



COVID-19 и антикризисная социальная поддержка

Елена Игоревна Андреева

E-mail: andreeva@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-9985-9872

Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России,
Москва 127006, Российская Федерация

Дмитрий Геннадьевич Бычков

E-mail: bychkov@nifi.ru, ORCID: 0000-0003-4699-7662

Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России,
Москва 127006, Российская Федерация

Олеся Александровна Феоктистова

E-mail: feoktistova@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-8169-7975

Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России,
Москва 127006, Российская Федерация

Аннотация

Авторы рассматривают, каким был ответ российского правительства на сокращение доходов домохозяйств во время экономического кризиса 2020 г.: какие меры социальной поддержки вводились, чтобы купировать рост уровня бедности, как и на кого были нацелены прямые денежные выплаты федерального бюджета. Антикризисная социальная поддержка в России по набору мер и своему объему сопоставима с тем, что в среднем делали власти в других странах. Отличало российский подход то, что новые социальные выплаты и повышенные размеры уже существующих были адресованы исключительно семьям с детьми и предоставлялись без учета уровня доходов. В результате дополнительная социальная поддержка, по оценке авторов, сокращает докризисный уровень бедности почти на треть, хотя и оставляет за бортом этой поддержки семь из десяти российских домохозяйств, поскольку в них нет несовершеннолетних детей. Это подводит к выводу о том, что в будущем политика социальной поддержки должна измениться так, чтобы позволять отвечать на новые вызовы не только быстро, как это происходило в ходе кризиса в прошлом году, но и более точно.

Ключевые слова: уровень бедности, глубина бедности, денежные доходы населения, социальные выплаты, эффективность мер социальной поддержки

JEL: I32, I38

Для цитирования: Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А. COVID-19 и антикризисная социальная поддержка // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 1. С. 28–38. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-1-28-38.

© Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А., 2021

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-1-28-38>

COVID-19 and Anti-Crisis Social Support

Yelena I. Andreeva¹, Dmitry G. Bychkov², Olesya A. Feoktistova³

^{1,2,3} Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

¹ andreeva@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9985-9872>

² bychkov@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4699-7662>

³ feoktistova@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8169-7975>

Abstract

The authors analyze the response of the Russian government to the shrinking of household incomes during the 2020 economic crisis – the social support measures that were put in place to check the increase in poverty, and the social groups that were targeted by direct federal cash benefits. The anti-crisis social support measures in Russia were, on the whole, comparable in composition and scope to what the governments in other countries were doing. A special feature of the Russian approach was that the new social benefits and the increased amounts of already existing benefits were addressed exclusively to families with children and were granted irrespective of household income levels. The authors estimate that the additional social support benefits, had they been implemented before the crisis, would have reduced the pre-crisis level of poverty by almost one third, although seven out of ten Russian households were left out of this additional support because they had no underage children. This leads to the conclusion that, in the future, social support policies must change to meet new challenges not only quickly, as they did during the last year's crisis, but also in a more targeted manner.

Keywords: level of poverty, depth of poverty, monetary incomes of the population, social benefits, effectiveness of social support measures

JEL: I32, I38

For citation: Andreeva Ye.I., Bychkov D.G., Feoktistova O.A. COVID-19 and Anti-Crisis Social Support. *Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 1, pp. 28–38 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2021-1-28-38.

© Andreeva Ye.I., Bychkov D.G., Feoktistova O.A., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Отличительной чертой экономического кризиса, вызванного сдерживанием пандемии COVID-19, является не только то, что для мировой экономики он будет самым глубоким за последние семь десятилетий: по оценкам, мировой ВВП сократился в 2020 г. примерно на 4 % (по оценкам Oxford Economics, Fitch и Всемирного банка [Oxford Economics, 2020; FitchRatings, 2020; World Bank, 2021]). Именно скорость, с которой менялась обстановка, и масштаб вводимых социальных и экономических локдаунов¹ делают этот кризис беспрецедентным.

Правительствам приходилось действовать не только решительно, но и очень быстро: в течение апреля 2020 г. число стран, принявших (или планировавших принять) антикризисные меры социальной защиты, возросло с 84 до 151, а количество самих мер увеличилось в 2,5 раза, почти до 700 [Gerszon D., 2020, p. 2].

¹ К существовавшему до 2020 г. определению слова «локдаун» (lockdown) как «введение жестких ограничений на передвижение, социальные контакты и доступ к общественным местам» толковый словарь Колинза (*Collins English Dictionary*) добавил в 2020 г. новое значение – «мера, вводимая правительствами с целью ограничить распространение вируса». URL: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/lockdown>.

Если говорить о направлениях принимавшихся в сфере социальной защиты решений, то они определяются снижением доходов в результате сокращения занятости и трудовой активности и ростом уровня бедности — в глобальном измерении он впервые вырос с 1998 г. По оценке Всемирного банка, уровень крайней бедности в мире может вырасти за 2020 г. с прогнозируемых до эпидемии 7,8 до 8,6 % [Gerszon D. et al., 2020].

Даже беглый взгляд на то, как в разных странах принимались решения о мерах социальной поддержки и что это были за решения, показывает, что разница в подходах правительств не сводится к ресурсным, в том числе финансовым возможностям государств. Очевидно, практика в каждом случае определяется набором собственных факторов и обстоятельств. Попытка типологизации этих факторов и обстоятельств сделана, в частности, в [Cassim Z. et al., 2020].

Если говорить о нашей стране, то ее экономика сократилась в 2020 г. примерно на 4 % ВВП². Численность регистрируемых безработных удвоилась с начала объявления в России так называемого периода нерабочих дней³ и достигла в начале мая 1,4 млн человек⁴, а в сентябре число зарегистрированных в службе занятости по сравнению с апрелем увеличилось пятикратно⁵. По официальной статистике безработица, исчисляемая по методологии Международной организации труда, в течение весны и лета 2020 г. превысила уровень безработицы соответствующих периодов 2019 г. на 30–40 %⁶. Правда, в прошлом году международная методология была существенно адаптирована российским статистическим ведомством к условиям локдауна. См. об этом в [Гимпельсон В., 2021, с. 40–41].

Хотя фонд оплаты труда сохранился по итогам всего 2020 г. на уровне предыдущего года⁷, в моменте объем выплаченных заработных плат сократился в среднем по экономике на 6 % в апреле и на 7,6 % — в мае⁸. Но при этом работников сферы услуг, таких как размещение и общественное питание, сокращение затронуло гораздо сильнее: расходы населения на услуги обрушились в апреле на 58 % год к году, в мае — на 48 %⁹. В результате стагнировавшие в течение последних четырех лет доходы населения в 2020 г., с началом карантинных ограничений экономической активности, упали: во втором квартале реальные доходы населения России официально сократились на 8 % по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, в отдельных регионах России — до 17 %. Так, в Республике Северная Осетия — Алания доходы жителей уменьшились

² По оценке МВФ, ВВП России сократился на 4,1 %. URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report?c=922,&s=NGDP_R,NGDP_RPCH,NGDP,NGDPD,NGDPRPC,NGDPRPPPC,NGDPPC,PPPSH,LUR,&sy=2019&ey=2021&ssm=1&scsm=1&scs=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1; по оценке Минэкономразвития — на 3,9 % (Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2023 г. (базовый вариант) / Минэкономразвития России. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/956cde638e96c25da7d978fe3424ad87/Prognoz.pdf>).

³ Указ Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/45335>; Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/45401>.

⁴ Совещание о санитарно-эпидемиологической обстановке. 11 мая 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63340>.

⁵ Социальные госпрограммы ждут новых денег // Ведомости. 19.10.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/10/19/843843-sotsialnie-gosprogrammi>.

⁶ Численность безработных в возрасте 15 лет и старше по субъектам Российской Федерации / Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ceX45UHJ/trud3_15-s.xls.

⁷ Итоги 2020 года / СберИндекс. 25 декабря 2020 г. URL: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/itogi2020.pdf>.

⁸ Зарплаты россиян в период коронавируса. Март–май 2020 г. / СберДанные. Июль 2020 г. URL: <https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/potrebnostiv-m.pdf>.

⁹ Там же.

на 16,8 %, в Краснодарском крае — на 15,5 %, в Брянской области — на 14,5 %, в Тамбовской области — на 13,4 %, в Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республиках на — 13,0 %, в Ставропольском крае — на 12,7 %, в Республике Дагестан — на 12,6 % [АКРА, 2020, с. 5].

Ответные действия российского правительства по защите экономики и граждан от пандемии и ее последствий стартовали в феврале 2020 г., когда был анонсирован «Национальный план предупреждения завоза и распространения коронавирусной инфекции»¹⁰, и заключались в принятии и последовательном наращивании мер антикризисного пакета, именуемого «Планом первоочередных мероприятий (действий)...»¹¹, а также в имплементации президентских указов¹², которыми вводились дополнительные меры социальной поддержки населения, и президентских поручений¹³.

Цель настоящей статьи — представить обзор государственных мер, направленных на социальную поддержку домохозяйств в условиях локдаунов из-за пандемии COVID-19, сфокусировав внимание на характеристике эффективности этих мер. Для оценки эффективности в нашем случае мы попытаемся ответить на два вопроса: как и насколько хорошо были таргетированы данные меры, чтобы точно купировать и предотвращать нежелательные последствия кризиса для экономического положения пострадавших домохозяйств, и насколько существенным был вклад указанных мер в компенсацию утраченных доходов таких домохозяйств.

ОБЗОР БЮДЖЕТНЫХ МЕР ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПОДДЕРЖКУ ГРАЖДАН В ПЕРИОД ЛОКДАУНОВ, И ОБЪЕМА ИХ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Антикризисный пакет мер российского правительства, как и меры правительств других государств, преследовал три основные цели — поддержать финансовую устойчивость, поддержать материальное положение домашних хозяйств и помочь бизнесу сохраниться во время кризиса [Cassim Z. et al., 2020, p. 5].

Объем стимулирующих антикризисных пакетов в странах G7 измерялся двузначными числами процентов ВВП: от примерно 12 % ВВП в Канаде до 33 % в ФРГ [Cassim Z. et al., 2020, p. 3.]. По собственным оценкам российского правительства, совокупный объем его стимулирующего пакета мер составил 4–6 % ВВП¹⁴. На цель социальной поддержки

¹⁰ О Национальном плане по предупреждению завоза и распространения коронавирусной инфекции / Правительство России. 3 февраля 2020 г. URL: <http://government.ru/news/38907/>.

¹¹ План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции / Правительство России. 20 марта 2020 г. URL: <http://government.ru/news/39235>.

¹² Указ Президента РФ от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; Указ Президента РФ от 11.05.2020 № 317 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; Указ Президента РФ от 23.06.2020 № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей»; Указ Президента РФ от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей».

¹³ Перечень поручений по итогам обращения президента в связи с распространением коронавирусной инфекции на территории страны / Президент России. 28 марта 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63080>; Перечень поручений по вопросам противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) в регионах Российской Федерации / Президент России. 15 апреля 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63206> и др.

¹⁴ Общая стоимость антикризисных мер в России составила 5–6 % ВВП / ТАСС. 19 октября 2020 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9753737>; «Растратить ФНБ за два года было бы неправильно»: министр финансов Антон Силуанов — о поддержке экономики, бюджете, ценах на нефть и почему нужно тратить сейчас с осторожностью // Ведомости. 6 мая 2020 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2020/05/05/829608-pe-hochetsya-dolgovuyu-spiral>; Первый год нового правительства: борьба с COVID и другие достижения / Прайм. 15 января 2020 г. URL: https://1prime.ru/state_regulation/20210115/832815496.html.

населения в виде прямых выплат из этого пакета приходится, по оценкам, менее пятой части: расходы на госпрограмму «Социальная поддержка граждан» в 2020 г. были увеличены почти на 700 млрд руб. (+42 %) по сравнению с предусмотренными паспортными показателями, и в текущем году ее финансирование за счет федерального бюджета запланировано повысится на треть от первоначальных цифр [Счетная палата Российской Федерации, 2020а].

На пять антикризисных мер федерального бюджета по социальной поддержке семей с детьми, которые администрирует Пенсионный фонд России, ему было предоставлено более 651 млрд руб., и в целом бюджетные ассигнования фонда в 2020 г. увеличились на треть [Счетная палата Российской Федерации, 2020б].

Финансирование госпрограммы «Содействие занятости населения» в прошлом году было увеличено в 2,1 раза от планировавшегося¹⁵. Для выплаты повышенных в условиях пандемии пособий по безработице на 2020 г. потребовалось около 185,3 млрд руб., при этом по состоянию на начало осени правительство собиралось выделить дополнительно на поддержку безработных 35 млрд руб.¹⁶, а дополнительная потребность в средствах на эти выплаты оценивалась им в 54,3 млрд руб.¹⁷

Расходы на пособия по временной нетрудоспособности увеличились в 2,7 раза (на 114 млрд руб.) за счет дополнительных расходов на выплату повышенного в размере пособия по уходу за ребенком, расходов на оплату листков нетрудоспособности гражданам, находящимся на самоизоляции из-за пожилого возраста, и гражданам, прибывшим в Россию во время пандемии из-за рубежа [Счетная палата Российской Федерации, 2020б].

Сравнивая меры социальной поддержки в виде прямых денежных выплат, предусмотренные российским антикризисным пакетом, с мерами, принятыми в зарубежных странах, можно отметить, что формы оказываемой помощи были аналогичны [Gentilini U. et al., 2020]. Это:

- ежемесячные и единовременные новые социальные выплаты;
- увеличение размеров существующих социальных выплат;
- изменение условий или порядка назначения мер, чтобы упростить доступ к получению помощи или увеличить охват ею.

Меры антикризисного пакета федерального правительства инвентаризированы, в частности, Счетной палатой России в рамках аудита достижения национальных целей роста доходов и двукратного снижения уровня бедности¹⁸. Вместе с тем отметим некоторые особенности того, как именно были введены меры социальной поддержки населения из этого пакета.

Ежемесячная выплата в размере 5 тыс. руб., произведенная в апреле–июне 2020 г. в соответствии с президентским указом, первоначально была адресована только лицам,

¹⁵ Социальные госпрограммы ждут новых денег // Ведомости. 19.10.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/10/19/843843-sotsialnie-gosprogrammi>.

¹⁶ Белый дом подписал платежные ведомости // Коммерсантъ. 10.09.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4485045>.

¹⁷ Минтруд оценил дефицит средств на выплату пособий по безработице в 54,3 млрд рублей // Коммерсантъ. 11.09.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4485410>.

¹⁸ См. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ достижения национальных целей «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации», установленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»». Приложение 12. Основные меры Правительства Российской Федерации, направленные на поддержку граждан и предприятий в период пандемии / Счетная палата Российской Федерации, 2020. URL: <https://ach.gov.ru/checks/sp-dala-pravitelstvurekomendatsii-po-sokrashcheniyu-urovnya-bednosti>.

имеющим детей, у которых есть право на дополнительные меры государственной поддержки семей в виде материнского (семейного) капитала¹⁹, то есть преимущественно родителям второго ребенка (или последующих детей), поскольку до 2020 г. этот капитал при рождении первого ребенка не предоставлялся. Спустя месяц президентским указом²⁰ круг получателей этих 5 тыс. руб. был расширен за счет первых детей в возрасте до трех лет, родителям которых материнский (семейный) капитал не полагается, а выплата осуществлялась за счет дополнительных средств федерального бюджета, а не средств материнского капитала, как в случае с первой категорией родителей.

Тем же указом с 1 июня родителям была предоставлена единовременная выплата в размере 10 тыс. руб. на детей в возрасте от 3 до 16 лет. При этом в случае с выплатой в размере 5 тыс. руб. ребенок для ее получения за апрель–июнь 2020 г. должен был родиться не позднее 1 января того же года, а в случае с единовременной помощью ребенку не должно было исполниться 16 лет до 1 июля.

Июньским президентским указом была установлена еще одна выплата в размере 10 тыс. руб. на ребенка, «в дополнение к социальным выплатам» в 5 тыс. и 10 руб. руб., как было сказано в нормативном правовом акте²¹. Последняя по времени выплата предоставлялась не только родителям или усыновителям, но и опекунам и попечителям детей, о чем прямо говорилось в тексте указа, и распространялась на всех детей до 16 лет, то есть включая детей в возрасте до трех лет.

Заметим, что в качестве цели предоставления двух первых дополнительных мер социальной поддержки в указе была определена социальная поддержка семей, имеющих детей, целеполагание же последней денежной выплаты было расширено — это и социальная поддержка, и сохранение доходов семей, имеющих детей. При этом для назначения всех трех рассматриваемых мер критерии нуждаемости не применялись: выплаты назначались без учета уровня доходов или имущественной обеспеченности заявителей.

Еще одной дополнительной мерой, направленной на поддержку доходов семей с детьми, стало пособие по безработице в повышенном размере безработным с несовершеннолетними детьми: потерявшим работу с марта 2020 г. вместо просто максимального, повышенного в связи с локдауном до МРОТ²² размера пособия с апреля по август выплачивалось пособие, увеличенное на 3 тыс. руб. в месяц в расчете на каждого ребенка²³. При этом назначалась социальная выплата на детей в возрасте до 18 лет.

Старт адресной ежемесячной выплаты в размере половины прожиточного минимума детям в возрасте от 3 до 7 лет из малоимущих семей был сдвинут из-за локдауна на временной шкале влево на один месяц, и ее предоставление началось с июня 2020 г. Правительством данная мера также отнесена к антикризисному пакету²⁴, хотя фактически она была анонсирована в президентском Послании Федеральному собранию 2020 г.²⁵

¹⁹ Указ Президента РФ от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» (окончание действия редакции — 10.05.2020).

²⁰ Указ Президента РФ от 11.05.2020 № 317 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»».

²¹ Указ Президента РФ от 23.06.2020 № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей».

²² МРОТ — минимальный размер оплаты труда, устанавливается в соответствии с федеральным законодательством (Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»).

²³ Постановление Правительства РФ от 12.04.2020 № 485 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 346 и приостановлении действия отдельных положений Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

²⁴ Меры Правительства РФ по борьбе с коронавирусной инфекцией и поддержке экономики / Правительство России. URL: http://government.ru/support_measures/measure/36/.

²⁵ Послание Президента Федеральному собранию / Президент России. 15 января 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/62582>.

и антикризисным было лишь решение выплатить сумму пособия, рассчитанную за первое полугодие, раньше намеченного срока. Цель же самой меры, как это было заявлено президентом еще в январе, состоит в том, чтобы не допустить резкого сокращения доходов нуждающихся семей с детьми после достижения ими возраста трех лет, когда прекращается предоставление федеральных ежемесячных денежных выплат в размере прожиточного минимума нуждающимся семьям при рождении в них первого и второго ребенка.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ В ВИДЕ ДЕНЕЖНЫХ ВЫПЛАТ

Мы смоделировали, используя данные Выборочного наблюдения Росстата за 2019 г.²⁶, то, каким образом антикризисные меры социальной поддержки отражаются на уровне и глубине бедности, то есть какова эффективность этих мер (см. табл. 1). Для моделирования мы вменили поочередно каждую из выплат тем домохозяйствам в выборочном наблюдении, которые имеют на нее право; таким образом, сумма выплат каждой из мер в нашей оценке будет отличаться от фактических расходов федерального бюджета и внебюджетных фондов на предоставление этих мер социальной поддержки.

Показатель «Уровень бедности после выплаты меры» рассчитан для каждой рассматриваемой меры отдельно относительно базового уровня бедности. Уровень бедности рассчитан по данным денежных доходов населения; он равен 11,1 % и отличается от официального уровня бедности, публикуемого Росстатом. Нужно оговориться, что хотя мы знаем методологию того, как статистическое ведомство пересчитывает показатель уровня бедности, полученного по результатам выборочного наблюдения, в показатель официального уровня бедности, повторить методику самого пересчета не представляется возможным.

Показатель «Сокращение дефицита дохода в результате выплаты меры» оценивает влияние выплаты каждой из мер в отдельности на глубину бедности: он показывает, сколько средств, направленных на каждую из мер, досталось малоимущим и пошло на доведение уровня их доходов до официальной черты бедности — величины прожиточного минимума. Последний показатель — «Сколько из каждого 1 руб. выплаты меры пошло на сокращение дефицита дохода населения» — представляет собой приведенное к 100 отношение пошедшей на сокращение дефицита дохода доли средств к общему объему расходов на каждую из мер.

Суммарно антикризисные социальные выплаты снизили уровень бедности с 11,1 % на 3,4 п. п., то есть почти на треть. Наибольшей эффективностью ожидаемо отличаются адресная мера социальной поддержки на детей 3–7 лет из малоимущих семей и две единовременные выплаты на детей до 16 лет. В первом случае эффективность объясняется прежде всего таргетированностью меры на бедные по уровню доходов семьи, а во втором — размером выплат.

Насколько значимой оказалась эта антикризисная поддержка? Как показывают проведенные коллегами замеры, принятые правительством антикризисные меры социальной поддержки были восприняты населением «довольно критично» [Гришина Е., 2021]: только четверо из каждых десяти россиян считали весной принятые государством меры поддержки населения достаточными, осенью таких стало трое из десяти, а в начале зимы — уже только четверть. При этом потребность в мерах антикризисной поддержки была у шести из десяти человек [Гришина Е., 2021].

²⁶ Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах / Росстат, 2019. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vndn-2019/index.html.

Таблица 1

**Эффективность мер социальной поддержки антикризисного
правительственного пакета 2020 г. в сокращении уровня и глубины бедности /
The efficiency of anti-crisis social support in 2020
in reducing the poverty rate and the poverty gap**

Мера социальной поддержки	Уровень бедности после выплаты меры, %	Сокращение дефицита дохода в результате выплаты меры, млрд руб.	Сколько из каждого 1 руб. выплаты меры пошло на сокращение дефицита дохода населения, коп.
Ежемесячная денежная выплата при рождении первого ребенка в нуждающейся семье в размере 1 ПМ	10,6	39,2	26
Ежемесячное пособие на детей от 3 до 7 лет в малоимущих семьях в размере 0,5 ПМ	9,7	114,5	81
Повышение размера пособия по уходу за ребенком до 1,5 года	11,1	0,9	26
Пособие по безработице в прежнем размере	11,1	7,3	23
Увеличение пособия по безработице до 1 МРОТ	11,0	14,6	30
Увеличение пособия по безработице на 3 тыс. руб. на каждого ребенка безработного	11,1	6,1	57
Единовременное пособие на детей до 16 лет в размере 10 тыс. руб., двукратно	9,9	104,2	21
Ежемесячное пособие 5 тыс. руб. в апреле–июне на ребенка до 3 лет	10,9	18,0	31
Все указанные меры суммарно	7,7	230,5	40
Справочно: уровень бедности до предоставления перечисленных выше мер социальной поддержки, %	11,1		

Примечания: МРОТ – минимальный размер оплаты труда, ПМ – прожиточный минимум; показатель «Все указанные выше меры суммарно» рассчитан с учетом пересечений категорий получателей данных мер на уровне одного домохозяйства / Footnotes: MROT – national minimum wage; PM – subsistence minimum wage; the indicator “All benefits in total” is calculated taking into account the intersection among recipients of these benefits at the level of one household.

Источник: рассчитано авторами по данным Выборочного обследования доходов населения и участия в социальных программах Росстата (https://gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2019/index.html) / Source: calculated by the authors based on the data of the Sample Survey of Income and Participation in Social Programs (Rosstat).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российский пакет антикризисных мер федерального правительства по своему объему оказался сопоставим со среднемировым размером антикризисных пакетов. Однако если сравнивать государственную помощь российским гражданам с помощью, которую оказывали в экономически развитых странах, то ее масштаб выглядит существенно скромнее.

Строго говоря, не все меры, которые принято относить к мерам поддержки граждан в период пандемии, являются COVID-специфичными, то есть появившимися как ответ на кризисные последствия локдауна, в частности выплата на детей от 3 до 7 лет в малоимущих семьях, пособие по уходу за ребенком до 1,5 года и пособие по безработице. Часть коллег к «принятым для борьбы с последствиями пандемии федеральным мерам» относят и меры «уже действующие, но с корректировкой правил предоставления», «постоянно действующие меры социальной поддержки, влияние которых на уровень жизни семей с детьми усиливается в связи с изменением условий предоставления этих мер» [Пишняк А. и др., 2020, с. 2–3]. На наш взгляд, расходы на предоставление мер социальной поддержки, которые уже предоставлялись или решение о предоставлении которых было принято до локдауна, не могут быть прямо отнесены к расходам на антикризисные меры социальной поддержки, несмотря на принятые решения по изменению условий и порядка предоставления таких мер.

Дизайн пакета государственных мер, направленных на антикризисную поддержку доходов домохозяйств, на наш взгляд, хорошо иллюстрирует, что происходит, когда оценка экономических последствий локдауна для материального положения домохозяйств проводится лицами, которые принимают политические и экономические решения в условиях жестких временных ограничений и отсутствия практики преодоления экономических последствий кризисов подобного характера. Сегодняшняя система мер социальной поддержки, настроенная на то, чтобы защищать от рисков снижения доходов вследствие утраты трудоспособности, болезни, рождения ребенка и ухода за ним и т. д. в обычных экономических обстоятельствах, оказывается неспособной эффективно таргетировать падение доходов домохозяйств в нестандартной ситуации секторальной остановки экономики и сокращения трудовой активности трудоспособной части населения. В частности, если в силу карантинных ограничений риску падения доходов и бедности оказались наиболее подвержены домохозяйства людей, занятых на частных предприятиях сектора услуг и главным образом работающих в крупных городах, то антикризисные социальные выплаты были таргетированы с помощью традиционного категориального подхода, основанного на выделении социально-демографических групп: дополнительную социальную поддержку получили только нуклеарные семьи с несовершеннолетними детьми определенных возрастных групп. Действительно, восемь из десяти малоимущих домохозяйств России — это семьи с несовершеннолетними детьми²⁷, и с этой точки зрения фокусирование помощи на них оправданно, чтобы профилактировать риск бедности семей с такими детьми. Но при этом в семи из десяти российских домохозяйств вообще нет несовершеннолетних детей²⁸, что автоматически исключило все такие домохозяйства из числа потенциальных бенефициаров антикризисных мер.

Антикризисная политика социальной поддержки показала, таким образом, что система этих мер должна стать в будущем иной: одним из ее ключевых свойств должна стать адаптивность, чтобы не только быстро, но и более точно справляться с новыми вызовами.

Список источников

Социальная поддержка граждан / Счетная палата Российской Федерации (2020а). URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/936/9367cb45ba95d236cc5d7ae9cef7b0eb.pdf>.

Гимпельсон В. Рынок труда при фонаре и без: реальные последствия кризиса пока не ясны / Год ковида. Предварительные итоги и вызовы десятилетия. Под ред. К. Рогова. М.: Либеральная миссия. 2021. URL: <https://liberal.ru/wp-content/uploads/2021/01/covid-year.pdf>.

Гришина Е. Эпидемиологический кризис 2020 г.: материальное положение населения и меры поддержки // Народонаселение. 2021. № 1 (в печати).

Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, январь–сентябрь 2020 г. / Счетная палата Российской Федерации (2020б). URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0a4/0a49d375c1a2ec1ad52c23c11de3f335.pdf>.

Пишняк А., Корчагина И., Горина Е. и др. Поддержка семей с детьми в условиях пандемии COVID-19 / Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ № 7, 25.06.2020. URL: <https://www.hse.ru/corona/news/375061161.html>.

Регионы оттолкнулись от дна. Но вынырнули еще не все / АКРА, 20.11.2020. URL: <https://www.acra-ratings.ru/documents/2174>.

Cassim Z., Handjiski B., Schubert J. et al. The \$10 trillion rescue: How governments can deliver impact / McKinsey & Company, June 2020.

²⁷ Распределение численности малоимущих домашних хозяйств в зависимости от размера и наличия детей / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/6xFOyjy8/2-09.doc>.

²⁸ Там же.

Gentilini U., Almenfi M., Dale P. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paper, version 13 / World Bank. September 18, 2020. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>.

Gerszon D., Lakner M. C., Castaneda Aguilar R. A. et al. The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit / World Bank Blogs. April 20, 2020. URL: <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>.

Global Economic Outlook: Crisis Update Late April 2020 — Coronavirus Recession Unparalleled / Special Report. FitchRatings, 22 April 2020. URL: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-crisis-update-late-april-2020-coronavirus-recession-unparalleled-22-04-2020>.

Global Economic Prospects / World Bank, January 2021. Washington, DC: 2021. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34710/9781464816123.pdf>.

World Economic Prospects: Executive Summary / Oxford Economics, May 2020. URL: <http://resources.oxfordeconomics.com/wepm-executive-summary-may-2020?submissionGuid=263ad4bb-0a3b-4318-b8b9-5c34357b6678>.

References

Account Chamber of the Russian Federation (2020a). Social Support of Citizens / 20.10 (In Russ.). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/936/9367cb45ba95d236cc5d7ae9cef7b0eb.pdf>

Account Chamber of the Russian Federation (2020b). Operational Report on the Execution of the Federal Budget and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds, January–September 2020. November 9 (In Russ.). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0a4/0a49d375c1a2ec1ad52c23c11de3f335.pdf>.

ACRA (2020). Regions Have Left the Bottom. But not all of them. 20.11 (In Russ.). Available at: <https://www.acra-ratings.ru/research/2174>.

Cassim Z., Handjiski B., Schubert J. et al. (2020). The \$10 trillion rescue: How governments can deliver impact. McKinsey & Company.

FitchRatings (2020). Global Economic Outlook: Crisis Update Late April 2020 — Coronavirus Recession Unparalleled. Special Report. 22 April. Available at: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-crisis-update-late-april-2020-coronavirus-recession-unparalleled-22-04-2020>.

Gimpelson V. (2021). The Labor Market With and Without a Lantern: the Real Consequences of the Crisis Are yet Unclear. The Year of COVID. Preliminary Results and Challenges of the Decade: Analytical Report. Ed. by K. Rogov. Moscow: Liberal'naya Missiya Publ. (In Russ.). Available at: <https://liberal.ru/wp-content/uploads/2021/01/covid-year.pdf>.

Gentilini U., Almenfi M., Dale P. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paper, version 13 / World Bank. September 18. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>.

Gerszon D., Lakner M.C., Castaneda Aguilar R.A. et al. (2020). The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit. World Bank Blogs. April 20. Available at: <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>.

Grishina Ye. (2021). Epidemiological Crisis 2020: the Material Situation of the Population and Support Measures. *Narodonaseleniye — Population*, vol. 1 (in print). (In Russ.).

Oxford Economics (2020). World Economic Prospects: Executive Summary. Available at: <http://resources.oxfordeconomics.com/wepm-executive-summary-may-2020?submissionGuid=263ad4bb-0a3b-4318-b8b9-5c34357b6678>.

Pishnyak A., Korchagina I., Gorina E. et al. (2020). Support for Families With Children in the COVID-19 Pandemic. Discussion paper no. 7. Institute of Social Policy, HSE University (In Russ.). Available at: <https://www.hse.ru/corona/news/375061161.html>.

World Bank (2021). Global Economic Prospects, January. Washington, DC. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34710/9781464816123.pdf>.

Информация об авторах

Елена Игоревна Андреева, старший научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

Дмитрий Геннадьевич Бычков, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

Олеся Александровна Феоктистова, кандидат экономических наук, руководитель Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

Information about the authors

Yelena I. Andreeva, Senior Researcher, Center of Social Sphere Finance, Financial Research Institute, Moscow

Dmitry G. Bychkov, Candidate of Sociological Sciences, Leading Research Fellow, Center of Social Sphere Finance, Financial Research Institute, Moscow

Olesya A. Feoktistova, Candidate of Economic Sciences, Head of the Center of Social Sphere Finance, Financial Research Institute, Moscow

Статья поступила в редакцию 05.01.2021

Одобрена после рецензирования 02.02.2021

Принята к публикации 15.02.2021

Article submitted Jan 5, 2021

Approved after reviewing Feb 2, 2021

Accepted for publication Feb 15, 2021