020/06/south-korea-mulls-universal-basic-income-post-covid> (accessed 28.06.2020).
27. *Solidarity Budget 2020: Additional Cash Payments to Help Families Get Through Circuit Breaker Phase*. A Singapore Government Agency Website. 06.04.2020. Available at: <https://www.gov.sg/article/solidarity-budget-2020-additional-cash-payments-to-help-families-get-through-circuit-breaker-phase> (accessed 28.06.2020).
28. Bartha D., Boros T., Freitas M., Laki G., Stringer M. *What is the European Dream? Survey on European Dreams for the Future of Europe*. Brussels, Foundation for European Progressive Studies, 2020. 84 p.
29. Has Coronavirus Changed the Basic Income Debate? *BBC News*, 09.06.2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-52967720> (accessed 28.06.2020).

## BASIC INCOME AS A RESPONSE TO NEW ECONOMIC CHALLENGES

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 13-23)

Received 07.07.2020.

Yury D. KVASHNIN ([ykvashnin@gmail.com](mailto:ykvashnin@gmail.com)), ORCID: 0000-0003-2042-7215

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

**Acknowledgements.** The article was prepared at IMEMO within the project of the Russian Foundation for Basic Research No. 19-010-00416 "The Concept of Unconditional Basic Income and the Prospects for Its Implementation under New Social and Technological Challenges".

The article reviews the current debates on universal basic income and assesses the prospects for its implementation. In 2020, the idea of unconditional cash payments gained a significant number of new supporters. This was partly due to the vibrant political campaign of Andrew Yang, who took part in U.S. Democratic primaries, advocating the introduction of the so-called freedom dividend for all Americans, regardless of their income level or labor status. However, a real surge in interest occurred against the backdrop of a global recession caused by the coronavirus pandemic, which forced national governments to respond quickly to new social and economic challenges. In a number of East Asian countries, the authorities provided a one-time emergency assistance to the entire population. Compared to other types of direct payments ("helicopter money"), emergency basic income has shown several advantages. Due to its universal nature, it covers all citizens, including those who are

*completely or partially excluded from existing social protection systems. Moreover, in organizational terms, it is much easier to directly transfer an equal sum of money to everyone, especially in conditions of self-isolation. In Western countries, however, the probability of transition to basic income, even in its emergency form, is still rather low. Preference will be given to traditional measures aimed at supporting the unemployed and other vulnerable groups. At the same time, the current crisis has already revived discussions about the effectiveness of existing social protection systems, which will play into the hands of political forces offering new approaches to welfare reform.*

**Keywords:** *basic income, freedom dividend, helicopter money, global recession, COVID-19 pandemic.*

*About the author:*

*Yury D. KVASHNIN, Cand. Sci. (Hist.), Head of the Center of European Studies.*

**DOI:** *10.20542/afj-2020-3-13-23*

## НОВЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЛАНДШАФТ ЭПОХИ ЦИФРОВИЗАЦИИ: УРОКИ ПАНДЕМИИ

© РАЗУМОВА Т.О., САДОВАЯ Е.С., ЧУБАРОВА Т.В., 2020

РАЗУМОВА Татьяна Олеговна, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики труда и персонала экономического факультета.

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, РФ, 120626 Москва, Проспект Мира, 112-188 ([tatiana.razumowa@yandex.com](mailto:tatiana.razumowa@yandex.com)).

САДОВАЯ Елена Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент, заведующий отделом комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([sadovaja.elena@yandex.ru](mailto:sadovaja.elena@yandex.ru)), ORCID: 0000-0002-0553-3047.

ЧУБАРОВА Татьяна Владимировна, доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра экономической теории социального сектора.

Институт экономики РАН, РФ, 117218 Москва, Нахимовский проспект, 32 ([t\\_chubarova@mail.ru](mailto:t_chubarova@mail.ru)), ORCID: 0000-0002-3985-0198.

Разумова Т.О., Садовая Е.С., Чубарова Т.В. Новый социальный ландшафт эпохи цифровизации: уроки пандемии.

*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 3, сс. 24-34. DOI: 10.20542/afj-2020-3-24-34*

DOI: 10.20542/afj-2020-3-24-34

УДК: 316.422

Статья поступила в редакцию 25.06.2020.

В статье рассматриваются направления и последствия трансформации социальной сферы (здравоохранения и образования) и сферы труда под влиянием цифровизации. Показана неоднозначная роль современных технологий. Их широкое применение ведет не просто к изменению базиса современной экономики, но к переформатированию парадигмы современного мироустройства. Пандемия COVID-19 ускорила существовавшие в развитии социальной сферы тенденции, проявила сформировавшиеся на протяжении последних десятилетий социальные дисбалансы.

**Ключевые слова:** социальная политика, рынок труда, здравоохранение, образование, цифровая экономика, платформенная занятость, COVID-19.

Пандемия COVID-19 неумолимо и кардинально трансформировала экономические, политические и социальные реалии современного мира, причем уже ясно, что речь идет о долговременных тенденциях. Текущий общественно-научный дискурс зачастую определяется соблазном связывать все происходящее исключительно с пандемией коронавируса. Однако логика подсказывает: “во время и после” не тождественно “вследствие того”. Некорректно рассматривать наблюдаемые явления и процессы как порожденные исключительно пандемией.

В докладах международных организаций COVID-19 назвали “великим уравниателем” [1], имея в виду, что заболеть им может каждый и что он поменял жизнь всех без исключения жителей планеты. Однако в социальном плане он оказался, скорее, “великим проявителем”, выпукло обнажившим глубинные дисбалансы современной общественной динамики, которые начали формироваться задолго до его появления. Основным из них является противоречие между экономической эффективностью и развитием социальной сферы, проистекающее из необходимости сокращения социальных издержек в условиях невозможности дальнейшего расширения ставшего глобальным рынка [2, сс. 29-46]. Особый интерес в этой связи представляет анализ последствий цифровой трансформации экономики для социальной сферы (здравоохранения и образования) и сферы занятости.

## НОВАЯ ПАРАДИГМА РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ И РЫНКА ТРУДА

Цифровую экономику зачастую ассоциируют с экономикой высокотехнологичной, однако такой взгляд не совсем адекватно отражает ситуацию. Высокие технологии (в первую очередь информационно-коммуникационные – ИКТ, но не только) являются предпосылкой и основой становления цифровой экономики. Без развитой инфраструктуры, включающей сети передачи информации и соответствующие программные платформы, без широкого доступа подавляющей части населения к высокоскоростному интернету говорить о ней бессмысленно. С чисто технологической точки зрения цифровая экономика, несомненно, является серьезным шагом вперед, что позволяет говорить о формировании на ее основе качественно нового экономического уклада [3].

Однако социальные последствия тотальной цифровизации оказываются весьма неоднозначными. Современная экономика является “экономикой услуг”. В сфере услуг (индивидуальных и корпоративных, высокотехнологичных и бытовых) уже трудится преобладающее (в развитых странах до 3/4) число занятых. При этом главные изменения претерпевают не способы оказания услуг и их содержание (характер труда), а механизмы организации рабочей силы, кардинально изменившиеся в связи с цифровизацией всех бизнес-процессов. Основным новшеством становится не столько массовая смена технологий производства и вызванный ею рост требований к качеству рабочей силы, ее квалификации и универсальности знаний (это тоже присутствует, однако касается все меньшей части занятых), сколько системное изменение способов организации взаимодействия субъектов экономики, ведущее ко все большей ее кастомизации, изменению ее организационной парадигмы.

Трансформацию рынка труда обусловило прежде всего распространение “облачных” технологий. Речь идет о “клаудизации” серверов и создании технических возможностей использования автоматизации как сервиса при оплате за отдельную транзакцию – *RaaS (Robotics-as-a-Service)*, необходимых программных продуктов как сервиса – *SaaS (Software-as-a-Service)*, больших массивов данных как сервиса – *Daas (Data-as-a-Service)*, а также появлении цифровых платформ [4]. Изменение моделей бизнес-взаимодействий потребовало своих механизмов использования рабочей силы, “платформизации” занятости. Словосочетание “фрагментированное пространство” оказывается ключевой характеристикой современного мироустройства и применимо практически ко всем процессам и в экономике, и в социальной сфере.

Параметры современной занятости выглядят, на первый взгляд, парадоксально: увеличение доли низкоквалифицированного труда при росте технологичности экономики, рост числа профессий при общем сокращении спроса на труд, невозможность найти рабочее место при относительно высоком уровне профессионального образования рабочей силы. Рабочая сила в условиях нового технологического уклада становится все более разрозненной и фрагментированной, трудовые коллективы заменяются “сетями талантов”, а трудовые отношения теряют значительную часть своей социальной составляющей. Таков результат реакции бизнеса на необходимость кардинального сокращения издержек в условиях невозможности дальнейшего экстенсивного расширения рынка. Началось это не в 2020 г. из-за *COVID-19*, а еще в 90-е годы прошлого века [5, сс. 68-88].

Текущая ситуация с пандемией лишь обострила скрытое до того противоречие, о котором мы говорили выше, – противоречие между эффективностью экономики и ее социальной составляющей. Императивом дальнейшего роста эффективности экономики становится сокращение социальных издержек. Цифровизация стала механизмом такого сокращения. Уход “в цифру” целых секторов экономики в период пандемии окончательно вывел на поверхность зрелые в последние годы тенденции.

По оценкам, в мире не менее 436 млн работников и самозанятых трудятся в наиболее пострадавших от пандемии секторах экономики, прежде всего в торговле [6]. Прогнозируя посткоронавирусную ситуацию на рынке труда в условиях сжатия мировой экономики, следует исходить из того, что все возможности для оптимизации бизнеса, которые предоставляются цифровизацией, будут максимально использованы работодателями. Речь идет об автоматизации бизнес-процессов, сокращении персонала, переводе работников

на неполный рабочий день и удаленную работу. Это затронет значительную часть занятых и позволит работодателям сокращать свои издержки, нанимая работников из регионов и стран с более низким уровнем оплаты труда и социальных гарантий. Главным следствием станет дальнейшее разрушение связи между занятостью и социальной политикой. Существенная часть “классических” рабочих мест сократилась и вряд ли восстановится в прежнем объеме после снятия эпидемиологических ограничений. В то же время доля работающих через краудворкинг-платформы будет повышаться, что приведет к окончательному размыванию основ социального государства, базировавшегося на практически всеобщей защищенной занятости, обеспечивавшей в свою очередь (через систему налогообложения и/или социального страхования) страхование граждан от различных рисков. Кроме того, достаточно высока вероятность того, что по мере сокращения совокупного спроса продолжится эрозия главной надстройки постиндустриальной экономики – сферы услуг.

Способная взаимодействовать с каждым потребителем на индивидуальном уровне цифровая экономика оказывается очень экономичной, позволяя бизнесу сократить не находящее спроса производство, естественно вместе с рабочими местами. Цифровые технологии делают ненужными значительное число специалистов, может быть, не самой высокой квалификации, которые двигали вперед “экономику потребления”. Средний класс в таких условиях чувствует себя неуютно, учитывая, помимо прочего, привычку жить в кредит [1]. Уже сегодня теряющие хорошо оплачиваемую стабильную работу “белые воротнички” становятся курьерами, водителями и т.д., соглашаясь на поденную и даже почасовую занятость.

Очевидно, что цифровые форматы организации рынка труда и социальной сферы в целом будут внедряться в жизнь еще интенсивнее. “Цифра” – самая быстроразвивающаяся область современного социума, она активно преобразует не только парадигму занятости, но и здравоохранение, образование, все сферы жизни. В условиях карантинных мер в нее активно идут как государственные, так и частные инвестиции. Именно через развитие цифровых форматов обществу предлагаются новые идеи его обустройства. Одновременно становятся все более очевидными порождаемые цифровизацией социальные противоречия.

### ЦИФРОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Медицина – одна из самых традиционных сфер человеческой деятельности, новации в ней осуществляются осторожно. В последние годы, однако, процесс реформирования систем здравоохранения заметно ускорился и обрел новые грани, прежде всего благодаря цифровым технологиям. В 2018 г. на 71-й ассамблее Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) была поставлена задача разработки глобальной стратегии развития цифрового здравоохранения (*Digital Health*). Отмечалось, что ИКТ могут быть использованы для решения уже выявленных проблем и оптимизации систем здравоохранения в перспективе<sup>1</sup>. ВОЗ определяет электронное здравоохранение как использование ИКТ для совершенствования медицинских услуг и управления системой здравоохранения [7]. “Цифровое здравоохранение” рассматривается как зонтичное понятие, охватывающее разнообразные продукты и технологии [8].

Возможности ИТ в здравоохранении могут быть сгруппированы по следующим направлениям:

- предоставление информации по вопросам охраны здоровья, причем как пациентам, так и медикам (электронная библиотека для медиков);
- обработка информации (электронные истории болезни, дистанционные системы записи на прием и выписки рецептов);
- собственно лечение (телемедицина, робототехника, мобильные устройства, 3D-печать);
- образование врачей (дистанционное и непрерывное образование в течение жизни);
- интернет-продажи лекарств и изделий медицинского назначения;
- оценка и контроль качества оказания медицинской помощи;
- интеллектуальные системы;
- медицинские информационные системы.

<sup>1</sup> “Оптимизацией” в последние десятилетия обозначается сокращение затрат на социальные нужды в условиях постоянного удорожания стоимости самих социальных услуг.

В цифровизации здравоохранения важен не только технический (формирование инфраструктуры и обеспечение безопасности), но и содержательный аспект (его экономическое состояние, внутрисистемные отношения и, главное, обеспечение здоровья населения). Э. Тоффлер и Х. Тоффлер отмечают, что «парадокс состоит в том, что пациенты приходят на прием с кипами скачанного из интернета материала, копиями страниц из “Справочника практикующего врача”,.. в то время как у доктора, пребывающего под “давлением ускорения”, остается все меньше времени, чтобы читать новейшую литературу, общаться с другими специалистами» [9].

За внедрение цифровых технологий в здравоохранении приводятся следующие аргументы. Для пациентов – расширение доступа к информации по медицине и здоровому образу жизни, а также к медицинским услугам, особенно для жителей отдаленных районов, расширение выбора и сокращение времени диагностики заболевания и назначения лечения, повышение уровня самоконтроля. Для докторов важен доступ ко всей информации, необходимой для обеспечения качественной диагностики и рекомендаций по лечению, снижение вероятности врачебной ошибки и обеспечение результата лечения. Для медицинских организаций важно снижение административных и операционных расходов, улучшение координации использования ресурсов, повышение качества управления и производительности, в том числе контроля качества оказываемой медицинской помощи. Для общества – формирование новых моделей медицинского обслуживания.

Несмотря на потенциальные выгоды от внедрения цифровых технологий, до последнего времени они довольно медленно внедрялись в системы здравоохранения, в том числе из-за сопротивления различных групп интересов – пациентов, медиков, управленцев и широкой общественности. Помимо общих проблем социально-экономического характера, связанных с формированием информационного общества (в первую очередь цифрового неравенства), цифровизация здравоохранения имеет свои специфические сложности.

Прежде всего, меняются отношения между врачом и пациентом, происходит переход от патерналистской модели к модели “совместного производства”. Однако асимметрия информации приводит к тому, что хотя пациент приобретает возможность получить огромное количество информации, ему трудно оценить ее достоверность, что повышает риск неправильной диагностики [10]. Серьезный вызов представляет собой обеспечение конфиденциальности данных о пациенте при сохранении возможности их активного и полезного использования.

Возникают и финансовые проблемы. Электронизация снижает нагрузку на бюджеты здравоохранения за счет повышения эффективности использования ресурсов, но может привести к росту спроса на его услуги. Несмотря на существенный потенциал для частных инвестиций в ИТ-проекты в здравоохранении, для бизнеса важнее всего срок их окупаемости [11], а не здоровье пациентов, что будет вести к конфликту интересов и росту стоимости предоставляемых услуг.

Многие страны сталкиваются с серьезными проблемами в области цифровизации здравоохранения, свидетельством чему являются существенные различия в этой области даже между развитыми государствами, в частности, внутри ЕС [12]. В 2017 г. половина всех жителей Евросоюза обращалась за медицинской информацией в режиме онлайн, их доля составила 70% в Нидерландах и Финляндии, 60% на Кипре, но менее 40% в Румынии, Италии, Болгарии и Ирландии. Причем характерны различия по возрасту и социально-экономическим группам: услугой пользовались лишь около 30% граждан в возрасте 65–74 лет по сравнению с 55% в возрасте 25–64 лет. Такой разрыв был особенно велик в Хорватии, Греции и на Мальте. В квартиле домохозяйств с самым низким уровнем дохода доступ к медицинской информации в режиме онлайн использовали около 40% людей по сравнению с более чем 60% в квартиле с самым высоким уровнем дохода [13].

Мировой опыт показывает, что положительный социальный потенциал цифровизации может быть реализован только при проведении активной государственной политики, обеспечивающей всеобщность и доступность здравоохранения, включая возможность использовать ИКТ для улучшения и профессиональной деятельности, и социальной жизни.

Новые технологии должны применяться разумно, а основным критерием должна быть польза для здоровья как отдельных граждан, так и общества в целом [14].

Для продвижения ИКТ в здравоохранении широко используются материальные стимулы. Так, в США процесс информатизации здравоохранения развивался именно в контексте оптимизации расходов на него. В 2009 г. был принят специальный акт (*Health Information Technology for Economic and Clinical Health Act*) как часть Закона о восстановлении и реинвестировании (*American Recovery and Reinvestment Act*) после кризиса. Общая сумма финансирования составила более 22 млрд долл. Однако, учитывая проблемы с оценкой экономических результатов внедрения ИКТ, вопрос о том, насколько снизились затраты на здравоохранение, повысилась его эффективность и насколько были результативны предпринятые государством меры, остается открытым.

Исследователи отмечают положительный медицинский и социальный, но не экономический, эффект внедрения ИКТ в здравоохранение [15] и ставят вопрос о необходимости специальных методик его комплексной оценки [16]. Его актуальность подчеркнула пандемия, вскрывшая системные дефекты проводившихся в последние десятилетия реформ. Появление в сфере здравоохранения новых субъектов – страховых, фармацевтических и ИКТ-компаний – заставляет пересматривать ранее принятые стратегии ее развития на основе учета интересов всех заинтересованных сторон – граждан, государства, медицинского сообщества, бизнеса, а также уроков пандемии.

#### **“НЕПРЕРЫВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ – ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ”**

Процесс цифровизации не обошел стороной другую важную отрасль социальной сферы – образование. Выдвинутая ЮНЕСКО в 1962 г. Концепция “обучения длиною в жизнь”, или “непрерывного образования” (*Life-Long Learning*), еще до COVID-19 обрела новое прочтение в виду потребности быстро цифровизирующейся экономики в адекватной рабочей силе, а в социальной области – желания людей получать все новые знания, чтобы сделать свою жизнь более интересной и яркой.

Передовые технологии стремительно внедряются в самые, казалось бы, консервативные виды деятельности. Налицо потребность в постоянном повышении квалификации работников, овладении ими новыми знаниями и навыками. Подчас происходят радикальные изменения в содержании их труда. Например, ИКТ-технологии делают современного шахтера или сталевара “белым воротничком”, с помощью компьютера на безопасном расстоянии управляющего выплавкой стали или добычей под землей угля. На производственных предприятиях с высокотехнологичным оборудованием от работников часто требуется высшее образование. У многих меняется не только скорость, но и содержание труда. Например, специалист по управлению персоналом раньше в основном общался с людьми, а теперь гораздо больше работает с информацией.

В то же время с рынка труда исчезают некоторые профессии, даже появившиеся относительно недавно. Так, наблюдается падение спроса на услуги туроператоров. Эксперты считают, что в ближайшие 12 лет исчезнет 56 профессий, но на смену им придет в четыре раза больше “профессий будущего”<sup>2</sup>. Очевидно, что работнику необходимо успеть подстроиться под быстро меняющуюся ситуацию на рынке труда, обучившись востребованной профессии или подготовившись к открытию собственного бизнеса. Таким образом, трансформацию рынка труда определяет потребность в активных и готовых к освоению новых компетенций работников.

Движение по карьерной лестнице предполагает на определенном этапе переход от исполнительской деятельности к управленческой. Сегодня во всем мире популярны программы профессиональной переподготовки с присвоением квалификации *Master of Business Administration (MBA)*. На них приходят и недавние выпускники университетов, и

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Диджитализация – процесс цифровой трансформации общества*. Available at: <https://mentamore.com/socium/didzhitalizaciya.html> (accessed 23.02.2018).

опытные взрослые работники, желающие получить компетенции в сфере управления.

Институциональным фактором развития непрерывного образования служат современные профессиональные стандарты, призванные упорядочить ситуацию на рынке труда. Они строго регламентируют доступ к рабочим местам исключительно лиц с соответствующей профессиональной подготовкой, жестко контролируют повышение квалификации, освоение техники безопасности и т.д. Такие программы дают выпускнику не только диплом, позволяющий уверенно чувствовать себя на предстоящих аттестациях, но и новый взгляд на свой функционал, мощный импульс для реализации креативных проектов на основе полученных знаний.

Ушла в прошлое типичная для начала и середины XX в. модель, когда, получив в юности профессию, человек мог провести в ней всю трудовую жизнь, лишь периодически подучиваясь без отрыва от производства. Современный работник вынужден не только гораздо быстрее обновлять свои профессиональные компетенции, но и менять их, чтобы обеспечить себе конкурентоспособность на рынке труда. Цифровизация открывает широчайшие возможности для реализации программ основного и дополнительного образования, позволяя осуществлять его без отрыва от работы в наиболее удобных для слушателей форматах – дистанционном, очно-заочном, в выходные дни.

Видеолекции, презентации, учебные материалы на порталах, вебинары, электронная переписка, общение в чатах, видеозвонки дают возможность слушателям быстро и эффективно освоить учебный материал, получить необходимую консультацию, отрепетировать свое выступление на защите дипломного проекта. Эти же каналы обеспечивают горизонтальное взаимодействие обучающихся при выполнении групповых заданий. Общение слушателей между собой, обмен практическим опытом, взаимное изучение представляемых ими кейсов из реальной практики существенно повышают эффективность обучения на таких программах.

Цифровое образование позволяет осуществлять гибкое по продолжительности обучение для групп различной численности (от индивидуалов до сотен слушателей) в модульном формате, обеспечивать кастомизацию программ, их подстройку под конкретные требования слушателей, сохраняя и даже повышая экономическую целесообразность для обучающей организации. Подготовленные материалы могут компоноваться в соответствии с запросами слушателей, быстро комбинироваться из различных модулей, подстраиваться под корпоративного заказчика или индивидуального клиента.

Современные требования к работникам часто выходят за сугубо профессиональные границы, распространяясь и на личностные характеристики: готовность работать в команде, наличие лидерских качеств, толерантность, умение отстаивать свое мнение и выбирать наиболее эффективную стратегию поведения в конфликтной ситуации, способность подготовить яркую и убедительную презентацию. Очевидно, что далеко не всегда такие навыки можно получить в рамках стандартной программы профобразования. Освоение дополнительных дистанционных программ, тренингов, курсов ведущих отечественных или зарубежных вузов позволяет студентам лучше подготовиться к выходу на рынок труда. Профессиональное онлайн-тестирование в период обучения позволяет студентам вовремя определить свои сильные и слабые стороны в рамках будущей профессии, сконцентрировать усилия на формировании эффективной карьерной траектории.

Главное направление дальнейшего развития цифровых форматов непрерывного образования – его дальнейшая кастомизация, повышение индивидуальной отдачи от программ дополнительного профобразования различных уровней. На реализацию этой задачи будут направлены совместные усилия работодателей, учебных заведений, государственных органов (например, служб занятости), самих будущих работников.

Важный демографический фактор востребованности цифровых форматов непрерывного образования – увеличение продолжительности активной трудовой жизни, в том числе в связи с повышением пенсионного возраста. Цифровизация стирает многие границы трудоспособности: так, люди с ограниченной физической мобильностью получают шанс стать высокопрофессиональными и хорошо оплачиваемыми специалистами в сфере ИКТ. Вместе с

тем стремление к овладению информационными технологиями как на профессиональном, так и на бытовом уровне наиболее характерно для молодежи. Лица старших возрастов рискуют оказаться ущемленными и на рынке труда, и в социальной жизни, если не предпримут усилий для освоения новых технологий. Необходимы государственные меры по обеспечению компьютерной грамотности прежде всего наиболее уязвимых групп населения – безработных, лиц с ограниченными возможностями и старших возрастов.

Цифровое непрерывное образования обеспечивает также удовлетворение спроса людей на обучение как процесс, необязательно связанный с профессиональной деятельностью и сулящий дополнительный доход. Овладение новыми знаниями повышает качество жизни человека, способствует укреплению его здоровья и интереса к жизни. Все более востребованы, причем в формате платежеспособного спроса, полезные сведения в области домоводства и садоводства, психологии и конфликтологии, здорового питания и образа жизни в целом, первой медицинской помощи. По оценкам экспертов, вложения в новые образовательные технологии уже превышают 37 млрд долл., причем в ближайшее время их доходность вырастет с 17 до 25% в год [17].

Однако социально-экономическая востребованность различных форм образования, делая его интересным для частных инвестиций, может привести к трансформации образования в бизнес. «Концептуализируясь как ликвидный финансовый актив, образование перестает быть отдельной социальной функцией государства» [18, с. 53], что может порождать определенные конфликты интересов в этой сфере, прежде всего между общественной полезностью образования и его эффективностью для бизнеса.

Противоречия могут развиваться по нескольким направлениям. С одной стороны, необходимость существовать в парадигме экономической эффективности заставляет образовательные учреждения (прежде всего профессионального обучения) искать пути сокращения издержек, сокращая «ненужные» курсы общекультурного характера. В профобразовании наблюдается переход от подготовки по профессии к формированию у обучающихся определенного «набора компетенций».

С другой стороны, в глобально цифровизированной среде национальные образовательные системы и отдельные учебные заведения сталкиваются с жесткой конкуренцией со стороны международных компаний, специализирующихся на образовательных услугах [18]. Это способно привести к общей деградации национального образования, потребует серьезных финансовых вложений для адаптации его организационно-институциональных механизмов к новой реальности.

В условиях пандемии онлайн-образование (причем всех ступеней) получило беспрецедентный шанс еще больше потеснить привычные форматы образования. При этом специалисты говорят об опасностях стремительной цифровизации этой сферы не только для национальных систем образования, но и для каждого отдельного человека [19]. Тем не менее непрерывное образование, подобно идее ЗОЖ (здорового образа жизни), приведшей к закреплению у миллионов людей привычек, способствующих здоровому долголетию, могло бы стать драйвером позитивных изменений в социально-экономической жизни.

### ПОСТКОРОНАВИРУСНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ: НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Новые технологии предоставляют неограниченные возможности для преобразования жизни современного человека во всем многообразии ее проявлений, делая ее более долгой, комфортной и безопасной. Высококвалифицированный врач с помощью телемедицины может не только консультировать находящихся на далеко расстоянии пациентов, но даже (при условии наличия связи 5G) оперировать их. Стало более доступным качественное образование благодаря возможности «присутствия» на лекциях самых известных профессоров для сколь угодно большого числа учеников. В условиях пандемии это оказалось единственной возможностью для школьника, студента, работника, желающего повысить свою квалификации или получить новую профессию, пройти обучение. Цифровые платформы позволяют человеку найти работодателя, находящегося за многие тысячи километров, и быстро приступить к работе.

Однако весьма сложны и проблемы, порождаемые новыми технологиями. В социальной сфере они обусловлены противоречием между необходимостью как для частного бизнеса, так и для государств тотального сокращения издержек (причем не столько в связи с пандемией, сколько с ожидающимся падением мировой экономики и ее постепенной деглобализацией), и высоким запросом общества на социальную защиту. Четко обозначившиеся в условиях коронакризиса “узкие места” в развитии социальной сферы придется решать в непростых условиях.

Вирус обнажил простую истину: перед ним равны все независимо от социально-экономического статуса, поэтому всеобщность здравоохранения – вопрос выживания человечества [1]. Это же можно отнести и к образованию как главному инструменту расширения когнитивных потенциалов людей и удовлетворения их спроса на качественные рабочие места. Пандемия *COVID-19* выявила и другой важный парадокс сегодняшней реальности. Цифровые форматы организации гораздо лучше справляются с финансовой оптимизацией социальной и трудовой сфер, нежели с их качественным совершенствованием.

Уже просматривается опасность того, что нецифровые форматы работы, медицинского обслуживания и образования станут привилегией немногих, только им гарантируя высокое качество жизни. Основная же часть населения, работая через краудворкинг-платформы, сможет получать социальные “услуги” лишь в цифровом формате. Те же, у кого нет доступа к высокоскоростному интернету, вообще останутся “за бортом”. Такой сценарий представляется, конечно, достаточно экстремальным, однако тот факт, что социальные дисбалансы пока не только не устраняются, но, напротив, усугубляются, требует регулирования высокотехнологичной реальности в интересах сохранения социальной стабильности. Уже получивший прописку в научном дискурсе термин “цифровое неравенство” наглядно свидетельствует о новой проблеме современного общества [20].

Складывающаяся ситуация заставляет международные организации с тревогой говорить о будущем систем социальной защиты (в том числе, в контексте пандемии), ставя степень их стрессоустойчивости в той или иной стране в прямую зависимость от принятой в ней модели социального государства [21]. Однако сохраняющиеся различия не сущностны, испытанию на прочность подвергается сама социальная система. При стремительно сокращающихся экономических и финансовых возможностях развития мироустройства в прежнем его формате никакого иного жизнеспособного формата не предложено даже на уровне теории.

Искать выход из ситуации, формулировать новые принципы мироустройства, в том числе в социальной сфере – задача всеобщая. Станет ли возможным ее решение на глобальном уровне? Пока это маловероятно, учитывая пределы, на которые наткнулась экономическая глобализация в ее современном варианте. Антикризисные меры, направленные на поддержку граждан и бизнеса схожи в разных странах, различаются лишь в зависимости от их финансовых и институциональных возможностей, однако носят сугубо национальный характер. Идеи глобального управления или даже регулирования в их старом “обличье” пока оказываются менее востребованными [22, сс. 176-203].

Что касается ближайшей посткоронавирусной перспективы, наиболее востребованными в экспертном и управленческом сообществах, да и у граждан, напуганных текущей ситуацией, пока оказываются идеи безусловного базового дохода [23, р. 14]. Речь идет о различных формах обеспечения потребительского спроса через прямую поддержку домохозяйств. Однако о неоднозначности такого инструмента сказано уже достаточно много [24].

Ситуация с коронавирусом, несомненно, оказалась для социальной сферы всех без исключения государств небывалым вызовом, заставляющим по-новому взглянуть на развитие здравоохранения, образования, социальную политику. Основная сложность в том, что складывающаяся в социальной сфере (в широком смысле) ситуация, обусловленная ее стремительным завоеванием цифровыми технологиями, не получила пока правового оформления. Это вопрос широко обсуждался на уровне международных организаций задолго до пандемии [25], которая актуализировала его. В ряде стран предпринимались попытки принятия соответствующих нормативных актов [26], однако о системном подходе говорить пока не приходится. Проблема, конечно же, не в нерасторопности законодателей, а в том,

что стремительно наступившее будущее еще не отражено даже на концептуальном и идеологическом уровне, что мешает его упорядочению на уровне управленческом. В этом смысле концепт “ответственного развития” [27] содержит в себе серьезный практический потенциал и требует изучения возможностей его реального воплощения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Ghosh J. *How to Finance Social Protection in Developing Countries in the Age of COVID-19*. International Labour Organization, 13.05.20. Available at: <https://iloblog.org/2020/05/13/how-to-finance-social-protection-in-developing-countries-in-the-age-of-covid-19/> (accessed 20.05.2020).
2. Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. *Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы*. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 190 с. [Sadovaya E.S., Sautkina V.A., Zenkov A.R. *Formirovaniye novoi sotsial' noi real' nosti: tekhnologicheskie vyzovy* [Formation of a New Social Reality: Technological Challenges]. Moscow, IMEMO RAN, 2019. 190 p.]
3. Castells M. *The Rise of the Network Society. The Information Age. Economy, Society, and Culture*. Oxford, Wiley-Blackwell, 2010. Vol. 1. 625 p.
4. *Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России. Экспертно-аналитический доклад ЦСР*. Москва, Центр стратегических разработок, 2017. 136 с. [Novaya tekhnologicheskaya revolyutsiya: vyzovy i vozmozhnosti dlya Rossii. *Ekspertno-analiticheskii doklad TsSR* [A New Technological Revolution: Challenges and Opportunities for Russia. CSR Analytical Report]. Moscow, Center for Strategic Research, 2017. 136 p.]
5. Садовая Е.С. *Международные стандарты в сфере труда: институты и механизмы реализации (опыт развитых стран и России)*. Москва, ИМЭМО РАН, 2013. 205 с. [Sadovaya E.S. *Mezhdunarodnye standarty v sfere truda: instituty i mekhanizmy realizatsii (opyt razvitykh stran i Rossii)* [International Labour Standards: the Institutions and Mechanisms of Implementation: The Experience of Developed Countries and Russia]. Moscow, IMEMO RAN, 2013. 205 p.]
6. *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work*. Third Edition. International Labour Organization, 29.04.2020. Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743146.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf) (accessed 03.05.2020).
7. *National eHealth Strategy Toolkit*. Geneva, World Health Organization, International Telecommunication Union, 2012. 223 p. Available at: [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-E\\_HEALTH.05-2012-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-E_HEALTH.05-2012-PDF-E.pdf) (accessed 03.05.2020).
8. Clayton H. The WHO-ITU National eHealth Strategy Toolkit as an Effective Approach to National Strategy Development and Implementation. *Studies in health technology and informatics*, August 2013, vol. 192, pp. 913-916. DOI: 10.3233/978-1-61499-289-9-913
9. Тоффлер Э., Тоффлер Х. *Революционное богатство. Как оно будет создано и как оно изменит нашу жизнь*. Султанова М., пер. с англ., Цыркун П., ред. Москва, АСТ, 2008. 569 с. [Engl. Ed.: Toffler A., Toffler H. *Revolutionary Wealth: How it Will be Created and How it Will Change our Life*. New York, Knopf Doubleday Publishing Group, 2006. 512 p.]
10. Полинская Г.А., Месропян М.Г. Выявление моделей и трендов поведения пациентов при использовании электронных приложений и интернет-ресурсов для самодиагностики. *Бизнес-информатика*, 2018, № 1 (43), сс. 28-38. [Polynskaya G.A., Mesropyan M.G. *Vyyavlenie modelei i trendov povedeniya patsientov pri ispol' zovanii elektronnykh prilozhenii i Internet-resursov dlya samodiagnostiki* [Identification of Patterns and Trends in Patient Behavior when Using Electronic Applications and Internet Resources for Self-Diagnosis]. *Business Informatics*, 2018, no. 1 (43), pp. 28-38.]
11. Панова Т.В. Информационные технологии в российской медицине – перспективы и возможности. *Экономические науки*, 2017, № 5, сс. 53-56. [Panova T.V. *Informatsionnye tekhnologii v rossiiskoi meditsine – perspektivy i vozmozhnosti* [Information Technologies in Russian Medicine – Prospects and Opportunities]. *Economic Sciences*, 2017, no. 5, pp. 53-56.]
12. *Atlas of eHealth Country Profiles: the Use of eHealth in Support of Universal Health Coverage: Based on the Findings of the Third Global Survey on eHealth*. WHO, 2016. Available at: <https://www.who.int/publications/item/atlas-of-ehealth-country-profiles-the-use-of-ehealth-in-support-of-universal-health-coverage> (accessed 03.05.2020).
13. *Health at a Glance: Europe 2018. State of Health in the EU Cycle*. Paris, OECD Publishing, 2018. 211 p.
14. *New Health Technologies. Managing Access, Value and Sustainability*. Paris, OECD Publishing, 2017. 231 p.
15. Buntin M., Burke M., Hoaglin M., Blumenthal D. The Benefits of Health Information Technology: A Review of the Recent Literature Shows Predominantly Positive Results. *Health Affairs*, March 2011, vol. 30, no. 3, pp. 464-71. DOI: 10.1377/hlthaff.2011.0178
16. Murray E., Hekler E.B., Andersson G., Collins L.M., Doherty A., Hollis C., Rivera D.E., West R., Wyatt J.C. Evaluating Digital Health Interventions Key Questions and Approaches. *American Journal of Preventive Medicine*, 2016, vol. 51, iss. 5, pp. 843-851.
17. Рождественская Я. Монетизация знаний. Как инвестировать в сервисы онлайн-образования. *Forbes*, 11.06.2018. [Rozhdestvenskaya Ya. *Monetizatsiya znaniy. Kak investirovat' v servisy onlain-obrazovaniya* [Monetization of Knowledge. How to Invest in Online Education Services]. *Forbes*, 11.06.2018.] Available at: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/362925-monetizatsiya-znaniy-kak-investirovat-v-servisy-onlayn-obrazovaniya> (accessed 10.05.2019).
18. Зенков А.Р. Цифровизация образования: направления, возможности, риски. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Проблемы высшего образования*, 2020, № 1, сс. 52-55. [Zenkov A.R. *Tsifrovizatsiya obrazovaniya: napravleniya, vozmozhnosti, riski* [Digitalization of Education:

- Directions, Opportunities, Risks]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Problemy vysshego obrazovaniya*, 2020, no. 1, pp. 52-55.]
19. Зенков А.Р. Образование в условиях пандемии: что показывает кризис? ИМЭМО РАН, 17.04.2020. [Zenkov A.R. *Obrazovanie v usloviyakh pandemii: chto pokazyvaet krizis?* [Pandemic Education: What Does the Crisis Show?] IMEMO RAN, 17.04.2020.] Available at: <https://www.imemo.ru/news/events/text/obrazovanie-v-usloviyakh-pandemii-chto-pokazyvaet-krizis> (accessed 17.04.2020).
  20. Плотичкина Н., Морозова Е., Мирошниченко И. Цифровые технологии: политика расширения доступности и развития навыков использования в Европе и России. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 4, сс. 70-83. [Plotichkina N., Morozova E., Miroshnichenko I. *Tsifrovye tekhnologii: politika rasshireniya dostupnosti i razvitiya navykov ispol'zovaniya v Evrope i Rossii* [Digital Technologies: Policy for Improving Accessibility and Usage Skills Development in Europe and Russia]. *Mirovaya ehkonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 4, pp. 70-83.] DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-4-70-83
  21. *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*. International Labour Organization, 23.04.20. Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_742337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf) (accessed 26.04.2020).
  22. Садовая Е.С., Сautкина В.А. Трансформация принципов современного мироустройства: социальный аспект. Москва, ИМЭМО РАН, 2015. 205 с. [Sadovaya E.S., Sautkina V.A. *Transformatsiya printsipov sovremennogo miroostroistva: sotsial'nyi aspekt* [Transformation of the Principles of the Modern World Order: The Social Aspect]. Moscow, IMEMO RAN, 2015. 205 p.]
  23. *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19*. UNSDG, March 2020. 26 p. Available at: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf> (accessed 10.04.2020).
  24. Садовая Е.С. Концепция и реализация идеи безусловного базового дохода в контексте трансформации социально-трудовой сферы. *Социально-трудовые исследования*, 2020, № 1 (38), сс. 59-73. [Sadovaya E.S. *Kontseptsiya i realizatsiya idei bezuslovnogo bazovogo dokhoda v kontekste transformatsii sotsial'no-trudovoi sfery* [Concept and Implementation of the Idea of Universal Basic Income in the Context of Changing Social Labor Sphere]. *Social and Labor Research*, 2020, no. 1(38), pp. 59-73.]
  25. *The Future of Work*. OECD Employment Outlook 2019. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/doc-server/efb42313-en.pdf?expires=1588082254&id=id&accname=guest&checksum=71033F949DF7193E-683CAE51E6F87FEC> (accessed 14.03.2020).
  26. *Sharing Economy logistics. Rethinking Logistics with Access Over Ownership*. 2017. Available at: [https://www.dhl.com/content/dam/downloads/g0/about\\_us/logistics\\_insights/DHLTrend\\_Report\\_Sharing\\_Economy.pdf](https://www.dhl.com/content/dam/downloads/g0/about_us/logistics_insights/DHLTrend_Report_Sharing_Economy.pdf) (accessed 10.10.2019).
  27. Семенов И.С. Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическому управлению. *Полис. Политические исследования*, 2019, т. 28, № 3, сс. 7-26. [Semenenko I.S. *Gorizonty otvetstvennogo razvitiya: ot nauchnogo diskursa k politicheskomu upravleniyu* [Horizons of Responsible Development: From Scientific Discourse to Political Management]. *Polis. Political Studies*, 2019, vol. 28, no. 3, pp. 7-26.] DOI: 10.17976/jpps/2019.03.02

### THE NEW SOCIAL LANDSCAPE OF THE DIGITAL AGE: LESSONS FROM THE PANDEMIC

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 24-34)

Received 25.06.2020.

Tatiana O. RAZUMOVA ([tatiana.razumova@yandex.com](mailto:tatiana.razumova@yandex.com)),  
Moscow State Lomonosov University, 112-188, Prospekt Mira, Moscow, 129626, Russian Federation.  
Elena S. SADOVAYA, ([sadovaja.elena@yandex.ru](mailto:sadovaja.elena@yandex.ru)), ORCID: 0000-0002-0553-3047  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.  
Tatiana V. CHUBAROVA ([t\\_chubarova@mail.ru](mailto:t_chubarova@mail.ru)), ORCID: 0000-0002-3985-0198  
Institute of Economy, Russian Academy of Sciences, 32 Novocheremushkinskaya st. Moscow, 117218,  
Russian Federation.

The article discusses the direction of the transformation of labor and social sphere (health and education) and explores the ambiguous impact of modern technology on their development. The authors emphasize that the COVID-19 pandemic intensified and accelerated the negative trends in social dynamics that have been gaining momentum in the last decade, including due to the widespread adoption of digital technologies. One of these trends was the reduction in social costs as a condition for further economic efficiency growth, which led to the labor market transformation. Within the new technological structure, the labor force is becoming more and more fragmented, "networks of talents" replace labor groups, and labor relations lose a significant part of their social component.

According to the authors, in the new (post-coronavirus) situation, the labor market will develop under the influence of the already strong trends outlined above. We are talking about the automation of individual business processes, staff reduction, part-time workers and “remote” work, allowing employers to reduce wages by hiring workers from regions and countries with lower social guarantees levels. These processes will affect a significant part of those employed, since in the conditions of a further reduction in aggregate demand in the world economy, the erosion of its post-industrial superstructure, the service sector, will continue.

The article notes that the situation with coronavirus turned out to be an unprecedented challenge for the social sphere, revealed the fact that the digital formats of the organization of the economy and society are better able to “cope” with the optimization of the social and social-labor spheres than with their qualitative improvement. This forces politicians around the world to take a fresh look at the development of healthcare, education, and social policy in general. The authors conclude that the decision-makers will have to find a way out of the situation, formulate new principles of the world order, including the social sphere, in difficult conditions, at the same time comprehending what is happening at the conceptual and ideological level, and developing mechanisms of legal regulation of rapidly changing social reality.

**Keywords:** social policy, labor market, healthcare, education, digital economy, platform employment, COVID-19.

About the authors:

Tatiana O. RAZUMOVA, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Chair of Labour and Personnel Economics, Faculty of Economics.

Elena S. SADOVAYA, Cand. Sci. (Econ.), Head of Department of Complex Socio-Economic Research, Center of Comparative Socio-Economic and Political Studies.

Tatiana V. CHUBAROVA, Doct. Sci. (Econ.), PhD (Social Policy, LSE), Professor, Head of the Centre of Social Sector Economic Theory.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-24-34

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЫНОК ФРИЛАНСА: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© САУТКИНА В.А., 2020

САУТКИНА Вера Алексеевна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник сектора социальной политики и рынка труда отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([vera-sautkina@yandex.ru](mailto:vera-sautkina@yandex.ru)), ORCID 0000-0002-6891-7726.

---

Сауткина В.А. Международный рынок фриланса: перспективы развития. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 3, сс. 35-43. DOI: 10.20542/afj-2020-3-35-43

---

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-35-43

**УДК:** 331.101.5+331.526

Статья поступила в редакцию 21.09.2020.

Цифровизация практически всех видов человеческой деятельности ведет к формированию нового уклада общественных отношений, изменению характера труда и появлению новых форм занятости. В работе представлены основные параметры и тенденции трансграничного рынка виртуальной занятости – международного фриланса. Сделан вывод, что его развитие может способствовать преодолению барьеров экономического прогресса ранее неперспективных регионов. В то же время отсутствие норм, регулирующих данный вид трудовых отношений, ставит работников в жесткую зависимость от колебаний рынка, ограничивает их доступ к здравоохранению и другим социальным благам.

**Ключевые слова:** фриланс, международный рынок, виртуальная занятость, социальная защита.

Глобализация информационного пространства открывает перед людьми новые возможности социальной мобильности, в том числе выбора гибких форм занятости. В условиях, когда среда мгновенного доступа, сформированная благодаря новейшим ИКТ-технологиям, снимает временные и территориальные границы между заказчиком и исполнителем, на мировом рынке труда появляется новый вид работника – независимый подрядчик (фрилансер), результатом труда которого является информационный товар (услуга).

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Массовое распространение интернета стимулировало дрейф от классических производственных структур к виртуальным, в которых работники исполняют свои функции дистанционно. В каждой стране имеются свои правовые особенности, определяющие статус удаленных сотрудников, способы учета и наблюдения за их деятельностью [1]. С появлением в 1999 г. первой электронной биржи фриланса ([www.upwork.com](http://www.upwork.com)) данный вид деятельности стал быстро приобретать транснациональный размах. Инфраструктура виртуального сегмента расширяется за счет новых онлайн-платформ для поиска заказчиков и исполнителей, электронных платежных и информационных систем.

Международный рынок электронного фриланса стал объектом научных исследований лишь в последнее десятилетие. Теоретических исследований на эту тему мало, а имеющиеся носят в основном маркетинговый характер и направлены на выявление тех ниш, где виртуальная занятость наиболее востребована. Их заказчиками являются компании,

пользующиеся услугами фрилансеров, крупные биржи фриланса, образовательные учреждения и общественные организации. Сбор информации обычно проводится с помощью интернет-технологий, а также телефонных интервью, позволяющих получить более детальные сведения (например, мнений относительно перспектив фриланса в связи с пандемией COVID-19) [2].

О масштабе явления позволяют судить данные международных сайтов, специализирующихся на найме работников в виртуальной среде, где предприниматели публикуют свои проекты и получают конкурентные предложения от фрилансеров. Например, на *www.upwork.com* зарегистрировано около 10 млн фрилансеров и 4.5 млн заказчиков, здесь ежегодно размещается около 3.5 млн вакансий на общую сумму 1 млрд долл. США. Благодаря наличию на сайте чат-сервиса клиенты имеют возможность общаться с исполнителями в процессе их тестирования, найма и работы в режиме реального времени [3].

Точно оценить реальные объемы совершаемых на данном рынке сделок затруднительно, так как значительная их часть совершается за пределами регулируемых рынков и в официальной статистике рынка труда оказывается неучтенной. Решить эту проблему призван Индекс онлайн-труда (*Online Labour Index, OLI*), рассчитываемый на основе данных о числе проектов и вакансий, перечисленных и выполненных на международных торговых площадках за определенный период времени. Индекс нормализован: 100 индексных точек на оси Y представляют среднесуточное количество новых проектов, что позволяет наблюдать процесс изменения оборота рабочей силы между странами и регионами в режиме реального времени. Например, с его помощью можно было наблюдать, как в 2020 г. виртуальный рынок труда реагировал на кризис, связанный с пандемией COVID-19 [4].

М. Кагель писал, что значение электронного бизнеса выходит далеко за рамки его количественных характеристик [5]. По мере накопления эмпирической информации появляется возможность качественной характеристики новой бизнес-модели. Т. Малоун и Р. Лойбахер, которые ввели в научный оборот термин “электронный фрилансер” (*e-lancer*), полагали, что основной единицей будущей экономики станет не корпорация, а человек. В ее рамках независимые подрядчики и исполнители поддерживают виртуальные коммуникации и образуют гибкие временные сети для производства товаров и услуг. По завершении работ такие сети распадаются, а их участники вновь становятся свободными агентами и перемещаются по рынку в поисках следующего проекта [6]. Новая хозяйственная модель развивается не заменяя, а дополняя традиционную: формируется новый сегмент рынка труда, где стандартная занятость дополняется виртуальной.

Представляет интерес проект Оксфордского института *iLabour* по изучению социальных, организационных и политических последствий трансформации рынка труда (финансируется Европейским исследовательским советом). В его рамках объединены специалисты в области ИТ, социологии труда и управления, публикующие результаты своей работы в научных статьях (см., напр. [7]). Ими зафиксирован значительный рост использования онлайн-платформ жителями удаленных сельских районов. Это позволяет прогнозировать возможный перелом в текущей ситуации, при которой большинство населения вынуждено искать работу в крупных городах. Развитие виртуального рынка труда может способствовать преодолению барьеров экономического развития ранее неперспективных регионов [8].

Американский рынок фриланса наиболее изучен, в распоряжении исследователей имеется значительная база данных, полученных в результате опросов [9]. В России изучение этого вида занятости только начинается, но уже имеется уникальная эмпирическая база, которая включает количественные данные онлайн-опроса “Перепись фрилансеров”, проводимого с 2009 г. на одной из крупнейших русскоязычных бирж удаленной работы *FL.ru*. В четвертом раунде опроса (2019 г.) приняли участие 2410 фрилансеров [10]. Ситуацию на международном рынке фриланса позволяют оценить данные опросов, которые с 2005 г. осуществляются по заказу международной платформы *Payoneer*. Используя выборку из более чем 300 тыс. клиентов этой платежной системы, социологи проводят тематические опросы

фрилансеров и предпринимателей. Например, в условиях экономической нестабильности, вызванной пандемией *COVID-19*, был проведен опрос 1000 фрилансеров из более чем 100 стран. Они отвечали на вопросы: отразилась ли данная ситуация на спросе на их услуги, как изменились почасовые ставки, какие возможности и риски они ожидают в период кризиса?

Обследование показало, что во многих регионах мира (за исключением Австралии и Азии) наблюдалось краткосрочное падение спроса на фрилансеров, предложение их услуг стало значительно превышать спрос. Тем не менее настрой как предпринимателей, так и исполнителей позволил сделать оптимистичные прогнозы развития отрасли в долгосрочной перспективе [11].

### ОСОБЕННОСТИ РЫНКА ФРИЛАНСА

Условия для перехода от предприятия классического типа к виртуальному (с удаленной занятостью) и ведению бизнеса в киберпространстве созревали постепенно [12]. С появлением производственных циклов, в рамках которых информационное пространство стало местом генерирования добавленной стоимости, началось формирование глобального операционного пространства, где устанавливаются новые технологические, финансовые, потребительские и юридические стандарты. Наблюдения указывают на интеграцию производителя с потребителем в качестве одного из важнейших признаков виртуальной организации.

Для бизнеса в киберпространстве характерны и другие отличительные признаки: функционирование в форме временных альянсов или партнерств; юридическая независимость участников друг от друга; преобладание гибких неиерархических структур; географическая разобщенность партнеров [13]. Основу виртуального предприятия составляет создание собственной единой информационной системы – совокупности методов и средств поиска, сбора, хранения, обработки, анализа и передачи внутренней и внешней информации [14].

С ускорением жизненного цикла производимых товаров и самих организаций значительная часть работ внутри фирм приобретает проектный характер, а в целях снижения издержек становится более целесообразным нанимать для их реализации внештатных исполнителей. Все чаще крупные проекты полностью реализуются интернациональными командами фрилансеров. Заказчиками, как правило, являются фирмы Северной Америки и Европы [15].

Важнейшей сферой, где наблюдается бурный рост числа виртуальных компаний, стала электронная торговля. Растут объемы онлайн-продаж товаров повседневного спроса таких гигантов, как американские *Amazon* и *Walmart*, китайские *Alibaba* и *JD.com*, а также небольших интернет-магазинов. Происходит вовлечение в эту деятельность все большего числа людей, но до сих пор в ней не существует единого регулирующего свода правил. В результате остаются барьеры, препятствующие трансграничным продажам: спам, отсутствие гарантий достоверности электронных договоров и электронных подписей, а также таможенные пошлины<sup>1</sup>. Обеспечение безопасной онлайн-среды остается главным условием ведения бизнеса в виртуальном пространстве. Представители стран, входящих в ВТО, договорились о необходимости создания международных правил, регулирующих электронную торговлю, однако пандемия *COVID-19* затормозила процесс их реализации [16].

Глобальные онлайн-платформы связывают фирмы-заказчики с поставщиками разнообразных услуг – от разработки программного обеспечения до копирайтинга и графического дизайна по всему миру. При этом работники разных стран сосредоточены на определенных профессиях. В сфере разработки программного обеспечения и технологий доминируют работники из индийского субконтинента (55% рынка). В области бухгалтерского учета и аудита, юридических услуг и бизнес-консалтинга преобладают жители Великобритании (22% рынка). В США фрилансеры сосредоточены на копирайте и переводах.

<sup>1</sup> В каждой стране устанавливается свой предел беспошлинной интернет-торговли. В РФ с 1 января 2020 г. он составляет 200 евро за 31 кг. См.: <https://customs.gov.ru/press/federal/document/216994>.

В Испании ведущей категорией являются копирайт и перевод, в Северной Европе – творческая и мультимедийная работа, а также поддержка продаж и маркетинга. В странах Африки к югу от Сахары, таких как Нигерия, Кения и Южная Африка фрилансеры проявляют наибольшую активность в работах по вводу данных и переводу (с долей мирового рынка в этой категории около 6%) [17]. Все больше фрилансеров на Украине, где их услуги стоят значительно ниже, чем во многих других странах. В США разработчику начального уровня предлагают 6.2 тыс. долл., в Великобритании – 5.2, а в Швейцарии от 11.3 тыс. долл. Украинец готов выполнить заказ за 1.6 тыс. долл. на высоком профессиональном уровне [18]. В ряде других государств с формирующейся рыночной экономикой и низким уровнем дохода также сформировался значительный контингент как квалифицированных специалистов, так и поставщиков рутинных административных услуг [19].

В результате обследований установлена взаимосвязь между почасовой ставкой оплаты труда фрилансеров и средним уровнем зарплат в той или иной стране в целом. Увеличение средней зарплаты на один доллар коррелирует с 32%-ным увеличением почасовой оплаты за написание проектов и 26%-ным – в проектах графического дизайна. Значительное влияние на размер вознаграждения оказывает уровень конкуренции между подрядчиками в зависимости от спроса со стороны клиентов.

Онлайн-платформы позволяют потенциальному исполнителю информировать иностранных клиентов о своих возможностях качественно выполнить заказ. Информационная поддержка особенно важна для фриланс-поставщиков из развивающихся стран, способствуя развитию трансграничного микробизнеса [20].

В 2019 г. специалистами *Payoneer* было опрошено 7 тыс. фрилансеров из 150 стран. В результате получена уникальная информация о распределении работников по сферам деятельности и по возрасту, о размерах оплаты их услуг, а также о других особенностях глобального рынка фриланса. Поскольку подобные исследования компания проводит регулярно, полученные данные позволяют проследить изменения на рынке. Например, средняя почасовая оплата труда фрилансера в 2019 г. в среднем выросла по сравнению с 2017 г. с 19 до 21 долл. Главным критерием при установлении размера оплаты остается практический опыт исполнителя: фрилансеры из возрастной групп старше 55 лет получают в 2.5 раза больше, чем начинающие (18–24 лет). Самыми популярными среди фрилансеров остаются графический и веб-дизайн, а также программирование, хотя периодически наблюдается перенасыщение рынка таких специальностей (см. табл.).

**Таблица. Распределение фрилансеров по сферам деятельности и уровню оплаты (средняя часовая ставка)**

Сфера деятельности	Доля занятых, %	Почасовая ставка, долл.
Графический и веб-дизайн	30	19
Программирование	19	25
ИТ	10	23
Создание мультимедиа	8	25
Копирайтинг	8	15
Переводы	7	20
Маркетинг	6	23
Административные работы	3	10
Поддержание клиентов	2	15
Управление проектами	2	28
Продажи	2	25
Контроль качества	2	13
Финансы	1	23

Источник: составлено автором по [21].

Самые высокооплачиваемые вакансии пока остаются мало заполненными. Спрос со стороны заказчиков высок, а конкуренция среди исполнителей низкая. Такая ситуация

означает наличие резервов для дальнейшего расширения деятельности в виртуальной сфере, а также возможностей карьерного роста для фрилансеров. Однако соискателям необходимо следить за конъюнктурой рынка: самая высокая часовая ставка остается за управляющим проектом, а претендовать на такую позицию может только работник, обладающим большим практическим опытом в соответствующей сфере.

Образовательный уровень мало влияет на размер оплаты труда: фрилансеры со средним образованием зарабатывают даже больше бакалавров и лишь немногим меньше специалистов с ученой степенью. В отличие от найма сотрудников для работы в офисе с фиксированным окладом, где уровень образования играет решающую роль, при поиске фрилансеров предприниматели прежде всего учитывают опыт работы и рекомендации от предыдущих клиентов.

Для успешной карьеры в качестве фрилансера на международном рынке интеллектуального труда необходимо обладать обширным набором компетенций [22]. Большинство современных вузов сосредоточены на узкопрофессиональной подготовке и не дают выпускникам навыков, помогающих быстро адаптироваться на рынке труда. Фрилансер должен не только быть специалистом в той или иной области, но и самостоятельно управлять своим временем, организовывать рабочий процесс, вести финансовую деятельность и отчетность. Кроме того, необходимы способность к самообучению, готовность работать в условиях незнакомой культуры, неопределенности и стресса. Таким образом, речь идет о формировании работника нового типа [23].

Наступает новый этап трудовых отношений: организованный наемный труд постепенно уходит в прошлое и заменяется более гибкими формами, для которых характерна частичная занятость и высокая профессиональная мобильность. Такая система выгодна для работодателей, поскольку позволяет маневрировать количеством и качеством рабочей силы исходя из экономической ситуации. Привлекательно это и для государства, снимающего с себя значительный груз ответственности за социальную сферу [24].

Постепенно вокруг каждого человека складывается информационная среда, формирующая новые возможности для адаптации к вызовам и рискам, связанным со сменой технологического уклада. Одновременно теряются финансовая стабильность, постоянная занятость, социальная защищенность, характерные для рынка труда XX в. Таким образом, цифровая реальность превращается из чисто технологического феномена в особую сферу деятельности, где принимаются социально значимые решения, требующие правового оформления и регламентации.

### ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ФРИЛАНСА

Цифровые технологии непосредственно соединяют работодателя и исполнителя, потребителя с поставщиком. Это приносит значительный экономический эффект, но одновременно появляется опасность дальнейшей деформации трудовых отношений. Традиционная для второй половины XX в. патерналистская модель сменяется доминированием стороны работодателей и игнорированием интересов наемных работников. Это особенно характерно для виртуального сегмента рынка труда, где предложение капитала и рабочей силы исходит от децентрализованных групп людей, а не от корпораций или государства.

Эти отдельные агенты, как правило, связаны между собой через цифровые платформы, которые выполняют функции управления и регламентации. В результате начинает формироваться своеобразный социокультурный механизм со своими нормами и санкциями, правами и обязанностями, способный формировать модели поведения предпринимателей и работников, определять социальное поле их взаимодействия.

Например, за время существования бирж фриланса там сформировались специфические нормы и инструменты, регулирующие рыночные отношения: верификация пользователей, сертификация исполнителей, арбитраж, система отзывов и рейтингов [25]. На разных биржах применяются свои подходы, и они часто меняются, так что фрилансеры должны постоянно

приспособляться к новым правилам. На некоторых биржах вводят систему “белых” и “черных” списков, которые составляются заказчиками, что влияет на рейтинг исполнителя и может стать поводом для манипуляций, нарушающих права исполнителей.

Поэтому крайне важна социальная регламентация фриланса, неразрывно связанная с правовой и направленная на поддержание социальной справедливости и соблюдение некоторых гарантий для работников, защиту их интересов и прав [26]. Выработка условий для оптимального режима функционирования сетевого бизнеса и других сфер, использующих дистанционную занятость, необходима как государству, так и непосредственным участникам. Пока что даже в развитых странах правовых средств для урегулирования возникающих в этой сфере противоречий недостаточно. Значительный сегмент рынка труда остается вне правового поля, государство не получает средства в социальные фонды, права занятых в нем работников нарушаются. Трудности формирования государственной политики по социальной защите тех, кто занят в виртуальной среде, имеют объективную причину: их занятость является нерегулярной. При наличии у фрилансера нескольких рабочих мест администрирование/тестирование его дохода крайне усложнено.

Соответствующие проблемы уже стали предметом международных дискуссий [27]. На национальном уровне разрабатываются и применяются на практике различные подходы к формированию новой модели государственных гарантий, а также добровольного социального страхования самозанятых (правда, опыт Швеции показал низкую готовность населения к такому виду страхования).

Американские ИТ-компании обратились в Конгресс с инициативой создания системы льгот и социальных гарантий для контрактников, фрилансеров и всех удаленных работников, адаптивного механизма защиты их прав. При этом указывается, что разные виды бизнеса должны иметь право на изучение и отработку вариантов соцзащиты независимо от того, какую трудовую классификацию они применяют [28]. Пока неясно, как обеспечить финансовую реализацию новой системы, как управлять ею. Очевидно, что многое зависит от решения проблемы легализации доходов, получаемых от сделок в виртуальном секторе рынка труда. Решением может стать получение государством соответствующих данных непосредственно от компаний-заказчиков, без необходимости самостоятельной отчетности фрилансеров.

В Российской Федерации лица, занятые электронным фрилансом, относятся к категории самозанятых. Все они обязаны уплачивать со своих доходов НДФЛ по общей ставке 13% либо регистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя (ИП). В целях выведения самозанятых из тени на основе Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ с 1 января 2019 г. введен налог на профессиональный доход. Зарегистрированные в статусе самозанятого вправе уплачивать налог в размере 4% дохода от сделок с физическими лицами и 6% от дохода по сделкам с ИП и юридическими лицами. Пока это эксперимент, который продлится с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2028 г. включительно. Практика покажет эффект от такого нововведения.

Главная предпосылка увеличения охвата социальной защитой социальных групп, которые рассматривают виртуальное пространство в качестве производственной площадки, – соблюдение налоговых норм. В этих целях необходимо идти по пути полной легализации их деятельности, используя при этом весь арсенал технологических и юридических инструментов. Разработка новой модели обеспечения социальных гарантий работникам, занятым на виртуальном рынке труда, должна проводиться с ориентацией на действия как в государственном, так и частном секторах. Теоретическим каркасом, объединяющим всех участников происходящих трансформаций, может послужить инновационный концепт “ответственного развития” [29].

\* \* \*

Сфера фрилансерских услуг стремительно развивается и становится заметным сегментом мирового рынка труда в целом. Она обладает потенциалом для долгосрочного роста: растет информированность о наличии специалистов в разных странах, усиливается конкуренция среди как нанимателей, так и самих специалистов.

Пандемия COVID-19 временно снизила спрос на фрилансеров в результате общего замедления мировой экономики, когда практически все организации и компании в целях сохранения кадрового ядра массово перевели штатных сотрудников на дистанционный режим работы. В кризисных условиях резко проявилось фундаментальное противоречие, сформировавшееся на рубеже двух тысячелетий: экономическая целесообразность стала доминировать во всех сферах человеческой деятельности, а интересы человека и социальная защита оказываются на дальнем плане. Процесс тотальной цифровизации сопровождается освобождением труда, земли и денег от правовых, нормативных и культурных ограничений общественного уровня. Всеобщая коммодификация ставит под угрозу свободу и равенство индивидов. Институционализация дистанционно-виртуального труда потребует значительных усилий по “цифровой социализации” граждан и поиску новых моделей их социальной защиты.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Сауткина В.А. Виртуальная занятость: новые возможности и риски. *Социально-трудовые исследования*, 2020, № 39 (2), сс. 57-68. [Sautkina V.A. Virtual' naya zanyatost': novye vozmozhnosti i riski [Virtual Employment: New Opportunities and Risks]. *Sotsial' no-trudovye issledovaniya*, 2020, no. 39 (2), pp. 57-68.] DOI: 10.34022/2658-3712-2020-39-2-57-68
2. Younger J. Covid 19 is Likely to Give Freelancing a Major Growth Spurt. *Forbes*, 14.04.20. Available at: <https://www.forbes.com/sites/jonyounger/2020/04/14/covid-19-is-likely-to-give-freelancing-a-major-growth-spurt/#52fdf69c7f37> (accessed 05.05.2020).
3. *What is Upwork?* Webson Job. 01.11.20. Available at: <https://www.websonjob.com/odesk-upwork-all-about/> (accessed 05.06.2020).
4. *The Online Labour Index*. Available at: <https://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/> (accessed 09.06.2020).
5. Кафель М. *Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе*. Пер. с англ. Матвеева А., ред. Екатеринбург, У-Фактория, 2004. 328 p. [English Edition: Castells M. *Galaxy Internet: Reflections on the Internet, Business and Society*. Oxford University Press, 2001. 304 p.]
6. Стребков Д.О., Шевчук А.В. Фрилансеры на электронных рынках: роль социальных связей. *Экономическая социология*, 2009, т. 10, № 5, сс. 11-32. [Strebkov D.O., Shevchuk A.V. Frilansery na elektronnykh rynkakh: rol' sotsial'nykh svyazei [Freelancers in Electronic Markets: The Role of Social Connections]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*, 2009, vol. 10, no. 5, pp. 11-32].
7. Wood A., Graham M., Lehdonvirta V., Hjorth I. Networked but Commodified: the (Dis)Embeddedness of Digital Labour in the Gig Economy. *Sociology*, 2019, vol. 53, no. 5, pp. 931-950. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0038038519828906> (accessed 09.08.2020).
8. Braesemann F., Lehdonvirta V., Kässi O. ICTs and the Urban-Rural Divide: Can Online Labour Platforms Bridge the Gap? *Information, Communication, Society*, April, 2020. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2020.1761857> (accessed 18.08.2020) DOI:10.1080/1369118X.2020.1761857
9. Никуткина К.М., Привалова А.О. Западные количественные исследования фрилансеров: профессиональный обзор. *Экономическая социология*, 2009, № 1(10), сс. 127-144. [Nikutkina K.M., Privalova A.O. Zapadnye kolichestvennye issledovaniya frilanserov: professional'nyi obzor [Western Quantitative Research on Freelancers: A Professional Overview]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*, 2009, no. 1(10), pp. 127-144.]
10. Aleksynska M., Shevchuk A., Strebkov D. Online Platform Work in Russia and Ukraine: Gender Differences in Earnings and Work Satisfaction. Karabchuk T., Kumo K., Gatskova K., Skoglund E., eds. *Gendering Post-Soviet Space. Labour Market and Demography in Post-Soviet Countries: Gender Aspects in Empirical Research*. Springer Singapore, 2020, ch. 13, pp. 1-20. DOI: 10.1007/978-981-15-9358-1
11. *Состояние фриланса во время COVID-19*. [The State of Freelancing During COVID-19 (In Russ.)] Available at: <https://pubs.payoneer.com/images/the-state-of-freelancing-during-covid-19-ru.pdf> (accessed 18.07.2020).
12. Mowshowitz A. *Virtual Organization. Toward a Theory of Societal Transformation Stimulated by Information Technology*. 2002. Available at: <https://www.metamanager.net/wp-content/uploads/2007/04/virtual-organization.pdf> (accessed 21.11.2019).
13. Асмаева Е.О. Раскрытие сущности виртуальных организаций как объекта управления через декомпозицию ее признаков. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*, 2016, вып. 1, сс. 200-207. [Asmaeva E.O. Raskrytie sushchnosti virtual'nykh organizatsii kak objekta upravleniya cherez dekompozitsiyu ee priznakov [Disclosure of the Essence of Virtual Organizations as a Control Object Through the Decomposition of Its Features]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*, 2016, iss. 1, pp. 200-207.]
14. Катаев А.В. *Виртуальные бизнес-организации*. Санкт-Петербург, Издательство Политехнического университета, 2009. 120 с. [Kataev A.V. *Virtual' nye biznes-organizatsii* [Virtual Business Organizations]. Saint-Petersburg, Izdatel' stvo Politekhnicheskogo universiteta, 2009. 120 p.]
15. Тагаров Б.Ж. Факторы развития рынка фриланса в информационной экономике. *Креативная экономика*, 2018, № 12 (10), сс. 1703-1714. [Tagarov B.Zh. Faktory razvitiya rynka frilansa v informatsionnoi ekonomike [Freelance Market Development Factors in the Information Economy]. *Kreativnaya ekonomika*, 2018, no. 12 (10), pp. 1703-1714.] DOI: 10.18334/ce.12.10.39450

16. В ВТО пропишут международные правила ecommerce. [The WTO Will Prescribe International Rules for Ecommerce (In Russ.)] Available at: <https://oborot.ru/news/v-vto-propishut-mezhdunarodnye-pravila-ecommerce-1100825.html> (accessed 17.08.2020).
17. Lehdonvirta V. *Where are Online Workers Located? The International Division of Digital Gig Work*. The iLabour Project. 11.07.2017. Available at: <https://ilabour.oii.ox.ac.uk/where-are-online-workers-located-the-international-division-of-digital-gig-work/> (accessed 18.08.2020).
18. Блинштейн А. Украина в числе самых быстро растущих рынков аутсорсинга – и вот почему. Payoneer blog. 01.01.20. [Blinshtein A. *Ukraine is Among the Fastest Growing Outsourcing Markets – and Here's Why*]. Payoneer blog. 01.01.20.] Available at: <https://blog.payoneer.com/ru/outsourcing-ru/ukraine-among-the-fastest-growing-outsourcing-locations/> (accessed 20.01.2020).
19. Corporaal G.F., Lehdonvirta V. *Platform Sourcing: How Fortune 500 Firms are Adopting Online Freelancing Platforms*. Oxford Internet Institute. August 2017. Available at: <https://www.oii.ox.ac.uk/publications/platform-sourcing.pdf> (accessed 18.08.2020).
20. Lehdonvirta V., Kässi O., Hjorth I., Barnard H., Graham M. The Global Platform Economy: A New Offshoring Institution Enabling Emerging-Economy Microproviders. *Journal of Management*, 2019, vol. 45, iss. 2, pp. 567-599.
21. *The 2020 Freelancer Income Report*. Payoneer, 2020, 14 p. Available at: <https://eelifc.cc/wp-content/uploads/2020/02/2020-Freelancer-Income-Report.pdf> (accessed 18.08.2020).
22. Зенков А.Р. Цифровизация образования: направления, возможности, риски. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Проблемы высшего образования*, 2020, № 1, сс. 52-55. [Zenkov A.R. *Tsifrovizatsiya obrazovaniya: napravleniya, vozmozhnosti, riski* [Digitalization of Education: Directions, Opportunities, Risks]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Problemy vysshego obrazovaniya*, 2020, no. 1, pp. 52-55.]
23. Леонтьева Е.Г., Моисеенко Ю.А. Компетенции фрилансеров в условиях современного рынка труда. *Вестник Сибири*, 2015, № 2 (17), сс. 127-136. [Leont'eva E.G., Moiseenko Yu.A. *Kompetentsii frilanserov v usloviyakh sovremennogo rynka truda* [Freelancer Competencies in the Modern Labor Market]. *Vestnik Sibiri*, 2015, no. 2 (17), pp. 127-136.]
24. Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. *Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы*. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 190 с. [Sadovaya E.S., Sautkina V.A., Zenkov A.R. *Formirovanie novoi sotsial'noi real'nosti: tekhnologicheskie vyzovy* [Formation of a New Social Reality: Technological Challenges]. Moscow, IMEMO RAN, 2019. 190 p.]
25. Mair J., Reischauer G. Capturing the Dynamics of the Sharing Economy: Institutional Research on the Plural Forms and Practices of Sharing Economy Organizations. *Technological Forecasting and Social Change*, 2017, vol. 125, pp. 11-20. DOI: 10.1016/j.techfore.2017.05.023
26. Савельева Е.А. Сущность и функции регламентации труда при переходе к цифровой экономике. *Экономика труда*, 2018, № 1(5), сс. 1-12. [Savel'eva E.A. *Sushchnost' i funktsii reglamentatsii truda pri perekhode k tsifrovoi ekonomike* [The Essence and Functions of Labor Regulation in the Transition to the Digital Economy]. *Ekonomika truda*, 2018, no. 1(5), pp. 1-12.] DOI: 10.18334/et.5.1.38886
27. Садовая Е.С. Концепция и реализация идеи безусловного базового дохода в контексте трансформации социально-трудовой сферы. *Социально-трудовые исследования*, 2020, № 1(38), сс. 59-73. [Sadovaya E.S. *Kontseptsiya i realizatsiya idei bezuslovnogo bazovogo dokhoda v kontekste transformatsii sotsial'no-trudovoi sfery* [Concept and Implementation of the Idea of Universal Basic Income in the Context of Changing Social Labor Sphere]. *Social and Labor Research*, 2020, no. 1(38), pp. 59-73.]
28. *Common Ground for Independent Workers*. Available at: <https://wtfecconomy.com/common-ground-for-independent-workers-83f3fbcf548f> (accessed 21.11.2019).
29. Семенов И.С. Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическому управлению. *Полит. Политические исследования*, 2019, т. 28, № 3, сс. 7-26. [Semenenko I.S. *Gorizonty otvetstvennogo razvitiya: ot nauchnogo diskursa k politicheskomu upravleniyu* [Horizons of Responsible Development: From Scientific Discourse to Political Management]. *Polis. Political Studies*, 2019, vol. 28, no. 3, pp. 7-26.] DOI: 10.17976/jpps/2019.03.02.

## **INTERNATIONAL FREELANCE MARKET: PROSPECTS FOR DEVELOPMENT (Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 35-43)**

**Received 29.09.2020.**

Vera A. SAUTKINA ([vera-sautkina@yandex.ru](mailto:vera-sautkina@yandex.ru)), ORCID 0000-0002-6891-7726,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences, 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*Digital technologies are used in almost all types of modern activities. As a result, new professions and whole segments emerge on the labor market, structurally forming a certain transnational network. The article attempts to consider the processes of origin and prospects for the further development of the international electronic freelance market, taking into account the social aspects of this phenomenon. The paper uses methods of source analysis and notes the difficulties of statistical*

observation of processes occurring in real time. On the basis of a specially developed index and sociological survey data, the parameters of the international freelancing market are presented. This allows us to assess the positive trends in the expansion of the virtual employment process, as well as possible risks and problems. The study concludes that at present virtual labor relations, due to their professionalization and institutionalization, are becoming a real employment tool for various categories of workers, and also perform a set of social functions. The most important and promising consequence of the increased use of freelance labor from rural areas is a possible reversal in the trend of increasing urbanization, when the majority of the population is forced to look for work in large cities. The development of the virtual labor market in the future can help overcome barriers to the economic development of subsidized regions. However, real practice shows that due to the lack of labor standards and rights regulating this type of labor relations, especially in the regions of Asia and Africa, workers become heavily dependent on market fluctuations, limiting their access to health care and other social benefits. The search for the optimal model of social protection for freelancers is complicated by the fact that the administration of real incomes employed in this area becomes difficult. According to the author, the problems of providing freelancers with the full range of government guarantees are associated with the solution of many financial problems, which must be overcome by the full legalization of virtual employment.

**Keywords:** international freelance market, electronic freelancer, digital labor, virtual employment, social protection.

About the author:

Vera A. SAUTKINA, Cand. Sci. (Hist.), Leading Researcher, Sector of Social Policy and Labor Market Studies, Department of Complex Socio-Economic Research, Center of Comparative Socio-Economic and Political Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-35-43

**ДОСТУП МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ К ФИНАНСИРОВАНИЮ:  
НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**

© УРУМОВ Т.Р., 2020

УРУМОВ Тимур Русланович, кандидат экономических наук, научный сотрудник сектора международных валютно-финансовых отношений отдела глобальных экономических проблем и внешнеэкономической политики.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([spikeron@yandex.ru](mailto:spikeron@yandex.ru)), ORCID: 0000-0002-9842-5749.

---

Урумов Т.Р. Доступ малых и средних предприятий к финансированию: новые возможности. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 3, сс. 44-50.  
DOI: 10.20542/afj-2020-3-44-50

---

DOI: 10.20542/afj-2020-3-44-50

УДК: 3 36.58→334.012.63+334.012.64

Статья поступила в редакцию 12.10.2020.

В условиях спровоцированного COVID-19 экономического кризиса 2020 г. во многих странах резко обострилась проблема доступа малых и средних предприятий (МСП) к финансированию. Современные информационные технологии и инновационные бизнес-модели позволяют увеличить доступность финансовых услуг для МСП, что крайне необходимо как для их собственного выживания, так и для восстановления экономической активности в целом.

**Ключевые слова:** малые и средние предприятия, доступность финансирования, цифровые финансовые технологии.

Малые и средние предприятия играют важную роль в экономике всех стран. Сегодня в мире на долю МСП приходится около 90% всех предприятий, они создают до 70% рабочих мест и около 50% мирового ВВП [1]. Ключевым барьером для устойчивости и роста МСП является недостаточный доступ к финансовым ресурсам. Особенно это характерно для стран с развивающимися рынками, где порядка 131 млн или 41% общего числа МСП не имеют возможности официально получить кредит на развитие бизнеса.

В современных условиях внедрение и широкое использование цифровых финансовых продуктов и услуг открывают новые возможности для обеспечения доступа малых и средних предприятий к жизненно необходимым им финансовым ресурсам. Это критически важно для развития всей экономики и сокращения уровня бедности [2]. В 2020 г. малый и средний бизнес оказался наиболее пострадавшим от пандемии COVID-19 сегментом экономики всех стран. Предпринятые правительствами беспрецедентные меры по сдерживанию распространения коронавирусной инфекции привели к разрыву многих производственно-сбытовых цепочек и стагнации рынков. В сложившихся условиях проблема доступности финансирования для МСП требует скорейшего разрешения.

**НОВЫЕ ПОДХОДЫ**

Для повышения устойчивости сегмента малого и среднего предпринимательства в посткоронавирусной реальности потребуется объединение усилий государства и самих предприятий. В сложившихся условиях важным элементом стратегии управления рисками станет диверсификация направлений деятельности МСП. Первостепенную роль

в обеспечении устойчивости этого сегмента и его адаптации к новым реалиям сыграет государственная политика по его поддержке. Государство может предоставлять субсидии на инвестиции в новые технологии и осуществление торгово-экономической диверсификации.

Большинство существовавших ранее механизмов организационной поддержки малого и среднего бизнеса, такие как торговые миссии, проведение мероприятий, позволяющих его представителям устанавливать необходимые контакты, традиционно подразумевали общение тет-а-тет и большие скопления людей. Правда, еще до текущего кризиса многие институты поддержки МСП начали вводить практику использования цифровых технологий в своей деятельности в целях сокращения организационных расходов и охвата большего количества людей. Бизнес-контакты переводятся в онлайн-формат за счет использования различных цифровых платформ и использования видеоконференций. В нынешних условиях актуальность такого подхода многократно возросла. Его реализация подразумевает цифровизацию не только организационных аспектов деятельности МСП, но и ее финансовую составляющую. Речь идет об использовании новейших цифровых технологий при привлечении финансовых ресурсов на нужды бизнеса, что позволит преодолеть ограничения, присущие традиционным банковским займам. Улучшение механизмов финансирования МСП может быть обеспечено за счет применения новейших информационно-коммуникационных технологий, в частности, аналитики больших данных и искусственного интеллекта при принятии решений, а также расширения арсенала инструментов финансирования. Сюда входят привлечение финансовых ресурсов с рынков заемных капиталов, стимулирование более плотного взаимодействия МСП не только с банками, но и иными финансовыми институтами. Наконец, необходима разработка и внедрение в практику законодательства, обеспечивающего правовую базу для использования цифровых финансовых технологий.

Цифровые технологии активно развивались в последние годы, но после закрытия рынков вследствие пандемии 2020 г. потребность в них резко возросла. Удаленное обучение, онлайн-конференции, медицинские услуги через интернет, электронная коммерция и платежи получили широчайшее распространение во многих видах малого и среднего бизнеса [3]. Значительный рост онлайн-возможностей создает технологический фундамент для их массированного инкорпорирования в деятельность МСП. Огромное значение приобретают платформы электронной коммерции, которые предоставляют возможность МСП быстрее выходить со своей продукцией на рынки, в том числе внешние. Такие платформы позволяют бизнесу сокращать расходы за счет четкого распределения систем снабжения и логистики, а также экономии за счет масштабов производства. Также ускоряется обмен информацией и ресурсами. В то же время необходимо понимать, что в неконкурентных рыночных условиях, которые нередко имеют место в развивающихся странах, достоинства таких платформ в определенной мере нивелируются, а у использующих их предприятий могут даже возникать убытки.

Доступ МСП к финансовым ресурсам в обстановке стагнации рынков оказался крайне затрудненным, что потребовало от правительств всех стран мира разработки и принятия крупномасштабных мер государственной поддержки, и прежде всего – финансовой. Речь идет о предоставлении прямых грантов бизнесу, о расширении практики применения долговых финансовых инструментов, таких как концессионные займы с отложенными платежами, займы по сниженной процентной ставке или беспроцентные займы, кредитные гарантии. Также правительства оказывают помощь МСП через предоставление финансирования для осуществления расчетов по заработной плате и социальным выплатам, а также льгот по налогу на добавленную стоимость и отсрочки платежа. Особую значимость приобрела оперативность реализации таких государственных мер.

Финансовые трудности, с которыми сталкиваются МСП в обычное время, закономерно усиливаются в периоды кризисов. При ограничении финансирования со стороны кредитных организаций сектор МСП оказывается больше подвержен рискам нехватки финансирования по сравнению с крупным бизнесом. В случае пандемии *COVID-19* ситуация не стала исключением. Еще до текущего кризиса только 15% МСП в развивающихся экономиках имели доступ к традиционному заемному финансированию. Согласно данным Международной финансовой корпорации, на этих рынках ежегодно МСП в среднем недополучают заемных средств на сумму до 5 млрд долл. [4]

Отчасти это связано с тем, что сегодня традиционное заемное финансирование не решает проблему доступа МСП к кредитным ресурсам и не отвечает современным потребностям этой категории бизнеса. Малые и средние предприятия, как правило, не имеют возможности предоставить надежное гарантийное покрытие по привлекаемым кредитам, не обладают временем для постоянного посещения отделений банка и длительного ожидания одобрения кредита (около двух месяцев с учетом всех бюрократических процедур, исход которых непредсказуем). Кризис 2020 г. еще больше обострил эту проблему.

### ЦИФРОВЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

В сложившихся условиях особую актуальность приобретает использование цифровых финансовых услуг и финансово-технологических решений (*fintech solutions*), открывающих широкие возможности для снижения негативного воздействия коронавирусного кризиса на финансирование МСП. Упрощенная процедура подачи заявки на получение займа и использование альтернативных данных (информация по банковским счетам, транзакции на платформах электронной коммерции и по оплаченным счетам, а также результаты опросов клиентов) при принятии кредитных решений могут применяться банками для сокращения времени на согласование и одобрение займов для МСП<sup>1</sup>. Также банки могут использовать онлайн-платформы для проведения сделок реверсивного факторинга, что может помочь профинансировать полный цикл производства и сбыта продукции МСП, а также сократить период погашения по платежам.

Существует ряд инициатив поставщиков цифровых услуг, призванных оказать помощь МСП. Правительства включают их в государственные программы неотложной финансовой помощи малому и среднему бизнесу. При этом необходимо отметить, что внедрение и использование цифровых технологий для привлечения финансирования на цели МСП не исключают традиционные формы государственной финансовой поддержки, а являются дополнительным способом привлечения финансовых ресурсов. Цифровые технологии позволяют оптимизировать и ускорить процесс предоставления государственного финансирования МСП.

В текущих условиях привлекательным вариантом для МСП становятся так называемые цифровые займы. Предлагающие их платформы обеспечивают такие преимущества для заемщиков, как быстрая подача заявки, онлайн-процедуры рассмотрения и утверждения займа через мобильное устройство. Это гораздо удобнее, чем традиционное обращение в банк.

Правда, несмотря на преимущество цифровых займов в оперативности, в некоторых странах G-20 они еще не получили распространения ввиду ограничений, сохраняющихся в финансовом законодательстве. Так, в США из множества онлайн-платформ только четыре (*PayPal, Square, Kabbage* и *Funding Circle*) были одобрены как площадки для предоставления займов на нужды МСП в рамках программы защиты выплат по заработной плате, реализуемой Управлением по делам малого бизнеса (*U.S. Small Business Administration's Paycheck Protection Program*).

В то же время в ряде азиатских стран цифровые платформы заключили специальные соглашения с банками для выдачи онлайн-займов МСП. В частности, Банк Малайзии и платформа *AliPay* в сотрудничестве со 100 местными китайскими банками предлагают мелким торговым предприятиям в г. Ухань так называемые бесконтактные займы, которые не предусматривают какого-либо физического взаимодействия между людьми. Уже более 350 тыс. МСП получили таким образом займы [5].

В контексте данного вопроса необходимо также рассмотреть и роль финансово-технологических компаний (*fintechs*). Во многих странах отмечают значимость таких компаний, имея в виду, что созданные ими инструменты позволяют повысить доступность финансирования для МСП и тем самым способствовать восстановлению экономики.

<sup>1</sup> В качестве примера можно привести Канаду, где Национальный банк развития бизнеса сделал доступной процедуру получения МСП займа за 48 часов.

Информация по МСП, желающим привлечь заемное финансирование, может быть использована непосредственно финансовыми институтами совместно с *fintechs*. В таком случае точность прогнозирования кредитных рисков повышается благодаря расширению количества используемых для этого данных.

Япония является одним из мировых лидеров в этом направлении. Так, созданные здесь информационная база данных по рискам (*Risk Data Bank, RDB*) и база данных по кредитным рискам (*Credit Risk Database, CRD*) охватывают большинство финансовых институтов страны, включая кредитные союзы. *RDB* содержит кредитную информацию по 910 тыс. МСП, а *CRD* – по 2.4 млн. В дополнение к базовой финансовой информации по МСП также собирается и регулярно обновляется информация по операциям по их банковским счетам. Во Франции существует аналогичный банк данных *FIBEN (Fichier bancaire des entreprises)*, который также собирает информацию по национальным МСП. Она используется финансовыми институтами при принятии решения о выдаче кредита, установлении процентной ставки, управлении кредитным портфелем и для проведения анализа кредитных рисков [6].

Некоторые банки и небанковские институты также используют вышеупомянутые альтернативные данные. Согласно исследованию, проведенному институтом Азиатского банка развития, такая информация не всегда учитывается традиционными кредитно-скоринговыми системами, хотя ее использование позволяет повысить точность анализа кредитных рисков и сократить общее время на рассмотрение заявки на кредит, что повышает эффективность финансирования МСП [7].

При принятии банками кредитных решений по МСП может учитываться стоимость находящихся в их собственности нематериальных активов, таких как патенты, программное обеспечение и контракты, которые могут составлять значительную часть их активов. Однако в большинстве случаев банки не принимают нематериальные активы в качестве полноценного кредитного обеспечения [8]. Интересен опыт китайских финансово-технологических компаний по использованию альтернативных данных. Например, *Ant Financial Services Group*, которая входит в группу *Alibaba*, успешно развивает практику предоставления заемного финансирования МСП с использованием информации по операциям на платформе электронной коммерции и искусственного интеллекта.

Поскольку финансово-технологические компании могут сыграть важную роль в поддержке малого и среднего бизнеса, в некоторых странах осуществляются целенаправленные меры по их поддержке. Так, валютное управление Сингапура совместно с Сингапурской финансово-технологической ассоциацией и *AMTD Foundation* выделило 6 млн долл. для представления местным *fintech*-компаниям грантов с целью помочь им продолжить работу над финансовыми инновациями в условиях кризиса [9]. В Южной Корее правительство анонсировало временные регулятивные послабления в финансово-технологической сфере и ряде других отраслей для перезапуска национальной экономики после спада в первой половине 2020 г.

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

На международном уровне разрабатываются нормативные документы, призванные регулировать систему электронной коммерции, способствуя обеспечению конкурентной среды и защите информации в этой бурно растущей сфере. Соответствующие инициативы выдвигаются в рамках G-20, ЮНКТАД, Международной сети по вопросам конкуренции (*International Competition Network*) и Еврокомиссии. Активные дискуссии по вопросам электронной коммерции проходят также в рамках ВТО. В частности, обсуждаются правила защиты потребителей, использования электронных подписей и обеспечения конфиденциальности персональных данных. Внедрение справедливых, прозрачных и гибких норм функционирования платформ электронной коммерции особенно важно для развивающихся стран, в экономике которых преобладают МСП [3].

Международный валютный фонд и Всемирный банк в 2018 г. запустили так называемую финансово-технологическую повестку – рекомендательный документ, направленный на

оказание помощи странам – членам этих организаций в использовании преимуществ современных финансовых технологий и снижении сопутствующих рисков. Рекомендации составлялись на основе опыта стран-членов. Они охватывают такие направления, как интеграцию новейших технологий в операционную деятельность всех финансовых институтов, обеспечение устойчивости финансового сектора, снижение рисков, стимулирование международной кооперации. В рамках этой повестки МВФ осуществляет разработку специальных рабочих программ в финансово-технологической сфере.

Всемирный банк способствует созданию условий использования финансовых технологий для расширения финансовых рынков, обеспечения доступа к финансовым услугам и модернизации системы международных платежей. Цель – создание условий для формирования цифровой экономики, которая должна стать одним из ключевых направлений глобального технологического развития. Согласно планам ВБ, использование финансовых технологий позволит улучшить функционирование межгосударственных платежных систем, оптимизировать бизнес-процессы в существующих финансовых институтах, повысить доступность финансовых ресурсов и услуг для МСП. Использование альтернативных заемных платформ и аналитики “больших данных” должно повысить доступность кредита для предприятий малого и среднего бизнеса [10].

На уровне ЕС в марте 2018 г. был выпущен план действий в финансово-технологической сфере (*FinTech Action Plan*), направленный на повышение конкурентоспособности и инновационной составляющей в европейском финансовом секторе. Документ включает следующие основные разделы: стимулирование развития инновационных бизнес-моделей; развитие таких технологий как блокчейн, искусственный интеллект и облачные сервисы в финансовом секторе; повышение кибербезопасности и предотвращение коррупции в финансовой системе [11].

В апреле 2020 г. Еврокомиссия начала консультации по стратегии использования цифровых финансовых технологий. Целью является сбор мнений представителей государственных структур и бизнеса касательно политики поддержки цифровых финансов. Консультации проводятся в контексте вышеназванного плана действий в финансово-технологической сфере и действий европейских надзорных органов, а также доклада, выпущенного в декабре 2019 г. экспертной группой по вопросам регулятивных барьеров на пути к финансовым инновациям. На их основе предполагается проведение оценки возможного вклада цифровых финансовых технологий в борьбе с экономическими последствиями *COVID-19*. Ожидается, что в течение ближайших пяти лет *fintech*-компании значительно увеличат свое присутствие во всех сферах, связанных с предоставлением финансовых услуг, в частности, на рынке кредитования и страхования МСП [12].

## ПРОБЛЕМЫ

При несомненных положительных аспектах цифровизации МСП и интеграции цифровых финансовых продуктов в их деятельность, при внедрении цифровых финансовых технологий существуют сопутствующие риски и трудности. Они особенно высоки в странах с развивающимися рынками, где недостаточно развита ИТ-инфраструктура. Среди основных проблем можно выделить следующие:

- низкий уровень финансовой, цифровой и бизнес-грамотности руководства и работников многих МСП;
- ненадежность и недостаточная скорость интернет-коммуникаций;
- недостаточная проработанность правового регулирования, сдерживающая эффективное сотрудничество между банками и *fintech*-компаниями, ограничивающая ассортимент доступных цифровых продуктов и услуг;
- незащищенность данных МСП при переходе на использование цифровых продуктов.

Отдельно стоит отметить трудности при использовании систем электронных платежей. Основные риски в данном случае связаны с вероятностью мошеннических действий и хакерских атак, которые могут привести к потере данных и денежных средств на счетах предприятий. Существует также проблема недостаточной интероперабельности

между электронными платежными системами. Под интероперабельностью понимается беспрепятственный обмен информацией между различными платформами в режиме реального времени, дающий МСП возможность взаимодействовать с поставщиками и покупателями, использующими разные платежные системы, что крайне важно для снижения операционных расходов.

Одним из ключевых условий для внедрения финансовых технологий в деятельность МСП является создание надежной и разветвленной финансово-технологической инфраструктуры. Необходима разработка всеобъемлющего нормативно-правового регулирования, которое позволит обеспечивать безопасную интеграцию финансовых технологий в деятельность МСП и минимизировать сопутствующие риски. Также нельзя не отметить важность создания надежной системы хранения данных МСП при совершении ими цифровых займов и других аналогичных транзакций.

\* \* \*

В 2020 г. в условиях беспрецедентного спада бизнес-активности во всех странах из-за пандемии COVID-19 малые и средние предприятия столкнулись с резким ухудшением доступности финансирования. Переход на новые бизнес-модели на базе цифровизации позволит МСП привлечь необходимые им финансовые ресурсы. Поскольку интеграция новых финансовых технологий в деятельность малого и среднего бизнеса сопряжена с определенными рисками, требуются слаженные усилия государственных органов, финансово-технологических компаний и самих предприятий. Создание дополнительных источников их финансирования на современной технологической базе будет способствовать ревитализации как самого этого сектора экономики, так и национальных и международного рынков в целом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *World MSME Day*. Optimal Risk. 25.06.2020. Available at: <https://optimalrisk.com/world-msme-day/> (assessed 12.08.2020).
2. *MSME Finance Gap*. SME Finance Forum. 2020. Available at: <https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-finance-gap> (assessed 24.08.2020).
3. Van Daalen M. Blog: Going Digital as a Way Out of the COVID-19 Crisis. *International Trade Centre*, 07.05.2020. Available at: <https://www.intracen.org/covid19/Blog/Going-digital-as-a-way-out-of-the-Covid-19-crisis/> (assessed 15.08.2020).
4. *MSME Finance Gap: Assessment of the Shortfalls and Opportunities in Financing Micro, Small, and Medium Enterprises in Emerging Markets* (2017). Available at: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/03522e90-a13d-4a02-87cd-9ee9a297b311/121264-WP-PUBLIC-MSMEReportFINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m5SWAQA> (assessed 14.07.2020).
5. *Alipay Launches Recovery Assistance for Wuhan Merchants*. Mobile Payments Today. 09.04.2020. Available at: <https://www.mobilepaymentstoday.com/news/alipay-launches-recovery-assistance-for-wuhan-merchants/> (assessed 14.08.2020).
6. Boschmans K., Pissareva L. Fostering Markets for SME Finance: Matching Business and Investor Needs. *OECD SME and Entrepreneurship Papers*, 2018, no. 6, pp. 1-52. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0bd38639-en.pdf?expires=1603880575&id=id&accname=guest&checksum=B198FE91A6770852C-8204502D3CB8AEB> (assessed 25.07.2020). DOI: 10.1787/0bd38639-en
7. Nemoto N., Yoshino, N., Okubo Y., Inaba D. Credit Risk Reduction Effect on Small and Medium-Sized Enterprise Finance Through the Use of Bank Account Information. *ADB Working Paper Series*, 2018, no. 857. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/190278/1/adbi-wp857.pdf> (assessed 25.08.2020).
8. Brassell M., Boschmans K. Fostering the Use of Intangibles to Strengthen SME Access to Finance. *OECD SME and Entrepreneurship Paper*, 2018. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/729bf864-en.pdf?expires=1601026510&id=id&accname=guest&checksum=DF372C9BFC340FE29668045E822F358> (assessed 22.08.2020).
9. Chow N. New 6 Million \$ Grant Scheme to Support Singapore Fintechs. *The Business Times*, 13.05.2020. Available at: <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/new-s6m-grant-scheme-to-support-singapore-fintechs> (assessed 09.09.2020).
10. *The Bali Fintech Agenda: A Blueprint for Successfully Harnessing Fintech's Opportunities*. International Monetary Fund. 11.10.2018. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/10/11/pr18388-the-bali-fintech-agenda> (assessed 09.09.2020).
11. *FinTech Action plan: For a More Competitive and Innovative European Financial Sector*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission. 2018. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) (assessed 18.09.2020).

12. Summary. Consultation on a New Digital Finance Strategy. European Commission. 2020. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/2020-digital-finance-strategy-consultation-summary-of-responses\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/2020-digital-finance-strategy-consultation-summary-of-responses_en.pdf) (assessed 22.09.2020).

**ACCESS TO FINANCE FOR SMALL-AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES  
IN MODERN REALITY**

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 44-50)**

**Received 12.10.2020.**

Timur R. URUMOV ([spikeron@yandex.ru](mailto:spikeron@yandex.ru)), ORCID: 0000-0002-9842-5749,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences, 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

*Small-and medium-sized Enterprises (SMEs) in many countries nowadays face financial shortages and challenges in attracting new financial resources. In today's new reality technologies and innovative business models become crucial for increasing access to financial services and enhancing long-term economic growth. Digital technologies have been actively developing even before the pandemic of COVID-19. However, during the lockdown and the economic crisis caused by the pandemic the development of digital platforms has accelerated. Digital commerce and payments have become much more significant in the first half of 2020. That fact stimulated many SMEs to improve their digital capabilities. The "new" reality motivates the enterprises to use big data analysis and artificial intelligence in decision making process. The modern technologic capabilities are used in two directions. The first direction is the digitalization of organizational aspects of SMEs activities, for instance, transferring business meetings and conferences into online forms. The second one, which is even more important, suggests financial digitalization. This means using digital technologies to attract financial resources for business needs. Financial digitalization requires some specific measures, including improving the existing mechanisms of traditional loan financing through the use of new technologies and big data analysis; stimulating closer interaction between financial institutions and SMEs; drafting appropriate legislation to regulate the digital financial technologies sphere.*

**Keywords:** small and medium enterprises, access to finance, digital financial technologies.

About the author:

Timur R. URUMOV, Cand. Sci. (Econ.), Researcher, Sector of International Monetary and Financial Relations, Department of Global Economic Problems and Foreign Economic Policy.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-44-50

## ОБРАЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ЦИФРОВОГО ОБУЧЕНИЯ

© ЗЕНКОВ А.Р., 2020

ЗЕНКОВ Алексей Рудольфович, кандидат политических наук, научный сотрудник сектора социальной политики и рынка труда отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук, РФ, 117997, Москва, Профсоюзная, 23 ([kungfu@inbox.ru](mailto:kungfu@inbox.ru)), ORCID: 0000-0002-7622-5164.

---

Зенков А.Р. Образование в условиях пандемии: возможности и ограничения цифрового обучения. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 3, сс. 51-64.

DOI: 10.20542/afj-2020-3-51-64

---

DOI: 10.20542/afj-2020-3-51-64

УДК: 371.3+316.344

Статья поступила в редакцию 31.08.2020.

В фокусе исследования – тенденции влияния пандемии *COVID-19* на систему образования. Выявлены сходства и различия в выборе руководителями образования средств и методов обучения, обеспечивающих работу образовательных учреждений в различных странах. Показано, как цифровые технологии помогают учащимся продолжать обучение даже в условиях серьезных социальных потрясений. В то же время подчеркивается неоднозначность цифровизации как вектора развития образования: новые технологии не только не способствуют разрешению “застарелых” проблем отрасли, но и провоцируют появление новых вызовов в этой сфере.

**Ключевые слова:** образование, пандемия, цифровые технологии, возможности, риски, цифровое неравенство, *COVID-19*.

Пандемия *COVID-19* затронула большинство стран мира<sup>1</sup> и практически все сферы общественной жизни, не стала исключением система образования. Одним из способов сдерживания коронавирусной инфекции оказалась социальная изоляция<sup>2</sup>, ее меры потребовали частичного или полного закрытия на карантин образовательных учреждений и сопутствующей им социальной инфраструктуры (общежитий, столовых, спортивно-досуговых и иных предприятий). К началу апреля 2020 г. свыше 1.5 млрд учащихся, или 91.3% от их общемировой численности, оказались отрезанными от своих школ и университетов [3]. В этих условиях все ключевые участники системы образования (государственные власти, руководители учреждений образования, представители педагогического сообщества, обучающиеся и их родители) были вынуждены адаптироваться к новым условиям и спешно выстраивать различные форматы удаленного взаимодействия.

---

<sup>1</sup> В апреле–мае 2020 г. география распространения *SARS-CoV-2* охватывала 180 стран, не затронутыми вирусом оставались лишь несколько микросоциальных Океании, а также небольшое число азиатских и африканских стран [1].

<sup>2</sup> Как показывают результаты исследования, проведенного специалистами Имперского колледжа в Лондоне, эффективность подходов, применяемых для борьбы с *COVID-19*, зависит от набора используемых для этой цели средств, одним из которых является социальная изоляция. Такой способ борьбы с вирусной инфекцией позволяет замедлить рост новых случаев заражения среди населения, снизить нагрузку на системы жизнеобеспечения (здравоохранения и образования), в отдельных случаях разорвать цепочки заболеваний. Тем не менее сама по себе социальная изоляция остается необходимой, но не исчерпывающей мерой в борьбе с пандемией [2].

При этом до недавнего времени среди специалистов не было единого взгляда на то, каким должно быть образование в “цифровую эпоху” [4; 5; 6; 7], насколько востребована его перестройка на электронную основу и как сильно технологические новации смогут повлиять на процесс приобретения знаний. В свете последних событий стало очевидно, что некоторые из параметров формирующейся цифровой модели образования могут быть существенно пересмотрены. И хотя точка в борьбе против COVID-19 еще не поставлена, уже сегодня ясно, что последствия пандемии окажут системное воздействие на все стороны жизни, включая общественные отношения в сфере образования.

Приобретенный опыт ускоренной цифровизации образования оказался беспрецедентным как с точки зрения мер, предпринимаемых его субъектами для поддержания работоспособности отрасли, так и с позиций влияния этого процесса на различные уровни образования, социальный климат и среду отношений в сфере образования. Этим определяется наш интерес к теме оценки первых результатов вынужденного перехода образования в его цифровую ипостась. Чрезвычайно важно постараться выявить те вызванные пандемией изменения, запустившие “маховик цифровизации”, которые несут в себе созидательный потенциал и, следовательно, могут способствовать повышению устойчивости образовательных систем к различным рискам и вызовам в будущем, и те, которые, напротив, чреватые ухудшением общего состояния отрасли и могут негативно сказаться на результативности ее работы.

### КРИЗИС КАК ВОЗМОЖНОСТЬ ИСПЫТАНИЯ ЦИФРОВЫХ РЕШЕНИЙ В ОБРАЗОВАНИИ

Стремительное распространение новой коронавирусной инфекции фактически стало катализатором перемен для всей системы образования. Почти одновременно в самых разных уголках Земли руководители национальных институтов образования оказались перед сложным выбором: попытаться перевести образовательные процессы в онлайн-среду или поставить обучение на “паузу”, временно прекратив деятельность. С небольшими оговорками подавляющее большинство стран пошло по первому пути. Решения о введении рестриктивных мер принимались на различных уровнях власти и управления и дифференцировались по своей протяженности во времени.

Так, если в первые месяцы пандемии (январь–март 2020 г.) везде, где возникали масштабные очаги заболеваний, ограничения устанавливались на общенациональном уровне, то уже ближе к лету 2020 г. такие полномочия все чаще спускались на субнациональные уровни – уровни региональных административно-территориальных единиц [8]. Продолжительность закрытия учебных заведений была также неодинаковой, например, для стран Европы и Центральной Азии этот показатель варьировался в пределах от 38 (Дания) до 122 дней (Грузия) [9]. В США, начиная с февраля 2020 г. и вплоть до завершения учебного года, по рекомендациям властей государственно-территориальных единиц страны, а позднее и в обязательном порядке, институты образования были закрыты в 48 штатах, округе Колумбия и пяти островных территориях. Долгосрочные последствия таких мер только предстоит оценить, однако уже сейчас очевидно, что предварительные результаты вынужденного ухода в онлайн неоднозначны. Практика показывает, что даже при наличии необходимой инфраструктуры осуществить перенос обучения на цифровые рельсы в масштабах хотя бы небольшой по численности населения страны чрезвычайно сложно.

На этом пути возникает множество барьеров: сильны различия в доступности каналов связи<sup>3,4</sup> и необходимого оборудования (технологические ограничения). Так, множество

<sup>3</sup> По оценкам Международного союза электросвязи, в период с 2005 по 2019 г. ежегодный прирост интернет-пользователей в мире составлял около 10%, в 2019 г. к сети было подключено уже более половины населения земного шара (4.1 млрд человек или 53.6% от общей численности населения). Тем не менее доступность интернета и информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) все еще имеют неравномерное распределение: в развитых странах (США, Европа) уровень “подключенности” достигает 86.6%, в наименее развитых регионах (Африка) этот показатель едва превышает отметку в 19% [10].

<sup>4</sup> Согласно данным *Pew Research Center*, только в США каждая пятая семья, где есть дети школьного возраста, испытывает трудности с доступностью высокоскоростного интернета [11].

вопросов возникает при организации удаленного обучения детей, в том числе учащихся с ограниченными возможностями здоровья [12] (*функциональные ограничения*). Нередки случаи, когда в семьях одновременно учатся несколько детей и подростков, а телефон, компьютер или телевизор всего один, либо их вовсе нет [13]. В отдельных регионах существуют ограничения в использовании мобильной связи и интернета, обусловленные дороговизной этих услуг для значительного числа граждан (*экономические ограничения*).

В попытках преодоления возникающих трудностей правительства и профессиональные организации, представители деловых кругов в разных странах объединяют усилия для выстраивания образовательного процесса при помощи всех доступных средств, пытаются буквально “на ходу” снизить градус усилившегося цифрового неравенства. Для этого используются как специализированная инфраструктура цифрового обучения<sup>5</sup>, так и некоторые “повседневные” электронные сервисы, получившие широкое распространение в последние годы. Специалисты ЮНЕСКО в связи с этим предлагают следующую классификацию инструментов организации дистанционного обучения:

- ресурсы, обеспечивающие психосоциальную поддержку участников образовательных отношений в условиях пандемии;
- системы управления цифровым обучением (англ. *LMS – Learning Management Systems*, например: *Google Classroom, Moodle, Blackboard, Canvas*);
- приложения для обучения на базе мобильных устройств;
- программы с расширенной офлайн функциональностью<sup>6</sup>;
- массовые открытые онлайн-курсы (MOOC);
- сервисы самообучения;
- электронные ридеры;
- программы для совместной онлайн-работы (*Skype, Zoom, WebEx*);
- средства создания цифрового учебного контента и многочисленные электронные базы учебных материалов [15].

Практически все из перечисленных технологий сегодня применяются для перевода очного обучения в онлайн-среду или в дистанционные образовательные форматы. Условно они могут быть подразделены на две основные группы: платформенные и неплатформенные решения [16]. К числу первых относят подходы, основанные на использовании образовательных онлайн-платформ. К настоящему времени в мире насчитывается уже свыше 160 таких национальных систем [17], тем не менее до начала пандемии опыт их комплексного применения оставался фрагментарным и малоизученным. Первые попытки масштабирования образовательных онлайн-решений на макроуровни позволили выявить некоторые “подводные камни” электронного обучения: цифровая инфраструктура не выдерживает одновременного подключения большого числа пользователей, различия в скорости соединений и используемых средствах связи затрудняют взаимодействие в режиме реального времени, наблюдаются перебои с доступностью отдельных цифровых образовательных сервисов, не все функциональные возможности работают исправно и т.д.

Ко второй группе можно отнести следующие технологии, работающие как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими функциональными решениями.

– *Передача образовательного контента по каналам СМИ.* Подобные способы обучения особенно востребованы там, где в силу обстоятельств использование высокотехнологичных инструментов пока невозможно. Занятия, проводимые с использованием радио и телевидения, представляют собой трансляцию заранее подготовленного контента и, как правило, нуждаются в дополнении проверочными (контрольными) заданиями в электронном виде. Когда и это невозможно, вспомогательные учебные материалы доставляются учащимся прямо домой, как, например, это было организовано в Аргентине и ряде других государств [18; 19].

– *Проведение занятий с помощью социальных сетей, мессенджеров и электронной почты.* Ученики школ и студенты университетов получают задания, материалы лекций или даже целых курсов на свои мобильные и домашние компьютеры, взаимодействие

<sup>5</sup> Подробнее об инструментах, подходах и некоторых ограничениях, связанных с использованием цифровых технологий в обучении, см., например, [14].

<sup>6</sup> В данном случае речь идет об электронных приложениях и программах, позволяющих учащимся работать даже без подключения к интернету.

с преподавателями осуществляется посредством онлайн-конференций, педагоги консультируют обучающихся по возникающим вопросам, контролируют выполнение домашних заданий и курсовых работ, осуществляют прием зачетов и экзаменов.

– Тиражирование “твердых” (бумажных) копий учебных материалов. Там, где доступа к средствам массовой информации и коммуникации нет совсем, для учащихся печатаются копии учебников и необходимых заданий, которые впоследствии рассылаются по почте или же доставляются силами общественных организаций и добровольцев [18].

Одновременно в ходе вынужденной изоляции стали появляться и новые подходы к использованию уже известных цифровых и нецифровых технологий коммуникации. Педагоги, учащиеся и представители широкой общественности начали обмениваться своими оригинальными идеями и находками по использованию тех или иных решений для дистанционного обучения. Практики такого взаимодействия можно было наблюдать почти во всех странах на самых разных уровнях образования. Так, в Нигерии учителя школ смогли расширить функционал программы *Google Classroom*, предлагающей асинхронное взаимодействие учителей и учеников, дополнив проводимые уроки конференц-видеосвязью [20]. Фактически ими был создан собственный оригинальный формат смешанного обучения. В Пакистане по инициативе 12-летней учащейся и при поддержке ЮНИСЕФ появилось местное движение “Мой дом, моя школа” (*Mera Ghar, Mera School*), призванное включить в процесс домашнего обучения наибольшее количество семей [21]. В Зимбабве программами противэпидемической направленности попытались охватить лиц с ограниченными возможностями здоровья, создав необходимые учебные материалы в доступных формах [22]. В Испании для продвижения ценностей здорового образа жизни, популяризации спорта и поддержки граждан, находящихся в условиях самоизоляции, была организована программа домашнего физического воспитания, призванная сплотить сообщества в непростое время [23].

В России приступили к реализации масштабного проекта по созданию единой цифровой образовательной среды. Для достижения этой цели уже в ближайшее время власти планируют повысить общий уровень материально-технического оснащения образовательных учреждений (включая обеспечение школ необходимым оборудованием<sup>7</sup> и доступом к высокоскоростному интернету<sup>8</sup>), осуществить систематизацию доступных в электронном виде учебных ресурсов, а также построить в стране разветвленную инфраструктуру цифрового обучения. По замыслу разработчиков, такие меры позволят не только повысить качество и безопасность использования различных электронных учебников и учебных сервисов, но и обеспечить соответствие их содержания требованиям действующих государственных образовательных стандартов. Для этого Министерством просвещения РФ готовится запуск государственной информационной системы “Моя школа”. Данная система будет собирать информацию обо всех школах страны и ключевых показателях их работы, аккумулировать полученные сведения в едином информационном пространстве и обрабатывать их при помощи технологий искусственного интеллекта (больших данных).

Предполагается, что благодаря создаваемому суперсервису удастся не только обеспечить более широкие возможности для обучения в условиях чрезвычайных ситуаций и форс-мажорных обстоятельств, но и снизить общий уровень обязательной отчетности школ (и, соответственно, трудозатраты педагогов, связанные с ее подготовкой), расширить возможности для взаимодействия учеников, их родителей, преподавателей и самих образовательных учреждений в виртуальном пространстве. Наряду с этим в рамках проекта предполагается создать базу интерактивных уроков и учебных заданий, разработать отечественные системы телеобучения, обеспечивающие возможности коммуникации субъектов образования (отправку текстовых сообщений, организацию видеотрансляций, проведение уроков, выполнение и проверку заданий) во всех школах страны, вне зависимости

<sup>7</sup> Согласно оценкам, после объявления особого (дистанционного) режима работы общеобразовательных учреждений, в российские школы было поставлено свыше 35 тыс. единиц новой компьютерной техники, около 2000 интерактивных панелей и классных досок, более полумиллиона компьютеров было передано нуждающимся школьникам и педагогам на безвозмездной основе [24].

<sup>8</sup> В 2020 г. оснащенность российских школ доступом к высокоскоростному интернету оценивается на уровне 65%, при этом предполагается, что уже в 2021 г. данный показатель будет доведен до 100%.

от их пространственно-временной локализации [24]. В перспективе все это должно повысить эффективность государственного управления в области образования, благотворно сказаться на его результативности. Иначе говоря, трансформировать действующую модель управления развитием образования при помощи технологий больших данных и внедрения различных средств электронного обучения.

Однако, несмотря на столь широкую палитру технологических возможностей, применяемых в разных странах и обеспечивающих непрерывность образовательного процесса, кризис выявил и некоторые неочевидные на первый взгляд нетехнологические трудности, связанные с внедрением таких инструментов. Оказалось, что достижение наилучших образовательных результатов в условиях дистанционного обучения более трудоемко и сопряжено с необходимостью включения в процесс приобретения знаний не только самих обучающихся, но подчас и членов их семей. К примеру, задания по физическому воспитанию (гимнастике, танцам, даже боевым искусствам) учителя записывают на видео и отправляют ученикам через мессенджеры. Последние, в свою очередь, должны их изучить, а затем продемонстрировать усвоенные навыки в режиме видео-урока, например, с помощью приложения *Zoom*, или отправить отснятый материал на проверку. Выполнение самого простого задания в подобных случаях требует включения в процесс его подготовки ряда опосредованных операций: организации видеосъемки, монтажа отснятого материала, его сохранения в требуемом для передачи формате или размещения в соответствующей электронно-образовательной среде и так далее. Конечно, все это можно рассматривать как своеобразный способ развития цифровой компетентности учащихся и (или) их родителей (старших товарищей). Однако на практике такое усложнение образовательного процесса чаще оказывается дестабилизирующим фактором как с точки зрения эффективности обучения, так и его влияния на семейный климат.

В условиях пандемии появились новые практики государственно-частного партнерства, в рамках которого для организации обучения и развития цифровой образовательной инфраструктуры правительства заключают соглашения с местными телекоммуникационными компаниями, участниками сектора *EdTech*, банками и другими организациями [25]. Оговоримся, что для таких крупных *IT*-корпораций, как *Google*, *Alibaba* или *Microsoft*, подобные формы взаимодействия не новы, однако ситуация с распространением новой коронавирусной инфекции сделала возможным и востребованным участие в схожей деятельности небольших компаний регионального и местного уровней, дав определенный импульс к их развитию в условиях локдауна и сопутствующей экономической неопределенности.

Интересен в этом отношении опыт Сенегала, министерство образования которого, по примеру французской программы "Мой класс дома" (франц. *Ma classe à la maison*), в сотрудничестве с другими государственными ведомствами, представителями родительского сообщества и профсоюзом преподавателей выступили с инициативой запуска собственной цифровой образовательной платформы "Учиться дома" (франц. *Apprendre à la maison*) [26]. По замыслу разработчиков, программа должна была обеспечить равные возможности обучения в период кризиса для всех учащихся. Однако, как отмечают специалисты, воспользоваться такими возможностями на практике смогли далеко не все. Согласно данным национальной статистики, более трети населения страны находится за чертой бедности, доступ к интернету и ИКТ среди старшеклассников имеет менее, чем у 20%, а собранные на платформе образовательные ресурсы не всегда отвечали требованиям установленных стандартов, что в совокупности негативным образом сказалось на результативности проекта [27]. Тем не менее по заверениям властей, инфраструктура электронного обучения будет совершенствоваться и рассматривается ее создателями как дополнительный контур в системе образования страны, призванный обеспечить более широкий охват населения образовательными программами в будущем. В настоящее время функцию своеобразного "мостика" над цифровой пропастью в Сенегале обеспечивают местные государственные и частные телерадиокомпании. По состоянию на 2018 г. охват их вещания составляет около 75% от общей численности населения страны.

Безусловно, приведенный пример оставляет за скобками множество вопросов, среди которых и проблемы подготовки кадров, и трудности выбора средств для организации

удаленного обучения, и многие другие. Тем не менее опыт Сенегала помогает лучше понять существующие и во многом типичные барьеры, с которыми страны сталкиваются на пути цифровизации образования. Одновременно становится ясно, что в сложившихся условиях проблема выбора содержания и направлений дальнейшего развития образования не может быть решена исключительно “сверху” и требует доверительного диалога на уровне общества в целом. Представляется, что развитие подобного общественного дискурса позволит лучше понять специфику возникающих проблем и вызовов, поможет найти взаимоприемлемые для всех субъектов образования способы их преодоления, оценить настроения учащихся и педагогов на местах.

Заметим, что с похожими вопросами сталкиваются и в развитых странах, в том числе в тех государствах, которые считаются лидерами в области цифровизации экономики (США, Китай, Япония, Южная Корея). Все они испытывают значительные трудности при организации онлайн-обучения. Понимание общих вызовов на этой почве способствовало объединению усилий целого ряда международных организаций, высокотехнологичных компаний, представителей гражданского общества, выступивших во главе с ЮНЕСКО с инициативой создания Глобальной коалиции по вопросам образования [28]. Среди основных целей объединения: противодействие углублению неравенства, помощь в мобилизации и внедрении необходимых для организации дистанционного обучения решений (включая высоко-, низко- и нетехнологические подходы), содействие возвращению учащихся к привычным (классическим) форматам образования.

Вне всяких сомнений вирус и спровоцированный им “коронакризис” показали, что в складывающихся условиях доступность широкополосной связи и навыки использования ИКТ приобретают важное социальное и экономическое значение. Эти два условия не только позволяют смягчить экономические последствия пандемии, но и способствуют распространению информации, необходимой для сохранения здоровья, обеспечивают возможности находящимся в изоляции работникам трудиться, а их детям продолжать обучение [29]. В то же время опыт пандемии высветил серьезные ограничения в отношении перспективы перестройки образования на электронную основу, причем для каждого уровня образования эти ограничения оказались уникальными.

### ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ УДАЛЕННОГО ОБУЧЕНИЯ

Для многих семей с детьми закрытие инфраструктуры раннего обучения обернулось серьезными экономическими и социальными издержками. Невозможность пусть и временного пребывания ребенка вне дома увеличивает нагрузку как на родителей, так и на всех членов семьи, живущих вместе. Детские сады или учреждения дошкольного образования обеспечивают не только первичную социализацию своих воспитанников, но и возможность взрослым трудиться. Когда же эти институты закрыты, а положение домохозяйств усугубляется общей социально-экономической неопределенностью при необходимости старших членов семьи работать даже в условиях жестких карантинных ограничений, остается не так много путей для выхода из кризиса. Работающие родители вынуждены либо брать отпуск за свой счет, что не всегда возможно и часто сопряжено с риском дальнейшей безработицы, либо оставлять детей дома одних или, в лучшем случае, с близкими родственниками. В каждом из вариантов переход на домашнее обучение провоцирует смещение социальных ролей всех членов семьи, кто-то из родителей, старшие братья и сестры становятся учителями для младших, подчас не обладая достаточными для этого знаниями и квалификацией. Кроме того, далеко не всегда незанятые члены семьи способны уделить внимание и время для помощи юным обучающимся. Наконец, в составе семьи могут находиться дети разных возрастов, осваивающих образовательные программы соответствующих уровней, что усложняет организацию вынужденного домашнего обучения.

Не меньшие трудности закрытие образовательных учреждений приносит в семьи, где есть школьники или учащиеся колледжей (организаций среднего профессионального образования и их аналогов). Для значительного числа обучающихся переход в дистанционный формат сопряжен со вполне реальным ухудшением качества жизни. Очень часто посещение учебных заведений – это не только возможность получения знаний, но и полноценного

питания, медицинской и другой профессиональной помощи. Указанные проблемы хорошо известны как в регионах с неблагоприятной социально-экономической ситуацией, так и в тех государствах, которые традиционно принято считать благополучными. Только в США сегодня около 22 млн школьников ежедневно получают бесплатное или частично оплачиваемое питание [30; 31]. Важность такой поддержки трудно переоценить, для многих молодых людей школьные завтраки и обеды являются едва ли не единственной возможностью получения сбалансированного питания, а в отдельных случаях – преодоления голода. Семьи, в которых они воспитываются, в большинстве своем не в состоянии обеспечить детей даже самым необходимым. Тем более, что в стране, по оценкам, около 50 млн населения находится за чертой бедности. Приостановка мер социальной поддержки учащихся в этом контексте означала бы усиление и без того серьезного неравенства и углубление социальных размежеваний, стала бы тяжелым бременем не только для системы образования, но и трагедией для большого числа семей.

В этих условиях властями предпринимаются различные, в том числе законодотворческие, усилия, призванные обеспечить необходимые условия для работы системы в сложившейся ситуации и устранения существующих барьеров на этом пути [32]. Но и здесь есть своя специфика. Так, согласно нормам американского законодательства, льготное питание предоставляется исключительно на территориях учебных заведений, и его выдача за пределами школьных стен запрещена. В связи с этим для продолжения продовольственной поддержки учащихся, в США потребовалось внести соответствующие поправки в действующее законодательство, в частности, был расширен ранее принятый в стране пакет антикризисных мер (*Families First Coronavirus Response Act*) [33]. Благодаря этому в большинстве штатов для школьников были разработаны и отлажены электронные сервисы заказа питания на дом, организованы специализированные точки его самовывоза (*Grab and Go services*), в отдельных случаях силами волонтерских и других некоммерческих организаций обеспечивалась доставка еды из школ учащимся на дом.

С похожими проблемами недавно столкнулись в Великобритании, где по оценкам активистов, около 1.3 млн детей особенно нуждаются в продовольственной поддержке. Неравнодушные школьники подготовили петицию в адрес премьер-министра с призывом продлить меры поддержки молодых британцев в непростое для страны время [34]. Учитывая опыт зарубежных стран и специфику регионального развития страны, вкупе с издержками, привнесенными кризисом почти в каждую семью, в России было принято решение с начала 2020/2021 учебного года обеспечить всех учащихся начальных школ (1–4-е классы) горячим питанием на безвозмездной основе, в то время как ранее такой возможностью могли воспользоваться лишь отдельные категории учащихся.

Суровым испытанием опыт ускоренного внедрения ИКТ в образовательный процесс оказался и для ступени высшего образования. Для многих учреждений этого уровня цифровизация стала своеобразным индикатором готовности к жизни в новых условиях. Во-первых, университеты столкнулись с тем, что перевести очные образовательные программы в дистанционный формат в рекордно короткие сроки практически невозможно. Одной из причин такого развития событий можно назвать отсутствие в вузах необходимой электронной инфраструктуры. Особенно остро это ощущается в странах с переходной экономикой и наименее развитых государствах, где образовательные учреждения в большинстве не обеспечены цифровыми системами управления, высокопроизводительным “железом” и необходимым для организации удаленного взаимодействия лицензионным программным обеспечением.

Во-вторых, серьезные трудности проявились во взаимоотношениях между преподавателями и студентами. Переход в режим удаленного взаимодействия для многих из них оказался настоящим шоком. Это объясняется рядом факторов. С одной стороны, любая форма дистанционного обучения предполагает функциональную и когнитивную готовность всех участников образовательного процесса к сотворчеству в сетевом режиме. Транслируемые через интернет записи лекций или проведение семинаров в формате видеоконференций не эквивалентны онлайн-программам, а скорее выступают в качестве вынужденной замены очного обучения в условиях пандемии. Неслучайно в связи с этим специалисты предлагают разграничивать понятия онлайн-образования и его вынужденного

аналога (*emergency remote teaching*) [35]. Полноценная дистанционная образовательная программа требует кропотливой работы над каждым элементом учебного занятия: от конструирования основного материала (который, как правило, значительно короче традиционной часовой или полуторачасовой университетской лекции) до проработки, записи и визуализации максимального числа ответов на возможные вопросы со стороны учащихся при помощи доступных электронных форматов [36]. При этом для создания такой программы недостаточно усилий одних педагогов, для ее разработки обычно привлекается большое количество профильных специалистов: от программистов и веб-дизайнеров до экспертов в области маркетинга и PR. Особое место в этом процессе отводится подготовке преподавателей к работе с цифровыми образовательными ресурсами. Такое обучение обеспечивает освоение педагогами специального программного обеспечения, изучение психолого-педагогических аспектов ведения занятий в удаленном формате, знакомство с существующими и перспективными разработками в этой области<sup>9</sup>.

Кроме того, перевод обучения в “цифру” предполагает и определенную психологическую готовность учащихся взять на себя дополнительную ответственность за освоение образовательных программ. Доля самостоятельной работы (при ее высоких показателях в традиционном очном варианте обучения) при организации учебы в режиме онлайн существенно возрастает. Подобный подход требует от обучающихся развитых навыков самомотивации и самоконтроля, заинтересованности в достижении высоких образовательных результатов, ответственности, непрерывного совершенствования своих аналитических способностей. Неодинаковые возможности и различный уровень мотивации учащихся, не говоря об экономических, социальных и других барьерах на этом пути, побуждают задуматься о перспективах применения онлайн-обучения как базовой формы передачи знаний.

В-третьих, серьезное воздействие пандемия оказала на сферу финансовых отношений учащихся и университетов. Учитывая высокую долю платных образовательных услуг в сегменте высшего образования, перенос обучения на цифровые платформы привел к закономерному росту ожиданий со стороны студентов о снижении стоимости обучения. Однако на практике этого не произошло. Вузы продолжали свою работу без участия студентов, при этом затраты, связанные с организацией операционной деятельности (оплата труда, налоги, обслуживание заемных средств, арендные платежи, услуги ЖКХ) остались практически неизменными, а в ряде случаев возросли (покупка программного обеспечения, увеличение емкостей для хранения данных, привлечение дополнительных специалистов из сферы IT и так далее), что в совокупности и стало основным препятствием для удовлетворения запроса студентов.

Иной, в определенной степени даже выгодной, сложившаяся ситуация оказалась для сферы дополнительного образования. Вынужденная изоляция способствовала повышению востребованности услуг провайдеров онлайн-знаний и интереса к электронному обучению в целом [37]. Крупные издательства отмечали увеличение востребованности учебных материалов и сервисов в цифровом формате [38]. Начиная с марта 2020 г. спрос на краткосрочные онлайн-программы вырос в среднем на 20–30%. Особенно популярными оказались различные направления бизнес-образования, курсы, связанные с оптимизацией операционной деятельности предприятий, реинжинирингом бизнес-процессов, организацией работы в удаленном формате. Не менее популярными стали образовательные программы, посвященные пандемиям, вирусам, различным направлениям медицинского знания. Значительная часть обучающихся при этом выбирала образовательные онлайн-программы, направленные на развитие так называемых мягких или социально-поведенческих навыков. Объяснить такой всплеск интереса к онлайн-обучению можно не только маркетинговыми стратегиями операторов онлайн-образования (большинство курсов или их частей стали на какое-то время бесплатными), но и обеспокоенностью работающих граждан по поводу перспектив их занятости после победы над COVID-19. Ведь, как известно, в отдельных случаях переход на удаленные форматы работы привел

<sup>9</sup> Неслучайно, что именно после прохождения пика пандемии в разных странах, в том числе и в России, всерьез заговорили о востребованности и возможном появлении в штатном расписании школ и университетов новых должностей, таких, например, как учитель-методист, преподаватель-наставник, специалист по работе с цифровыми образовательными технологиями и других.

к сокращению занятости, уменьшению уровня оплаты труда работников. Получение дополнительных знаний и навыков стало рассматриваться гражданами как потенциальный способ преодоления возникших материальных трудностей.

### КОНТУРЫ ИЗМЕНЕНИЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Предварительные результаты вынужденного массового перехода на дистанционное образование показали тревожные результаты. По данным Университетского колледжа Лондона, до 2 млн британских школьников во время карантина либо вовсе не занимались, либо уделяли учебе менее одного часа в день [39], схожие оценки встречаются и в отношении других стран. Все это затрудняет процесс приобретения новых знаний, приводит к утрате ранее приобретенных навыков, снижает качество полученного образования, что вполне сопоставимо с так называемыми знанияемыми провалами (*summer learning losses*), традиционно характерными для периода летних каникул, когда учащиеся длительное время не приступают к обучению и часть ранее приобретенных знаний попросту “улетучивается”. Долгосрочные последствия таких “провалов” оцениваются и с точки зрения будущих доходов учащихся. Так, по расчетам специалистов Всемирного банка, сбой в учебном процессе, спровоцированный переходом на дистанционные форматы обучения из-за пандемии, для российских выпускников могут составить до 2.5 % потерь от величины их будущих доходов на протяжении всей жизни [9].

Выделяют и другие последствия реализации схожих по своим масштабам социальных бедствий [40]. В частности, на основе исследований итогов пандемических шоков последних десятилетий было установлено, что закрытие учреждений образования нередко становится одной из веских предпосылок к вовлечению молодых граждан в различные формы организованной преступности, увеличению числа мелких правонарушений (краж, хулиганских действий), популяризации криминальных и околокриминальных субкультур, вовлечению молодых людей в банды [41], всплескам подростковых беременностей [42], учащению случаев использования детского труда, в том числе в его наиболее ужасающих формах (проституции, сексуального рабства, работорговли) [43]. Согласно данным организации *Save the children*, до 10 млн учащихся по всему миру могут и вовсе не вернуться к учебе после победы над *COVID-19* [44].

Обобщая вышеизложенное, отметим, что малый опыт цифровизации показал, как быстро могут ослабевать связи между людьми разных поколений, меняться содержание и способы организации привычных видов деятельности, трансформироваться работавшие веками механизмы социального взаимодействия и формирующие их институты. Ведь, как известно, развитие любого общества во многом осуществляется за счет совершенствования его социальных институтов. Перемены, привнесенные пандемией в жизнь и международного сообщества в целом и каждого конкретного человека в отдельности, задают необходимость изменения ключевых общественных институтов. Вероятно, что и в сфере образования в самом скором времени потребуется пересмотреть не только формы и принципы его организации, но и сами основы этой системы. По крайней мере, кризис уже позволил по-новому взглянуть на перспективные технологии в этой сфере, “нащупать” некоторые возможности и ограничения на этом пути.

Как мы уже отмечали, пандемия ускорила процесс интеграции человека и технологий. Дискуссии о перспективах дальнейшего развития такого сценария идут уже достаточно давно, однако именно сейчас, в условиях вынужденных ограничений, почти каждый из нас смог почувствовать это “ветер перемен” на личном опыте. Буквально на глазах происходит переосмысление обучения как важной социальной практики. Ускоренная цифровизация оказалась своего рода проверкой на прочность преподавателей, учебных заведений, национальных образовательных систем, и, что может быть, самое важное – способности человечества к кооперации в условиях больших вызовов.

Пока неясно, какой в конечном счете урок из этой стремительной цифровизации удастся вынести и каждому отдельному образовательному учреждению, и всей системе образования, и всем нам, в том или ином качестве сталкивающимся с этой системой и с той новой социальной реальностью, которая формируется в связи с пандемией. Станет

ли образование более распределенным и менее формальным, будут ли “облачные” университеты и “облачные” педагоги такой же нормой жизни, какой уже стали отдельные “безлюдные” технологии в торговле и в других секторах экономики, пока сказать трудно. Возможно, именно сейчас для институтов образования и всего общества складываются наиболее благоприятные условия для выработки комплексных стратегий развития. Определенное затишье, вызванное временной изоляцией, позволит переосмыслить ценностно-смысловое содержание образования, лучше понять, какие задачи мы ставим перед ним на ближайшее будущее, а также ответить на вопрос о том, как изменится место образования в системе приоритетов и ценностей каждого отдельно взятого человека, государства, общества в целом.

Вероятно, что до тех пор, пока пандемия *COVID-19* не закончится, учеба не будет оставаться прежней. Очевидно, что часть новых технологий закрепится в стенах образовательных учреждений на долгое время и электронные сервисы, призванные автоматизировать отдельные операции в образовании, уже в скором времени станут такими же привычными, какими сегодня являются классические инструменты дидактики [45]. Дополнительную актуальность в этой связи приобретают задачи создания и развития цифровой учебной инфраструктуры как на уровне национальных государств, так и в рамках отдельных институтов образования. Учитывая риски новых волн вируса, других масштабных эпидемий (в особенности таких, против которых до сих пор не найдено эффективных способов защиты, среди них, например, особо опасные формы малярии, коронавирус ближневосточного респираторного синдрома и другие) и иные социальные риски, такая специализированная инфраструктура сможет использоваться в качестве дополнительного контура устойчивости современных образовательных систем. В этом контексте электронную составляющую современного образования можно рассматривать и как элемент стратегического планирования, и как значимый фактор его конкурентоспособности.

Немаловажную роль в складывающихся условиях займут вопросы обновления содержания транслируемых знаний. Наравне с такими актуальными проблемами и вызовами XXI в., как международная безопасность, экология и защита окружающей среды, проблемы межэтнического и межрелигиозного диалога, особое место в содержании образовательных программ будет отведено вопросам противоэпидемической направленности (в том числе гигиены), знаниям, позволяющим человеку оставаться в социуме даже в условиях вынужденной социальной изоляции. К последним относятся и навыки использования цифровых технологий, ответственного поведения в виртуальной среде.

Принимая во внимание отмеченную выше цикличность в проявлении социальных рисков, справедливо говорить и о необходимости разработки в образовании специальных протоколов действий в случаях чрезвычайных ситуаций. Исключительную роль в этом отношении приобретают задачи повышения устойчивости и создания резервов для работы образования даже в тех регионах и странах, где возможности для удаленной работы существенно ограничены. Особое место в содержании антикризисных стратегий для образования должно быть отведено поддержке педагогов. Как правило, именно они являются наиболее квалифицированными и грамотными людьми, способными координировать и обеспечивать работу не только образовательных учреждений, но и других социально значимых институтов.

\* \* \*

Некоторые из обсуждаемых в статье изменений уже в ближайшее время пройдут испытание на практике. С началом нового учебного года почти во всех странах мира школы и университеты обещают приступить к работе с рядом нововведений. В их числе обязательная термометрия учащихся и сотрудников, постоянная дезинфекция помещений, использование средств индивидуальной защиты, установление временных запретов на проведение массовых мероприятий и другие. Предполагается, что будут внесены изменения в режим работы отдельных институтов образования (школ, детских садов). Например, время начала и окончания учебных занятий могут стать индивидуальными для разных классов и учебных групп, то же самое касается и режима питания. Целью большинства из отмеченных мер является предотвращение новых случаев заражения *COVID-19*. Однако, несмотря на общую

обоснованность новых требований, предъявляемых к работе учебных заведений, и здесь есть некоторые вопросы.

Так, сдвиг в штатном расписании школ и вузов могут обернуться нехваткой аудиторного фонда, увеличением продолжительности их работы, необходимостью расширения штата сотрудников и закономерным ростом затрат образовательных учреждений. Подобные перемены могут негативно сказаться на психологическом состоянии, образе жизни и перспективах профессиональной реализации большого числа людей. К примеру, изменение графика работы образовательных учреждений может привести к смещению ритма жизни не только самих учащихся, но и членов их семей. Работающие взрослые не всегда могут подстроиться под плавающий учебный график своих детей, что в перспективе может оказать серьезное влияние на траектории получения образования последних. Выпадение в этом контексте значимого пласта воспитательной, общественной и научной работы из стандартного учебного графика может оказаться достаточным аргументом для перехода семей на домашнее или дистанционное обучение и, таким образом, значительно изменить парадигму развития традиционной школы и университета. О долгосрочных рисках, связанных с изменениями в мировом образовательном пространстве (включая приостановку обучения для отдельных граждан), предупреждают и с трибуны ООН [46].

При всех плюсах, привносимых новыми технологиями в образование и жизнь каждого из нас, важно не забывать о потенциальных рисках, сопровождающих цифровое обучение. Алгоритмичность и унификация транслируемых знаний может привести к формированию весьма специфичного сознания обучающихся, отразиться на их способности нестандартно и творчески мыслить, находить адекватные подходы к решению возникающих проблем и преодолению жизненных трудностей. Удобства телеобучения, при его массовом использовании, могут самым неожиданным образом сказаться на образе жизни, мышлении и образе будущего подрастающих поколений. Тотальная “цифра” может свести на нет ценность межличностного общения, радикально изменить устоявшиеся социальные нормы. Наконец, не следует забывать и о влиянии технологий на физическое и психосоциальное развитие и самочувствие обучающихся и обучающихся. Постоянное использование различных электронных устройств оказывает комплексное воздействие на человека, увеличивает зрительную и нервно-психическую нагрузку, может негативно воздействовать на память, физическую и социальную активность участников образовательного процесса [11; 12; 13]. Вдобавок к этому следует отметить, что вплоть до настоящего времени в мире так и не сложилось единых подходов к оценке опасности использования электронного оборудования [6; 7; 47], объем которого многократно возрастает в условиях пандемии и дальнейшей интеграции технологий в сферу образования.

В то же время очень многим кризис помог получить представление о новых технологиях в образовании, опробовать их и, возможно, даже по-новому взглянуть на некоторые актуальные проблемы отрасли, представлявшиеся раньше трудноразрешимыми. Выбор моделей и путей развития и использования инфраструктуры цифрового обучения во многом зависит от “багажа”, с которым мы выйдем из кризиса. Вероятно, именно этот опыт и поможет определить траектории развития образования на ближайшую перспективу и оценить долговременный потенциал новых образовательных технологий, оптимальные пути сочетания новейших и традиционных подходов в образовательной политике.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Covid-19: Coronavirus deaths don't pass one million for the world, see via the outbreak hit the most. *BBC News Pidgin*, 01.05.2020. Available at: <https://www.bbc.com/pidgin/tori-52497979> (accessed 01.08.2020).
2. Ferguson N.M., Laydon D., Nedjati-Gilani G. et al. *Impact of Non-Pharmaceutical Interventions (NPIs) to Reduce COVID-19 Mortality and Healthcare Demand*. Imperial College London, 16.03.2020. 20 p. Available at: <https://spiral.imperial.ac.uk/bitstream/10044/1/77482/14/2020-03-16-COVID19-Report-9.pdf> DOI: 10.25561/77482 (accessed 16.04.2020).
3. *Education: From Disruption to Recovery*. Available at: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse> (accessed 15.04.2020).
4. Lasry B., Kobayashi H., eds. *Human Learning in the Digital Era*. Paris, UNESCO, 2019. 173 p. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367761.locale=ru> (accessed 16.08.2019).

5. Лукша П., Кубиста Д., Ласло А., Попович М., Ниненко И. и др. Образование для сложного общества. Образовательные экосистемы для общественной трансформации. Доклад *Global Education Futures* (2018). [Luksha P., Kubista D., Laslo A., Popovich M., Ninenko I. i dr. *Obrazovanie dlya slozhnogo obshchestva. Obrazovatel'nye ekosistemy dlya obshchestvennoi transformatsii. Doklad Global Education Futures* [Education for a Complex Society. Educational Ecosystems for Social Transformation. Report of the Global Education Futures]. 2018]. Available at: <http://vcht.center/wp-content/uploads/2019/06/Obrazovanie-dlya-slozhnogo-obshchestva.pdf> (accessed 15.04.2020).
6. *The Potential Dangers of Electromagnetic Fields and Their Effect on the Environment*, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Resolution 1815. Available at: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17994&lang=EN> (accessed 31.10.2019).
7. *Students, Computers and Learning: Making the Connection*. PISA, OECD Publishing, 2015. 200 p. DOI: 10.1787/9789264239555-en
8. Артеев С.П. COVID-субсидиарность: временная мера или новый тренд? ИМЭМО РАН, 08.09.2020. [Arteev S.P. COVID-subsidiarnost: vremennaya mera ili novyi trend? [COVID-Subsidiarity: Interim Measure or a New Trend?] IMEMO RAN, 08.09.2020.] Available at: <https://www.imemo.ru/publications/relevant-comments/text/covid-subsidiarnosti-vremennaya-mera-ili-noviy-trend> (accessed 09.09.2020).
9. *COVID-19 and Human Capital*. Washington, World Bank Group, 2020. 162 p. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/9781464816437.pdf> (accessed 05.08.2020). DOI: 10.1596/978-1-4648-1643-7
10. *Measuring Digital Development. Facts and Figures 2019*. International Telecommunication Union, 2019. 15 p. Available at: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf> (accessed 05.05.2020).
11. Anderson M., Perrin A. *Nearly One-in-Five Teens Can't Always Finish Their Homework Because of the Digital Divide*. Pew Research Center, 26.10.2018. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/26/nearly-one-in-five-teens-cant-always-finish-their-homework-because-of-the-digital-divide/> (accessed 24.05.2020).
12. Phoenix M. *Children with Disabilities Face Health Risks, Disruption and Marginalization under Coronavirus*. *The Conversation*, 11.05.2020. Available at: <https://theconversation.com/children-with-disabilities-face-health-risks-disruption-and-marginalization-under-coronavirus-137115> (accessed 29.05.2020).
13. Reilly K. *As Schools Close Amid Coronavirus Concerns, the Digital Divide Leaves Some Students Behind*. *Time*, 15.03.2020. Available at: <https://time.com/5803355/school-closures-coronavirus-internet-access/> (accessed 22.04.2020).
14. Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. *Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы*. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 190 с. [Sadovaya E.S., Sautkina V.A., Zenkov A.R. *Formirovanie novoi sotsial'noi real'nosti: tekhnologicheskie vyzovy*. [Formation of a New Social Reality: Technological Challenges]. Moscow, IMEMO, 2019. 190 p.]
15. *Distance Learning Solutions*. Available at: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/solutions> (accessed 14.04.2020).
16. Блинов В.И., Сергеев И.С., Есенина Е.Ю. Внезапное дистанционное обучение: первый месяц аврала (по результатам экспресс-исследования и экспресс-опроса): в 2 ч. *Профессиональное образование и рынок труда*, 2020, № 2, сс. 6-33. [Blinov V.I., Sergeev I.S., Esenina E.Yu. Vnezapnoe distantsionnoe obuchenie: pervyi mesyats avrala (po rezul'tatam ekspress-issledovaniya i ekspress-oprosa): v 2 ch. [Unexpected Distance Learning: First Month's Emergency Rush (based on accelerated polls and research data): in 2 parts]. *Professional'noe obrazovanie i rynek truda*, 2020, no. 2, pp. 6-33.]. DOI: 10.24411/2307-4264-2020-10201
17. *National Learning Platforms and Tools*. Available at: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/nationalresponses#EASTERN%20EUROPE%20&%20CENTRAL%20ASIA> (accessed 13.04.2020).
18. *How Countries are Using Edtech (Including Online Learning, Radio, Television, Texting) to Support Access to Remote Learning During the COVID-19 Pandemic*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/edtech/brief/how-countries-are-using-edtech-to-support-remote-learning-during-the-covid-19-pandemic> (accessed 13.04.2020).
19. *La clase del día: ideas para articular las propuestas de Seguimos Educando*. 05.04.2020. Available at: <https://www.educ.ar/noticias/200376/la-clase-del-diacutea-ideas-para-articular-las-propuestas-de-seguimos-educando> (accessed 15.04.2020).
20. *3 Ways the Coronavirus Pandemic Could Reshape Education*. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/3-ways-coronavirus-is-reshaping-education-and-what-changes-might-be-here-to-stay/> (accessed 14.04.2020).
21. "My Home", "My School" Program Launched In Balochistan Amid Coronavirus. *Quetta Voice*, 02.10.2020. Available at: <https://www.quettavoice.com/2020/04/04/my-home-my-school-program-launched-in-balochistan-amid-coronavirus/> (accessed 15.04.2020).
22. *Reaching Those Left Behind: Persons with Disabilities in Times of Covid-19*. UNESCO, 27.04.2020. Available at: <https://en.unesco.org/news/reaching-those-left-behind-persons-disabilities-times-covid-19> (accessed 01.05.2020).
23. "Malaga, Don't let Your Guard Down": How Malaga is Promoting Solidarity and Sport Amidst COVID-19. UNESCO, 19.05.2020. Available at: <https://en.unesco.org/news/malaga-dont-let-your-guard-down-how-malaga-promoting-solidarity-and-sport-amidst-covid-19> (accessed 25.05.2020).
24. Колесникова К. Классная работа. *Российская газета*, 10.08.2020. [Kolesnikova K. Klassnaya rabota [Class Work]. *Rossiiskaya gazeta*, 10.08.2020]. Available at: <https://rg.ru/2020/08/10/ministr-prosveshcheniya-rasskazal-rg-chto-zhdet-shkoly-v-novom-uchebnom-godu.html> (accessed 10.08.2020).
25. Dai S. *With Schools Remaining Closed During Coronavirus Outbreak, China Launches National Remote Learning Platforms*. *South China Morning Post*, 17.02.2020. Available at: <https://www.scmp.com/tech/policy/article/3050940/schools-remaining-closed-during-coronavirus-outbreak-china-launches> (accessed 14.04.2020).

26. Badiane S. Covid-19 au Sénégal: Pour une continuité pédagogique, le ministère de l'Éducation lance "Apprendre à la maison". Available at: <https://www.socialnetlink.org/2020/03/covid-19-au-senegal-pour-une-continuite-pedagogique-le-ministere-de-leducation-lance-apprendre-a-la-maison/> (accessed 25.05.2020).
27. COVID 19: Senegal Intends to Ensure #LearningNeverStops. UNESCO, 28.04.2020. Available at: <https://en.unesco.org/news/covid-19-senegal-intends-ensure-learningneverstops> (accessed 25.05.2020).
28. UNESCO Rallies International Organizations, Civil Society and Private Sector Partners in a Broad Coalition to Ensure #LearningNeverStops. Available at: <https://en.unesco.org/news/unesco-rallies-international-organizations-civil-society-and-private-sector-partners-broad> (accessed 14.04.2020).
29. Special Emergency Session of the Broadband Commission Pushes for Action to Extend Internet Access and Boost Capacity to Fight Covid-19. 03.05.2020. Available at: <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/PRO5-2020-Broadband-Commission-emergency-session-internet-COVID-19.aspx> (accessed 25.05.2020).
30. SNA Outlines Emergency Feeding Options to Prepare for Coronavirus School Closures. Available at: <https://schoolnutrition.org/news-publications/press-releases/2020/sna-outlines-emergency-feeding-options-to-prepare-for-coronavirus-school-closures/> (accessed 01.05.2020).
31. Caplan G., Ockerman E. 22 Million Kids Rely on School for Meals. Here's What They're Doing During Closures. Vice News, 12.03.2020. Available at: [https://www.vice.com/en\\_us/article/qjdnjx/22-million-kids-rely-on-school-for-meals-heres-what-theyre-doing-during-closures](https://www.vice.com/en_us/article/qjdnjx/22-million-kids-rely-on-school-for-meals-heres-what-theyre-doing-during-closures) (accessed 01.05.2020).
32. Modan N. Trump Signs Coronavirus Response Act with School Meal Assistance Proposals. 11.03.2020. Available at: <https://www.educationdive.com/news/house-committee-introduces-meal-assistance-bills-for-schools-affected-by-co/573938/> (accessed 01.05.2020).
33. H.R.6201 – Families First Coronavirus Response Act. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6201/text> (accessed 01.05.2020).
34. Boris Johnson: Don't Take Away Lunches for 1.3 Million Kids on Free School Meals. Available at: <https://www.change.org/p/boris-johnson-don-t-take-away-lunches-for-1-3-million-kids-on-free-school-meals> (accessed 22.05.2020).
35. Hodges C.B., Moore S., Locke B.B. et al. The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning. *Educuse Review*, 27.03.2020. Available at: <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning> (accessed 21.05.2020).
36. Means B., Bakia M., Murphy R. *Learning Online: What Research Tells Us about Whether, When and How*. New York, Routledge, 2014. 220 p.
37. Vankipuram M. Covid-19 Impact: Online Learning Companies See Spike in Number of Students. 20.03.2020. Available at: <https://www.livemint.com/companies/news/covid-19-impact-online-learning-companies-see-spike-in-number-of-students-11584724448197.html> (accessed 14.04.2020).
38. Holton K., Sandle P. Online Learning Rockets in Coronavirus Pandemic, Says Pearson. *Reuters*, 26.03.2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-education-pearson/online-learning-rockets-in-coronavirus-pandemic-says-pearson-idUSKBN21D384> (accessed 13.04.2020).
39. Children Doing 2½ Hours' Schoolwork a Day on Average. 15.06.2020. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/ioe/news/2020/jun/children-doing-2-12-hours-schoolwork-day-average> (accessed 20.07.2020).
40. Ciavarella C., Fumanelli L., Merler S. et al. School Closure Policies at Municipality Level for Mitigating Influenza Spread: a Model-Based Evaluation. *BMC Infectious Diseases*, 2016, no. 16. Available at: <https://bmcinfectdis.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12879-016-1918-z> (accessed 20.07.2020). DOI: 10.1186/s12879-016-1918-z
41. Baytiyeh H. Online Learning During Post-Earthquake School Closures, *Disaster Prevention and Management*, 2018, vol. 27, no. 2, pp. 215-227. DOI: 10.1108/DPM-07-2017-0173
42. Denney L., Gordon R., Ibrahim A. *Teenage Pregnancy after Ebola in Sierra Leone: Mapping Responses, Gaps and Ongoing Challenges*. Secure Livelihoods Research Consortium. Working Paper 39, December 2015. Available at: <https://securelivelihoods.org/wp-content/uploads/Teenage-Pregnancies-after-Ebola-in-Sierra-Leone-Mapping-responses-gaps-and-ongoing-challenges.pdf> (accessed 05.05.2020).
43. Amara M.M., Tommy F., Kamara A.H. *Sierra Leone 2015 Population and Housing Census Thematic Report on Socio-Economic Impact of the Ebola Virus Disease*. Sierra Leone Statistics, 2017. Available at: <https://sierra-leone.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EVD%20report.pdf> (accessed 05.05.2020).
44. Almost 10 Million Children May Never Return to School Following Covid-19 Lockdown. 13.07.2020. Available at: <https://www.savethechildren.net/news/almost-10-million-children-may-never-return-school-following-covid-19-lockdown> (accessed 18.10.2020).
45. Овчинникова К.Р. Дидактические инструменты вчера и сегодня. *Образование и наука*, 2011, № 4, сс. 97-107. [Ovchinnikova K.R. Didakticheskie instrumenty vchera i segodnya [Didactic Tools of Yesterday and Today]. *Obrazovanie i nauka*, 2011, no. 4, pp. 97-107.]
46. UN Secretary-General Warns of Education Catastrophe, Pointing to UNESCO Estimate of 24 Million Learners at Risk of Dropping out. 06.08.2020. Available at: <https://en.unesco.org/news/secretary-general-warns-education-catastrophe-pointing-unesco-estimate-24-million-learners-0> (accessed 25.08.2020).
47. Григорьев Ю.Г. От электромагнитного смога до электромагнитного хаоса. К оценке опасности мобильной связи для здоровья населения. *Медицинская радиология и радиационная безопасность*, 2018, т. 63, № 3, сс. 28-33. [Grigoriev Yu.G. Ot ehlektromagnitnogo smoga do ehlektromagnitnogo khaosa. K otsenke opasnosti mobil'noi svyazi dlya zdorov'ya naseleniya [From Electromagnetic Smog to Electromagnetic Chaos. To Evaluating the Hazards of Mobile Communication for the Population Health of the Population]. *Meditsinskaya radiologiya i radiatsionnaya bezopasnost'*, 2018, vol. 63, no. 3, pp. 28-33.] DOI: 10.12737/article\_5b168a752d92b1.01176625.

**EDUCATION DURING A PANDEMIC: PROSPECTS AND CHALLENGES OF DIGITAL LEARNING****(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 51-64)****Received 31.08.2020.**

Alexey R. Zenkov, ([kungfu@inbox.ru](mailto:kungfu@inbox.ru)), ORCID: 0000-0002-7622-5164,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

*The study focuses on the impact of the COVID-19 pandemic on education systems around the world. The article reveals similarities and differences in decisions made by the responsible bodies in order to ensure the work of educational institutions during the current crisis caused by the new coronavirus pandemic. The author analyses the tools and facilities selected for education process and argues that in most cases digital technologies help students to continue their education even in the face of serious social shocks.*

*At the same time, the downside of digital learning is also discussed. In a significant number of cases, the inability to attend schools and universities has a painful effect on the overall physical (such as food support), psychosocial (stress) and economic (additional costs associated with the need to use equipment and communication facilities) condition of both students and their families. The author emphasizes the pro and contra of digitalization as a vector for the development of education: new technologies not only contribute to solving the "old" issues of the industry, but also provoke the emergence of new challenges in this area.*

*It is noted that the current situation in education can radically change not only the set of familiar tools for transferring knowledge, but also its content. Decision makers, heads of educational institutions, students and their parents face the challenge of finding the optimal ratio of "new" (digital) and "old" (classical) in the emerging model of education of the XXI century. The research is based on data published by international organizations (UN, ITU, UNESCO et al.), educational institutions of various countries of the world, and the author's personal teaching experience during the pandemic.*

**Keywords:** education, pandemic, digital technologies, prospects, risks, digital divide, COVID-19.

About the author:

Alexey R. ZENKOV, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Researcher, Sector of Social Policy and Labor Market Studies, Department of Complex Socio-Economic Research, Center of Comparative Socio-Economic and Political Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-51-64

## МНОГОСТОРОННИЙ ОТВЕТ КАНАДЫ НА ВЫЗОВЫ ПАНДЕМИИ COVID-19

© СОЛЯНОВА М.В., 2020

СОЛЯНОВА Мария Викторовна, кандидат политических наук, научный сотрудник сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([solyanova.maria@gmail.com](mailto:solyanova.maria@gmail.com), [solyanova.maria@imemo.ru](mailto:solyanova.maria@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-4974-4508.

Солянова М.В. Многосторонний ответ Канады на вызовы пандемии COVID-19. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 3, сс. 65-76. DOI: 10.20542/afj-2020-3-65-76

DOI: 10.20542/afj-2020-3-65-76

УДК: 338.1(71)

Статья поступила в редакцию 12.10.2020.

Для многих стран распространение COVID-19 обнажило слабые места одновременно во многих сферах жизнедеятельности, причем с каждым месяцем эти слабости стали проявляться все ярче. Канада – не исключение. Несмотря на развитость экономики, сильные демократические институты и эффективность управления на федеральном, провинциальном и территориальном уровне, пандемия стала угрозой не только жизни людей, но и экономической, и политической системам. Данная статья рассматривает разновекторную направленность ответа Канады на пандемию COVID-19 и то, насколько политически эффективными оказались принятые федеральным правительством решения.

**Ключевые слова:** Канада, пандемия, COVID-19, вызов, ограничительные меры, механизмы поддержки граждан, провинции, территории.

На конец августа общее количество подтвержденных случаев заражения COVID-19 в Канаде насчитывало более 127.5 тыс.[1] Распространение коронавирусной инфекции по провинциям и территориям с самого начала вспышки заболевания было неравномерным. Так, провинциями с наибольшим числом заразившихся стали Квебек и Онтарио, где количество заболевших превысило 62 тыс. и 42 тыс. соответственно. Лишь одна из трех северных территорий – Нунавут – остается единственной, где по состоянию на конец августа не было ни одного подтвержденного случая заражения COVID-19. Что предпринимало федеральное правительство и как действовали провинциальные/территориальные власти, чтобы снизить распространение болезни и нивелировать ее последствия для экономики страны?

## ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Через три дня после объявления Всемирной организацией здравоохранения вспышки коронавирусной инфекции пандемией (11 марта 2020 г.) правительство Канады начало предпринимать меры для снижения риска распространения заболевания внутри страны. Была опубликована рекомендация гражданам воздерживаться от поездок за границу, а также о возвращении на родину из-за рубежа. Кроме того, вводились чрезвычайные меры в соответствии с действующими "Законом о карантине" и "Законом об авиации".

Далее правительство начало осуществлять комплекс рестрикционных мер, в том числе: запрет на въезд в страну тем, кто не является гражданином или постоянным резидентом, закрытие границы с США, введение двухнедельного карантина для всех канадцев, возвращающихся из-за границы, прекращение доступа автотранспорта во все национальные парки, исторические места и заповедники, приостановка персонального

обслуживания во всех центрах предоставления государственных услуг. Также вводились новые ограничения на воздушном и железнодорожном транспорте. Перевозчиков обязали проводить медицинский осмотр пассажиров перед посадкой, и в случае выявления симптомов, указывающих на COVID-19, пассажир снимался с рейса. Кроме того, все во время поездки пассажиры обязаны были носить защитную маску, закрывающую нос и рот. Параллельно были внесены поправки в действующий “Закон о правонарушениях”, позволяющие правоохранительным органам привлекать к ответственности физических лиц, не соблюдающих упомянутый “Закон о карантине”. Подобная ответственность включает применение штрафов в размере от 275 до 1 тыс. канадских долл., а также уголовное преследование.

Сами канадцы с пониманием отнеслись к действиям федеральных властей в ответ на новую кризисную ситуацию. Так, опрос общественного мнения, проведенный в конце апреля 2020 г. Институтом Ангуса Рида, показал, что большинство граждан (77%) одобрили введенные ограничения в связи с пандемией [2]. Поддержка населением подобных мер объясняется не только растерянностью, неуверенностью и страхом перед лицом совершенно новой глобальной угрозы, но и широкой системой программ по поддержке граждан, экономики, здравоохранения, образования, науки и культуры, разработанной правительством Канады и введенной одновременно с рестрикционными мерами.

Комплекс мероприятий по поддержке граждан полностью отвечал ожиданиям канадского общества, которое возлагало ответственность по борьбе с пандемией и оказанию финансовой помощи на федеральное правительство. Это подтверждается исследованиями, проведенными канадскими социологическими службами 17–19 марта 2020 г. [3] 56% респондентов из Канады согласились с тем, что их правительство разработало действенный план по борьбе с COVID-19, а 78% считали, что государство должно оказать финансовую поддержку пострадавшим в связи с пандемией.

### КОМПЛЕКС МЕР ПО ПОДДЕРЖКЕ ГРАЖДАН И ЭКОНОМИКИ

Уже 25 марта канадским парламентом был принят “Закон о чрезвычайном реагировании на COVID-19” (*Bill C-13*) [4], позволяющий правительству инвестировать значительные средства в борьбу с пандемией и ее последствиями для экономики страны. *Bill C-13* – это часть чрезвычайного законодательства, целью которой является защита трудовых прав, поддержка предпринимателей и бизнеса. Он давал широкие полномочия правительству, в частности, в сфере финансов. Например, были внесены поправки в “Закон о финансовом управлении” [5], позволяющие министру финансов запрашивать государственные займы без установления предельной суммы, а также федеральному правительству – заключать любые контракты, “необходимые для обеспечения стабильности финансовой системы” Канады.

Были внесены изменения в законы, регулирующие правоотношения в различных сферах – жилищной, ипотечного кредитования, страхования вкладов, а также в области предоставления дополнительных платежей от федерального центра провинциям и территориям. То есть правительство разработало целый комплекс поправок, позволяющий ведомствам предпринимать своевременные актуальные меры поддержки отдельных граждан, уязвимых групп населения и целых сфер экономики Канады.

В соответствии с *Bill C-13* были введены в действие другие нормативные правовые акты: “Закон о пособиях в связи с чрезвычайными ситуациями” (*Canada Emergency Response Benefit Act*), позволяющий правительству финансово поддержать канадских граждан, потерявших работу вследствие пандемии; “Закон о платежах за мероприятия в области общественного здравоохранения, имеющие национальное значение” (*Public Health Events of National Concern Payments Act*).

11 апреля канадский парламент принял “Второй закон о чрезвычайном реагировании на COVID-19” (*Bill C-14*) [6]. Этот нормативный правовой акт внес ряд поправок в “Закон о подоходном налоге”, что позволило правительству выделить чрезвычайные субсидии на выплаты заработных плат, а также поправки в “Закон о финансовом управлении”,

ограничивающие срок действия некоторых его положений 30 сентября 2020 г.

Здесь необходимо отметить, что для принятия данных законов о чрезвычайном реагировании обе палаты канадского парламента единогласно задействовали специальную процедуру – формирование Комитетов полного состава *ad hoc* (*Committees of the Whole*) как в Палате общин, так и в Сенате. Создание данных комитетов, которые состояли из всех членов Палаты общин и Сената соответственно, способствовало устранению формализации процедуры обсуждения и ускоренному принятию чрезвычайных законопроектов. Например, *Bill C-13* был рассмотрен и принят в течение двух дней: 24 марта – в Палате общин, и 25 марта – в Сенате [7]. После завершения своей работы оба комитета были расформированы.

Таким образом, национальный парламент обеспечил форсирование юридической процедуры законодательного процесса, а на основе принятого чрезвычайного законодательства правительство Дж. Трюдо стало реализовывать План экономического реагирования на COVID-19 (*COVID-19 Economic Response Plan*). Уже 15 апреля было объявлено о выделении 107 млрд канадских долл. (около 80 млрд долл. США по состоянию на середину августа 2020 г.) на поддержку канадских граждан и бизнеса, попавших в сложное финансовое положение в период пандемии. Для оценки масштабности программы поддержки необходимо более подробно рассмотреть меры, предпринятые правительством Дж. Трюдо. Весь План экономического реагирования осуществляется по пяти ключевым направлениям.

**Поддержка физических лиц**, включающая следующие программы помощи.

1. *Отдельным людям, потерявшим работу или рабочие часы которых сократились вследствие пандемии, а также их семьям.* Правительством была разработана программа предоставления “пособий по чрезвычайному реагированию” (*Canada Emergency Response Benefit – CERB*). Это адресная помощь канадским гражданам, заключающаяся в предоставлении облагаемого налогом пособия в размере 2 тыс. долл. ежемесячно, но не более 16 недель (здесь и далее суммы исчисляются в канадских долларах, если не указано другое. – **Авт.**). При этом заявитель должен каждые четыре недели подтверждать свое право на данные выплаты. Еще одной формой поддержки семей, оказавшихся в трудной ситуации из-за пандемии, стала повышенная ставка на выплаты детских пособий (*CBB* – ежемесячная выплата на одного ребенка до достижения им 18 лет, утвержденное правительством в 2016 г.), то есть дополнительное выделение 300 долл. на ребенка.

2. *Студентам высших учебных заведений и недавним выпускникам.* Правительство приняло решение об удвоении размеров студенческих грантов, расширении программы кредитования для студентов, увеличении поддержки студентов из числа коренного населения, продлении федеральных стипендий для аспирантов и докторантов и др.

3. *Людям с ограниченными возможностями.* Было принято решение о единовременной выплате в размере 600 долл. гражданам с ограниченными возможностями.

4. *Пожилым людям.* Предоставлялась единовременная необлагаемая налогом выплата в размере 300 долл. для людей старшего возраста, имеющих право на пенсию по старости (*Old Age Security – OAS*), и 200 долл. – для тех, кто имеет право на гарантированную надбавку к доходу (*Guaranteed Income Supplement – GIS*).

5. *Общинам коренного населения.* Правительство выделило 380 млн долл. Фонду поддержки коренных общин на удовлетворение неотложных потребностей различных слоев населения из числа коренных народов, в том числе на поддержку лиц пожилого возраста, на решение продовольственных проблем и вопросов в сфере здравоохранения и т.д. Кроме того, было выделено 285.1 млн долл. на решение проблем в сфере общественного здравоохранения в этих общинах, 270 млн долл. – на покрытие расходов на проживание отдельным лицам и семьям, 44.8 млн долл. – на строительство приютов для переживших насилие женщин.

**Поддержка канадских неправительственных и благотворительных организаций** заключалась в перечисленных ниже мерах.

1. Выделении финансирования организациям, предоставляющим основные услуги нуждающимся.

2. Финансировании подобных организаций, действующих на федеральном, региональном или местном уровне, с тем чтобы повысить доступность продовольствия и предметов первой необходимости среди населения, расширить волонтерские программы, помочь адаптироваться к требованиям безопасности, в том числе распространять средства индивидуальной защиты.

3. Централизованной финансовой поддержке местных организаций и фондов, оказывающих услуги гражданам пенсионного возраста (например, занимающихся доставкой продуктов и медицинских препаратов), а также расширением финансирования программы “Новые горизонты для пожилых людей” для инвестирования в организации, реализующие социальные проекты для пожилых людей на местном уровне.

4. Оказании помощи людям без определенного места жительства посредством выделения финансирования инициативы *Reaching Home* (канадская стратегия борьбы с бездомностью, по данной программе предоставляется целевое финансирование городским, коренным, сельским и отдаленным общинам), поддержке женских приютов и центров для жертв сексуального насилия, выделении средств на развитие детского телефона доверия (*Kids Help Phone*) для оказания психологической поддержки молодежи в период пандемии, выделении 100 млн долл. Канадскому Красному Кресту для расширения его программ по реагированию в сфере общественного здравоохранения.

5. Поддержке людей с ограниченными возможностями посредством финансирования общинных организаций для повышения доступности рабочих мест и создания механизмов для работы на дому, а также формировании проектов по повышению доступности технологий, например, платежных терминалов в сфере розничной торговли или других инструментов цифровой экономики.

**Поддержка бизнес-сообщества** включала программы по следующим категориям.

1. Предотвращение массовых увольнений, проведение переподготовки кадров и создание новых рабочих мест.

2. Предоставление отсрочки по уплате налоговых сборов без начисления процентов или наложения штрафов, а также временный отказ от тарифов на импортные медицинские товары, позволяющий повысить доступность средств индивидуальной защиты.

3. Предоставление финансовой помощи, займов и повышение доступности кредитов, например: программа по предоставлению беспроцентных кредитов малому бизнесу и некоммерческим организациям до 40 тыс. долл. на покрытие их операционных расходов; выделение дополнительного финансирования ключевым для региональной экономики предприятиям в производственных сферах, в области туризма, технологий для повышения их устойчивости и возможности восстановления после пандемии; программа покрытия 50% арендной платы для поддержки малых предприятий; механизм предоставления дополнительной ликвидности значимым предприятиям большого бизнеса через механизм экстренного финансирования крупных работодателей для сохранения их платежеспособности, равно как их работников и поставщиков, а также быстрого восстановления экономики; программа содействия промышленным исследованиям, оказывающая поддержку малых и средних инновационных компаний, находящихся на ранних стадиях развития.

4. Оказание адресной поддержки молодым предпринимателям и предпринимателям женского пола.

5. Предоставление помощи индивидуальным предпринимателям через пособие на случай чрезвычайной ситуации (вышеупомянутый *CERB*) и программу отложенных налоговых платежей.

6. Поддержка малых и средних предпринимателей из числа коренного населения. Федеральное правительство выделило средства в размере 306.8 млн долл., которые пошли на оказание поддержки предпринимателям через специальные автономные финансовые организации, контролируемые общинами коренного населения, которые предоставляют кредиты на развитие бизнеса во всех провинциях и территориях. Посредством данных организаций предприниматели смогут получить беспроцентные ссуды и воспользоваться другими финансовыми инструментами.

Наконец, была оказана **поддержка отдельным секторам экономики**.

1. *Сельское хозяйство и продовольствие*. Правительство объявило о выделении финансирования в размере 252 млн долл. на программы помощи фермерам,

производителям продуктов питания и перерабатывающим предприятиям, в том числе в выполнении требований ко всем прибывающим из-за границы работникам по соблюдению двухнедельного карантина, на программу кредитования производителей, сельскохозяйственных предприятий и предприятий по переработке пищевых продуктов, адаптацию рабочего процесса к обязательным для выполнения требованиям здравоохранения в связи с пандемией (например, облегчения доступа к средствам индивидуальной защиты и автоматизации производства), на запуск национальной Инициативы по восстановлению сельского хозяйства, включающей федеральное финансирование для поддержки производителей, фермеров и владельцев ранчо. Кроме того, впервые была запущена программа, направленная на закупку излишков продовольствия для последующего его перераспределения местным продовольственным организациям, которые занимаются обслуживанием уязвимых групп населения.

2. *Аквакультура и рыболовство.* Помимо выделения средств на помощь хозяйствам по соблюдению необходимых мер по обязательной изоляции пребывающих из-за границы работников, правительство разработало программу дополнительного кредитования предприятий в данной сфере; программу пособий и грантов для индивидуальных предпринимателей в данной области; предоставило финансирование в размере 62.5 млн долл. для всесторонней поддержки сектора, в том числе на расширение возможностей предприятий по хранению нереализованной продукции, на поддержку автоматизации и внедрения новых технологий для повышения качества производимой продукции и т.д.

3. *Энергетический сектор.* Правительство приняло решение о выделении целевого финансирования 1.72 млрд долл. властям ряда провинций, в числе которых Британская Колумбия (до 120 млн долл.), Альберта (до 1 млрд долл.) и Саскачеван (до 400 млн долл.), а также Ассоциации бесхозных скважин Альберты для проведения работ по очистке бездействующих газовых и нефтяных скважин, что позволит сохранить рабочие места в данной сфере; до 750 млн долл. пойдут на создание фонда, курирующего сокращение выбросов в нефтегазовом секторе. Федеральный центр также разработал программу по повышению доступности кредитов для средних предприятий в энергетическом секторе.

4. *Сфера авиатransпорта.* Правительство предоставило финансирование трем административным единицам страны – Юкону, Нунавуту и Северо-Западным территориям, с тем чтобы поддерживать обеспеченность отдаленных общин продовольствием, лекарственными средствами и другими необходимыми товарами и услугами; освободило от арендной платы за землю аэропорты, оплачивающие ее федеральному правительству, на срок с марта по декабрь.

5. *Культура и спорт.* Правительство основало Фонд поддержки в чрезвычайной ситуации в размере 500 млн долл. для оказания финансовой помощи культурным и спортивным организациям, несущим убытки вследствие пандемии, выделило финансирование на поддержание работы национальных музеев, Национальному центру искусств. Канадская комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям не будет требовать от частных вещателей оплаты части лицензионных сборов за 2020–2021 фин. г.

6. *Академическое сообщество и научные исследования, в том числе в сфере медицины.* Для сохранения кадров и продолжения исследовательской деятельности правительство обеспечивает выплату до 75% заработной платы, а также покрывает 75% расходов на научно-исследовательские программы. Отдельным направлением правительственной помощи стала поддержка национальных исследовательских программ в сфере медицины, в частности, по борьбе с COVID-19. Федеральное правительство выделило 40 млн долл. на программы по секвенированию генома нового штамма вируса, 23 млн долл. – на разработку вакцины, включая проведение необходимых доклинических и клинических испытаний, 600 млн – на двухлетние клинические испытания и терапию, 10 млн – на создание и внедрение программы по мониторингу, координации и обмену данными, связанными с пандемией коронавирусной инфекции по стране, 114.9 млн долл. – на медицинские исследовательские проекты, способные ускорить разработку, тестирование и внедрение мер по борьбе с распространением COVID-19, а также нивелировать медицинские и социальные последствия.

Медицинские исследования стали одним из основных направлений сотрудничества между федеральным центром и провинциями и территориями. Например, Агентство общественного здравоохранения Канады (структура при канадском Минздраве) активно взаимодействует со своими коллегами в регионах, а Национальная лаборатория

микробиологии (входящая в сектор инфекционных болезней, профилактики и контроля названного агентства) в сотрудничестве с лабораториями провинций проводит работу по повышению их потенциала для исследования нового заболевания и возможностей тестирования местного населения.

В рамках борьбы с коронавирусной инфекцией был также введен в действие “Федеральный/провинциальный/территориальный план реагирования общественного здравоохранения на события биологического характера” [8], который был выработан в октябре 2017 г. Его созданием занимались ведущие канадские специалисты и эксперты в сфере общественного здравоохранения, а также в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Их ключевой задачей являлся анализ мирового опыта, на основе которого была сформирована система по координации усилий и взаимодействию институтов общественного здравоохранения, организаций по оказанию медицинской помощи и органов управления в чрезвычайной ситуации. Таким образом была заложена база для эффективного сотрудничества на трех уровнях – федеральном, провинциальном и территориальном. Реализация данного плана реагирования осуществляется при поддержке Центра готовности и реагирования в чрезвычайных ситуациях, который является одним из подразделений Агентства общественного здравоохранения Канады. Принципиальными целями плана являются не только борьба со вспышками болезней (в данном случае COVID-19), их предотвращение и снижение рисков, но и контроль негативного воздействия, а также оказание поддержки и помощи гражданам. Для каждой цели в плане определен конкретный набор задач, решение которых требует активной коммуникации всех заинтересованных сторон на федеральном, территориальном и провинциальном уровнях.

Обязанности по реализации плана реагирования лежат на Специальном консультативном комитете (*Special Advisory Committee – SAC*), который состоит из трех групп экспертов – высокопоставленных должностных лиц федерального, провинциального и территориального уровней: технического отделения (лаборатории, отделения общественного здравоохранения провинций, исследовательские группы), коммуникационного, который занимается, в частности, общественным распространением актуальной информации, и логистического, специализирующегося на закупках необходимого оборудования и оказания медицинской помощи. Комитет, сформированный в конце января 2020 г., должен был определить угрозу, проанализировать возможности реагирования и на основе ситуационного анализа совместно с провинциями и территориями оценить вероятность запуска процесса “деэскалации”, его осуществимость. Основными задачами комитета являются консультирование заместителей министров здравоохранения провинций и территорий по вопросам, связанным с координацией, стратегией общественного здравоохранения, технологическим проблемам.

Пандемия 2020 г. стала испытанием для данной инициативы. Последняя при этом продемонстрировала свою действенность и результативность, так как в ее основе лежат принципы научной обоснованности, последовательности, транспарентности, ясности, компетентности и адекватности ситуации на местах. Кроме того, план адаптирован к юрисдикционным особенностям субъектов, что значительно упростило согласование действий и координацию предпринимаемых мер в информационной, технологической и логистической сферах.

Правительственная помощь и программы поддержки не исчерпываются вышеназванными сферами. Были также разработаны планы по сохранению рабочих мест и платежеспособности в таких секторах, как добыча полезных ископаемых, туристическая отрасль, а также инфраструктурные проекты на местном уровне. Например, чтобы помочь местным властям реализовать свои инфраструктурные проекты и перезапустить экономику, правительство интенсивно взаимодействует с провинциями и территориями в разработке необходимых мер, в том числе для координации соответствующего финансирования из средств Федерального фонда нефтегазового налога (*The Federal Gas Tax Fund – GTF*) в размере 2.2 млрд долл., выделенного одновременно в июне. При этом данные средства могут быть использованы местными общинами по своему усмотрению, исходя из приоритетных потребностей экономики и инфраструктуры (доступ к сети

интернет, повышение качества дорожного полотна, обустройство территорий и т.д.). В целом федеральное правительство предприняло значительные усилия по поддержке экономики, стремясь не только ограничиться финансовыми вливаниями в ту или иную область, но и разрабатывая программы развития, адаптации и будущего выхода из кризиса, в том числе уделяя внимание развитию региональной экономики. Так, посредством шести канадских агентств регионального развития (Канадского агентства экономического развития Севера, Канадского агентства экономической диверсификации Запада, Федеральной инициативы экономического развития Северного Онтария, Федерального агентства экономического развития Южного Онтария, Агентства экономического развития Канады для регионов Квебека, Агентства по развитию возможностей Атлантической Канады) оно оказало поддержку различным предприятиям, стартапам и инновационным компаниям, диверсифицируя региональную экономику и содействуя тем самым развитию регионов и общин, их адаптации к сложившемуся кризису и повышению потенциала для посткризисного восстановления.

Федеральная финансовая помощь провинциям и территориям составила более 19 млрд долл. Основные сферы ее оказания согласованы с премьер-министрами канадских провинций и призваны способствовать быстрому и безопасному перезапуску экономики. В числе таких приоритетов: увеличение местных ресурсов для проведения тестирования на COVID-19, возможностей отслеживания контактов и обмена данными; инвестиции в сферу общественного здравоохранения; адресная помощь наиболее уязвимым группам населения, например, нуждающимся в долгосрочном медицинском уходе (в том числе на дому), а также в паллиативной помощи; обеспеченность средствами индивидуальной защиты; обеспечение безопасности детских воспитательных учреждений, дающих гражданам возможность вернуться на работу; федерально-провинциально-территориальные инвестиции муниципалитетам для безопасной организации общественных пространств и предоставления услуг гражданам; программа предоставления оплачиваемых больничных листов тем, кто ранее не имел на них права.

Отдельным направлением деятельности правительства стала программа виртуальной помощи и поддержки психического здоровья канадцев. Правительство совместно с провинциями и территориями, а также другими заинтересованными сторонами разработало и запустило целую систему цифровых инструментов поддержки граждан, на которую было выделено порядка 240.5 млн долл. Основной задачей данной инициативы стало расширение системы виртуальных медицинских услуг для канадцев, в том числе повышение доступности виртуальной психологической помощи, возможность оказания некоторой медицинской помощи онлайн, что смогло снизить нагрузку на систему общественного здравоохранения в условиях пандемии и принятых ограничительных мер. Так, были запущены цифровые медицинские инструменты "Канада – здоровы вместе" (*Wellness Together Canada*), интернет-портал, с помощью которого гражданин может связаться с социальным работником, психологом или другим специалистом на принципах конфиденциальности чата или телефонного разговора; "Канада COVID-19" (*Canada COVID-19*) – мобильное приложение, посредством которого можно подробно узнать о симптомах коронавирусной инфекции, оценить собственное здоровье и получить актуальную информацию; электронный сервис "Получайте обновления о COVID-19" (*COVID Alert Today*), позволяющий подписчикам получать самую актуальную и важную информацию на электронную почту.

Исследование правительственных ограничительных мер и механизмов поддержки населения и экономики проявило стремление федерального центра согласовывать свою политику с провинциальными, территориальными и местными властями, учитывая региональные социальные, экономические интересы и юрисдикцию, в первую очередь в сфере осуществления ответных мер на пандемию в системе здравоохранения. Так, начиная с января, федеральный министр здравоохранения в еженедельном формате проводит телеконференции с провинциальными и территориальными министрами здравоохранения для оценки потребностей каждой из юрисдикций и повышения эффективности трехуровневого взаимодействия. В свою очередь, канадский Департамент по вопросам помощи коренным народам (*Indigenous Services Canada – ISC*) с начала пандемии расширил сотрудничество с партнерами на уровне провинций и территорий, с общинами коренного

населения для поддержания доступности медицинских услуг и обмена информацией для повышения способности местных общин противостоять пандемии.

Федеральное, провинциальное и территориальное сотрудничество правительств, министерств и отдельных департаментов, своевременный обмен информацией между ними способствуют повышению эффективности эпиднадзора и принятию на всех уровнях действенных мер реагирования. Правительства канадских провинций и территорий разрабатывали свои планы, включающие как рестрикционные механизмы, так и меры поддержки. Например, в отличие от федерального центра, некоторые провинции и территории объявили чрезвычайное положение: Британская Колумбия (18 марта), Альберта (20 марта), Саскачеван (18 марта), Манитоба (18 марта), Онтарио (17 марта), Квебек (13 марта), Нью-Брансуик (19 марта), Новая Шотландия (22 марта), Северо-Западные территории (19 марта), Юкон (18 марта). Далее рассмотрим подробнее обстановку на местах.

### ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА НА ПРОВИНЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УРОВНЕ

С середины марта большинство провинций и территорий начали предпринимать различные ограничительные меры, в том числе запреты на собрания граждан более пяти (Онтарио), 10 (Юкон, Манитоба) или 50 человек (Британская Колумбия, Манитоба, Саскачеван и др.), закрытие различных общественных пространств – парков, бассейнов, музеев и т.д. (Квебек, Ньюфаундленд и Лабрадор, Северо-Западные территории), приостановка деятельности несущественных видов бизнеса – ресторанов, баров, ночных клубов, тренажерных залов (Остров Принца Эдуарда), двухнедельный карантин для въезжающих из-за рубежа (Нью-Брансуик, Новая Шотландия) и др. Также с середины марта провинции и территории начинают вводить в действие собственные планы поддержки граждан, общин и предприятий.

Например, в Британской Колумбии поддержку получили отдельные граждане, малые и крупные предприятия, которым были предоставлены специальные планы кредитования и отсрочка по уплате за электроэнергию. Министерство социального развития и сокращения бедности провинции сформулировало план поддержки в чрезвычайной ситуации наиболее уязвимых групп – людей с ограниченными возможностями, пожилых, граждан с низкими доходами. Отдельную программу финансирования разработали для студентов высших учебных заведений. Кроме того, была введена в действие программа помощи органам местного самоуправления с целью повысить их доходность посредством, например, сокращения налога на коммерческую недвижимость на 25%. Поддержка также включила различные механизмы в областях страхования (снижение финансового бремени для водителей), здравоохранения (создание рамочной программы для обеспечения безопасности коренного населения или запуск приложения *Here2Talk* для оказания психологической поддержки граждан), информационных технологий (инвестирование в компании по предоставлению интернет-услуг для обеспечения сельских, отдаленных территорий и общин коренных народов доступа к скоростному интернету; запуск электронной коммерческой площадки *Buy BC* для поддержки фермеров и производителей продуктов питания), в социальной сфере (например, программа по предоставлению временного жилья людям без определенного места жительства).

Правительство провинции Альберта предприняло ряд мер для оказания финансовой и другой поддержки уязвимых групп населения, семей с низкими доходами, а также малых предприятий. Было принято решение о выделении финансирования предприятиям для покрытия расходов на двухнедельную изоляцию работников в случае такой необходимости, о предоставлении отсрочки по коммунальным платежам и корпоративному подоходному налогу, о введении моратория на выплату студенческих кредитов, о введении мер по повышению ликвидности энергетических компаний Альберты и др. Правительство провинции сформировало Совет по экономическому восстановлению, основной задачей которого стала выработка механизмов, способствующих долгосрочному восстановлению провинциальной экономики после кризиса. Отдельным направлением стало финансирование некоммерческих и благотворительных организаций, работающих

с уязвимыми группами местного населения (лицами без определенного места жительства, гражданами и семьями с низкими доходами), в том числе оказывающими прямую продовольственную помощь.

Провинция Саскачеван сосредоточила усилия на поддержке нефтегазового сектора (предоставляя различные послабления в сфере налогов и сборов) и малых предприятий (мораторий на выселение арендаторов). Манитоба, как и Британская Колумбия, запустила интернет-программу для оказания виртуальной психологической помощи местному населению, программу онлайн-коммерции для поддержки производителей продуктов питания и фермеров, а также план восстановления для студентов, предусматривающий субсидирование их заработной платы в частном и некоммерческом секторе в летний период.

Правительство Онтарио тоже предложило программы поддержки студентов, включающие отсрочку по выплатам студенческих кредитов и (при взаимодействии с компаниями *Rogers Communications* и *Apple*) в организации онлайн-обучения. Провинция также разработала ряд мер по оказанию помощи агропромышленному сектору, например, запустив интернет-портал для поиска работы и сотрудников в этой сфере, а также сформулировала план действия для оказания помощи уязвимым группам населения, в том числе пожилым людям с низкими доходами, людям с ограниченными возможностями, обеспечивая их продуктами питания и удвоив ежегодные гарантированные выплаты, и бездомным, предоставляя им временное безопасное жилье.

Квебекское правительство с начала ввода ограничений также объявило об оказании поддержки различным группам, например, выделив средства на покрытие еженедельных расходов работников в случае изоляции в соответствии с обязательными требованиями общественного здравоохранения провинции, предоставив отсрочку по подаче декларации по подоходному налогу или обеспечив бесплатный уход за детьми для медицинских работников. Провинция оказала помощь предприятиям, пострадавшим от пандемии и ограничительных мер (было выделено финансирование в размере 4 млрд долл.), медицинским учреждениям и домам престарелых для адаптации к требованиям в сфере общественного здравоохранения и восполнения ресурсов для ухода за больными из среды уязвимых слоев местного населения (133 млн долл.), предприятиям, иницирующим обучение сотрудников (правительственное субсидирование в размере 100 млн долл.). Кроме того, было объявлено о налоговых послаблениях для предприятий, а также о применении временного освобождения от необходимости получения экологических разрешений. О снижении регуляторной нагрузки и налоговых послаблениях для бизнеса объявили и провинция Ньюфаундленд и Лабрадор, территории Юкон и Северо-Западные территории.

Таким образом, все провинции и территории Канады стремились оказать адресную поддержку, в первую очередь предприятиям, имеющим местное значение. В пример можно привести и территорию Нунавут, правительство которой выделило 25 тыс. долл. общинам и организациям охотников и трапперов с тем, чтобы обеспечить их членов продовольствием. Или Юкон, где был сформирован Деловой консультативный совет, посредством которого местные предприниматели могли наладить диалог с правительством территории и предоставить информацию о потребностях бизнес-сообщества в период пандемии и после нее.

Другим важным направлением деятельности провинциально-территориальных правительств во время кризиса стало оказание помощи наиболее нуждающимся слоям населения – людям, оставшимся без жилья, семьям с низкими доходами, женщинам и детям, подвергающимся насилию, людям с ограниченными возможностями, представителям коренных общин, нуждающимся гражданам, которым не хватает средств даже на еду, заключенным.

Именно данные группы граждан оказались наиболее незащищены в кризисный период и финансово, и с точки зрения безопасности их здоровья. Наибольшие показатели заболеваемости новой коронавирусной инфекцией были отмечены в районах, где проживают люди с низким уровнем дохода, плохими условиями труда и низким уровнем

образования, а также большое число иммигрантов. Так, статистика в сфере общественного здравоохранения в провинции Онтарио показала, что уровень госпитализации и смертности в районах, наиболее разнообразных с культурной и этнической точки зрения, в среднем выше [9]. Аналогичная ситуация сложилась в Монреале и Торонто [10; 11]. Социологическое исследование, опубликованное в середине сентября 2020 г. Статистической службой Канады, ясно говорит о том, что “пандемия *COVID-19* усилила ранее существовавшее неравенство в канадском обществе” [12], затронув граждан схожих страт (преимущественно по принципам расы, коренной идентичности, этнической принадлежности или культуры, возраста, пола, наличия инвалидности).

\* \* \*

Таким образом, пандемия *COVID-19* выявила проблемы, характерные, возможно, не только для канадского общества, но и для всего мира – неравенство и маргинализацию некоторых групп населения. Усилия федерального и провинциально-территориальных правительств были во многом сосредоточены вокруг наиболее уязвимых членов канадского общества. Однако вопрос в том, будут ли меры по их защите носить долгосрочный характер или останутся средством на время пандемии и в посткризисный период, не оказав существенного влияния на снижение неравенства в обществе, а лишь усугубив его.

Вместе с тем исследование всего спектра направленности федеральной поддержки отдельных граждан, малых, средних и крупных компаний, отраслей экономики, выявило ряд преимуществ, характеризующих канадский ответ на вызов 2020 г. – пандемию новой коронавирусной инфекции.

Во-первых, проявилась колоссальная динамика в процессе принятия политических решений, способность исполнительной и законодательной ветвей власти согласовывать действия, отбросив все партийные разногласия, а правительственных министерств и ведомств – координировать свои усилия. Пандемия *COVID-19* стала серьезным испытанием для либерального правительства Канады и премьер-министра Дж. Трюдо. Они попали в беспрецедентно сложную ситуацию, министры должны были принимать быстрые и эффективные решения, а одобренные программы поддержки – реализовываться безотлагательно. Все канадское общество – от молодежи до людей старшего возраста, от представительств коренных общин до предпринимателей – возложили свои надежды на правительство и премьер-министра. Колоссальная ответственность, с которой пришлось столкнуться, требовала взвешенности и рассудительности, так как действия правительства непременно окажутся предметом контроля и подотчетности со стороны канадских граждан. Правительство было вынуждено работать слаженно, так как в процессе спешной выработки политики в кризисный период государственная поддержка требовалась в самых разнообразных сферах общественной жизни канадцев – здравоохранении, экономике, образовании и др. Кабинет министров Канады во главе с Дж. Трюдо анонсировал беспрецедентную по своим масштабам программу поддержки граждан, экономики, медицины и науки.

Во-вторых, ключевой задачей федерального правительства было не просто бездумное вливание денежных средств и так называемые вертолетные деньги (безвозмездное выделение гражданам денежных средств для повышения их потребительского спроса и способности пережить разразившийся кризис). Правительство сделало упор на разработку программ по дальнейшему развитию экономики, сохранению рабочих мест, платежеспособности различных хозяйствующих субъектов, чтобы облегчить выход из кризиса и заложить основы для будущего экономического роста. По данным официальной статистики, реальный ВВП Канады в феврале 2020 г. составлял 0.2%, в марте – уже минус 7.4%, в апреле – рекордные минус 11.7%. Но в мае наметился значительный рост – до 4.8%, а в июне – до 6.8% (данные на конец августа) [13]. Безусловно, на данный момент делать однозначные выводы об эффективности правительственных мер поддержки преждевременно. Статистические данные еще будут скорректированы. Однако наметившийся рост свидетельствует о позитивных тенденциях в экономике.

В-третьих, помощь федерального правительства диверсифицируется не только по объектам, она носит многоуровневый и многоплановый характер. При исследовании предпринятых федеральным правительством мер для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, а также минимизации негативных последствий, вызванных карантинными ограничениями, важно учитывать тот факт, что Канада представляет собой федерацию. То есть, говоря о канадском реагировании на COVID-19, следует учесть также меры, принятые провинциями и территориями в зависимости от сложности ситуации в экономической сфере и здравоохранении, а также от эпидемической ситуации, сложившейся в данном субъекте и на местах. Своевременные меры одновременно были приняты на федеральном, провинциально-территориальном и местном уровнях. С самого начала Канаде удалось сформировать целостную систему реагирования и борьбы с распространением заболевания в стране, опирающуюся на всестороннее сотрудничество и оперативный обмен информацией между всеми субъектами процесса принятия решений, на актуальные проблемы и потребности местных общин, а не на навязывании федеральной воли.

В-четвертых, за время пандемии проявилась не только солидарность, ответственность и сплоченность канадского общества, но и доверие, которое граждане оказали своему правительству. Хотя до пандемии, на выборах 2019 г., Либеральная партия обошла консерваторов и выиграла, она не смогла получить большинство в Палате общин. Таким образом, избиратели продемонстрировали премьер-министру, что их устраивает далеко не все, что делает его правительство. Но с момента объявления пандемии COVID-19 рейтинг доверия правительству начал расти [14], даже несмотря на все ограничительные меры, которые во многих других странах вызвали недоверие и осуждение со стороны гражданского и бизнес-сообществ. По данным *Pew Research Center*, опубликованным 27 августа 2020 г., 88% канадцев оценили реакцию своего правительства на вызовы пандемии как "хорошую", а 66% респондентов уверены, что страна стала более сплоченной, чем до вспышки коронавирусной инфекции [15].

Начиная с 13 марта либеральное правительство ежедневно проводило пресс-конференции и брифинги, на которых выступали различные высокопоставленные чиновники кабинета министров Канады. Правительства провинций также использовали различные инструменты взаимодействия с обществом, информируя граждан об обновленных данных заражений, рекомендациях в сфере общественного здравоохранения и предпринимаемых действиях. Это имело важнейшее значение, учитывая то состояние растерянности и неопределенности, в котором оказались люди. Федеральное и провинциальные/территориальные правительства, таким образом, наладили диалог с канадцами, что в новой кризисной ситуации стало чрезвычайно важным, обнадеживающим фактором, предоставляя людям некоторую уверенность в завтрашнем дне.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Coronavirus Disease (COVID-19): Outbreak Update*. Available at: <https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/2019-novel-coronavirus-infection.html> (accessed 30.08.2020).
2. *Worry, Gratitude & Boredom: As COVID-19 Affects Mental, Financial Health, Who Fares Better; Who Is Worse?* Angus Reid Institute. 27.05.2020. Available at: <http://angusreid.org/covid19-mental-health/> (accessed 10.09.2020).
3. *COVID-19: Canada, the United States and Britain*. 26.03.2020. Available at: [http://www.publicsquareresearch.ca/reports/covid\\_19.pdf](http://www.publicsquareresearch.ca/reports/covid_19.pdf) (accessed 15.09.2020).
4. *An Act Respecting Certain Measures in Response to COVID-19*. Parliament of Canada. March 25, 2020. Available at: <https://parl.ca/DocumentViewer/en/43-1/bill/C-13/royal-assent> (accessed 30.08.2020).
5. *Financial Administration Act*. 1985. Justice Laws Website. Government of Canada. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-11/> (accessed 30.08.2020).
6. *A Second Act Respecting Certain Measures in Response to COVID-19*. Parliament of Canada. April 11, 2020. Available at: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/43-1/bill/C-14/royal-assent#ID0ECCBA> (accessed 31.08.2020).
7. *House Government Bill. 43rd Parliament. 1st Session, December 5, 2019 – August 18, 2020*. Parliament of Canada. Available at: <https://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?billId=10710867&Language=E> (accessed 15.09.2020).
8. *Federal/Provincial/Territorial Public Health Response Plan for Biological Events*. Government of Canada. October 31, 2017. Available at: <https://www.canada.ca/en/public-health/services/emergency-preparedness/public-health-response-plan-biological-events.html#s2-4> (accessed 15.09.2020).

9. *Enhanced Epidemiological Summary. COVID-19 in Ontario – A Focus on Diversity*. Public Health Ontario. Available at: <https://www.publichealthontario.ca/-/media/documents/ncov/epi/2020/06/covid-19-epi-diversity.pdf?la=en> (accessed 10.09.2020).
10. *Montreal's Poorest and Most Racially Diverse Neighbourhoods Hit Hardest by COVID-19, Data Analysis Shows*. June 11, 2020. Available at: <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/race-covid-19-montreal-data-census-1.5607123> (accessed 10.09.2020).
11. Bowden O., Cain P. *Black Neighbourhoods in Toronto are Hit Hardest by COVID-19 – and It's 'Anchored in Racism': Experts*. *Global News*, 02.06.2020. Available at: <https://globalnews.ca/news/7015522/black-neighbourhoods-toronto-coronavirus-racism/> (accessed 10.09.2020).
12. *Experiences of Discrimination During the COVID-19 Pandemic*. 17.09.2020. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/daily-quotidien/200917/dq200917a-eng.pdf?st=2AUBTYLl> (accessed 31.08.2020).
13. *Canadian Economic Dashboard and COVID-19*. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/71-607-x/71-607-x2020009-eng.htm> (accessed 30.08.2020).
14. *Poll Tracker*. CBCNews. Available at: <https://newsinteractives.cbc.ca/elections/poll-tracker/canada/> (10.09.2020).
15. Devlin K., Connaughton A. *Most Approve of National Response to COVID-19 in 14 Advanced Economies. But Many Also Say Their Country Is More Divided Due to the Outbreak*. *Pew Research Center*. August 27, 2020. Available at: [https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/08/PG\\_2020.08.27\\_Global-Coronavirus\\_FINAL.pdf](https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/08/PG_2020.08.27_Global-Coronavirus_FINAL.pdf) (accessed 30.08.2020).

### **CANADA'S MULTI-PRONGED RESPONSE TO THE COVID-19 OUTBREAK (Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 65-76)**

**Received 12.10.2020.**

Maria V. SOLYANOVA ([solyanova.maria@gmail.com](mailto:solyanova.maria@gmail.com), [solyanova.maria@imemo.ru](mailto:solyanova.maria@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-4974-4508,

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*This year the world is faced with a new global challenge of novel coronavirus, a strategy for responding to which each country has developed its own. For many countries, the spread of COVID-19 has highlighted problems and exposed weaknesses that have become more pronounced every month. Canada is no exception. Despite the developed economy, strong democratic institutions and effective governance at the federal, provincial and territorial levels, the pandemic has become a threat not only to people's lives, but also to the economic and political systems. The federal government, as well as provincial and territorial authorities were placed in unprecedented conditions when it was necessary to make tough decisions on the introduction of restrictive measures (including a ban on mass events, restrictions on freedom of movement, mandatory quarantine for visitors) and at the same time timely financial support for the Canadian population. The federal center, together with regional authorities – provinces and territories – have formed an integral system of response measures in various areas, including support mechanisms for individuals (students, elderly people, persons with disabilities, indigenous people, etc.), Canadian NGOs, business-community, various sectors of the economy – from agriculture to energy. Also a system of timely exchange of information and data, increasing the dynamism and efficiency of political decision-making process was launched. This article is about the multidimensional focus of Canada's response to the COVID-19 outbreak, plans for responding to the new challenge at the federal and provincial-territorial levels, and how politically effective the federal government's decisions have been.*

**Keywords:** : *Canada, pandemic, COVID-19, challenge, restrictive measures, support mechanisms for citizens, provinces, territories.*

About the author:

Maria V. SOLYANOVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Research Associate, Sector of the U.S. Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-65-76

## РОЛЬ НПО В ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЯХ В УСЛОВИЯХ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© **СТОЛЯРОВА У.А., 2020**

СТОЛЯРОВА Ульяна Андреевна, студентка факультета мировой политики, кафедра международных организаций и мировых политических процессов.  
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, РФ, 119991 Москва, Ленинские горы, 1 ([stolarovauliana@yandex.ru](mailto:stolarovauliana@yandex.ru)).

---

Столярова У.А. Роль НПО в поисково-спасательных операциях в условиях миграционного кризиса Европейского союза.

*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 3, сс. 77-91. DOI: 10.20542/afj-2020-3-77-91*

---

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-77-91

**УДК:** 325.1(4)

Статья поступила в редакцию 21.09.2020.

В статье анализируется проблема деятельности неправительственных организаций в период миграционного кризиса Европейского союза. В частности, в условиях, когда ЕС с трудом справлялся с резким увеличением миграционных потоков и ростом числа жертв в Средиземном море, неправительственные организации стали проводить самостоятельные поисково-спасательные операции. Автор рассматривает вклад НПО в организацию и проведение поисково-спасательных операций в Средиземном море в 2014–2020 гг. Сделан вывод о том, что НПО Евросоюза спасли десятки тысяч жизней мигрантов и беженцев, став важным элементом на пути урегулирования миграционного кризиса, однако в то же время они столкнулись с определенными проблемами и вызовами, что в конечном итоге привело к сворачиванию отдельными НПО данного вида деятельности.

**Ключевые слова:** Европейский союз, миграционный кризис, беженцы, Средиземное море, неправительственные организации, поисково-спасательные операции.

В начале 2010-х годов вследствие обострения обстановки на Ближнем Востоке и в Северной Африке (БВСА) усилились потоки мигрантов и беженцев в Европу. Их резкое увеличение уже к середине десятилетия привело к острейшему миграционному кризису Европейского союза, ставшему серьезным вызовом для Брюсселя и стран – членов ЕС. В свою очередь настоящим испытанием для прибывающих переселенцев стала переправа по средиземноморским маршрутам, считавшимися самыми опасными. С увеличением количества беженцев росло и число жертв в Средиземном море: только в 2016 г. во время попытки достичь европейского побережья погибли или пропали без вести более 4 тыс. человек [1].

Европейский союз с трудом справлялся с множасьими потоками приезжих и числом жертв в море. Общая миграционная политика ЕС восходит к Римскому договору 1957 г. и включает в себя несколько направлений, в том числе: укрепление внешних границ Союза, сотрудничество со странами происхождения и транзита мигрантов, контроль миграционных потоков, пресечение незаконной контрабанды, реформу Общей европейской системы убежища, политику интеграции мигрантов. Тем не менее в период миграционного кризиса наблюдались гетерогенность в принятии решений, а также смещение интересов от общеевропейских к национальным [2].

С целью закрыть брешь в миграционной политике Евросоюза и помочь беженцам и мигрантам с 2014 г. активизировались неправительственные организации (НПО)<sup>1</sup>, которые стали проводить поисково-спасательные операции в Средиземном море. Вклад НПО в организацию и проведение мероприятий по сохранению жизни людей в Средиземноморье в период миграционного кризиса, несомненно, является очень значимым и весомым. Так, с 2014 по 2017 гг. они спасли более 100 тыс. мигрантов, став в 2016 г. институтом, который провел наибольшее число поисково-спасательных операций [3]. Более того, как отмечала исследователь из Италии Д. Иррера, осуществляемые неправительственными организациями программы сформировали новый подход в проведении поисково-спасательных операций на негосударственных началах [4]. Однако в то же время организации столкнулись со множеством проблем и вызовов, что в конечном итоге привело к сворачиванию отдельными НПО данного вида деятельности.

Говоря о роли НПО, некоторые исследователи подчеркивали их незначительное влияние на политику ЕС в сфере миграции [5]. При этом неправительственные организации Евросоюза долгие годы сотрудничали с различными институтами ЕС по миграционным вопросам. Заинтересованность в таком взаимодействии проявляли как еврочиновники, так и НПО. Член Европейского парламента Т. Стрик в своей работе, посвященной влиянию НПО на формирование миграционной политики ЕС, прослеживает изменения в стратегии неправительственных организаций, которые пытались оказывать влияние на миграционную политику Евросоюза [6].

Еще в начале 2000-х годов приносило свои плоды лоббирование НПО своих идей в Европейском парламенте и Комиссии (которая формально и неформально сотрудничала с организациями данного типа). Однако влияние неправительственных структур на Европейский совет оказывалось минимальным. Более того, особенности институциональной структуры ЕС того времени сделали Совет чрезвычайно влиятельным, поэтому конечный (общий) результат лоббирования НПО был близок к нулю. Европейская комиссия, стремившаяся к достижению соглашения между государствами – членами ЕС, не могла излишне подвергать себя внешнему воздействию. После принятия Лиссабонского договора 2007 г. усилилось влияние на членов Европарламента их собственных правительств, что сделало депутатов менее восприимчивыми к лоббистам. В результате неправительственные организации сделали ставку на придание огласки различным проблемам через СМИ, публичные выступления и т.п.

Тем не менее коммунитаризация миграционной политики предоставила НПО дополнительные возможности для использования своих экспертных и материально-технических полномочий. Для неправительственных организаций, которые стремятся внести свой вклад в развитие миграционной политики Евросоюза, существует Европейская платформа НПО по вопросам убежища и миграции (*The European NGO Platform on EU Asylum and Migration, EPAM*), созданная в 1994 г. Платформа позволяет обмениваться информацией и мнениями касательно политики ЕС в очерченной сфере. Ее участниками являются организации, которые активно занимаются проблемами мигрантов и беженцев, работают в странах ЕС и в основном базируются в Брюсселе. EPAM предлагает проведение консультаций, исследований, предоставление экспертных знаний по правовым и политическим вопросам убежища и миграции, проведение встреч с представителями Еврокомиссии, Парламента, постоянных представительств государств – членов и представителей институтов и органов ЕС. Стоит упомянуть, что платформа работала и во время миграционного кризиса.

Тема миграционного кризиса в ЕС вызвала большой научный интерес. Так, в работах многих российских и зарубежных исследователей широко освещались причины и последствия этого кризиса, политика ЕС по его урегулированию [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14]. При этом ученые, рассматривающие различные аспекты данной темы, зачастую обходили вниманием роль

<sup>1</sup> Необходимо подчеркнуть, что в системе международного права нет общепризнанного определения неправительственной организации. Опираясь на Решение Комитета министров Совета Европы от 16 апреля 2003 г. «Отношения между Советом Европы и неправительственными организациями (НПО)», мы можем дать следующее определение НПО: это добровольные самоуправляющиеся организации, созданные отдельными лицами (физическими или юридическими) и группами лиц для достижения поставленной задачи. Такие организации могут быть как национальными, так и международными по составу и сфере деятельности, при этом получение прибыли не является целью НПО.

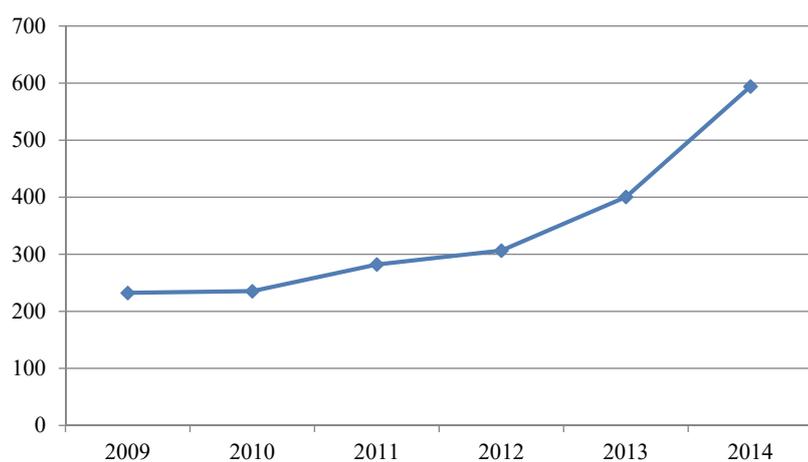
НПО в организации и проведении поисково-спасательных операций, отдавая приоритет тем мероприятиям, которые проводил Евросоюз. Лишь в ряде зарубежных исследований [3; 4; 15; 16; 17; 18] рассматривается деятельность НПО в Средиземном море, анализируется процесс организации и проведения поисково-спасательных операций в обозначенный период.

Цели настоящей статьи – выявить роль НПО Европейского союза в организации и проведении поисково-спасательных операций в Средиземноморье в период миграционного кризиса ЕС, а также оценить их вклад в спасение беженцев и мигрантов в этом регионе. В первой части статьи дан анализ реакции Европейского союза на увеличение роста числа жертв в Средиземном море, во второй изучена деятельность НПО по организации и проведению поисково-спасательных операций, в третьей рассмотрены проблемы и вызовы, с которыми столкнулись в этой сфере неправительственные организации.

### КОРАБЛЕКРУШЕНИЯ В СРЕДИЗЕМНОМ МОРЕ: РОСТ ЧИСЛА ЖЕРТВ И РЕАКЦИЯ БРЮССЕЛЯ

В начале 2010-х годов в связи с процессами “арабского пробуждения” обстановка в Северной Африке и на Ближнем Востоке резко обострилась. Вооруженные конфликты в Ливии, Сирии, дестабилизация региона в целом вызвали массовый исход беженцев из этих стран как в соседние государства Ближнего Востока, так и в Европу. По данным Евростата, с 2011 г. в ЕС наблюдался резкий рост числа ходатайств о предоставлении убежища (рис. 1).

**Рисунок 1. Количество ходатайств об убежище в страны ЕС (тыс.)**

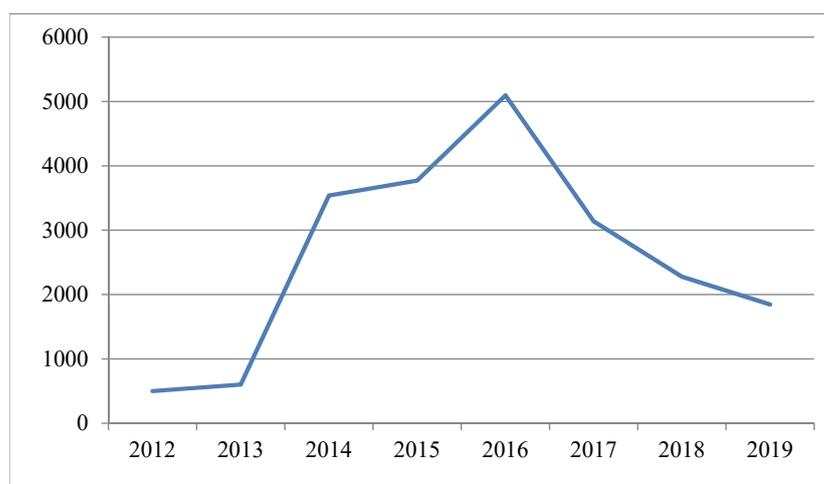


Источник: [19].

В этих условиях на протяжении 2011 – первой половины 2013 г. Евросоюз принял ряд мер для борьбы с увеличившимися потоками мигрантов и беженцев. Одной из таких мер стало усиление пограничного контроля, в том числе за счет мобилизации сил агентства Фронтекс, которое является важной частью системы координации деятельности национальных пограничных служб ЕС и обеспечивает комплексный контроль над внешними границами Евросоюза. В рамках программы усиления пограничного контроля были организованы поисково-спасательные операции, а также по просьбе Италии в 2011 г. развернута миссия “Гермес” для контроля над судами, перевозившими беженцев и мигрантов.

Однако уже к середине 2013 г. наметилась тенденция к увеличению неконтролируемых миграционных потоков. Вместе с тем суда, на которых беженцы переправлялись через Средиземное море с побережья Африки в Европу, регулярно терпели крушения, вследствие чего постоянно росло число погибших. Наиболее резкий рост числа жертв, по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), был отмечен непосредственно после 2013 г. (рис. 2).

Рисунок 2. Количество жертв в Средиземном море



Источник: составлено автором по данным [20; 21].

Рост числа прибывающих в страны ЕС был связан с усугублением ситуации в регионе БВСА (по данным УВКБ ООН, большая часть беженцев и мигрантов были выходцами из таких стран, как Сирия, Афганистан, Ирак [22]). При этом наибольшее число кораблекрушений происходило именно в Центральном Средиземноморье [23].

На протяжении второй половины 2013 г. миграционная проблема продолжала обостряться. 3 октября произошла трагедия около итальянского острова Лампедуза, жертвами которой стали свыше 350 человек [24]. Судно, перевозившее с территории Ливии более 500 беженцев и мигрантов из разных стран Африки в направлении Италии, из-за поломки двигателя прекратило движение. Мигранты подожгли простыню с целью привлечь внимание, однако результатом стал пожар на борту корабля. Спасаясь от пламени, люди переместились к одному борту, куда огонь еще не распространился, в итоге судно перевернулось и пошло ко дну. Позже подобные бедствия повторились не раз.

Начиная с октября 2013 г., после крупных кораблекрушений рядом с островом Лампедуза, правительство Италии организовало операцию «Наше море» (*Mare Nostrum*). Операция включала две основные задачи: во-первых, поиск и спасение мигрантов в Средиземном море; во-вторых, задержание нелегалов. В период с 18 октября 2013 по 31 октября 2014 г. была выполнена 421 миссия. Усилия итальянских властей помогли спасти более 150 тыс. жизней. В проведении операций принимали участие военные, были задействованы более 30 морских судов, помощь оказывала авиация. Значительные затраты на проведение спасательных мероприятий, которые обходились правительству страны в 9 млн евро ежемесячно [25], вынудили Италию остановить проект. Стоит подчеркнуть, что «Наше море» часто подвергалась критике в Евросоюзе. В частности, Великобритания, Германия, Нидерланды отмечали, что операция итальянских властей способствует увеличению потоков мигрантов, так как многие начинают считать морской путь до Европы довольно безопасным [26].

Поскольку властям Италии пришлось свернуть программу «Наше море», в октябре 2014 г. Еврокомиссия объявила о начале новой операции в Средиземноморье под названием «Тритон», организация которой была возложена на агентство Фронтекс. Финансирование новой операции было гораздо меньшим по объему: бюджет «Тритона» составил всего 3 млн евро в месяц [27]. Как отмечал старший сотрудник канадского Совета по иммиграции и делам беженцев Э. Коллер, еще одним отличием являлось то, что «Тритон» была призвана не спасать жизни людей, а в первую очередь координировать действия приграничного патрулирования ЕС и оказывать помощь Италии в прибрежном контроле [25].

Тем не менее «Тритон» также стала объектом острой критики, в том числе со стороны неправительственных организаций. По их мнению, подобные мероприятия в Средиземном море чреваты плачевными последствиями, а именно – ростом числа жертв из-за низкой эффективности по сравнению с операцией «Наше море», недостаточного финансирования и

ограниченной области для проведения поисково-спасательных операций [25]. Позже опасения НПО и экспертов подтвердились – миссиям “Тритона” удалось спасти гораздо меньше беженцев и мигрантов, чем это было сделано в ходе операций “Наше море”. За год своей работы “Наше море” спасла более 150 тыс. человек [28], в то время как “Тритон” в период с ноября 2014 по март 2015 г. – чуть более 8 тыс. [29] В то же время к середине 2010-х годов возросло число людей, пытавшихся пересечь Средиземное море, увеличилось и количество жертв.

К 2014 г. образовалось три основных маршрута миграции в Средиземноморье. Согласно Международной организации по миграции (МОМ), это, во-первых, Западный средиземноморский маршрут – из Северной Африки на Иберийский полуостров (в основном им пользовались мигранты из Алжира и Марокко, а также с юга Африки); во-вторых, Центральный средиземноморский маршрут – из Северной и Западной Африки, из Эфиопии, Сомали через Ливию в Италию и на Мальту; в-третьих, Восточный средиземноморский маршрут – из Египта и стран Ближнего Востока через Турцию, Кипр в Грецию.

В 2015 г. проблема мигрантов и беженцев заметно обострилась, на этот год пришелся пик миграционного кризиса ЕС. 2015 г. был отмечен колоссальным ростом числа прибывающих мигрантов, а также резким увеличением количества жертв в Средиземном море (табл.).

**Таблица. Динамика численности прибывших и погибших/пропавших без вести мигрантов 2014–2015 гг.**

Год	Количество прибывших мигрантов	Погибшие/пропавшие
2014	225 455	3 538
2015	1 032 408	3 771

Источник: составлено автором по данным [21].

Более того, возросли и потоки нелегальной миграции. По данным Европола, в 2015 г. около 90% нелегальных мигрантов прибегли к услугам контрабандистов [30].

Также в течение 2015 г. произошло несколько трагических случаев крушений судов с беженцами у берегов Ливии, которые привели к массовым жертвам. Одной из самых крупных стала трагедия 18 апреля, когда погибли более 700 человек [31].

Данные события привели к тому, что Европейский союз активизировал деятельность по урегулированию наметившегося кризиса. Был принят ряд инициатив, целью которых стали регулирование миграционных потоков, контроль над внешними границами ЕС, противодействие нелегальной миграции в Средиземноморье [32]. Также был пересмотрен Дублинский регламент, принята программа системы распределения мигрантов по территории Евросоюза, пересмотрена Европейская политика соседства (ЕПС). Однако многие из инициатив не привели к ожидаемому результату, и миграционная проблема только усугубилась.

В мае 2015 г. Еврокомиссия выступила с политическим программным документом “Европейская повестка дня по миграции”. Краткосрочными задачами были заявлены: активизация и расширение поисково-спасательных операций в Средиземном море; борьба с нелегальной миграцией; разработка системы, призванной равномерно распределить беженцев и мигрантов на территории стран – членов Евросоюза; разработка подхода, который предоставил бы безопасность лицам, нуждающимся в международной защите; сотрудничество с третьими странами с целью ослабить поток мигрантов; помощь прибрежным странам ЕС [33].

Также предусматривалось трехкратное увеличение финансирования операций агентства Фронтекс “Тритон” и “Посейдон” (последняя была организована в 2015 г. после того, как Греция запросила у агентства помощь в контроле над границей с Турцией) в Средиземном море. Штат сотрудников агентства также расширялся.

После кораблекрушений у берегов Ливии в апреле 2015 г. Евросоюз объявил о развертывании новой операции *EUNAVFOR Med*, которая позже получила название “София”. Это была уже военная операция Европейского союза в южной части Центрального Средиземноморья. Основной ее целью была заявлена борьба с контрабандистами, которые нелегально перевозили людей по морским маршрутам на территорию ЕС. “София” состояла из трех фаз: 1) наблюдение и оценка сетей незаконного ввоза и торговли людьми; 2) поиск, проверка и задержка подозрительных судов; 3) ликвидация судов и их имущества [33]. Однако *EUNAVFOR Med* подвергалась критике из-за низкой эффективности [34]. Более того, береговая охрана Ливии в 2016 г. заявила, что “София” способствует увеличению числа нелегальных беженцев и мигрантов, поскольку “спасенные звонят своим друзьям, чтобы оповестить их о том, что в 20 милях от ливийских вод находятся суда ЕС” [35].

Эти условия стали поводом для дополнительных мер по укреплению агентства Фронтекс. 15 декабря 2015 г. была создана Европейская служба пограничной и береговой охраны (ЕСПБО, *European Border and Coast Guard*). Она должна была функционировать на постоянной основе в составе 1500 человек и иметь свои собственные технические средства [9].

Таким образом, рост числа жертв в Средиземном море обострил иммиграционную проблему в Евросоюзе, а также вызвал резкую критику миграционной политики ЕС. Негативно отразилась на ситуации несогласованность действий государств – членов в условиях миграционного кризиса, тогда как для выхода из него требовалась четкая единая стратегия.

Постоянно увеличивающиеся потоки мигрантов и беженцев, активизация контрабандистов, увеличение числа нелегальных мигрантов, разногласия между государствами-членами, низкая эффективность и критика проводимых Евросоюзом операций и многие другие факторы привели к ситуации, в которой ЕС самостоятельно не мог справиться с ростом числа жертв в Средиземном море. В этих обстоятельствах развернули свою активность неправительственные организации, целью которых стало именно спасение людей.

### ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЙ НПО В СРЕДИЗЕМНОМ МОРЕ

Непосредственным толчком к активизации НПО послужило прекращение проводимой итальянскими властями операции “Наше море” в 2014 г., повлекшее рост числа погибших беженцев. Как отмечали нидерландский исследователь Е. Кузумано и британский ученый Дж. Паттисон, поисково-спасательные операции, которые начали проводить неправительственные организации, прикрыли брешь в миграционной политике ЕС [3]. Начиная с 2014 г. более 10 НПО начали морские поисково-спасательные операции в Средиземном море [15].

Огромный вклад в спасение людей здесь внесли *The Migrant Offshore Aid Station (MOAS)* (англ. “Береговая станция помощи мигрантам”), *Médecins sans Frontières (MSF)* (фр. “Врачи без границ”), *Sea-Watch* (англ. “Морская стража”), *Sea-Eye* (англ. “Морской наблюдатель”), *LifeBoat Project* (англ. Проект “Спасательная лодка”), *Proactiva Open Arms* (англ. “Проактивная”), *SOS-Méditerranée* (фр. “SOS-Средиземноморье”), *Jugend Rettet* (нем. “Молодежные спасатели”), *Boat Refugee Foundation* (англ. Организация “Спасательная лодка для мигрантов”), *Save the Children* (англ. “Спасем детей”).

Первая поисково-спасательная операция была проведена НПО *MOAS*. Данная организация была основана в 2014 г. на Мальте как реакция на кораблекрушения у острова Лампедуза. Создатели НПО приобрели судно под названием “Феникс”, снабдили его оборудованием, и 25 августа 2014 г. стартовала первая миссия, в которой принимали участие бывшие сотрудники военно-морского флота и береговой охраны Мальты.

В 2015 г. НПО, сосредоточившись в районе к северу от территориальных вод Ливии и к западу от Триполи, проводила поисково-спасательные операции в период с мая по октябрь. Им удалось спасти почти 9 тыс. человек [36]. 23 декабря 2015 г. другое судно MOAS "Спасатель" начало новую миссию в Эгейском море, которая помогла около 2 тыс. мигрантам и длилась до апреля 2016 г., когда в результате подписания соглашения между Евросоюзом и Турцией поток беженцев через Эгейское море снизился. В 2016 г. организация MOAS стала сотрудничать с итальянским Красным Крестом и спасла в Центральном Средиземноморье более 20 тыс. человек [37].

Важно упомянуть, что модель спасения мигрантов, которую использовала MOAS, оказалась эффективной и жизнеспособной (по крайней мере на начальном этапе). Она поддерживалась как национальными правительствами, так и гражданским обществом. Как отмечал Е. Кузумано, несколько неправительственных организаций, занятых поисково-спасательными операциями в Средиземном море, пользовались похожей моделью [15].

Эта модель была описана в ежегодном отчете НПО MOAS за 2014 г. Как правило, "Феникс" патрулировал определенные районы с тем, чтобы оценить ситуацию. Для увеличения географического охвата члены организации использовали беспилотные летательные аппараты. При обнаружении терпящего бедствие судна экипаж "Феникса" направлял его координаты в Морской спасательно-координационный центр в Риме для получения дальнейших указаний. Если операция была одобрена, то на помощь судну отправлялись катера, которые затем переправляли мигрантов на "Феникс". Экипаж оказывал медицинскую помощь и снабжал пострадавших всем необходимым, затем "Феникс" пересаживал пассажиров на итальянское судно береговой охраны или сам перевозил их в порт на Сицилии.

Другая организация, которая стала проводить поисково-спасательные операции в Средиземноморье, – "Врачи без границ" (*Médecins sans Frontières, MSF*). Основное отличие данной НПО от MOAS заключается в том, что "Врачи без границ" – это крупная международная неправительственная организация. В 2015 г. три отделения MSF (в Амстердаме, Барселоне, Брюсселе) начали заниматься поисковыми операциями. Для спасения мигрантов и беженцев в Средиземноморье были задействованы суда "Дигнити-1" и "Бурбон Аргос". Операции проводились с апреля 2015 по ноябрь 2016 г. В марте 2017 г. MSF возобновила поисково-спасательные операции уже с новым, более крупным судном "Пруденс" [3].

*SOS-Méditerranée* – европейская НПО, штаб-квартира которой находится в Марселе, – начала свою деятельность в Средиземном море в 2016 г. Экипаж их судна состоял из спасательной команды, которую составляли члены собственного персонала *SOS-Méditerranée*, медицинского подразделения, предоставленного MSF-Амстердам, которое покрывало часть эксплуатационных корабельных расходов.

Другой неправительственной организацией, которая начала свою работу в Средиземном море в 2016 г., стала *Save the Children*. Данная НПО придерживалась модели MOAS, экипаж спасал мигрантов и перевозил их в порт, обозначенный итальянскими властями.

Еще одна НПО, проводившая поисково-спасательные операции – это немецкая организация *Sea-Watch*. Она начала свою деятельность в мае 2015 г. на старом рыболовецком судне, экипаж которого составили волонтеры. По данным отчета самой *Sea-Watch*, в период с 2015 по 2018 г. она приняла участие в спасении более 37 тыс. человек в Средиземном море [38]. В отличие от MOAS и MSF, *Sea-Watch* долго не осуществляла высадку мигрантов в итальянских портах. Поисково-спасательные операции в Южном Средиземноморье были нацелены только на патрулирование международных вод у западных ливийских берегов. Получив сигнал бедствия или обнаружив лодку, экипаж снабжал мигрантов спасательными жилетами, водой и оказывал срочную медицинскую помощь. В случае необходимости мигрантов размещали на борту судна до тех пор, пока итальянский морской спасательно-координационный центр не отправит более крупное судно для перевозки беженцев в порт Италии. Данную модель оказания помощи мигрантам позже взяли на вооружение несколько

НПО, которые проводили поисково-спасательные операции в Средиземном море. В феврале 2020 г. НПО заявила о том, что поисково-спасательные операции будут осуществляться с помощью нового судна, на котором можно разместить больше мигрантов по сравнению с предыдущим [39]. Неправительственные организации *Sea-Eye*, *Jugend Rettet*, *Lifeboat* и *Proactiva Open Arms* пользовались моделью по оказанию помощи мигрантам, которую предложила *Sea-Watch*.

*Sea-Eye* – немецкая НПО, начавшая поисково-спасательные операции в мае 2016 г. на рыбаковском судне. Как и *Sea-Watch*, она решила проводить двухнедельные миссии с участием волонтеров. Миссии заключались в обнаружении терпящих бедствие лодок и предоставлении спасательных жилетов, питьевой воды и медицинской помощи нуждающимся до прибытия более крупной лодки, перевозящей мигрантов на сушу.

Немецкая неправительственная организация *Jugend Rettet* начала свою работу в 2016 г., во время первой миссии удалось спасти более 1 тыс. мигрантов [40]. Данная НПО пользовалась такой же моделью, как *Sea-Watch* и *Sea-Eye*. В 2017 г. поисково-спасательные операции были приостановлены, поскольку власти Италии обвинили неправительственную организацию в помощи контрабандистам и изъяли судно.

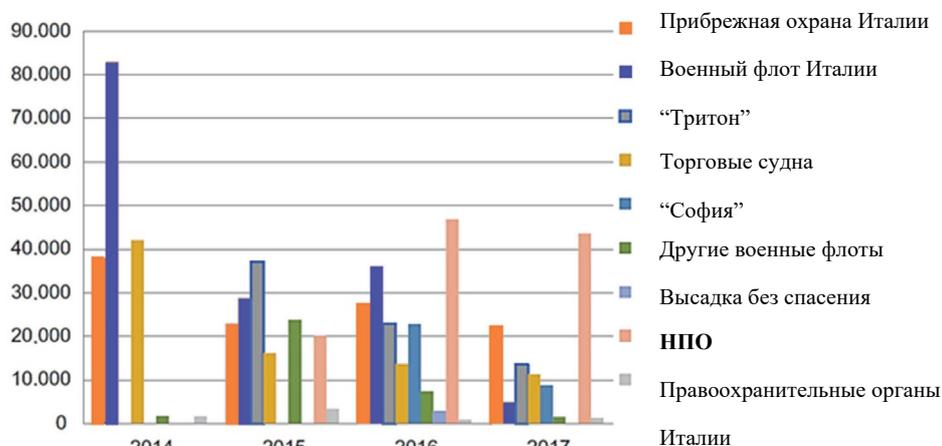
*The LifeBoat Project* – это еще одна немецкая неправительственная организация, которая начала свою деятельность на небольшом спасательном судне в тот же период, что *Sea-Eye* и *Jugend Rettet*. *The LifeBoat Project* опиралась на опыт на нескольких сотрудников, которые ранее работали в НПО *Sea-Eye*.

Определенный вклад в спасение мигрантов в Средиземноморье внесла голландская неправительственная организация *Boat Refugee Foundation*, ранее работавшая на острове Лесбос, которая в 2016 г. приняла решение о начале поисково-спасательных операций у берегов Ливии, консультируясь с НПО *Sea-Watch*.

Нельзя не отметить вклад испанской НПО *Proactiva Open Arms*, которая начала спасать мигрантов у острова Лесбос в 2015 г. В 2016 г. она осуществляла свои операции уже в Центральном Средиземноморье. В период с 2015 по 2017 г. эта неправительственная организация помогла безопасно добраться до суши более 130 тыс. мигрантов [41].

Вклад НПО трудно переоценить, так как данные организации действительно занимались спасением жизней людей, без этих проведенных поисково-спасательных операций тысячи мигрантов погибли бы в Средиземном море. С 2014 по 2017 г. неправительственные организации спасли более 100 тыс. мигрантов (рис. 3).

Рисунок 3. Количество спасенных мигрантов (2014–2017 гг.)

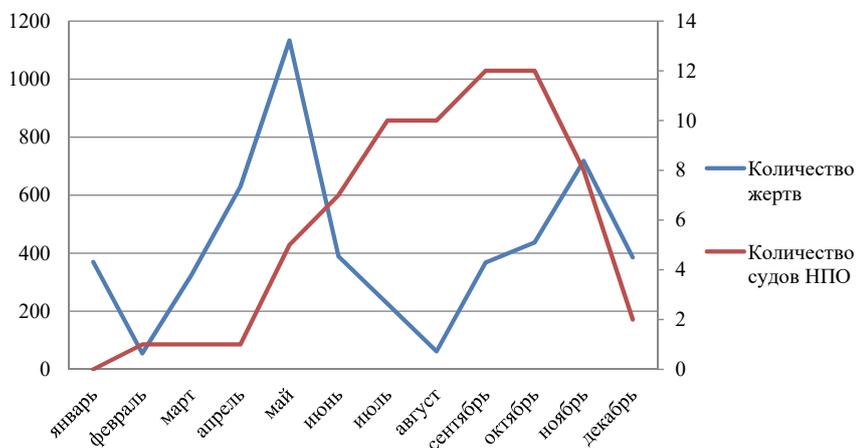


Источник: [3].

Также статистика показывает, что с января по июнь 2017 г. неправительственные организации спасли 38% общего количества всех мигрантов, отправлявшихся с берегов Ливии [16].

МОМ сообщало о том, что в 2016 г. во время переправы в Европу морским путем погибли или пропали без вести более 5 тыс. беженцев и мигрантов [42], при этом в месяцы, когда НПО были наиболее активными, количество погибших и пропавших без вести уменьшалось (рис. 4).

Рисунок 4. Роль НПО в спасении мигрантов в 2016 г.



Источник: составлено автором по данным [43; 44].

Как видно из приведенных данных, непрерывный и структурированный комплекс действий НПО, работавших как индивидуально, так и совместно, обеспечил рост числа спасенных мигрантов и беженцев в Средиземноморье. Более того, как отмечала Д. Иррера, можно говорить о “неправительственных поисково-спасательных операциях” как установившейся практике, которую можно применять там, где люди нуждаются в помощи при возникновении экстренных ситуаций на море [4].

### ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫЕ ОПЕРАЦИИ НПО: ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

НПО Евросоюза внесли огромный вклад в спасение мигрантов и беженцев в Средиземном море в период миграционного кризиса ЕС, но в то же время организации столкнулись со множеством сложностей и вызовов.

Одной из основных проблем для НПО, которые проводили спасательные операции, стало финансирование [3]. Поскольку неправительственные организации являются некоммерческими, они опираются только на доноров, предоставляющих им средства. Поэтому существовала прямая зависимость размеров материальной помощи со стороны доноров и количества поисково-спасательных операций.

Ослабление внимания общественности к миграционному кризису, тенденция к секьюритизации миграционной проблемы в ЕС путем представления мигрантов как экзистенциальной угрозы, а также критика действий НПО привели к уменьшению численности и возможностей неправительственных спасательных судов. Такие НПО как *MOAS* и *MSF* сначала отказались от одного корабля и уже к концу 2017 г. вообще решили приостановить операции на море [3]. Другим вызовом стала новизна проведения подобных операций в столь больших масштабах негосударственными акторами. Даже такие крупные НПО как *MSF* и *Save the Children* ранее не занимались организацией морских спасательных операций.

Такие осложнения в работе вызвали нарекания в адрес НПО в Средиземном море как со стороны официальных властей государств – членов ЕС, так и со стороны СМИ.

Критика в отношении неправительственных организаций стала поступать еще в самом начале миграционного кризиса. Многие исследователи заявляли, что НПО слишком поздно отреагировали на приток мигрантов и беженцев на территорию ЕС. В частности, греческие

эксперты И. Армаколас и Д. Склепарис, занимающиеся вопросами миграционной политики Евросоюза, отмечали, что запоздалая реакция правительства Греции и НПО привела к тому, что страна не смогла своевременно подготовить адекватный ответ миграционной проблеме. Более того, по их мнению, НПО поздно осознали необходимость гуманитарной помощи Греции, неоправданно считая, что страна сама сможет справиться с притоком мигрантов [45].

Также была распространена точка зрения о том, что поисково-спасательные операции, проводимые НПО, становились фактором притяжения новых мигрантов. Так, агентство Фронтекс заявило, что подобные операции могли “непреднамеренно помочь преступникам достичь своих целей с минимальными затратами, укрепляя их бизнес-модель за счет увеличения шансов на успех. Мигранты и беженцы... пытаются пересечь опасный путь, так как они знают и полагаются на гуманитарную помощь, чтобы добраться до ЕС” [46]. В дальнейшем Еврокомиссия отмечала, что большая часть потоков нерегулярной миграции прибывает на территорию Европейского союза с помощью кораблей военно-морских сил, береговой охраны и НПО, что, в свою очередь, активизирует деятельность контрабандистов. В феврале 2017 г. главный прокурор Катании (Сицилия) Кармело Цуккаро объявил о начале расследования, целью которого было установить связь между НПО и контрабандистами. Несмотря на то, что расследование не выявило неправомерного поведения со стороны неправительственных организаций, уже в мае того же года Италия заявила о том, что необходимо ужесточить регулирование деятельности НПО в Средиземном море [47].

До конца 2016 г. НПО еще пользовались поддержкой со стороны ЕС и государств-членов [48]. Однако в 2017 г. риторика представителей властей ЕС, а также отдельных национальных правительств, прежде всего Италии, резко изменилась. Из столиц Европейского союза все чаще стали звучать заявления о том, что неправительственные организации внесли свой вклад в гуманитарный кризис в Средиземноморье и, возможно, помогают контрабандистам [18]. В результате такое резкое изменение позиции стран – членов ЕС в дальнейшем привело к сокращению финансирования НПО, о котором было сказано выше.

В этой связи следует отметить реакцию властей Италии на деятельность неправительственных организаций, работавших в регионе Средиземноморья. В июле 2017 г. они обнародовали Кодекс поведения НПО, осуществляющих деятельность по спасению мигрантов на море. Данный документ обязывал неправительственные организации следовать ряду обязательств, которые включали в себя следующее: не входить в ливийские территориальные воды, за исключением ситуаций серьезной и неминуемой опасности, требующих немедленной помощи, и не препятствовать поисково-спасательным работам береговой охраны Ливии; не осуществлять коммуникацию и не посылать световые сигналы, которые могли бы содействовать установлению контакта с контрабандистами; сообщать в Морской спасательно-координационный центр Италии технические данные судна, оборудования и экипажа; не передавать спасенных на другие суда; разрешать полиции и должностным лицам подниматься на борт судов с целью проведения инспекций и расследований, связанных с незаконным ввозом мигрантов и/или торговлей людьми, без предварительного рассмотрения текущей гуманитарной деятельности; декларировать компетентным органам государства, в котором зарегистрирована НПО, все источники финансирования; придерживаться лояльного сотрудничества с органами государственной безопасности страны [49]. Кроме того, в кодексе отмечалось, что несоблюдение изложенных в нем правил может повлечь за собой принятие итальянскими властями мер, адресованных судам НПО, в соответствии с применимым внутренним и международным правом и требованиями общественных интересов спасения человеческих жизней.

Следует отметить, что далеко не все НПО подписали данный документ. Среди подписавших были такие организации, как *MOAS*, *Save the Children*, *Proactiva*, *Sea-Eye* и *SOS-Méditerranée* [18]. Остальные НПО отказались визировать кодекс, что в дальнейшем серьезным образом повлияло на их деятельность в Средиземноморье. В частности, некоторые организации столкнулись с обвинениями в помощи контрабандистам. Например, 2 августа 2017 г. итальянские власти задержали судно неправительственной организации *Jugend Rettet* в порту Лампедузы по подозрению в том, что члены экипажа судна сотрудничали с контрабандистами. На момент написания настоящей статьи расследование продолжалось, деятельность НПО была приостановлена.

Также стоит упомянуть действия Ливии в отношении работы неправительственных организаций. В частности, ливийские власти активизировали собственные поисково-спасательные операции в центральном Средиземноморье, которые получили значительную поддержку со стороны Италии и других стран – участниц ЕС после признания в 2016 г. Правительства национального согласия во главе с Ф. Сараджем в Ливии, и приняли меры по срыву операций НПО. Эти действия были предприняты в то же время, когда Италия изменила риторику и политику в отношении деятельности НПО [18]. В августе 2016 г. *MSF* сообщила, что судно ливийских ВМС приблизилось к их кораблю “Бурбон Аргос” и экипаж судна ВМС произвел по меньшей мере 13 выстрелов по кораблю [50]. В октябре 2016 г. неправительственная организация *Sea-Watch* заявила, что лодка, обозначенная как ливийская береговая охрана, прервала оказание помощи судну НПО, на котором находились 150 мигрантов, в результате чего погибли четыре человека [51]. 8 августа 2017 г. организация *Proactiva Open Arms* сообщила, что судно ливийской береговой охраны произвело по ее судну предупредительные выстрелы, когда то находилось в международных водах [52].

После всех подобных происшествий власти Ливии объявили 10 августа 2017 г. о создании национальной зоны поисково-спасательных операций, в пределы которой не должны были заходить любые иностранные суда, в том числе запрет касался неправительственных организаций. Хотя в заявлении не были указаны точные пределы данной зоны, итальянские официальные лица посоветовали судам НПО держаться на расстоянии 60 морских миль от берега страны [18]. При этом правительство Италии поддержало решение ливийского правительства о создании исключительной зоны.

Обозначив границы зоны поисково-спасательных операций, власти Ливии заявили, что данная зона является продолжением суверенитета страны и будет патрулироваться службой береговой охраны и военно-морским флотом. Вслед за этим несколько НПО объявили о приостановке поисково-спасательных операций. Но были и другие примеры. Так, организация *Sea-Eye* заявила о прекращении поисково-спасательных операций [53], однако уже в сентябре 2017 г. возобновила их в районе 70–90 морских миль от побережья Ливии.

Также после объявления Ливии о создании исключительной зоны и расследований в отношении некоторых НПО со стороны Италии НПО *MOAS* прекратила проведение поисково-спасательных операций в Средиземном море в 2017 г., начав оказывать помощь мигрантам в Азии. Организация *Boat Refugee Foundation* сфокусировалась на оказании помощи мигрантам и беженцам, находившимся на острове Лесбос в самом крупном лагере для беженцев Мория. Деятельность же *Jugend Rettet* была приостановлена после изъятия судна в августе 2017 г. властями Италии. Однако *MSF*, *Sea-Watch*, *Sea-Eye*, *Open Arms*, *SOS-Méditerranée* продолжили организацию и проведение поисково-спасательных операций в Средиземном море. Им пришлось действовать в условиях давления как со стороны ЕС, так и Ливии.

Несмотря на большое количество проблем, с которыми столкнулись неправительственные организации Евросоюза в процессе организации и проведения поисково-спасательных операций в Средиземном море, им удалось спасти тысячи жизней и стать важным элементом системы регулирования миграционного кризиса в Европейском союзе.

\*\*\*

Миграционный кризис, несомненно, стал для Европейского союза настоящим вызовом. Попытки пересмотра и дальнейшей коммунитаризации общей миграционной политики не привели к должному результату, в то время как потоки беженцев и мигрантов продолжали расти, а вместе с ними и число погибших и пропавших без вести в Средиземном море. Поскольку Евросоюзу было сложно справиться с ростом числа жертв, уже в 2014 г. активизировались неправительственные организации, которые начали проводить самостоятельные поисково-спасательные операции.

В период с 2014 по 2017 гг. их деятельность в Средиземноморье помогла спасти более 100 тыс. мигрантов. Однако после преодоления пика миграционного кризиса и снижения потока переселенцев к 2017 г. выходцы из стран Северной Африки и Ближнего Востока в поисках более спокойной жизни не оставляли попыток пересечь Средиземное море, что требовало продолжения поисково-спасательных операций НПО. Несмотря на серьезные проблемы, с которыми пришлось столкнуться неправительственным организациям в ходе работы, они не перестали оказывать помощь людям на море.

В начале 2020 г. новым вызовом для работы НПО в Средиземноморье стала пандемия COVID-19. Государства – члены ЕС стали закрывать национальные границы, в частности Мальта и Италия в начале апреля 2020 г. запретили судам НПО высаживать мигрантов в своих портах, заявив о том, что до окончания чрезвычайной ситуации, вызванной коронавирусной инфекцией, порты не могут быть классифицированы как безопасные места. Однако беженцы и мигранты стремились попасть на территорию ЕС. Так, в начале апреля свыше 1000 человек на более чем 20 лодках отправились из Ливии в Европу. По сообщениям организации *Alarm Phone*, около 500 человек были перехвачены и возвращены в Ливию. По меньшей мере 200 из них пропали в неофициальных центрах содержания под стражей, которыми управляют контрабандисты, а МОМ утверждает, что она получила достоверные сообщения о том, что задержанные подвергаются пыткам с целью вымогательства денег у их семей. Позже Ливия объявила свои порты небезопасными и отказалась отвечать на дальнейшие сигналы бедствия в море. Затем судно *Sea-Eye* было отправлено на карантин, что в совокупности с закрытием портов практически свело к нулю число поисково-спасательных операций. Однако, заявляет данная НПО, как только закончится эпидемия, судно опять вернется в море спасать мигрантов [54].

Таким образом, мы видим результат деятельности неправительственных организаций в Средиземноморье – это тысячи спасенных человеческих жизней. Наряду с этим выявилась тенденция негативного отношения властей некоторых стран Европейского союза к поисково-спасательным операциям, проводимым НПО. Более того, отдельными государствами – членами ЕС стали применяться меры по регламентации деятельности неправительственных организаций, которые так или иначе повлияли на активность последних. Однако, несмотря на все сложности, с которыми столкнулись НПО, и по сей день беженцы и мигранты продолжают получать от неправительственных организаций в Евросоюзе помощь, которая им так необходима в нынешних условиях.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Средиземное море. *Коммерсантъ*, 2016. [Mediterranean Distress (In Russ.)] *Kommersant*, 2016. Available at: <https://www.kommersant.ru/projects/deadlyroute#highlights> (accessed 05.08.2020).
2. Биссон Л.С. Иммиграционная политика Европейского союза: этапы гармонизации и современное состояние. *Современная Европа: 60 лет после Римских договоров*. Маслова Е.А., Потемкина О.Ю., отв. ред. Москва. Ин-т Европы РАН, 2017. Ч. I, сс. 30-38. [Bisson L.S. Immigratsionnaya politika Evropeiskogo soyuza: etapy garmonizatsii i sovremennoe sostoyanie [Immigration Policy of the European Union: Stages of Harmonization and Current State]. *Sovremennaya Evropa: 60 let posle Rimskikh dogovorov* [Contemporary Europe: 60th Anniversary of the Treaties of Rome]. Maslova E.A., Potemkina O.Yu., eds. Moscow, Institute of Europe RAS, 2017. Vol. I. pp. 30-38.]
3. Cusumano E., Pattison J. The Non-Governmental Provision of Search and Rescue in the Mediterranean and the Abdication of State Responsibility. *Cambridge Review of International Affairs*, 2018, vol. 31, no. 1, pp. 53-75. DOI: 10.1080/09557571.2018.1477118
4. Irrera D. Migrants, the EU and NGOs: The 'Practice' of Non-Governmental SAR Operations. *Romanian Journal of European Affairs*, 2016, vol. 16, no. 3, pp. 20-35.
5. Banulescu-Bogdan N. *The Role of Civil Society in EU Migration Policy: Perspectives on the European Union's Engagement in its Neighborhood*. Washington DC, Migration Policy Institute, 2011. 22 p.
6. Strik T. NGOs and the Making of EU Migration Policy. *Journal of Migration History*, 2019, vol. 5, pp. 353-383. DOI: 10.1163/23519924-00502007
7. Биссон Л.С. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, 2018, № 5, сс. 21-26. [Bisson L.S. Vneshnee izmerenie migratsionnoi politiki ES: instrumenty i vygody [External Dimension of the EU Migration Policy: Tools and Profits]. *Nauchno-analiticheskii Vestnik Instituta Evropy RAN*, 2018, no. 5, pp. 21-26.]
8. Гасанов Р.М. Миграционный кризис в Европе: причины, последствия, перспективы разрешения. *Актуальные проблемы современных международных отношений*, 2016, № 7, сс. 11-22. [Gasanov R.M. Migratsionnyi krizis v Evrope: prichiny, posledstviya, perspektivy razresheniya [European Migrant Crisis: Causes, Effects and Prospects for Resolution]. *Aktual'nye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otnoshenii*, 2016, no. 7, pp. 11-22.]

9. Арбатова Н.К., Кокеев А.М., ред. *ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран*. Москва. ИМЭМО РАН, 2016. 52 с. [ES pered vyzovom migratsionnogo krizisa. Pozitsii evropeiskikh stran [The EU in the Face of Migration Crisis. Positions of European Countries]. Arbatova N.K., Kokeev A.M., eds. Moscow, IMEMO RAN, 2016. 52 p.] DOI:10.20542/978-5-9535-0462-1
10. Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза. *Актуальные проблемы Европы*, 2016, № 4, сс. 38-60. [Potemkina O.Yu. Migratsionnyi krizis i politika Evropeiskogo soyuza [Migration Crisis and Policy of the European Union]. *Aktual'nye problemy Evropy*, 2016, no. 4. pp. 38-60.]
11. Прохоренко И.Л. Внешнеполитическая стратегия Европейского Союза и проблема регулирования миграционного кризиса. *Год планеты: ежегодник*. Вып. 2016 г. Барановский В.Г., Соловьев Э.Г., ред. Москва, Идея-Пресс, 2016, сс. 178-186. [Prokhorenko I.L. Vneshnepoliticheskaya strategiya Evropeiskogo Soyuzi i problema regulirovaniya migratsionnogo krizisa [Foreign Policy Strategy of the European Union and the Problem of Regulating the Migration Crisis]. *God planety: ezhegodnik*. 2016. [The Year of the Planet. 2016]. Baranovskii V.G., Solov'ev E.G., eds. Moscow, Ideya-Press, 2016, pp. 178-186.]
12. Barlai M., Fähnrich B., Griessler C., Rhombert M., eds. *The Migrant Crisis: European Perspectives and National Discourses*. LIT Verlag, 2017. 386 p.
13. Pastore F., Henry G. Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime, *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 2016, vol. 51, no. 1, pp. 44-57. DOI:10.1080/03932729.2016.1118609
14. Carrera S., Blockmans S., Gros D., Guild E. *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*. Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2015. 22 p.
15. Cusumano E. Humanitarians at the Sea: Selective Emulation Across Migrant Rescue NGOs in the Mediterranean Sea. *Contemporary Security Policy*, 2019, vol. 40, no. 2, pp. 239-262. DOI: 10.1080/13523260.2018.1558879
16. Cusumano E. Straightjacketing Migrant Rescuers? The Code of Conduct on Maritime NGOs. *Mediterranean Politics*, 2019, vol. 24, no. 1, pp. 106-114. DOI: 10.1080/13629395.2017.1381400
17. Cuttitta P. Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean. *Geopolitics*, 2018, vol. 23, no. 3, pp. 632-660. DOI: 10.1080/14650045.2017.1344834
18. Smith A. Uncertainty, Alert and Distress: the Precarious Position of NGO Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean. *Paix et Sécurité Internationales*, 2017, no. 5, pp. 29-70.
19. *Asylum Statistics*. Eurostat. Available at: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (accessed 27.10.2020).
20. *Migrant Deaths Are Soaring in the Mediterranean*. Statista. Available at: <https://www.statista.com/chart/3413/migrant-deaths-are-soaring-in-the-mediterranean/> (accessed 27.10.2020).
21. *Mediterranean Situation*. UNHCR. Available at: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (accessed 27.10.2020).
22. *International Migration Outlook 2016. Distribution of New Asylum Seekers by Origin, 2013-15*. OECD Library. Available at: [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016/distribution-of-new-asylum-seekers-by-origin-2013-15\\_migr\\_outlook-2016-graph12-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016/distribution-of-new-asylum-seekers-by-origin-2013-15_migr_outlook-2016-graph12-en#page1) (accessed 05.08.2020).
23. Belson R. Central Mediterranean Named Most Deadly Route for Migrants. *Politico*, 09.11.2017. Available at: <https://www.politico.eu/article/refugees-central-mediterranean-sea-named-most-deadly-route-for-migrants/> (accessed 05.08.2020).
24. Кораблекрушение у острова Лампедуза 3 октября 2013 года. *РИА Новости*, 03.10.2014. [Shipwreck off the Island of Lampedusa on 3 October 2013. *RIA Novosti*, 03.10.2014. (In Russ.)] Available at: <https://ria.ru/20141003/1026621486.html> (accessed 19.02.2020).
25. Koller E. *Mare Nostrum vs. Triton. Course on The European Union and the Politics of Migration European Studies*. The University of Toronto, 2017. 22 p.
26. Mortera C., Korteweg R. *Dead in the Water: Fixing the EU's Failed Approach to Mediterranean Migrants*. Centre for European Reform. 23.04.2015. Available at: <https://www.cer.eu/insights/dead-water-fixing-eu-%E2%80%99s-failed-approach-mediterranean-migrants> (accessed 19.02.2020).
27. *Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean*. European Commission. 07.10.2014. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-566\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm) (accessed 08.02.2020).
28. Abogados I., Abogados P. *Operación Mare Nostrum Vs. Operación Tritón*. 23.04.2015. Available at: <https://ip-abogados.com/2015/04/operacion-mare-nostrum-vs-operacion-triton/> (accessed 05.04.2020).
29. *La vergüenza de Europa, a pique: omisión de socorro a refugiados y migrantes en el mar*. Amnistía Internacional. 22.04.2015. Available at: [http://www.confer.es/282/activos/texto/wcnfr\\_pdf\\_4500-mtJ6lyOy-HvFzjQDf.pdf](http://www.confer.es/282/activos/texto/wcnfr_pdf_4500-mtJ6lyOy-HvFzjQDf.pdf) (accessed 05.04.2020).
30. *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-INTERPOL Report*. May 2016. Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks> (accessed 07.02.2020).
31. Bonomolo A., Kirchgaessner S. UN Says 800 Migrants Dead in Boat Disaster as Italy Launches Rescue of Two More Vessels. *The Guardian*, 20.04.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre> (accessed 07.02.2020).
32. Попцов Д. *Операции по противодействию нелегальной миграции в Центральном Средиземноморье*. РСМД. 20.09.2019. [Poptsov D. *Operatsii po protivodeistviyu nelegal'noi migratsii v Tsentral'nom Sredizemnomor'e* [Operations to Counter Illegal Migration in the Central Mediterranean]. RSMD, 20.09.2019.] Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/europeanpolicy/operatsii-po-protivodeystviyu-nelegalnoy-migratsii-v-tsentralnom-sredizemnomore/> (accessed 05.08.2020).
33. Потемкина О.Ю. "Европейская повестка дня по миграции" – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? *Современная Европа*, 2015, № 4 (64), сс. 28-40. [Potemkina O.Yu. "Evropeiskaya povestka

- dnya po migratsii” – novyi povорот v immigratsionnoi politike ES? [“European Agenda on Migration” – a New Turn in the EU Immigration policy?] *Contemporary Europe*, 2015, no. 4 (64), pp. 28-40.]
34. *Operation Sophia: a Failed Mission*. 2017. Available at: <https://www.europeansources.info/record/operation-sophia-a-failed-mission/> (accessed 07.02.2020).
  35. *EU Boosts Migrant Smuggling, Says Libyan Coastguard*. 16.06.2016. Available at: <https://euobserver.com/tickers/133849> (accessed 07.02.2020).
  36. Micallef M. Maltese Fisherman and His Young Son are First to be Rescued by Privately-Funded Migrant Aid Mission. *Times of Malta*, 25.08.2014. Available at: <https://timesofmalta.com/articles/view/maltese-fisherman-and-his-young-son-are-first-to-be-rescued-by.533122> (accessed 11.04.2020).
  37. *MOAS Administration Report 2016*. Available at: <https://www.moas.eu/wp-content/uploads/2017/09/MOAS-Administration-Report-2016.pdf> (accessed 11.04.2020).
  38. *Civil Sea Rescue Annual Report 2017–2018*. Available at: <https://sea-watch.org/wp-content/uploads/2019/03/sea-watch-annual-report-2018-en-1.pdf> (accessed 11.04.2020).
  39. Flüchtlings Schiff der evangelischen Kirche getauft. *Welt*, 20.02.2020. Available at: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article206021543/Evangelische-Kirche-Fluechtlings-Schiff-Sea-Watch-4-getauft.html> (accessed 11.04.2020).
  40. Frye M. Im Dokumentarfilm „Iuventa“ retten junge Menschen Flüchtlinge vor dem Tod auf See. *Jetzt*, 30.06.2018. Available at: <https://www.jetzt.de/politik/im-dokumentarfilm-iuventa-retten-junge-menschen-fluechtlinge-vor-dem-tod-auf-see> (accessed 13.04.2020).
  41. Álvarez-Jiménez G., Padrós-Cuxart M. How Solidarity Influences Political Actors to Manage the Refugee Crisis: The Case of Proactiva Open Arms. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 2017, vol. 6, no. 2, pp. 215-229. DOI: 10.17583/rimcis.2017.2794
  42. *Migrant Drownings Top 3,000 for 4th Straight Year, Despite Reduced Migrant Crossings of Mediterranean*. Available at: <https://www.iom.int/news/migrant-drownings-top-3000-4th-straight-year-despite-reduced-migrant-crossings-mediterranean> (accessed 08.02.2020).
  43. *Missing Migrants Project*. Available at: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (accessed 27.10.2020).
  44. *Blaming the Rescuers Report*. Available at: <https://blamingtherescuers.org/report/> (accessed 27.10.2020).
  45. Armakolas I., Skleparis D. The Refugee Crisis and the Role of NGOs, Civil Society, and Media in Greece. *Balkan Human Corridor. Essays on the Refugee and Migrant Crisis from Scholars and Opinion Leaders in Southeast Europe*. Columbia University, 2016. Pp. 171-184. Available at: <https://www.academia.edu/27294928/The-refugee-crisis-and-the-role-of-NGOs-civil-society-and-media-in-greece-balkan-human-corridor-essays-on-the-refugee-and-migrant-crisis-from-scholars-and-opinion-leaders-in-southeast-europe> (accessed 20.08.2020).
  46. *Risk Analysis for 2017*. Warsaw, Frontex, 2017. 64 p. Available at: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk-Analysis/Annual-Risk-Analysis-2017.pdf> (accessed 15.02.2020).
  47. Balmer C. Italian Commission Says More Controls Needed on Aid Groups Rescuing Migrants. *Reuters*, 16.05.2017. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-idUSKCN18C2D0> (accessed: 15.04.2020).
  48. Cusumano E. Emptying the Sea with a Spoon? Non-Governmental Providers of Migrants Search and Rescue in the Mediterranean. *Marine Policy*, 2017, vol. 75, pp. 94-95. DOI: 10.1016/j.marpol.2016.10.008
  49. *Code of Conduct for NGOs Undertaking Activities in Migrants' Rescue Operations at Sea*. Available at: <https://www.avvenire.it/c/attualita/Documents/Codice%20ONG%20migranti%2028%20luglio%202017%20EN.pdf> (accessed 16.04.2020).
  50. Kingsley P., Stephen C. Libyan Navy Admits Confrontation with Charity's Rescue Boat. *The Guardian*, 28.08.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/28/libyan-navy-admits-confrontation-charity-rescue-boat-msf> (accessed 18.04.2020).
  51. 'Libyan Coastguard' Speedboat Attacked Migrant Dinghy, Says NGO. *The Guardian*, 21.10.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/21/men-on-libyan-coastguard-boat-reportedly-attack-dinghy-of-refugees-and-migrants> (accessed 18.04.2020).
  52. Fox K., D'Agostino L. Libyan Coast Guard Fires Warning Shots as Rescue Boat Patrols off Coast. *CNN*, 08.08.2017. Available at: <https://edition.cnn.com/2017/08/08/europe/libya-italy-mediterranean-migrant-crisis/index.html> (accessed 18.04.2020).
  53. "Wir hinterlassen eine tödliche Lücke im Mittelmeer". *Die Zeit*, 13.08.2017. Available at: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2017-08/hilfsorganisation-sea-eye-seenotrettung-fluechtlinge-mittelmeer-libyen> (accessed 13.04.2020).
  54. Reidy E. How COVID-19 Halted NGO Migrant Rescues in the Mediterranean. *The New Humanitarian*, 28.04.2020. Available at: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/04/28/EU-migrants-Libya-Mediterranean-NGO-rescues-coronavirus> (accessed 01.06.2020).

**THE ROLE OF NGOS IN SEARCH AND RESCUE OPERATIONS IN  
THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION MIGRATION CRISIS  
(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 77-91)**

**Received 21.09.2020.**

Uliana A. STOLIAROVA ([stolarovauliana@yandex.ru](mailto:stolarovauliana@yandex.ru)).

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.

*In the early 2010s due to the aggravation of the situation in the Middle East and North Africa, the European Union faced an unprecedented escalation of the migration problem, which put serious pressure on many EU mechanisms. The article analyzes Brussels' response to the increase in the number of victims in the Mediterranean Sea during the migration crisis, which peaked in 2015. The adoption of new initiatives that were aimed at easing the immigration issue did not lead to the expected results. The EU struggled to cope with a rise in the number of migrants who sought to reach European shores. The real challenge for the arriving migrants was crossing the Mediterranean Sea. Amid the increase in unmanaged flows of refugees and regular shipwrecks that led to the death of many migrants, non-governmental organizations stepped out. The organization and conduct of search and rescue operations (SARs) by NGOs led to the emergence of a new type of SARs, non-state ones, since even large NGOs began to conduct such operations for the first time. The article examines the contribution of European non-governmental organizations to the provision of search and rescue operations, as well as analyzes the main problems and challenges that these NGOs faced while implementing such activities from 2014 to 2020. It is concluded that European non-governmental organizations have saved tens of thousands of lives of migrants and refugees, thus becoming an important element in the EU's migration crisis settlement. At the same time, they faced a number of problems and challenges, including criticism from some EU member states, which considered the activities of NGOs as a pull-factor for new migrants.*

**Keywords:** *European Union, migration crisis, refugees, Mediterranean Sea, non-governmental organizations, search and rescue operations.*

*About the author:*

*Uliana A. STOLIAROVA, student of the Faculty of World Politics, Department of International Organizations and World Political Processes.*

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-77-91

