

2. ОБЗОР ОТЧЕТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЭСР В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА ЗА ПЕРИОД С 24 ПО 30 ИЮЛЯ 2020 Г.

Левашенко А.Д., с.н.с., руководитель Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС;

Коваль А.А., м.н.с., эксперт Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС;

Черновол К.А., м.н.с., эксперт Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС

ОЭСР подготовлены отчеты о мерах по снижению негативных последствий пандемии COVID-19 за счет развития дистанционного обучения взрослых, повышения устойчивости инфраструктурных секторов и предоставления господдержки налоговыми органами.

Повышение устойчивости инфраструктурных секторов

27 июля 2020 г. ОЭСР опубликовала отчет «Когда идти тяжело, сильные идут дальше: как экономические регуляторы повышают устойчивость инфраструктурной промышленности в ответ на кризис COVID-19»¹. Отчет был подготовлен Секретариатом Сети экономических регуляторов ОЭСР (форум по обмену опытом между более чем 70 органами власти разных стран, созданный в 2013 г. с целью продвижения диалога между ведомствами; Россия представлена в нем Федеральной антимонопольной службой (ФАС)).

В странах ОЭСР инфраструктурные сектора обычно регулируются независимыми экономическими регуляторами, отвечающими за обеспечение эффективности рынка, а также качества, надежности и доступности услуг. К ним относятся как отраслевые регуляторы (Управление транспорта во Франции, Федеральный институт коммуникаций в Мексике, Управление рынков газа и электроэнергии в Великобритании и пр.), так и антимонопольные и иные рыночные регуляторы (Комиссия по вопросам конкуренции и защиты потребителей в Австралии, Комиссия по рынкам и конкуренции в Испании). Такие регуляторы существуют для принятия объективных решений, повышающих доверие к государственным институтам и направленных на привлечение инвестиций. Кризис показал способность регуляторов к принятию гибких и инновационных подходов, которые могут оказаться необходимы в посткризисный период. Например, Управление железных и автомобильных дорог Великобритании (ORR) отметило, что не будет требовать от Network Rail (владельца и оператора железнодорожной инфраструктуры в Великобритании) обеспечения целевых показателей, установленных до

1 URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/when-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-covid-19-crisis-cd8915b1/#section-d1e951>.

2. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР в связи с пандемией COVID-19

пандемии, теперь акцент делается на обеспечении непрерывности предоставления услуг, в том числе по перевозке критически важных пассажиров и грузов¹. При этом ORR установило жесткие требования в части защиты пассажиров, в том числе из уязвимых групп населения, а также предоставления информации и компенсаций клиентам.

В краткосрочной перспективе регуляторы принимали меры, направленные на противодействие непосредственным угрозам функционированию рынков, на обеспечение непрерывности обслуживания, на учет уязвимых клиентов и обеспечение финансовой безопасности операторов. Также регуляторы корректировали свою деятельность так, чтобы снизить нагрузку как на участников рынка, так и на собственные ресурсы. Например, португальский регулятор в сфере энергетики (ERSE) в начале пандемии принял акт, направленный на продление различных нормативных сроков оказания публичных услуг и на установление обязанностей для инфраструктурных операторов информировать орган о своих мероприятиях в связи с пандемией.

ОЭСР отмечает, что текущая ситуация открывает возможности для масштабного перехода к низкоуглеродной инфраструктуре во всех секторах. В этом контексте экономические регуляторы могут предоставлять участникам рынка подробные данные, объективные рекомендации и технические решения, направленные на обеспечение эффективности и устойчивости новых экономических/рыночных моделей.

Государственная поддержка со стороны налоговых органов

30 июля 2020 г. ОЭСР подготовила отчет о появлении у налоговых органов дополнительных функций по предоставлению государственной поддержки в условиях кризиса COVID-19². Наделение фискальных органов новыми полномочиями повлекло за собой возникновение у них обязанностей, которые обычно не возлагаются на налоговые органы, например, по осуществлению выплат гражданам или по предоставлению аналитической помощи другим органам власти. К таким новым обязанностям налоговых органов относятся, например, такие как:

- финансовая помощь, оказание поддержки гражданам и предприятиям;
- привлечение налоговых инструментов в рамках антикризисных мер противостояния пандемии COVID-19;
- информационная помощь, поддержка правительства путем предоставления информации или анализа налоговых данных.

Проблемы, с которыми сталкиваются налоговые органы в условиях коронакризиса, принимаемые ответные меры открывают возможности для пересмотра как операционной устойчивости к возможным будущим кризисам (включая возможные новые волны COVID-19), так и эффективности повседневной работы налоговой системы.

Онлайн-обучение взрослых

24 июля 2020 г. опубликован отчет ОЭСР о перспективах онлайн-обучения взрослых в условиях кризиса COVID-19³. Онлайн-обучение взрослых может

1 URL: https://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0006/42855/holding-network-rail-to-account-during-the-coronavirus-pandemic-2020-05-06.pdf.

2 URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tax-administration-responses-to-covid-19-assisting-wider-government-0dc51664/#section-d1e662>.

3 URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-potential-of-online-learning-for-adults-early-lessons-from-the-covid-19-crisis-ee040002/#boxsection-d1e70>.

помочь охватить гораздо большее число учащихся с меньшими вложениями в образовательную инфраструктуру, что делает его экономически эффективным решением в контексте растущей безработицы. Однако для того, чтобы онлайн-обучение смогло стать полноценной альтернативой очному обучению, необходимо обеспечить качественные возможности для переобучения и повышения квалификации онлайн, за счет чего будут создаваться возможности трудоустройства для лиц, ищущих работу, повышаться производительность компаний и экономики в целом. Кроме того, необходимо решить проблему обеспечения доступа всех взрослых к онлайн-обучению, в том числе не обладающих соответствующими цифровыми навыками и ограниченными в доступе к цифровым ресурсам, а также взрослых с пониженной личной мотивацией, нуждающихся в дополнительном предварительном обучении.

Успешному расширению онлайн-обучения будет способствовать всеобщее развитие цифровых навыков. Под цифровыми навыками понимается способность использовать технологии для решения сложных задач (в отличие от компьютерной грамотности в данном случае имеются в виду когнитивные навыки, необходимые для решения задач в цифровую эпоху).

Сейчас обучение в режиме онлайн проходят в первую очередь высокообразованные люди с хорошими цифровыми навыками. Согласно данным опросов, проведенных в рамках Программы ОЭСР по международному определению компетенций взрослых (PIAAC), до кризиса COVID-19 из всех взрослых участников учебных программ в среднем по ОЭСР онлайн обучались 23% лиц с хорошими цифровыми навыками и всего 14% не имеющих таких навыков. Опросы проводились среди лиц от 16 до 65 лет, по 5000 респондентов на каждую участвующую страну (Россия участвовала в опросе в 2011–2012 гг. и будет участвовать в 2021–2022 гг.)¹. Некоторые страны ОЭСР (например, Великобритания и Венгрия) запустили программы по обучению взрослых базовым цифровым навыкам еще до кризиса.

Согласно данным Массовых открытых онлайн-курсов, в среднем всего 10% слушателей проходят подобные курсы до конца. Для повышения инклюзивности онлайн-обучения необходимо расширение диапазона онлайн-курсов. Доступные в настоящее время онлайн-курсы в основном сосредоточены на навыках, необходимых для работы офисных специалистов среднего звена. Например, во Франции до кризиса только около 10% учебных курсов были доступны онлайн. Хотя кризис будет способствовать увеличению доли онлайн-курсов, обучение производственным профессиям, а также обучение, включающее в себя практические элементы, по-прежнему сложно проводить в режиме онлайн.

Залог предоставления онлайн-обучения более широкой группе взрослого населения – укрепление цифровой инфраструктуры. Проблемы с доступом к Интернету у отдельных групп лиц или на отдельных территориях могут усугубить существующее неравенство в образовании и обучении. Ряд стран (например, Франция, Финляндия, Эстония и др.) уже давно рассматривают доступ в Интернет как базовую потребность человека и создают соответствующие возможности для ее удовлетворения.

Для повышения качества онлайн-курсов важно обучение самих преподавателей. В некоторых странах (например, Великобритании и Южной Корее) разрабатываются учебные планы, позволяющие учителям и руководителям

1 URL: <https://www.oecd.org/skills/piaac/about/>.

2. Обзор отчетов и рекомендаций ОЭСР в связи с пандемией COVID-19

учебных заведений формировать навыки, необходимые для перехода на предоставление образовательных услуг онлайн.

Наконец, необходима разработка эффективных методов тестирования, сертификации и обеспечения качества предоставляемых услуг, чтобы онлайн-обучение как формальное, так и неформальное, приобрело ценность на рынке труда. 