



Центр междисциплинарных
исследований человеческого
потенциала

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В РОССИИ ДО И ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ: РАЗВИЛКИ БУДУЩЕГО

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Москва, 2022

**К XXIII Ясинской
(Апрельской)
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

2022 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В РОССИИ ДО И ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ: РАЗВИЛКИ БУДУЩЕГО

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2022

УДК 364
ББК 60.94
С69

Доклад подготовлен в рамках гранта, предоставленного
Министерством науки и высшего образования Российской Федерации
(№ соглашения о предоставлении гранта: 075-15-2020-928)

Научные редакторы:

Л.Н. Овчарова, О.В. Синавская

Авторы:

*Е.А. Андреева, С.С. Бирюкова, Н.Д. Воронина, Е.С. Горват, Е.А. Горина,
А.Р. Горайнова, Д.Е. Карева, М.А. Нагерняк, Е.А. Назарбаева, А.И. Пишняк,
Д.В. Помазкин, Д.О. Попова, Е.В. Селезнева, О.В. Синавская,
С.А. Тер-Акопов, М.А. Устинова, Н.В. Халина*

Социальная защита в России до и после пандемии: развилки будущего [Текст] :
С69 докл. к XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам раз-
вития экономики и общества, Москва, 2022 г. / Л. Н. Овчарова, О. В. Синавская
(науч. ред.) ; Е. А. Андреева, С. С. Бирюкова и др. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая
школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. — 184 с. —
ISBN 978-5-7598-2639-2 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2459-6 (e-book).

Роль социальной защиты в поддержке благополучия людей, снижении бедности и неравенства трудно переоценить в спокойные времена, но особенно ее значение возрастает в периоды кризисов, что подтвердил глобальный шок пандемии COVID-19. В условиях неопределенности система социальной защиты превращается в «подушку безопасности» — макроэкономический и социально-политический стабилизатор.

Фокусом представленного доклада стал анализ основных тенденций в становлении российской системы социальной защиты — в широком ее определении, включающем нестраховые меры социальной защиты, пенсионное обеспечение и социальное обслуживание, — и развилки ее развития в среднесрочной перспективе.

В докладе проанализировано, в какой мере пандемия коронавируса повлияла на основные вызовы и проблемы, стоящие перед российской социальной защитой, каковы были ключевые решения в сфере антикризисной поддержки населения в период пандемии и как они сказались на показателях бедности и неравенства. Период пандемии важен еще и тем, что в это время произошел разворот в сторону приоритетной поддержки нуждающихся семей с детьми. В докладе представлены новейшие результаты исследований изменений запросов населения к социальной поддержке, а также вопросов использования бюджета времени как составляющей комплексной оценки качества жизни населения. Обсуждается, какие уроки можно извлечь из опыта прохождения кризиса, связанного с пандемией, для будущего развития российской социальной защиты, в том числе в условиях возникшей в 2022 г. турбулентности. Последствия этой турбулентности, которые пока в полной мере не ясны, вероятно, побудят скорректировать некоторые из представленных в докладе оценок и прогнозов, но, по мнению авторов, это будет касаться в основном конкретных количественных параметров, а не направлений развития.

Материалы доклада предназначены для широкого круга читателей, в том числе для лиц, принимающих решения в области социальной политики, экспертного и научного сообщества, журналистов.

УДК 364
ББК 60.94

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

ISBN 978-5-7598-2639-2 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2459-6 (e-book)

© Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики», 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме доклада	6
1. Система социальной защиты в России: ключевые проблемы и тенденции	18
1.1. Тенденции в развитии системы социальной поддержки до разворота, призванного обеспечить выполнение национальных целей	18
1.2. Тенденции развития системы социальной поддержки в 2019–2021 гг.	22
1.3. Развитие пенсионного обеспечения во второй половине 2010-х годов.....	33
1.4. Социальная политика в интересах граждан старшего поколения, реформа социального обслуживания и создание системы долговременного ухода	39
2. Опыт преодоления кризиса: уроки пандемии	46
2.1. Меры социальной поддержки населения в период пандемии COVID-19: новые вызовы и ответы	46
2.1.1. Риски для благополучия и качества жизни населения на разных этапах пандемии	46
2.1.2. Федеральные антикризисные меры поддержки населения	50
2.1.3. Меры поддержки населения на региональном уровне.....	63
2.1.4. Поддержка пожилых граждан в условиях пандемии.....	68
2.1.5. Стационарные учреждения социального обслуживания в период пандемии	75

2.2. Запросы населения к социальной политике в период пандемии	80
2.2.1. Субъективные оценки изменения материального положения в период пандемии.....	81
2.2.2. Представления населения о необходимых направлениях государственной поддержки и адресатах помощи	85
2.2.3. Семьи с детьми как приоритетная группа поддержки со стороны государства.....	89
2.2.4. Восприятие социальной политики как фактора развития страны: опасения и тревоги населения	92
2.3. Бюджеты времени как индикатор изменений в повседневной практике населения для целей социальной политики в пандемию COVID-19	93
2.3.1. Общая структура использования времени	97
2.3.2. Гендерные различия в использовании времени	99
2.3.3. Баланс между работой и жизнью (work-life balance) ...	104
2.3.4. Досуговые практики.....	109
2.4. Оценка эффектов кризиса и антикризисных мер, принятых в период пандемии 2020–2021 гг., на бедность и неравенство доходов	113
2.4.1. Оценка эффектов кризиса и реформ налогово-бюджетной политики в 2020 г.	115
2.4.2. Оценка эффектов кризиса и мер политики, принятых в 2021 г.	120
2.4.3. Итоговая оценка эффектов для бедности и неравенства	124
3. Развилки социальной защиты в условиях неопределенности	126
3.1. Некоторые инновации в системе социальной поддержки	126
3.1.1. Новые приоритеты социальной защиты: ориентация на проактивное предоставление социальной поддержки и усиление адресности помощи.....	126

3.1.2. Развитие программ социальной поддержки малоимущего населения	128
3.1.3. Внедрение комплексной проверки нуждаемости как инструмент повышения адресности социальной поддержки.....	137
3.1.4. Роль «Социального казначейства» в достижении приоритетов социальной поддержки населения	140
3.2. Социальное и пенсионное страхование в контексте долгосрочных вызовов и возможностей	143
3.2.1. Факторы развития государственной пенсионной системы в предстоящее десятилетие.....	143
3.2.2. Вызовы социальному и пенсионному страхованию со стороны рынка труда: неформальная и платформенная занятость	145
3.2.3. Объединение внебюджетных фондов как новый вектор развития социального страхования	152
3.3. Перспективы политики активного долголетия и формирования системы долговременного ухода.....	154
Заключение.....	160
Приложение А	172
Приложение Б	175
Основные характеристики и допущения модели RUSMOD	175
Авторы доклада	180

РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА

Доступ к социальной защите и гарантированному обеспечению в случае утраты дохода по обстоятельствам, которые человек не может контролировать, включая болезнь, инвалидность, безработицу, утрату кормильца, наступление старости — это неотъемлемое право каждого человека в современном мире, установленное Всеобщей декларацией прав человека. Роль социальной защиты в поддержке благополучия людей, снижении бедности и неравенства трудно переоценить и в спокойные времена, но особенно ее значение возрастает в периоды высокой волатильности и кризисов, что подтвердил глобальный шок пандемии COVID-19. В условиях неопределенности она превращается в «подушку безопасности» — макроэкономический и социально-политический стабилизатор.

Сегодня в достижении устойчивого развития сохраняется высокая степень неопределенности, поэтому решающее значение социальной защиты будет сохраняться на многие годы. С середины прошлого десятилетия в России мы наблюдаем значимое расширение системы социальной защиты и увеличение вклада социальных выплат в доходы населения. По итогам 2020 г. социальные выплаты составили 21,5% доходов, при том что в период высоких темпов экономического роста (2000–2007 гг.) на этот источник поступлений приходилось 11–13%.

Фокусом доклада НИУ ВШЭ, подготовленного в рамках Научного центра мирового уровня «Центр междисциплинарных исследований человеческого потенциала», стал анализ основных тенденций в становлении российской системы социальной защиты и возможные развилки ее развития в среднесрочной перспективе. Социальная защита в России рассматривается в ее широком определении, включающем нестраховые меры социальной защиты, пенсионное обеспечение и социальное обслуживание. Представленный в докладе анализ охватывает период с середины прошлого десятилетия. Авторы выделяют основные достижения и проблемы российской системы социальной защиты на момент начала пандемии (раздел 1 доклада), а затем обращаются к опыту трансформации мер поддержки населения и их влияния на бедность и не-

равенство на фоне глобального кризиса, вызванного пандемией (раздел 2). Ценность этого раздела определяется еще и тем, что в этот период в России произошел разворот нестраховых социальных выплат в сторону приоритетной поддержки нуждающихся семей, что существенно повысило вклад системы социальной защиты в сокращение бедности. Эти уроки могут оказаться особенно ценными в условиях возникшей в 2022 г. турбулентности. Последствия этой турбулентности, которые пока в полной мере не ясны, вероятно, побудят скорректировать некоторые из представленных в докладе оценок и прогнозов (раздел 3), но, по мнению авторов, это будет касаться в основном конкретных количественных параметров, а не направлений развития. В докладе также представлены новейшие результаты исследований изменений запросов населения к социальной поддержке и вопросов использования бюджета времени как составляющей комплексной оценки качества жизни населения (раздел 2).

К числу особенностей доклада следует отнести, во-первых, широкий взгляд на социальную защиту населения — авторы рассматривают ее нестраховые инструменты (социальную поддержку), социальное страхование и социальное обслуживание; во-вторых, длинный временной горизонт анализа — эволюция социальной защиты в России прослеживается начиная со второго десятилетия XXI в. и заканчивая предложениями по ее развитию в ближайшие годы; в-третьих, сочетание анализа не только институтов (мер), но и населения — его ожиданий, запросов к государству, поведения в сфере занятости, повседневных практик (использования бюджета времени).

Такой формат обусловил применение междисциплинарных и мультидисциплинарных подходов. В докладе представлены результаты экономического анализа социальной защиты, опирающиеся на методы описательной статистики, эконометрического анализа, макро- и микромоделирования, а также результаты социологического анализа, использующего данные опросов населения, фокус-групп и экспертных интервью.

Важнейшие результаты доклада связаны с оценкой (1) ключевых тенденций и проблем в развитии социальной защиты, (2) опыта преодоления кризиса в условиях пандемии и (3) развилки социальной защиты в условиях неопределенности.

1. Система социальной поддержки в России: ключевые проблемы и тенденции

- С 2018 г. основным ориентиром для российской системы социальной поддержки населения стала национальная цель по сокращению уровня бедности в 2 раза. Инклюзивный экономический рост и социальные выплаты — это два основных инструмента сокращения бедности.

- Ключевой тенденцией 2019–2021 гг. в российской социальной поддержке стало ускоренное создание системы всеобщей доступности адресных пособий по нуждаемости для всех семей с детьми за счет увеличения охвата социальными выплатами, повышения их размеров, развития новых подходов к оказанию поддержки малоимущим и к оценке нуждаемости, в том числе на основе внедрения цифровых технологий. Это усилило вклад социальной поддержки в сокращение бедности. Важно отметить, что принятые в 2022 г. решения о введении в России ежемесячного пособия для нуждающихся семей с детьми в возрасте 8–16 лет позволили завершить создание системы адресных пособий, доступной для детей всех возрастов.

- Второй важной тенденцией в социальной поддержке стало увеличение централизации регулирования и финансирования на федеральном уровне. Вместе с тем уже упомянутое новое пособие для семей с детьми в возрасте 8–16 лет, предоставляемое за счет средств региональных бюджетов, разворачивает систему в сторону смешанной модели, консолидирующей ресурсы всех источников бюджетного и внебюджетного финансирования.

- В пенсионной системе во второй половине 2010-х годов были приняты решения, направленные на усиление ее сбалансированности и страхового характера, сокращение бедности среди пенсионеров. В 2009 г. для неработающих пенсионеров введены компенсационные доплаты, повышающие их индивидуальные доходы до величины прожиточного минимума; принята и введена в действие с 2015 г. новая пенсионная формула, повышающая требования к минимальному страховому стажу и минимальной величине индивидуального пенсионного коэффициента для назначения страховой пенсии по старости. При усилении сбалансированности пенсионной системы предпочтение было отдано инструментам,

вовлекающим в процесс изменения пенсионной системы более сильные социально-экономические группы: с 2016 г. прекращена индексация пенсий работающим пенсионерам; введена «заморозка» отчислений в систему обязательных пенсионных накоплений, позволившая на небольшом отрезке времени сократить трансферт из федерального бюджета в ПФР; с 2019 г. осуществляется повышение пенсионного возраста. Однако, несмотря на принятые меры балансировки системы, уровень пенсионного обеспечения остается невысоким. Соотношение средней пенсии с прожиточным минимумом пенсионера опустилось со 176,5% в 2012 г. до 150,5% в 2016 г., но выросло до 160,9% в 2020 г., что все еще ниже ориентиров, заложенных в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г.

- Вторая половина 2010-х годов, до начала пандемии, прошла под знаком заметного роста государственного интереса к формированию комплексной социальной политики в интересах граждан старшего поколения и идеям активного долголетия, что стало возможным благодаря устойчивому росту доходов населения, в том числе старшего возраста, на протяжении первых пятнадцати лет XXI в. Как следствие, задачи обеспечения стандарта выживания сменились задачами повышения качества жизни и благополучия. В 2016 г. была принята Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации сроком до 2025 г. В 2018 г. идеи активного долголетия были положены в основу ряда федеральных проектов и мероприятий в рамках Национального проекта «Демография». В последние перед пандемией годы произошел разворот государственной политики в сторону повышения качества социального обслуживания и создания системы долговременного ухода, в том числе за счет более активного привлечения негосударственных партнеров к предоставлению социальных услуг.

2. Опыт преодоления кризиса: уроки пандемии

Социальная поддержка населения в условиях кризиса, вызванного COVID-19

- Пандемия коронавируса и спровоцированный ею кризис стали серьезной проверкой для системы социальной защиты в

России — ее способности быстро и гибко настраиваться на изменение социальных рисков, определять целевые группы поддержки с учетом общей цели по снижению бедности, использовать возможности цифровизации для повышения доступности выплат и услуг и улучшения качества обслуживания.

- В системе социальных выплат в период пандемии новыми приоритетами поддержки стали пособия для низкообеспеченных семей с детьми в возрасте до 8 лет и безработных, единовременные выплаты для детей и пенсионеров. По нашим оценкам, в 2020 г. непосредственно на поддержку доходов населения государством было дополнительно направлено 1,96 трлн руб., что соответствует 3,1% доходов населения. В регионах же в основном дополнительно поддерживали категории населения с устойчиво высокими рисками бедности из числа тех, кто уже находился в поле зрения органов социальной защиты, а также расширили ответные меры на новые социальные риски, затрагивающие не столько материальное положение, сколько качество жизни населения. Несмотря на масштабность дополнительных мер социальной защиты, только 50% домохозяйств, столкнувшихся с потерей доходов в период пандемии, получили поддержку в виде регулярных дополнительных социальных выплат.

Оценка эффектов кризиса и антикризисных мер, принятых в период пандемии 2020–2021 гг., на бедность и неравенство доходов

- Опыт антикризисной социальной поддержки населения в период пандемии показывает, что единовременные монетарные меры универсального характера в целом имеют невысокую эффективность с точки зрения сокращения бедности населения. А фокус только на традиционно уязвимых группах населения ограничивает доступ к поддержке «новых» пострадавших, резко попавших в трудную жизненную ситуацию из-за потери занятости или значительной части дохода. Этот вывод имеет принципиальное значение сейчас, когда мы ожидаем рост безработицы в условиях мощного санкционного давления на нашу экономику.

- Полученные количественные оценки влияния пандемии и антикризисных мер на распределение доходов населения свидетельствуют о том, что по итогам 2020 г. произошло небольшое (2%)

сокращение среднедушевых доходов населения, но при этом доходы четырех нижних децилей, и в особенности первого, выросли, а уровень бедности сократился в сравнении с докризисным периодом. Это объясняется как более сильным влиянием кризиса на среднедоходные группы, так и направленностью на бедных принятых в 2020 г. мер социальной поддержки.

- Новые пособия для семей с детьми, введенные в январе 2020 г., оказались высокоэффективными с точки зрения сокращения бедности и недостающего дохода, поскольку от них выиграли семьи с двумя и более детьми, как правило, имеющие высокие риски бедности. Антикризисные меры налогово-бюджетной политики по поддержке доходов населения, введенные в марте — июне 2020 г., также носили прогрессивный характер, хотя и в меньшей степени, чем январские решения, поскольку ни одна из введенных мер не подразумевала проверку дохода и нуждаемости.

- Большинство дополнительных антикризисных мер в 2020 г. были введены временно. Однако, несмотря на общее снижение уровня поддержки населения в 2021 г. в сравнении с 2020 г., за счет восстановления занятости и таргетированных мер по поддержке семей с детьми в 2021 г. бедность и недостающий доход сократились сильнее, чем в 2020 г.

- По итогам 2021 г. среднедушевые доходы в реальном выражении выросли у первых трех децилей и десятого дециля, тогда как среднедоходные группы продолжали нести потери, как и в 2020 г. По итогам 2021 г. в наибольшем выигрыше оказались семьи с двумя детьми, одинокие родители и домохозяйства трудоспособных и пенсионеров. При этом реальные доходы домохозяйств пенсионеров существенно сократились. В 2021 г. значительно выросли доходы жителей столичных агломераций и региональных центров, которые, согласно нашим оценкам, наиболее сильно пострадали от кризиса в 2020 г., тогда как доходы жителей других городов упали по отношению к докризисному периоду.

Пенсионное обеспечение, социальное обслуживание и система долговременного ухода в период пандемии

- Изменения в пенсионной системе в период пандемии касались сокращения страховых платежей для наиболее пострадавших

категорий бизнеса. Развитие пандемии привело к незначительному изменению соотношения между работниками и пенсионерами (за счет более высокой смертности последних), тем не менее, согласно проведенным расчетам, совокупный эффект пандемии коронавируса выражается в незначительном ухудшении сбалансированности пенсионной системы.

- Пандемия коронавируса стала важным вызовом для систем социального обслуживания и долговременного ухода во всем мире, включая Россию. В обеспечении доступности этих услуг в условиях действия ограничительных мер и самоизоляции значительную позитивную роль сыграли некоммерческие организации и волонтеры.

- Стационарные учреждения социального обслуживания в России прошли пандемию с относительно — в сравнении с многими развитыми странами, а также ситуацией в стране в целом — небольшими потерями. Главным образом это стало возможно за счет введения доплат социальным работникам и установления режима вахтовой работы, а также благодаря низкому (на фоне стран ОЭСР) охвату населения этими учреждениями и их территориальной удаленности.

Запросы населения к социальной политике в период пандемии

- Как показывают данные опросов, в кризисные периоды, отмечая ухудшение собственного материального положения, россияне в первую очередь выражают обеспокоенность ростом потребительских цен (во время пандемии 30% населения считали именно это самым тревожным признаком времени). Снижение доходов традиционно компенсируется распаковкой сбережений, перенаправлением целевых накоплений на текущее потребление. Однако за последние годы население фактически исчерпало резервы отложенных средств, а значит те, кто столкнутся с потерей источника доходов в новых реалиях, не смогут даже частично заместить выпавшие доходы сбережениями. Это еще один сигнал к тому, что для шоковых ситуаций, к которым относится адаптация экономики к условиям масштабных санкций, ныне действующие критерии оценки нуждаемости, опирающиеся на доходы населения за предыдущие периоды, будут несправедливым регулятором входа в

систему социальной поддержки «новых пострадавших», резко потерявших доходы и работу.

- Все категории населения, независимо от материального положения, указывают, что государственная поддержка им необходима. При этом в период пандемии низкообеспеченные группы заявляли о потребности в материальной поддержке, помощи в оплате услуг, а также формировали значительный запрос на помощь в трудоустройстве. Высокообеспеченное население рассчитывало на содействие в получении образования. Сегодня есть основания ожидать роста заинтересованности в мерах поддержки, связанных с рынком труда, со стороны самых разных групп населения. С учетом данного запроса населения и того факта, что санкционный режим стимулирует импортозамещение и технологические преобразования, программы переподготовки кадров выдвигаются в авангард социальной поддержки.

- При этом население не считает бедных самой приоритетной группой для государственной поддержки. Большинство отмечает, что помогать нужно в первую очередь нетрудоспособным гражданам. Каждый пятый видит первоочередной задачей для государства помощь потерявшим работу. В текущей ситуации следует ожидать увеличения доли разделяющих эту точку зрения.

Бюджеты времени как индикатор изменений в повседневной практике населения для целей социальной политики в пандемию COVID-19

- Основой развития и совершенствования современных продвинутых систем социальной политики является комплексная оценка качества жизни населения, в которой усиливается значимость социального самочувствия и повседневных практик населения, так как они фиксируют и результаты, и вызовы, стоящие перед социальной политикой. Глобальная пандемия COVID-19, наложившая серьезные ограничения на передвижение, обусловившая социальное дистанцирование и перенос многих видов работы и обучения в дистанционный режим, спровоцировала рост интереса к изменениям в повседневной деятельности людей, которые могут быть зафиксированы через анализ бюджетов времени. Обращение к данной характеристике социального благополучия позволило выделить следующие тенденции:

- Фиксируется сохранение серьезного гендерного разрыва в количестве времени, затрачиваемого на неоплачиваемый труд, а также в оценках количества по-настоящему свободного времени, который не в полной мере компенсируется разницей в количестве временных затрат на оплачиваемую занятость. Это соотносится с общемировыми трендами и указывает на необходимость дальнейшего развития мер, направленных на изменение социальных норм в пользу более равномерного гендерного распределения домашних обязанностей между взрослыми членами семьи.

- Поддержание баланса между работой и жизнью (work-life balance) становится одним из приоритетов развития мер социальной политики и политики на рынке труда. У большинства работающего населения в России рабочие и нерабочие часы четко не разграничены и есть практика работы в нерабочее время: почти 60% работающих россиян в той или иной степени сталкиваются со смешением рабочих и нерабочих часов. Размытие границ между рабочим и нерабочим временем связано с процессами распространения дистанционных форматов занятости. В связи с этим важно обратить внимание на меры для более четкого разграничения рабочего и нерабочего времени в условиях дистанционной занятости, а также изучать и популяризировать успешные практики российских работодателей в данной сфере.

- Работающие россияне готовы работать больше, чтобы получать более высокую зарплату, и не готовы зарабатывать меньше, чтобы иметь больше свободного времени. При этом такая готовность не зависит от уровня дохода. Россияне готовы увеличить продолжительность времени работы на два часа при увеличении личного заработка в среднем на 40%, а вот ради двух часов свободного времени в день россияне готовы пожертвовать в среднем только 9% заработка.

- В части тенденций проведения досуга онлайн-общение с друзьями и родственниками ожидаемо стало превалировать над традиционным форматом общения, а цифровой формат стал полноценной альтернативой для потребления культурного контента.

3. Развилки социальной защиты в условиях неопределенности

- Цифровизация службы занятости и систем социальной поддержки, начатая еще до пандемии и активизированная в условиях

коронакризиса, стала одним из факторов успеха антикризисных мер. В феврале 2021 г. была утверждена Концепция цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 г. Документ устанавливает ключевые направления развития социальной сферы и предполагает повышение адресности и эффективности мер социальной поддержки на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном), автоматизацию и упрощение оказания мер поддержки и проактивный подход при их предоставлении.

- В целом в последнее время наблюдалось движение в сторону укрупнения мер поддержки (здесь можно вспомнить про концепцию пособия по бедности и идею программы электронных сертификатов, совмещенной с внедрением универсального пособия для малоимущих семей с детьми от 3 до 18 лет) при ориентации на традиционно уязвимые категории населения и усиление проверки нуждаемости. Для повышения адресности социальной поддержки населения предлагается использование комплексной оценки нуждаемости, которая включает в себя доходы и сбережения, имущественный ценз и трудовой потенциал. Однако в текущих условиях, как и в период пандемии, мы столкнемся с эффектом «новых» пострадавших граждан, резко попавших в трудную жизненную ситуацию из-за потери занятости или значительной части дохода. Для них должен быть открыт доступ к социальной поддержке, особенно в случае потери дохода от предпринимательской деятельности, самозанятости или неформальной занятости, поскольку ныне действующие критерии оценки нуждаемости, опирающиеся на доходы населения за предыдущие периоды, в их случае будут несправедливым регулятором входа в систему.

- Согласно данным МОТ, в период пандемии в мире лишь 18,6% безработных были охвачены социальной защитой. В России этот показатель выше: в сентябре 2020 г. 59% безработных были охвачены поддержкой, но уже в январе 2022 г. этот индикатор снизился до 21%. Сегодня поддержка безработных — наименее развитая отрасль социальной защиты. При этом пандемия высветила решающую роль программ защиты рабочих мест и выплат по безработице для поддержания экономической активности и уровня жизни населения.

- Процессы на российском рынке труда и, прежде всего, сокращение сегмента полностью официальной стандартной занятости по найму, будут продолжать оказывать влияние на ситуацию в социальном страховании и пенсионной сфере, сокращая объем страховых поступлений и снижая охват пожилых людей страховыми пенсиями. Одной из особенностей российского рынка труда остается стабильно значительный сегмент неформальной занятости: на протяжении последних двадцати лет в среднем около четверти российских занятых были включены в неформальный рынок труда по основной или дополнительной работе. В кризисные периоды неформальная занятость становится одним из факторов поддержания благосостояния населения и адаптации рынка труда, однако сохранение этой ситуации в будущем при продолжающемся повышении требований к назначению страховой пенсии будет выводить все большее число лиц на социальную пенсию по старости.

- Один из возможных векторов восстановления экономики в ближайшие годы связан с цифровизацией рынка труда, а также с формированием и расширением платформенного сегмента экономики. Платформы становятся новым каналом трудоустройства, в том числе и для групп населения, имеющих ограниченные возможности на традиционном рынке труда, и их развитие может рассматриваться как перспективный источник инклюзивного экономического роста. В то же время расширение этого сегмента экономики требует поиска новых решений в сфере трудового регулирования, направленных на защиту основных прав работников, переходящих к работе через платформы, но не создающих экономических барьеров для развития этого направления.

- Согласно прогнозу Института социальной политики НИУ ВШЭ, общая численность граждан с дефицитами самообслуживания возрастет с 4,1 млн человек в 2020 г. до 6,8 млн к 2040 г. В этих условиях создание устойчивой системы долговременного ухода, доступной гражданам с ограничениями в самообслуживании, — необходимое условие для поддержания качества и уровня жизни этой категории населения и членов их расширенных семей, в том числе в условиях нестабильной макроэкономической динамики. Для этого должна быть пройдена развилка по выбору модели финансирования СДУ (бюджетная или страховая, степень опоры на ресурсы населения).

- В ближайшие годы в системе социального страхования позитивная история связана с решением об объединении Пенсионного фонда России и Фонда социального страхования в единый «Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (Социальный фонд России), некоммерческую унитарную организацию. Планируемое объединение фондов направлено на упрощение платежей и транзакционных издержек для работодателей, повышение доступности выплат в рамках социального страхования для населения, а также повышение привлекательности участия в социальном страховании для высококвалифицированных работников с заработной платой на уровне средней или выше за счет роста размера пособий, выплачиваемых в рамках социального страхования (по беременности и родам, по уходу за ребенком, по временной нетрудоспособности).

Материалы доклада предназначены для широкого круга читателей, в том числе они могут быть полезны лицам, принимающим решения в области социальной политики, экспертному сообществу в сфере социальной защиты, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, студентам и журналистам.

1. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИИ: КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ

С 2018 г. главным ориентиром для российской системы социальной защиты стали **национальные цели по обеспечению устойчивого роста доходов населения, включая пенсионное обеспечение, сокращению бедности в 2 раза и решению задач социально-демографического развития страны через стимулирование рождений.**

Мы рассмотрим основные тенденции развития социальной защиты за последние двенадцать лет. Поскольку предметом анализа в данном докладе является социальная защита в широком ее понимании, включая страховые и нестраховые трансферты в денежном и натуральном выражении и социальные услуги, авторы доклада концентрируются на экспертизе трех основных блоков: социальная поддержка (нестраховые трансферты), пенсионное обеспечение и социальное обслуживание пожилых.

1.1. Тенденции в развитии системы социальной поддержки до разворота, призванного обеспечить выполнение национальных целей

Социальная поддержка как нестраховой компонент социальной защиты представляет собой систему трансфертов из бюджетов всех уровней, предоставляемых населению в виде денежных выплат¹ или в натуральной форме в целях преодоления или компенсации последствий реализации различных социальных рисков². К основным из них относятся сокращение доходов по причине безработицы, потери кормильца, материнства, полной или вре-

¹ Мы оставляем за рамками рассмотрения все виды пенсий и стипендий. Ситуация в пенсионной системе будет рассмотрена в разделе 1.3 настоящего доклада.

² Социальный риск — признаваемое обществом предполагаемое или вероятное событие в жизни человека, наступление которого приводит к потере или ограничению его экономической самостоятельности и социального благополучия.

менной утраты трудоспособности из-за наступления старости, инвалидности, болезни, трудового увечья или профессионального заболевания, нехватка собственных средств семьи на содержание иждивенцев, а также социальная изолированность³.

В обозначенном двенадцатилетнем временном интервале мы выделяем два периода: до и после введения мер, которые должны были начать разворот социальной поддержки на выполнение национальных целей, сформулированных в 2018 г. и уточненных в 2020 г. Так совпало, что начало второго периода пересекается с пандемией коронавируса, поэтому в массовом сознании обозначенный разворот воспринимается как период реакции на COVID-19. Такая ассоциация справедлива, потому что именно пандемия мотивировала на ускорение обозначенного разворота.

В начале 2010-х годов система социальной поддержки вносила незначительный вклад в сокращение бедности населения, несмотря на достаточно большой объем аккумулированных в ней финансовых ресурсов. Оценки суммарных расходов на меры социальной поддержки разнятся в зависимости от методики расчета, но все они находятся около значения в 3% ВВП. Это означает, что ресурсные ограничения в этот период не были серьезным барьером для развития программ поддержки бедных. Так, по нашим оценкам⁴, в 2017 г. совокупно из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на меры социальной поддержки было израсходовано более 2,56 трлн руб., или 2,8% ВВП страны: это в 3,7 раза больше, чем суммарный дефицит доходов всех малоимущих домохозяйств в том же году (702,5 млрд руб., или 0,8% ВВП, по данным Росстата). О большом масштабе системы социальной поддержки говорит и высокий показатель охвата населения: по минимальным оценкам на данных РМЭЗ НИУ ВШЭ, в 2015 г. 51% домо-

³ World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice. Geneva: ILO, 2014.

⁴ Рассчитано методом агрегации по данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, федеральных законов об исполнении бюджетов Пенсионного фонда и Фонда социального страхования, данным Росстата о расходах на выплату пособий и социальную помощь и о расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на меры социальной поддержки, предоставляемых по расходным обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

хозяйств получали хотя бы один вид нестраховых государственных социальных трансфертов, а по оценкам на данных ВДН Росстата, охват достигал 65% населения России⁵. Однако при таких масштабах влияние системы федеральных и региональных мер социальной поддержки на уровень бедности было весьма умеренным: без них доля малоимущих в общей численности населения страны была бы на 3,5 процентного пункта выше наблюдаемого⁶. Количество только федеральных мер поддержки, по разным оценкам, в 2016–2017 гг. составляло от 300⁷ до почти 800⁸.

Причины невысокой результативности системы социальной поддержки в части сокращения бедности населения были связаны с низким охватом нуждающихся семей адресными пособиями по бедности и недостаточным вкладом таких пособий в снижение дефицита доходов у тех, кто имел к ним доступ.

Это означает, что накануне пандемии Россия еще не завершила этап построения сбалансированной модели социальной защиты населения, в которой основные социальные риски покрываются за счет страховых программ, а адресная помощь, направленная на преодоление бедности или ее предупреждение, является приоритетом нестраховой социальной поддержки.

Активное движение в сторону создания целостной системы поддержки бедных началось в 2009 г., когда были введены компенсационные доплаты неработающим пенсионерам, повышающие их индивидуальный доход до величины прожиточного минимума. После введения этой меры пенсионеры могли попасть в число бедных только в том случае, если за счет их доходов в семье содержались другие иждивенцы. Далее в 2013 г. было введено по-

⁵ Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность: науч. докл. / под ред. В. Назарова, А. Пошарац. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017.

⁶ Семьи с детьми в России: уровень жизни и политика социальной поддержки / под ред. Л.Н. Овчаровой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.

⁷ Овчарова Л.Н., Горина Е.А. Развитие адресной социальной поддержки для нуждающихся в России: барьеры и возможности // Вопросы экономики. 2017. № 3. С. 5–21.

⁸ Развитие эффективной социальной поддержки населения в России..., 2017.

собе для семей с низкими доходами, проживающих в регионах с неблагоприятной демографической ситуацией, в которых появлялись третьи или последующие дети, а в 2018 г. стартовал процесс создания системы полного охвата семей с детьми пособиями по нуждаемости. Он начался с введения таких пособий для семей с детьми в возрасте до 1,5 лет. Несмотря на обозначенные изменения, система сохраняла ориентацию на поддержку категорий населения, которые не относились к группам нуждающихся. По нашим оценкам, в 2017 г. из всего объема финансовых средств в системе социальной поддержки на реализацию мер, предоставляемых в связи с низким уровнем дохода, направлялось порядка 18%. Средства консолидированных бюджетов регионов в большей степени ориентировались на предоставление социальной поддержки с учетом нуждаемости (в среднем — около 25% соответствующих расходов), чем средства федерального бюджета (около 8%).

Кроме проблем с охватом, **ограниченное влияние социальной поддержки на сокращение бедности объяснялось низким уровнем мер, предоставляемых в связи с низким уровнем дохода**⁹:

- малый размер поддержки и, как результат, слабый вклад в сокращение дефицита доходов малоимущих домохозяйств, отсутствие связи между степенью нуждаемости (дефицитом доходов) и размером выплат;
- невысокая точность оценки уровня доходов при определении права на меры поддержки (ошибки включения), обусловленная широкой распространенностью неформальных доходов и высокими административными издержками других способов оценки нуждаемости.

Несомненно, **главными условиями сокращения бедности населения являются ускоренный экономический рост и повышение реальных заработных плат**. Но главным государственным инструмен-

⁹ *Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А.* Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019; Развитие эффективной социальной поддержки населения в России..., 2017; *Овчарова Л.Н., Горина Е.А.* Указ. соч.; *Колосницына М.Г., Филиппова А.В.* Детские пособия и бедность в России // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 4. С. 118—153; *Popova D.* Distributional impacts of cash allowances for children: a microsimulation analysis for Russia and Europe // Journal of European Social Policy. 2016. Vol. 26. No. 3. P. 248—267.

том сокращения бедности является система социальной защиты. Для осуществления этой роли российской системе социальной поддержки требовались **пересмотр приоритетов, увеличение финансирования социальных трансфертов, адресованных малоимущим гражданам, совершенствование подходов к оценке нуждаемости и определению размера выплат и повышение включенности малоимущих в программы социальной поддержки.** Многие из этих задач стали решаться начиная с 2019 г.

1.2. Тенденции развития системы социальной поддержки в 2019–2021 гг.

Развитие системы социальной поддержки в 2019–2021 гг. на федеральном уровне характеризуют две **главные тенденции: первая — усиление социально-демографической составляющей системы социальной поддержки, вторая — частичное устранение имеющихся в системе проблем для того, чтобы увеличить ее влияние на сокращение бедности.** Важно отметить, что здесь мы рассматриваем только те решения, которые действуют на постоянной основе и не относятся к антикризисным временным мерам поддержки населения, нацеленным на компенсацию потерь граждан, возникших в связи с распространением коронавирусной инфекции в 2020–2021 гг. (раздел 2).

К решениям в рамках социально-демографической повестки, принятым в этот период, относятся:

- очередное продление программы материнского (семейного) капитала (МСК) — до конца 2026 г.;
- расширение круга получателей МСК: с 2020 г. право на него получают семьи уже при рождении (усыновлении) первого ребенка;
- повышение размера МСК с 453 тыс. до 466,6 тыс. руб. (на первого ребенка) или до 616,6 тыс. руб. (на второго или последующего ребенка) и закрепление нормы о его ежегодной индексации по темпам инфляции;
- расширение круга получателей ежемесячных выплат (ЕДВ) на первого и второго ребенка за счет увеличения с 1,5 до 3 лет возраста ребенка, до достижения которого может быть назначена выплата, а также повышение порогового значения дохода семьи с полтора до двух величин прожиточного минимума (ПМ);

- расширение круга получателей ежемесячной выплаты на третьего или последующего ребенка в возрасте до 3 лет за счет увеличения числа субъектов Российской Федерации, получающих из федерального бюджета субсидии на софинансирование этой выплаты, с 60 в 2018 г. до 75–76 в 2020–2021 гг.;

- установление дополнительных мер поддержки семей при рождении детей в регионах Дальнего Востока: единовременной выплаты в двукратном размере региональной величины ПМ при рождении первого ребенка в семье и увеличения на 30% федерального МСК при рождении второго ребенка.

Кроме того, был расширен круг получателей специальных мер поддержки для семей с детьми — ипотечных заемщиков. Так, субсидируемая ставка по ипотеке на строительство (приобретение) жилья на первичном рынке распространена с узкого круга семей, где в 2018–2022 гг. родился второй или третий ребенок, на семьи, в которых в этот период родился ребенок любой очередности, а также на семьи с детьми-инвалидами независимо от времени их рождения. Многодетным семьям предоставлено право воспользоваться единовременной выплатой в размере 450 тыс. руб. для погашения ипотечного кредита. И хотя меры поддержки в части ипотечного кредитования не относятся непосредственно к социальной защите населения, тот факт, что право на их получение определяется рождением детей, указывает на их стимулирующий характер и встраивает в систему мер социально-демографической политики.

В результате нововведений численность получателей сертификатов на МСК удвоилась, в 1,8 раза выросла численность получателей выплаты на первого ребенка, на треть выросли бюджетные расходы на реализацию этих социально-демографических мер (табл. 1.1).

Изменения в системе социальных выплат, нацеленные на усиление ее вклада в сокращение бедности, также затронули в основном меры для семей с детьми. Принятые решения группируются в несколько направлений¹⁰:

¹⁰ Подробнее об этих и других приоритетах будущего развития российской системы социальной защиты см. в разделе 3.

- *введение новых ежемесячных выплат малоимущим семьям*, таких как выплата на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно (с 2020 г.), пособие единственному родителю на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет и пособие женщинам, вставшим на учет в медицинской организации в ранние сроки беременности (с 2021 г.);

- *повышение размеров действующих пособий*: пособия по уходу за первым ребенком до 1,5 лет для неработающих граждан и пособия по временной нетрудоспособности при уходе за ребенком в возрасте до 8 лет;

- *применение нового подхода к определению размера выплат малоимущим семьям*: с 2021 г. размер ежемесячной выплаты на ребенка от 3 до 7 лет включительно дифференцирован в зависимости от дефицита доходов семьи и составляет 50, 75 или 100% величины ПМ для детей. По данным Минтруда России, у 77% детей, которые в 2021 г. получали выплату, ее размер составлял 100% ПМ¹¹. Это означает, что доходы семей, в которых проживают остальные 23% детей — получателей выплаты, преодолели черту бедности за счет выплаты меньшего размера;

- *применение комплексной оценки нуждаемости*: для определения права на новые ежемесячные выплаты малоимущим семьям с 2021 г. впервые на федеральном уровне наряду с критерием среднедушевого дохода используются также критерии имущественной обеспеченности и наличия занятости у трудоспособных членов семьи (так называемый критерий нулевого дохода). До этого подобная практика была лишь в некоторых регионах в отдельных социальных программах. Цель многокритериальной оценки нуждаемости — снизить ошибки включения, обусловленные высокой распространенностью доходов от неформальной занятости. Наши оценки по данным выборочных обследований населения¹² показывают, что от 25 до 32% всех домохозяйств, среднедушевой доход которых не превышает величину ПМ, могут не соответствовать дополнительным критериям.

¹¹ Данные Минтруда России [Электронный ресурс]. URL: <https://mintруд.gov.ru/social/social/1266>.

¹² Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах за 2020 г. (Росстат); Комплексное наблюдение условий жизни населения за 2020 г. (Росстат); Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ за 2020 г.

Таблица 1.1. Численность получателей мер поддержки семей при рождении детей и объем бюджетных расходов на их реализацию

Наименование меры	Численность получателей, тыс. человек		Расходы на реализацию, млрд руб.	
	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.
Сертификат на материнский (семейный) капитал	626,5	1207,5	291,5	318,0
ЕДВ на первого ребенка	541,6	991,9	50,6	115,7
ЕДВ на третьего ребенка в возрасте до 3 лет	542,1	605,4	58,7	73,7
Дополнительные меры поддержки семей при рождении детей на Дальнем Востоке	Н. д.	Н. д.	1,1	1,8
Единовременная выплата на погашение ипотеки многодетным семьям	31,6 ¹⁾	111,2 ²⁾	11,7 ¹⁾	49,2 ²⁾
Субсидируемая ставка по ипотеке семьям при рождении ребенка («Семейная ипотека»)	46,0	78,8	1,4	4,9

¹⁾ По заявкам, одобренным по состоянию на 7 февраля 2020 г.

²⁾ По заявкам, одобренным по состоянию на 31 декабря 2020 г.

Источники: Данные Банка России, ДОМ.РФ, Росстата, Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, федеральных законов об исполнении бюджета ПФР, законов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

Изменения в системе детских пособий способствовали, во-первых, увеличению объемов материальной поддержки от государства и более равномерному ее распределению по мере взросления детей: она больше не сконцентрирована только на семьях с детьми раннего возраста. Во-вторых, были частично закрыты имевшиеся в системе пробелы, такие как, например, резкое уменьшение поддержки по достижении ребенком возраста 1,5 лет при слабой доступности услуг по присмотру и уходу за детьми до 3 лет. В-третьих, охват семей с детьми социальными выплатами существенно вырос (табл. 1.2). В 2020 г. в целом по стране выплатами на третье-

го ребенка до 3 лет было охвачено три четверти соответствующей возрастной группы, на первого ребенка до 3 лет — две трети, на ребенка от 3 до 8 лет — около половины. Низкий охват выплатой на второго ребенка — около 15% — обусловлен необходимостью тратить на это средства МСК, которыми часть семей распоряжается (или планирует распорядиться) на другие цели. Если семья со вторым ребенком с низкими доходами тратит МСК на текущее потребление, то сокращаются возможности его использования на улучшение жилищных условий и на образование детей. Как отмечают аналитики Счетной палаты Российской Федерации, это ставит семьи с двумя детьми в невыгодное положение по сравнению с семьями с одним ребенком, которые с 2020 г. могут получать и ежемесячную выплату на ребенка до 3 лет, и МСК в полном объеме¹³.

Всего федеральные выплаты для семей с низкими доходами в 2020 г. охватили более 6,7 млн детей в возрасте до 8 лет. В 2021 г. контингент детей, которым оказывается поддержка, увеличился еще на 1,5 млн человек¹⁴ за счет детей от 8 до 17 лет, воспитываемых единственным родителем. С учетом применения комплексной оценки нуждаемости, по нашим оценкам, в 2021 г. общая численность детей от 0 до 17 лет, охваченных новой системой федеральных детских пособий, составила около 7 млн человек, что сопоставимо с численностью детей, на которых назначено региональное пособие на ребенка до 16 (18) лет.

Тем не менее в сложившейся системе мер поддержки детей из малоимущих семей осталась как минимум одна проблемная группа — дети школьного возраста из семей с двумя родителями. В настоящее время им предназначено только региональное пособие на ребенка, размеры которого в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации не превышают 5–7% величины ПМ для детей. В случае многодетности семьи школьникам полага-

¹³ Счетная палата Российской Федерации. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию дополнительных мер государственной поддержки семей с детьми в виде материнского (семейного) капитала» [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/1e5/ek0y4dwctlgxkgo08kskrjkonis31q2m.pdf>.

¹⁴ Данные Минтруда России [Электронный ресурс]. URL: <https://mintud.gov.ru/social/social/1266>.

Таблица 1.2. Численность и охват детей основными ежемесячными выплатами, назначаемыми с учетом уровня доходов

Численность детей, на которых назначены социальные выплаты	2019 г.	2020 г.
ЕДВ на первого ребенка до 1,5 лет (2019 г.) и до 3 лет (2020 г.), тыс. человек	541,6	991,9
<i>в % от общей численности детей, рожденных первыми у матери в 2018–2019 гг. (2017–2020 гг.)</i>	<i>45,7</i>	<i>68,0</i>
ЕДВ на второго ребенка до 1,5 лет (2019 г.) и до 3 лет (2020 г.) из средств МСК, тыс. человек	89,5	269,1
<i>в % от общей численности детей, рожденных вторыми у матери в 2018–2019 гг. (2017–2019 гг.)</i>	<i>7,6</i>	<i>14,8</i>
ЕДВ на третьего или последующего ребенка до 3 лет, тыс. человек	755 ¹⁾	842,8
<i>в % от общей численности детей, рожденных третьими и последующими у матерей в 2016–2018 гг. (2017–2019 гг.)</i>	<i>69,6</i>	<i>76,5</i>
Ежемесячная выплата на ребенка от 3 до 7 лет включительно, тыс. человек	—	4657,4
<i>в % от общей численности детей в возрасте от 3 до 8 лет</i>	<i>—</i>	<i>48,9</i>
Ежемесячное пособие единственному родителю на ребенка от 8 до 17 лет, тыс. человек ²⁾	—	—
<i>в % от общей численности детей в возрасте от 8 до 17 лет²⁾</i>	<i>—</i>	<i>—</i>
Пособие на ребенка до 16 (при продолжении обучения — до 18) лет, тыс. человек ³⁾	6997,1	7695,6
<i>в % от общей численности детей в возрасте до 16 лет</i>	<i>23,0</i>	<i>25,3</i>

¹⁾ Оценка на основе данных о численности получателей выплаты — родителей и иных законных представителей (542,1 тыс. человек).

²⁾ Данные за 2021 г.: численность детей, на которых назначены выплаты, составляет 1,5 млн человек (10,3% от общей численности детей в возрасте от 8 до 17 лет).

³⁾ Полностью регулируется и финансируется на региональном уровне. Возможно, в силу особенностей законодательства субъектов Российской Федерации частично включает детей от 3 до 7 лет включительно из малоимущих семей, на которых назначена ежемесячная выплата.

Источники: Данные Росстата и Минтруда России.

ются дополнительные меры поддержки, однако их перечень и размер сильно варьируются по регионам. Устранению этого пробела могло бы способствовать введение единого пособия на ребенка, которое охватит всех нуждающихся детей независимо от состава семей, в которых они проживают. Отметим, что Международная организация труда (МОТ) вообще рекомендует странам вводить универсальные детские пособия без учета уровня доходов семей, видя в них так называемые стержни социальной защиты¹⁵.

Еще одно направление повышения эффективности поддержки малоимущих граждан — обусловленные социальные трансферты, прежде всего государственная социальная помощь (ГСП) на основании социального контракта (СК). Ее развитие предполагает расширение охвата малоимущего населения, существенное повышение размеров предоставляемой помощи, индивидуальный и комплексный подход к реализации мероприятий СК и усиление координации между участниками.

Новая схема реализации ГСП на основании СК, апробированная в 2019–2020 гг. в рамках пилотного проекта Минтруда России в 21 субъекте Российской Федерации и модифицированная по его итогам, предусматривает оказание помощи малоимущим гражданам по четырем направлениям в зависимости от их индивидуальной ситуации: поиск работы, осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности, ведение личного подсобного хозяйства и осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации (ТЖС)¹⁶.

По итогам пилотного проекта в регионах-участниках заметно выросли размер предоставляемой помощи (в 2020 г. по сравнению с 2018 г. размер единовременной выплаты увеличен в среднем в 6 раз), охват малоимущих граждан (в среднем в 3,3 раза) и число заключенных контрактов (в среднем в 2,3 раза)¹⁷. С 2021 г. практи-

¹⁵ World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads — in pursuit of a better future. Geneva: ILO, 2021.

¹⁶ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 3 августа 2021 г. № 536 «Методические рекомендации по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта».

¹⁷ Рассчитано по данным Минтруда России, размещенным в Единой межведомственной информационно-статистической системе [Электронный ре-

ка оказания ГСП на основании СК распространена на все регионы России (кроме Москвы) с софинансированием из федерального бюджета. Однако более детальный анализ показывает, что для реализации этого вида социальной помощи сохраняется ряд рисков, которые снижают его результативность и при этом в основном носят внешний характер, то есть недоступны для управления в рамках системы социальной защиты населения. К ключевым из них относятся:

- риск дефицита территориально доступных вакансий для трудоустройства получателей СК;
- риск низкого уровня заработной платы по предлагаемым вакансиям, который не мотивирует граждан на трудоустройство на долгосрочной основе либо не позволяет их семьям выйти из ситуации бедности;
- риск недостаточно развитой вспомогательной инфраструктуры для ведения предпринимательской деятельности и (или) для сбыта продукции, произведенной в личном подсобном хозяйстве;
- риск недостатка квалифицированных кадровых ресурсов в учреждениях социальной защиты.

Активное развитие мер социальной поддержки, предоставляемых с учетом уровня доходов, привело к скачкообразному росту бюджетного финансирования на эти цели. Общий объем этих расходов в 2020 г. по сравнению с 2019 г. увеличился в 1,7 раза, превысив 1 трлн руб., или 0,95% ВВП. Основной вклад в этот рост внесли расходы на пособия семьям с низкими доходами на детей в возрасте до 8 лет (рис. 1.1). За счет этого в новой структуре расходов на меры социальной поддержки, предоставляемые с учетом уровня доходов, резко вырос вклад федерального бюджета: с 26–27% в 2017–2018 гг. до 50% к 2020 г. В абсолютном выражении эти расходы федерального бюджета за тот же период выросли в 4,2 раза. С учетом введения новых выплат на детей из малоимущих семей в 2021 г. (около 50 млрд руб.) и субсидий на софинансирование ГСП на основании СК (26 млрд руб.) роль федерального бюджета в финансовом обеспечении социальной поддержки малообеспеченных граждан продолжит усиливаться.

сype]. URL: <https://fedstat.ru/indicator/57566>; <https://fedstat.ru/indicator/57567>; <https://fedstat.ru/indicator/57568>.

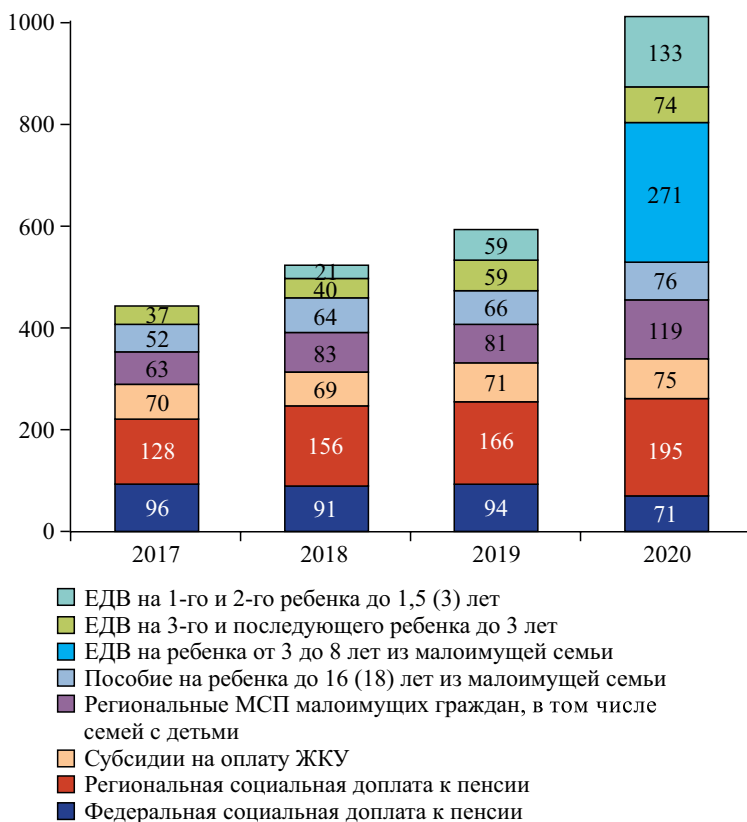


Рис. 1.1. Объем и структура расходов на меры социальной поддержки, предоставляемые с учетом уровня доходов, 2017–2020 гг., млрд руб.

Источник: Расчеты по данным Федерального казначейства, Росстата и законов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

В завершение анализа основных тенденций развития российской системы социальной поддержки в 2019–2021 гг. важно отметить и другие решения, имеющие долгосрочные последствия для ее функционирования.

Во-первых, это **изменения в методике расчета величины прожиточного минимума (ПМ) и черты бедности**. После перехода в 2021 г.

от абсолютной к относительной методике определения величины ПМ¹⁸, исчисляемой теперь как 44,2% от медианного значения среднедушевого дохода, возник ряд методических парадоксов¹⁹, а достижение целевого показателя по сокращению уровня бедности существенно осложнилось. Чтобы обеспечить единство методологического подхода к измерению уровня бедности вплоть до целевого 2030 г., установлен новый показатель — «граница бедности», с которым и будут сравниваться денежные доходы домохозяйств²⁰. Он исходит из прежней абсолютной концепции бедности и представляет собой стоимость потребительской корзины в 4-м квартале 2020 г., ежеквартально (по субъектам Российской Федерации — ежегодно) индексируемой по темпам потребительской инфляции. При этом прогнозные расчеты показывают, что в случае роста реальных денежных доходов величина ПМ будет расти опережающими темпами по сравнению с границей бедности. Тогда в число получателей мер социальной поддержки будет входить все большее число тех граждан, доходы которых находятся выше границы бедности (но ниже величины ПМ), а значит, эффективность мер социальной поддержки с точки зрения сокращения бедности будет уменьшаться.

Во-вторых, **Минтруд и ПФР приступили к активному развитию системы «Социального казначейства»** — «новой цифровой системы проактивного предоставления мер социальной поддержки граждан, обеспечивающей адресный подход к ситуации гражданина»²¹. Это организационное решение нацелено на повышение эффек-

¹⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁹ *Корнейчук Б.В.* Новая методика расчета прожиточного минимума: проблемы теории и практики // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 6. С. 120–139.

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2021 г. № 2049 «Об утверждении Правил определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя “Уровень бедности” в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и о внесении изменений в Федеральный план статистических работ».

²¹ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.

тивности системы социальной поддержки через минимизацию ошибок включения и исключения при предоставлении мер за счет максимального использования сведений о населении, содержащихся в различных государственных информационных системах.

Итак, на современном этапе развития российской системе социальной поддержки свойственны такие тенденции, как дальнейшее расширение материальной поддержки семьи, материнства и детства, увеличение охвата и размеров выплат, а следовательно — объемов финансовых ресурсов, направляемых на снижение бедности, развитие новых подходов к оказанию поддержки малоимущим гражданам и к оценке нуждаемости, в том числе на основе внедрения цифровых технологий. Усиление роли федерального центра в реализации социальной поддержки как в части нормативного регулирования, так и в части финансирования расходных обязательств свидетельствует о централизации в этой сфере.

Подводя итог, отметим, что социально-демографические задачи (в первую очередь стимулирование рождений), в решении которых федеральные и региональные власти отводят значительную роль системе социальной поддержки, и активное развитие адресных мер поддержки малоимущих граждан в целях снижения бедности населения находятся в неоднозначных взаимоотношениях. С одной стороны, эти направления дополняют друг друга: оказывая поддержку семьям с детьми с низким уровнем доходов, государство формирует для них своего рода «страховочную сеть» и таким образом берет на себя часть материальной ответственности за то, что при рождении ребенка у семьи увеличивается риск попадания за черту бедности. С другой стороны, проявляется их конфликтность: тот факт, что «страховочная сеть» срабатывает не заранее, а только при непосредственной реализации риска снижения доходов меньше минимального приемлемого уровня (величины ПМ), а для ее использования семьям с детьми необходимо регулярно подтверждать свой статус малоимущих, не пользуется широкой поддержкой у населения и не вполне отвечает сформировавшемуся запросу россиян к государственной социальной политике²².

²² Салмина А.А. Социальные запросы россиян к государству: факторы формирования и межстрановые сравнения // Мир России. 2012. Т. 21. № 3.

1.3. Развитие пенсионного обеспечения во второй половине 2010-х годов

С 1991 г. Россия относится к числу стран с почти универсальным охватом пожилого населения пенсионным обеспечением: исторически значительным, в силу обязательной занятости в СССР, был охват пенсионным обеспечением, основанным на уплате взносов («страховым»), а в ответ на рыночную трансформацию, сопровождавшуюся ростом добровольной и вынужденной незанятости, а также неформальной занятости был введен институт «социальных пенсий», назначаемых на пять лет позже общеустановленного возраста назначения страховой (трудовой) пенсии по старости. По оценкам МОТ, в 2018 г. 59% населения трудоспособного возраста (в том числе 66,9% мужчин и 52,4% женщин), или 95,4% рабочей силы, были охвачены страховым пенсионным обеспечением по старости²³.

Во многом векторы развития российской пенсионной системы во второй половине 2010-х годов были заданы принятой в 2012 г. Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2524-р)²⁴. Кроме того, в 2019 г. Российская Федерация ратифицировала 102-ю Конвенцию МОТ, устанавливающую минимальные нормы социального обеспечения, включая пенсионное.

В развитие Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации в конце 2013 г. был утвержден ряд

С. 133–164; Аникин В.А., Лежнина Ю.П., Мареева С.В., Слободенюк Е.Д. Запросы россиян на содействие государства: социальное инвестирование или социальная поддержка? // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2019. № 3. С. 345–366.

²³ ILO, World Social Protection Database, based on SSI; ISSA/SSA, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT, ECLAC, IMF, WHO, WB, UNDP, UNICEF, completed with national data sources [Electronic Resource]. URL: <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13> (дата обращения: 05.03.2022).

²⁴ Подробнее анализ изменений в нормативно-правовом регулировании представлен в докладе: Синявская О.В., Якушев Е.Л., Червякова А.А. «Российская пенсионная система в контексте долгосрочных вызовов и национальных целей развития: докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021.

федеральных законов, определивших новые контуры пенсионного обеспечения начиная с 2015 г.: № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» от 28 декабря 2013 г., № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» от 28 декабря 2013 г., № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» от 28 декабря 2013 г. и др. Закон № 400-ФЗ с 2015 г. ввел в действие новую пенсионную формулу, в соответствии с которой страховые взносы конвертировались в так называемые индивидуальные пенсионные коэффициенты (ИПК), а затем — при выходе на пенсию — набранные ИПК конвертировались в пенсионные выплаты. Методология расчета ИПК так и не была утверждена; стоимость одного коэффициента утверждается ежегодно правительством. Также закон № 400-ФЗ предусмотрел постепенное повышение требований к минимальному страховому стажу и минимальной величине индивидуального пенсионного коэффициента для назначения страховой пенсии по старости, что в длительной перспективе призвано было **усилить страховой характер государственной пенсионной системы и ее сбалансированность**. Одновременно это решение стало фактором постепенного сокращения охвата пожилого населения страховой пенсионной системой, выводя из нее людей с неблагоприятной трудовой биографией — неформально занятых или работников с очень низкой (на уровне МРОТ или ниже) зарплатой.

Вместе с тем некоторые важные положения Стратегии, призванные повысить ее долгосрочную финансовую устойчивость и обеспечить рост уровня пенсионного обеспечения, включая последовательное реформирование системы досрочных пенсий, установление единых тарифов страховых взносов в отношении всех работодателей, развитие добровольных индивидуальных и корпоративных пенсионных накоплений, так и не были реализованы. Напротив, **в ответ на кризис 2014–2015 гг. были приняты решения, хотя и позволившие сбалансировать бюджет на коротком горизонте, но в долгосрочном плане противоречащие идеям Стратегии**: например, с 2014 г. введена «заморозка» отчислений в систему обязательных пенсионных накоплений, тогда как жизнеспособных альтернатив по содействию добровольным пенсионным накоплениям принято не было; в результате работники, вступившие на рынок труда с 2014 г., формируют пенсионные права исключительно в государственной страховой пенсионной системе. В длительной перспективе такая ситуация создает риски снижения уровня

жизни будущих поколений пенсионеров, у которых при этом не остается иного источника доходов кроме государственной пенсии, финансируемой на распределительных принципах.

Попытки придумать привлекательную схему добровольных пенсионных накоплений взамен «замороженной» обязательной (индивидуальный пенсионный капитал, гарантированный пенсионный продукт) не оказались успешными. Предложения, разрабатываемые Минфином России и Банком России, не нашли широкой поддержки, даже на стадии обсуждения, среди ключевых акторов, определяющих развитие пенсионной системы. Однако даже если бы эти предложения были приняты, макроэкономические условия и, прежде всего, стагнация доходов с 2015 г., сохранение их высокой дифференциации и значительного сегмента низкооплачиваемых рабочих мест выступали бы барьером для расширения числа индивидуальных участников добровольных пенсионных программ. Во многом это подтверждается статистикой негосударственного пенсионного обеспечения: рост числа участников негосударственных пенсионных фондов (НПФ) был незначительным: с 5,81 млн человек в 2015 г. до 6,19 млн человек в 2019 г., или с 8,0 до 8,7% среднегодовой численности занятых. А численность получателей негосударственных пенсий остается стабильной на протяжении последнего десятилетия: 1,47 млн человек в 2011 г. (3,7% от общей численности пенсионеров, состоящих на учете в ПФР), 1,54 млн человек (3,8%) — в 2012 г., 1,58 млн человек (3,6% пенсионеров) — в 2019 г. И если программа индивидуального пенсионного капитала еще позволяла рассчитывать на расширение охвата пенсионными накоплениями за счет автоматического включения работников в уплату накопительных взносов, то программа гарантированного пенсионного продукта — уже нет.

Другим спорным и не запланированным Стратегией решением стала отмена с 2016 г. индексации пенсий работающим пенсионерам. Как следствие, численность работающих пенсионеров, информация о которых поступает в ПФР, неуклонно сокращается: с 9,883 тыс. человек (22,9% от общего числа пенсионеров) на 1 января 2017 г. до 8,891 тыс. человек (20,7%) на 1 января 2021 г.²⁵

²⁵ Сопоставление с более ранними годами невозможно из-за изменения методологии учета.

Для повышения долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы в условиях старения населения с 2019 г. осуществляется повышение пенсионного возраста, который с 2028 г. составит 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин. Принятие данного решения оказалось неожиданным для большинства населения и было воспринято достаточно болезненно²⁶. Тем не менее со своей задачей — снижать давление старения населения на пенсионную систему, по крайней мере, в процессе повышения возраста — эта реформа справляется: по данным Росстата, численность пенсионеров по старости сократилась с 36,71 млн человек на 1 января 2019 г. до 35,75 млн человек на 1 января 2021 г.

Источником недовольства россиян пенсионной системой и одной из причин низкой заинтересованности в уплате страховых взносов выступает стабильно низкий уровень пенсионного обеспечения. Темпы роста пенсий с поправкой на инфляцию во втором десятилетии XXI в. были ниже, чем в первом, и в среднем близки к нулю. Более того, под влиянием валютно-финансового кризиса в 2015–2016 гг. пенсии сокращались в реальном выражении (рис. 1.2). По отношению к 1991 г. максимум был достигнут в 2014 г., когда средняя пенсия составляла 146,4% от значения 1991 г., тогда как в 2020 г. — 142,8%.

Как следствие, соотношение средней пенсии с прожиточным минимумом пенсионера опустилось со 176,5% в 2012 г. до 150,5% в 2016 г. и выросло лишь до 160,9% в 2020 г., что намного ниже ориентиров, заложенных в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. (рис. 1.3). Более того, по опыту предыдущих кризисов — за исключением кризиса 2008 г., в ходе которого пенсионеры стали приоритетной группой социальной поддержки, — видно, что динамика покупательной спо-

²⁶ Протесты против повышения пенсионного возраста в России (2018) // Википедия — свободная энциклопедия. 2018 [Электронный ресурс]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8B_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2_%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8_\(2018\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8B_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2_%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8_(2018))

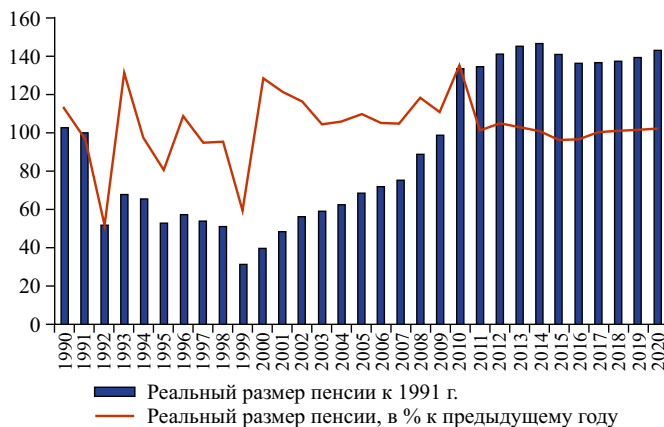


Рис. 1.2. Динамика реального размера назначенной пенсии, в % к предыдущему году и в ценах 1991 г., %

Источник: Рассчитано авторами по данным Росстата.

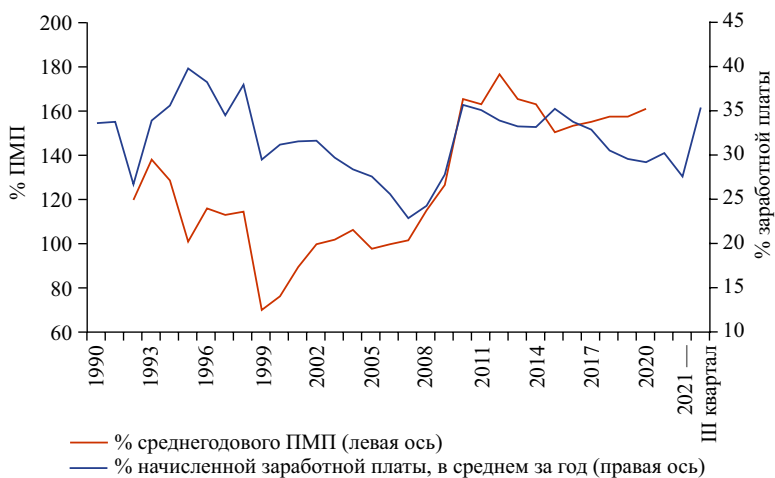


Рис. 1.3. Соотношение средней назначенной пенсии с прожиточным минимумом пенсионера и средней начисленной заработной платой, в среднем за год, 1990–2021 гг., %

Источник: Данные Росстата.

собности пенсий очень чувствительна к экономическим флуктуациям. Также стоит отметить, что в оба последних кризиса — 2014–2015 гг. и 2020–2021 гг. — задача поддержания уровня жизни пенсионеров обеспечивалась за счет инструмента единовременных выплат в размере 5 и 10 тыс. руб. соответственно.

Соотношение средней пенсии со средней начисленной заработной платой в экономике, отражающее относительную динамику главных источников доходов населения трудоспособного и пенсионного возрастов, также неуклонно снижалось всю вторую половину 2010-х годов.

Во многом **неспособность пенсионной системы обеспечить заметный рост уровня пенсионного обеспечения является производной от ситуации на рынке труда — сокращения рабочих мест на крупных и средних предприятиях, традиционно выступающих основными плательщиками пенсионных взносов (рис. 1.4), расширения сегмента нестандартной занятости, высокой доли неформальной занятости (раздел 3.5, рис. 3.5), значительного числа низкооплачиваемых рабочих мест.** Все эти структурные особенности российского рынка труда приводят к низкому объему поступлений страховых взносов и невозможности для части занятых сформировать достаточный объем пенсионных прав, позволяющий получать пенсию на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера (ПМП). Именно **пенсионная система выступает, как показывают исследования, главным инструментом перераспределения доходов и снижения неравенства**²⁷.

Таким образом, несмотря на то, что совершенствование законодательного регулирования российской пенсионной системы во второй половине 2010-х годов не было последовательным в реализации задачи по повышению ее эффективности и устойчивости, возможности принципиально решить проблему долгосрочной финансовой устойчивости, обеспечив при этом достойный уровень пенсионного обеспечения, существенно ограничены внешними условиями, в которых существует пенсионное обеспечение: старением населения, макроэкономической нестабильностью, особенностями рынка труда и низкими доходами населения.

²⁷ *Popova D., Matytsin M., Sinnott E.* Distributional impact of taxes and social transfers in Russia over the downturn // *Journal of European Social Policy*. 2018. Vol. 28. No. 5. P. 535–548.

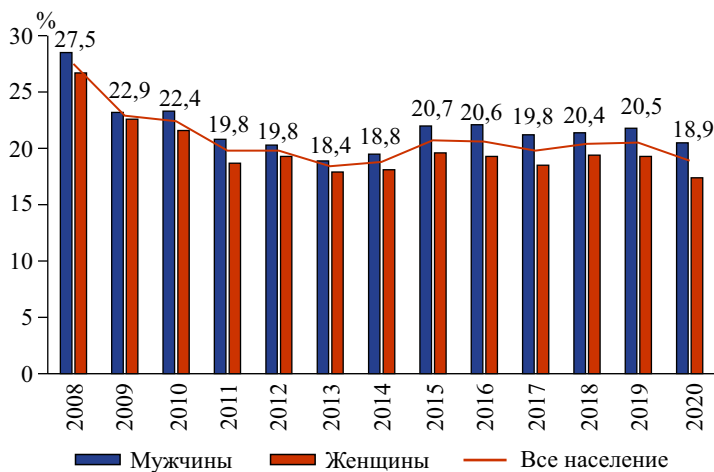


Рис. 1.4. Доля занятых на крупных и средних предприятиях в общей численности занятых, %

Источник: Расчеты на данных Росстата.

1.4. Социальная политика в интересах граждан старшего поколения, реформа социального обслуживания и создание системы долговременного ухода

Вторая половина 2010-х годов, до начала пандемии, прошла под знаком заметного роста государственного интереса к формированию комплексной социальной политики в интересах граждан старшего поколения и идеям активного долголетия, что стало возможным благодаря устойчивому росту доходов населения, в том числе старшего возраста на протяжении первых пятнадцати лет XXI в.; как следствие, задачи поддержания уровня жизни сменились задачами повышения качества жизни и благополучия. В 2016 г. была принята Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения²⁸ в Российской Федерации до 2025 г. Приоритеты Стратегии реали-

²⁸ Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. N 164-р.

зуются в два этапа²⁹, для каждого из которых правительством утвержден план мероприятий. В 2018 г. Стратегия и планы были дополнены федеральным проектом «Старшее поколение»³⁰. Данные документы закрепили следующие направления по повышению качества жизни граждан старшего поколения в России.

Охрана здоровья граждан старшего возраста. С 2017 г. в регионах осуществляется формирование системы гериатрической помощи с разработкой стандартов ведения основных возраст-ассоциированных заболеваний и профессиональной подготовкой медицинских работников, способных оказывать квалифицированную помощь пожилому населению. С 2021 г. реализуется комплекс мероприятий, направленных на профилактику падений и переломов. Внедряются меры по своевременному выявлению и ведению хронических неинфекционных заболеваний у пожилого населения: повышению доступности медицинских осмотров для сельского населения старшего возраста (организуется доставка жителей отдаленных сельских территорий в медицинские организации для прохождения профилактического осмотра) и увеличению охвата пожилого населения с хроническими заболеваниями диспансерным наблюдением.

Развитие социального обслуживания и создание системы долгосрочного ухода. Совершенствование социального обслуживания должны обеспечить обновление материально-технической базы учреждений социального обслуживания (прежде всего стационаров), строительство новых объектов, внедрение независимой оценки качества оказываемых услуг, а также тренд на деинституционализацию: развитие в регионах института приемных семей для пожилых людей, поддержка родственного ухода.

²⁹ План мероприятий на 2016–2020 гг. по реализации первого этапа Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. N 2539-р.

План мероприятий на 2021–2025 гг. по реализации второго этапа Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2021 г. N 1692-р.

³⁰ Федеральный проект «Старшее поколение» [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/demography/3>.

В 2018 г. в России запущен пилотный проект по созданию системы долговременного ухода (СДУ), в котором к началу 2022 г. принимали участие уже 34 субъекта Российской Федерации³¹. СДУ является надстройкой к существовавшей ранее системе социального обслуживания и обеспечивает более полное удовлетворение потребностей лиц с дефицитом самообслуживания и их родственников. В отличие от прежней системы социального обслуживания, СДУ: (1) производит активное выявление нуждающихся в уходе в противоположность заявительному принципу предоставления услуг; (2) формирует индивидуальный пакет услуг для получателя в соответствии со степенью утраты им автономии в отличие от стандартного набора услуг для всех получателей; (3) призвана обеспечить заявителя социально-медицинскими, социально-психологическими и иными необходимыми услугами в противоположность предоставлению преимущественно социально-бытовых услуг; (4) предполагает скоординированную работу органов управления социальным обслуживанием, здравоохранением, образованием, органами охраны правопорядка и других при выявлении и оказании помощи заявителям — в отличие от оказания услуг исключительно работниками системы социального обслуживания; (5) направлена на оказание методической поддержки родственникам, осуществляющим уход в противовес концентрации лишь на одиноко проживающих гражданах.

Важной характеристикой политики активного долголетия, многие элементы которой заложены в стратегические документы в интересах граждан старшего поколения, выступает многоакторность ее реализации, развитие государственно-частного партнерства. Так, Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. предполагает использование ресурсов коммерческого и некоммерческих секторов в организации социального обслуживания. На период с 2021 по 2025 г. планом по реализации второго этапа Стратегии предусмотрена поддержка частных инвесторов, реализующих проекты по строительству в сфере социального обслуживания, а также социально ориентированных

³¹ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 ноября 2021 г. № 835 «О реализации в отдельных субъектах Российской Федерации в 2022 году пилотного проекта по созданию...».

некоммерческих организаций (СОНКО), оказывающих услуги по уходу за пожилыми гражданами.

Содействие занятости и повышение уровня материального благосостояния лиц старшего возраста. С 2017 г. проводятся мероприятия по развитию системы непрерывного образования и профессиональной подготовки и переподготовки лиц старшего возраста. Ведется информационно-разъяснительная работа с работодателями о возможностях трудоустройства граждан старшего поколения, а также мониторинг случаев дискриминации по возрасту на рынке труда.

Актуальность этого направления возросла в связи с начавшимся с 2019 г. повышением пенсионного возраста. В декабре 2018 г. был утвержден паспорт федерального проекта «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения “Старшее поколение”», включающий раздел по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию лиц предпенсионного возраста. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 3025-р была утверждена Специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 г., включавшая в себя план мероприятий по организации этого процесса. В 2020 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2020 г. № 742-р была принята новая Специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц в возрасте пятидесяти лет и старше, а также лиц предпенсионного возраста на период до 2024 г.

Обеспечение безопасности лиц старшего поколения. Мероприятия по снижению рисков противоправных действий в отношении пожилых включают в себя профилактику мошенничества за счет повышения уровня финансовой грамотности, а также противодействие насилию.

Вовлечение пожилого населения в практики здорового образа жизни и активного досуга. В целях повышения качества жизни, а также продления активного периода в жизни пожилого человека и профилактики возраст-ассоциированных заболеваний создаются спортивные секции, досуговые клубы и творческие мастерские

для пожилых людей, развивается доступный туризм, организуются массовые мероприятия и соревнования для пожилых людей.

Укрепление межпоколенных связей. На борьбу с дискриминацией лиц старшего возраста и снижение дистанции между представителями разных поколений направлены образовательные мероприятия (в первую очередь по повышению уровня компьютерной грамотности), досуговые мероприятия с участием представителей разных поколений, меры по увеличению общественной активности и развитию волонтерской работы. Последние охватывают как представителей старшего поколения (так называемое серебряное волонтерство, помощь пожилых людей сверстникам и более молодым группам населения), так и молодежь, которой предписывается поддерживать пожилое население.

Развитие рынков товаров и услуг для обеспечения специфических нужд граждан старшего поколения. С опорой на опыт экономически развитых стран, где демографическое старение формирует дополнительный импульс для развития экономики, в Стратегию было включено направление по развитию производства товаров и услуг, а также форм торговли, отвечающих потребностям пожилого населения. Стратегия предполагает совершенствование транспортных услуг с целью их большего соответствия потребностям маломобильных граждан, поддержку форм торговли, обеспечивающих шаговую доступность товаров, стимулирование разработки и производства функционального питания и ассистивов для пожилых людей.

Регионы, являющиеся конечными субъектами политики в отношении граждан старшего поколения, на основе перечисленных выше приоритетов формируют планы повышения качества жизни пожилого населения. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проведенный Центром комплексных исследований социальной политики (ЦКИСП) Института социальной политики НИУ ВШЭ в 2019–2022 гг., показал, что **политика по повышению качества жизни пожилого населения в регионах в основном состоит в выборочном тиражировании инициатив, рекомендуемых федеральным центром.** Среди оригинальных инициатив, которые не были включены в федеральные директивные документы, можно назвать пилотный проект по привлечению частных медицинских организаций в систему ОМС для оказания

медицинской помощи пожилым людям (реализуется в Нижегородской и Новгородской областях, Алтайском и Приморском краях) и меры по вовлечению в предпринимательскую деятельность представителей старшего поколения (в Тульской и Ульяновской областях).

Регионы редко включают в состав своих программ по активному долголетию все перечисленные направления поддержки пожилого населения. Среди субъектов, принявших обширные программы с большим числом направлений, оказываются регионы с высокими темпами экономического развития. На первом этапе реализации Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения (к сентябрю 2019 г.) в среднем каждый субъект реализовывал три-четыре направления. Как правило, это были наиболее приоритетные для всех регионов социальное обслуживание и охрана здоровья, дополненные мерами по организации спорта, досуга и образования. В начале пандемии деятельность субъектов Российской Федерации по реализации программ активного долголетия еще продолжалась, но фокусы закономерно сместились в сторону поддержки здоровья. К сентябрю 2020 г. среднее число реализуемых направлений достигло почти пяти. В этот период субъекты активно реализовывали меры по повышению доступности первичной медицинской помощи из федерального проекта «Старшее поколение», а также начали включаться в разработку мер по обеспечению безопасности пожилых людей (в основном за счет организации курсов финансовой грамотности) и поддержку рынков товаров и услуг для пожилых людей. Необходимо отметить, что **в качестве объекта поддержки власти выбрали поставщиков не инновационных, а достаточно традиционных услуг (долговременного ухода, услуг общественного транспорта), уличной торговли**, что могло стать результатом ограниченного платежеспособного спроса со стороны пожилого населения на технологичные товары и, как следствие, низкой привлекательности данных рынков для предпринимателей даже в регионах — лидерах по уровню экономического развития.

Картина инициатив по повышению качества жизни пожилого населения была бы неполной без упоминания **проектов некоммерческих организаций** в данной сфере. Контент-анализ интернет-сайтов НКО, оказывающих помощь пожилому населению, проведенный ЦКИСП Института социальной политики НИУ ВШЭ в 2019 г., позволил вывить целый ряд оригинальных проектов по

укреплению межпоколенных связей. Это проекты, направленные на передачу уникальных знаний и опыта старшего поколения поколениям детей и внуков: касающихся воспитания детей и семейных ценностей, ведения домашнего хозяйства, навыков жизни в неоднородном обществе и толерантности, исторических знаний и патриотизма, родного языка и национальной культуры, забытых форм досуга.

2. ОПЫТ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА: УРОКИ ПАНДЕМИИ

2.1. Меры социальной поддержки населения в период пандемии COVID-19: новые вызовы и ответы

2.1.1. Риски для благополучия и качества жизни населения на разных этапах пандемии

По итогам двух лет жизни в условиях пандемии отчетливо выделяются этапы прохождения коронакризиса в России, различающиеся в числе прочего разнообразием и остротой социальных рисков. Изменения в стратегии противодействия распространению коронавируса и преодоления кризиса, адаптация к новым социально-экономическим условиям в течение 2020–2021 гг. трансформировали как структуру вызовов для российской политики социальной поддержки, так и ответных мер с ее стороны.

Самая острая фаза на фоне первой волны пандемии пришлась на 2-й квартал 2020 г. В России, как и в большинстве стран со средним и высоким уровнем экономического развития, **приостановка или сокращение экономической деятельности во многих отраслях и ограничения на передвижение населения, введенные в этот период для сдерживания распространения коронавируса, породили большой спектр негативных последствий для уровня и качества жизни населения.** Ограничительные меры неизбежно обернулись для трудоспособной части населения рисками снижения доходов от занятости и предпринимательской деятельности (из-за потери работы или бизнеса, задержек и уменьшения заработной платы, сокращения отработанного времени в результате простоя, неоплачиваемых отпусков и проч.)³². Эти риски преимущественно локализовались в наиболее пострадавших от кризиса отраслях, секторах экономики, профессиональных группах и территориях³³. Сложности с ор-

³² Тихонова Н.Е. Последствия кризиса 2020–2021 гг. для различных профессиональных групп российского общества // Социологический журнал. 2021. Т. 27. № 2. С. 46–67.

³³ Капелюшников Р.И. Анатомия коронакризиса через призму рынка труда: препринт WP3/2021/09. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021.

ганизацией дистанционного обучения школьников и студентов и вынужденные дополнительные расходы семей на его материально-техническое обеспечение повлекли риски снижения доступности общего образования, особенно для обучающихся, проживающих за пределами крупных городов, и из малообеспеченных семей³⁴. В условиях вынужденных ограничений и самоизоляции отмечался рост психологического неблагополучия³⁵, ухудшился доступ к услугам по уходу за детьми, обострились риски дефицита социальных и медицинских сервисов для людей с инвалидностью и пожилых лиц, нуждающихся в уходе³⁶. Влияние пандемии на старшее поколение также проявилось в более высоких рисках смертности, особой уязвимости тех, кто проживает в стационарных учреждениях социального обслуживания, повышенных рисках жестокого обращения, негативных последствиях изоляции для психического здоровья³⁷. Кроме того, целый комплекс рисков для жизни и благополучия в условиях пандемии сложился у работников сфер здравоохранения и социального обслуживания, деятельность которых напрямую связана с оказанием помощи населению.

К началу второй волны пандемии осенью 2020 г. большая часть перечисленных рисков сохранилась. И хотя российская стратегия преодоления кризиса изменилась: длительные локдауны не вводились, экономическая активность не ограничивалась (при этом не расширился и спектр мер государственной поддержки бизнеса и населения), **быстрой нормализации экономической ситуации в стра-**

³⁴ Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2020.

³⁵ См. обзор исследований: *Евдокименко А.С., Стрижова Е.А., Караськова А.В., Михновец Д.А.* Психологические последствия первой и второй волн пандемии // «Черный лебедь» в белой маске: аналит. докл. НИУ ВШЭ к годовщине пандемии COVID-19 / под ред. С.М. Плаксина, А.Б. Жулина, С.А. Фаризовой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. С. 149–176.

³⁶ *Ярская-Смирнова В.Н., Сорокина Н.В.* «Я хочу те времена, когда не было пандемии»: темпоральность кризиса COVID-19 в жизни людей с инвалидностью // Журнал исследований социальной политики. 2021. Т. 19. № 4. С. 651–668.

³⁷ United Nations. The Impact of COVID-19 on Older Persons. Policy Brief, May 2020 [Electronic Resource]. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-The-Impact-of-COVID-19-on-Older-Persons.pdf>.

не и восстановления показателей доходов и занятости населения не произошло. Уровень безработицы по методологии МОТ до конца 2020 г. сохранялся выше 6%, а реальные располагаемые денежные доходы населения снижались на протяжении целого года, со 2-го квартала 2020 г. по 1-й квартал 2021 г. включительно (рис. 2.1). По субъективным оценкам из разных опросов населения, от 35³⁸ до почти 50%³⁹ респондентов испытали ухудшение материального положения своих семей в 2020 г. Отметим, что последствия коронакризиса усугубили сложившееся в последние годы экономическое положение, при котором положительная динамика благосостояния российских семей не была устойчивой⁴⁰.

В течение последующих волн пандемии (весна — лето 2021 г. и далее) российское общество в социальном и экономическом плане в целом адаптировалось к этому контексту, ставшему «новой нормальностью». Локдауны с приостановкой экономической деятельности в этот период вводились редко, на короткий срок и в отдельных субъектах Российской Федерации⁴¹, их негативное воздействие на рынок труда было минимизировано. По данным Росстата, **показатели безработицы в среднем по стране вернулись на минимальные уровни 2019 г., а доходы населения со 2-го квартала 2021 г. показали восстановительный рост, отчасти обусловленный масштабными единовременными выплатами семьям с детьми и пенсионерам** (см. далее). В то же время позитивная динамика среднего уровня реальных денежных доходов и заработных плат работников органи-

³⁸ Красильникова М.Д., Пишняк А.И., Горина Е.А., Корчагина И.И. Перемены в уровне жизни российских семей в связи с пандемией COVID-19 // «Черный лебедь» в белой маске... С. 19–38.

³⁹ Гришина Е.Е. Эпидемиологический кризис 2020 года: материальное положение населения и меры поддержки // Народонаселение. 2021. Т. 24. № 1. С. 15–23.

⁴⁰ Мониторинг социально-экономического положения и социального самочувствия населения: итоги 2020 года. Апрель 2021 / под ред. Л.Н. Овчаровой. М.: НИУ ВШЭ, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://isp.hse.ru/monitoring>.

⁴¹ Единственным общероссийским периодом нерабочих дней в 2021 г. стала неделя с 30 октября по 7 ноября. В некоторых регионах этот срок был продлен на 1–2 недели.

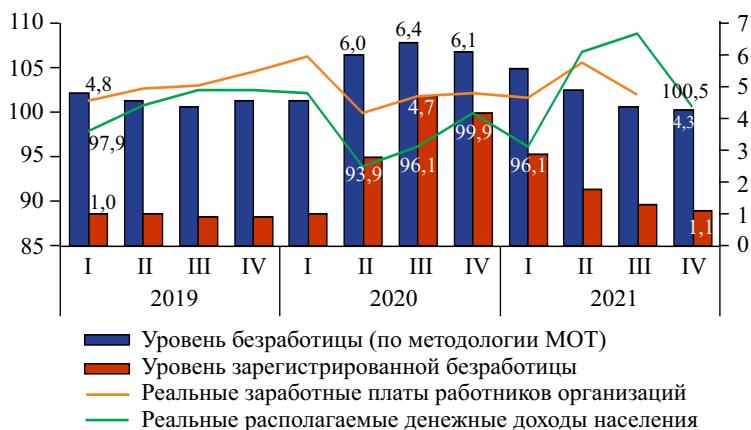


Рис. 2.1. Квартальная динамика реальных располагаемых денежных доходов населения и заработных плат работников организаций (левая ось, в % к аналогичному периоду предыдущего года), уровня общей (по методологии МОТ) и зарегистрированной безработицы (правая ось, %) в 2020–2021 гг.

Источник: Данные Росстата (доклад «Социально-экономическое положение России» за январь — декабрь 2020 г. и январь — декабрь 2021 г.).

заций скрывает снижение доходов занятых в некорпоративном, в том числе неформальном, сегменте экономики⁴².

Таким образом, к концу второго года пандемии в структуре порожденных ею вызовов для системы социальной защиты риски резкого и массового ухудшения материального положения и эскалации бедности населения утратили свое первоочередное значение. Однако прежнюю остроту на этом этапе сохранили проблемы работников помогающих профессий и таких уязвимых групп, как пожилые и инвалиды в стационарных учреждениях, отчасти остались и риски, обусловленные эпизодическим переводом школьников и студентов на дистанционное обучение. Кроме того, исследования

⁴² Мониторинг социально-экономического положения и социально-го самочувствия населения: три квартала 2021 года. Ноябрь 2021 / под ред. Л.Н. Овчаровой. М.: НИУ ВШЭ, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://isp.hse.ru/monitoring>.

показывают, что **социально-экономические последствия пандемии провоцируют дальнейшее усиление различных видов неравенства (доходного, цифрового, образовательного и проч.)**⁴³, и это формирует долгосрочный вызов для системы социальной защиты населения.

2.1.2. Федеральные антикризисные меры поддержки населения

В российской модели политики в ответ на вызовы пандемии **федеральный центр взял на себя ключевую роль в материальной поддержке населения, чтобы смягчить негативные последствия от введенных ограничений**. Здесь мы рассматриваем именно те ограниченные по времени действия меры поддержки, которые были приняты для решения проблем, возникших в ходе и вследствие пандемии COVID-19, так называемые COVID-специфичные меры. Постоянные меры (как ранее действовавшие, но изменившие условия предоставления, так и новые) в большей степени вписываются в общую логику развития системы социальной поддержки и рассмотрены в предыдущем разделе.

По форме реализации временные антикризисные меры поддержки населения, принятые на начальном этапе пандемии COVID-19 в России, можно разделить на следующие крупные группы:

- организационные (упрощение порядка оформления или продления пособий, пенсий и т.д., расширение доступа к государственным услугам в дистанционном формате);
- прямые монетарные (денежные выплаты и компенсации);
- не прямые монетарные (снижение налоговой, кредитной и иной платежной нагрузки граждан);
- натуральная помощь и услуги (продуктовые наборы, психологическая поддержка, социальные услуги и проч.).

Основными целевыми группами антикризисной социальной поддержки на федеральном уровне стали дети (семьи с детьми), зарегистрированные безработные и отдельные профессиональные категории (работники медицинских учреждений, оказывавшие помощь заболев-

⁴³ Материалы Третьей российско-французской конференции по социальным проблемам «Социально-экономическое неравенство и бедность в современном мире: измерения, динамика, перспективы в эпоху неопределенности». 21 октября 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: https://isp.hse.ru/international_conference12.

шим COVID-19, сотрудники стационарных учреждений социального обслуживания). Единичные меры были приняты для поддержки самозанятых, индивидуальных предпринимателей (ИП) и волонтеров (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Характеристики временных монетарных мер поддержки по основным категориям населения

Наименование меры	Категория получателей	Размер выплаты	Объем финансирования, млн руб.	
			2020 г.	2021 г.
Все граждане, независимо от категории				
Доплата до уровня МРОТ для выплаты минимального пособия по временной нетрудоспособности	Все лица, подлежащие обязательному социальному страхованию	До 12 130 руб.	3425	—
Туристический кэшбек (частичная компенсация затрат на оплату туристских услуг)	Все граждане	20% от стоимости поездки, не более 15 (20) тыс. руб.	1200	6369
Безработные				
Увеличение размера минимального пособия по безработице	Зарегистрированные безработные	С 1500 до 4500 руб. ¹⁾ в месяц	124 460	—
Увеличение максимального размера пособия по безработице	Зарегистрированные безработные	С 8000 до 12 130 руб. ¹⁾ в месяц		
Увеличение пособия по безработице для ИП, прекративших свою деятельность	ИП, прекратившие свою деятельность после 1 марта 2020 г., зарегистрированные как безработные	12 130 руб. ¹⁾ в месяц		

Продолжение табл. 2.1

Наименование меры	Категория получателей	Размер выплаты	Объем финансирования, млн руб.	
			2020 г.	2021 г.
Выплата пособия по безработице в максимальном размере независимо от стажа и зарплаты на последнем месте работы	Лица, потерявшие работу после 1 марта 2020 г., зарегистрированные как безработные	12 130 руб. ¹⁾ в месяц		
Самозанятые				
Единовременная субсидия самозанятым и ИП	Физические лица, в том числе ИП, применявшие в 2019 г. специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»	Сумма налога, уплаченного в 2019 г.	1463	—
Дополнительный налоговый капитал для уплаты налога на профессиональный доход	Все самозанятые граждане, зарегистрированные до конца 2020 г.	1 МРОТ	Н. д.	—
Работники, деятельность которых связана с оказанием помощи населению				
Доплаты стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку, оплата отпусков и выплата компенсации за неиспользованные отпуска	Медицинские и иные работники в сфере здравоохранения	Дифференцированно в зависимости от категории сотрудника и других условий	221 433	225 625
	Сотрудники стационарных организаций социального обслуживания		18 750	9911
Единовременные страховые выплаты	Медицинские и иные работники в сфере	От 68 811 до 2 752 452 руб.	13 858	15 258

Продолжение табл. 2.1

Наименование меры	Категория получателей	Размер выплаты	Объем финансирования, млн руб.	
			2020 г.	2021 г.
	здравоохранения	в зависимости от страхового случая		
Специальная социальная выплата	Студенты среднего и высшего профессионального медицинского образования в период практики в условиях COVID-19	7000 и 10 000 руб. в месяц	929	—
Семьи с детьми				
Ежемесячная выплата на ребенка в возрасте до 3 лет	Все семьи с детьми	5000 руб. в месяц	70 400	—
Единовременная выплата на ребенка в возрасте от 3 до 16 лет	Все семьи с детьми	10 000 руб.	235 200	—
Единовременная выплата на ребенка в возрасте до 16 лет	Все семьи с детьми	10 000 руб.	276 000	—
Единовременная выплата на ребенка в возрасте до 8 лет	Все семьи с детьми	5000 руб.	68 000	—
Ежемесячная доплата на ребенка в возрасте до 18 лет	Один из родителей, зарегистрированный как безработный	3000 руб. в месяц	29 933	—
Единовременная выплата на ребенка в возрасте от 6 до 18 лет к началу учебного года	Все семьи с детьми	10000 руб.	—	209 614

Окончание табл. 2.1

Наименование меры	Категория получателей	Размер выплаты	Объем финансирования, млн руб.	
			2020 г.	2021 г.
Частичная компенсация затрат на оплату туристских услуг в организациях отдыха детей и их оздоровления, и возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги	Все семьи с детьми	50% стоимости, не более 20 000 руб.	—	4572
Пожилые и люди с инвалидностью				
Ежемесячная выплата на инвалидов, престарелых граждан, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Граждане, принявшие лиц указанных категорий на сопровождение или временное проживание (под временную опеку)	12 130 руб. в месяц	116	—
Единовременная выплата к началу учебного года	Инвалиды и лица с ОВЗ в возрасте от 18 до 23 лет, обучающиеся по основным общеобразовательным программам	10 000 руб.	—	Учтено в сумме выплат на детей от 6 до 18 лет к началу учебного года
Единовременная денежная выплата гражданам, получающим пенсию	Лица, получающие пенсию по любому основанию	10 000 руб.	—	452 892
ВСЕГО			1 065 168	924 241

¹⁾ В отдельных местностях размер рассчитывается с учетом районного коэффициента.

Источник: Составлено на основе нормативных правовых актов Российской Федерации, данных Росстата (Социальное положение и уровень жизни населения — 2021. Статистический сборник), данных Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета Российской Федерации за 2020 и 2021 гг.

Универсальные меры поддержки граждан, не относящихся к какой-либо конкретной категории, были немногочисленны и почти все прекратили свое действие к концу 2020 г. (рис. 2.2). Только программа туристического кэшбека (частичная компенсация затрат на оплату туристических услуг), нацеленная на стимулирование доступных внутренних туристских поездок, возобновляла свое действие в 2021 г.

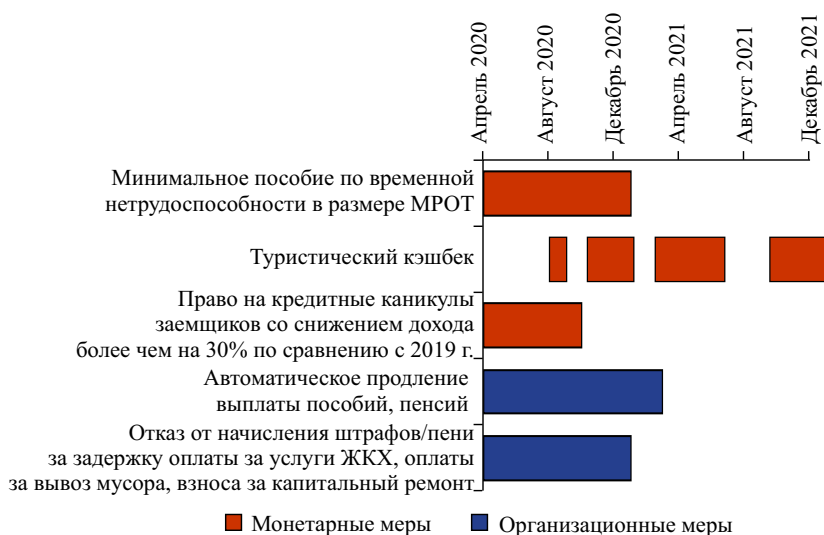


Рис. 2.2. Временные рамки реализации специальных мер поддержки граждан независимо от категории в 2020–2021 гг.

Источник: Данные нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Федеральный пакет мер, адресованных гражданам, непосредственно пострадавшим от приостановки экономической деятельности, был разнообразнее и включал увеличение размеров пособия по безработице, продление сроков его выплаты, возможность получить иные меры социальной поддержки без учета доходов безработного в совокупном доходе семьи и проч. Однако монетарные меры действовали всего от 3 до 6 месяцев, только размер максимального пособия был повышен до конца 2020 г. (рис. 2.3). Самоза-

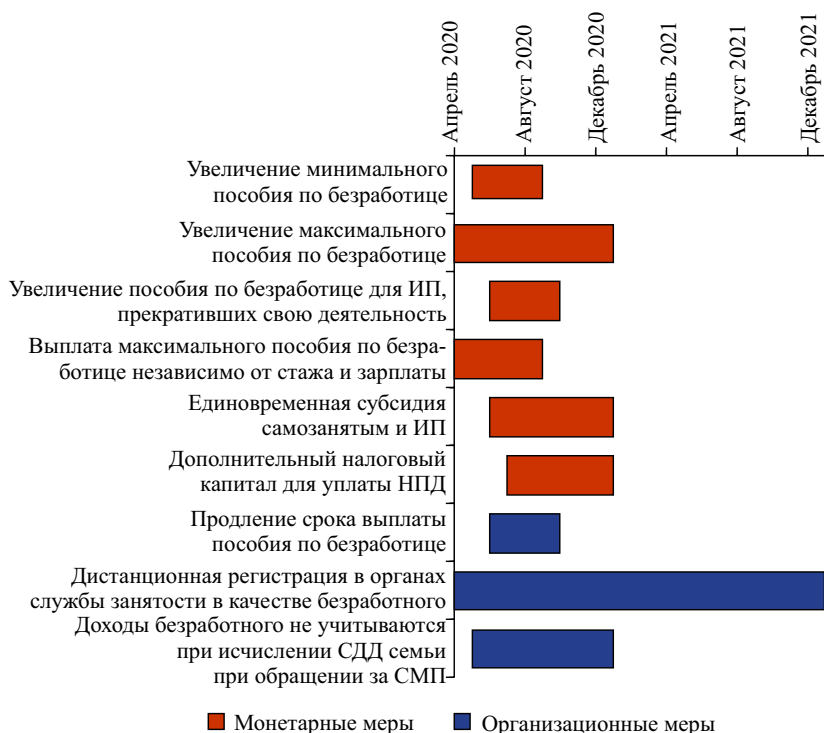


Рис. 2.3. Временные рамки реализации специальных мер поддержки безработных и самозанятых граждан в 2020–2021 гг.

Источник: Данные нормативно-правовых актов Российской Федерации.

нятые граждане и индивидуальные предприниматели — это около 564 тыс. плательщиков налога на профессиональный доход (НПД) за 2019 г.⁴⁴ — могли воспользоваться поддержкой однократно.

Социальной группой, получившей наибольшую финансовую поддержку от государства, стали дети и семьи с детьми (рис. 2.4). По

⁴⁴ Федеральная налоговая служба. Сведения о количестве самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» по состоянию на 31 марта 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html>.

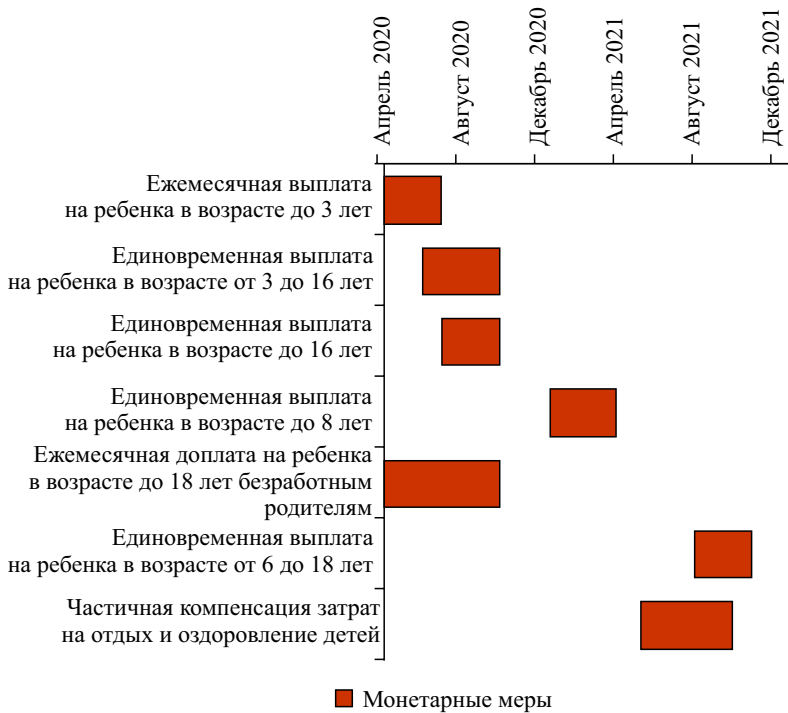


Рис. 2.4. Временные рамки реализации специальных мер поддержки семей с детьми в 2020–2021 гг.

Источник: Данные нормативно-правовых актов Российской Федерации.

мере того как разворачивался кризис, перечень выплат на детей расширился, а первоначальные условия их предоставления корректировались, чтобы обеспечить более широкий охват и усилить влияние помощи на уровень жизни семей. Так, доплата на несовершеннолетних детей безработным родителям первоначально была установлена только до конца июня 2020 г. и только безработным, зарегистрированным с 1 марта 2020 г., затем — независимо от срока регистрации родителя в качестве безработного и уже до конца августа, после чего ее действие было продлено еще на месяц. Ежемесячная выплата на детей до 3 лет также сперва предназначалась только семьям, имеющим (когда-либо имевшим) право на МСК.

Но поскольку этим были необоснованно лишены поддержки дети, родившиеся первенцами в семьях в 2017–2019 гг., право на ее получение было расширено на всех детей, не достигших возраста 3 лет.

Всего в течение 2020 г. были реализованы четыре выплаты на детей разных возрастных категорий, еще две монетарных меры — единовременная выплата на школьников к началу учебного года и частичная компенсация затрат на отдых и оздоровление детей — в 2021 г. Важно отметить, что для получения временных выплат семьям не требовалось документально подтверждать нуждаемость, что позволило обеспечить их максимальный, почти 100%-й, охват и быстро довести средства до бенефициаров, хотя и потребовало больших дополнительных бюджетных расходов.

Временные денежные выплаты на детей и поддержка безработных отчасти смягчили негативное влияние кризиса на материальное положение российских семей. Предварительные итоги ВДН-2021⁴⁵ показывают, что вклад пособий, назначенных в связи с распространением коронавирусной инфекции, в денежные доходы населения составил 1,2%, а для семей с детьми до 18 лет — 3%. Этот вклад рос пропорционально числу детей в семье, и в многодетных семьях превышал 6%.

По нашим оценкам эффектов мер государственной поддержки, выполненным микросимуляционным методом на основе данных ВДН⁴⁶, в первую волну пандемии антикризисные выплаты помогли снизить долю бедных среди домохозяйств с безработными с 45 до 39%. Однако их вклад в погашение прироста общего уровня бедности населения невелик и оценивается всего в 0,5 процентного пункта, или 2,6%, поскольку их получатели были относительно немногочисленны⁴⁷.

В самом уязвимом положении в период эпидемиологического шока с точки зрения рисков для жизни, физического и психологи-

⁴⁵ Росстат. Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах, 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2021/index.html.

⁴⁶ См. также подраздел 2.4 настоящего доклада.

⁴⁷ Пишняк А.И., Горина Е.А., Корчагина И.И., Тер-Акопов С.А. Материальное положение россиян в условиях пандемии: влияние государственной поддержки // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 6. С. 70–93.

ческого благополучия оказались медицинские и иные работники здравоохранения. Для них, а позже и для отдельных категорий работников в сфере социального обслуживания⁴⁸ были установлены выплаты дифференцированного размера за особые условия труда, дополнительную нагрузку и выполнение особо важных работ, не облагаемые налогом на доходы физических лиц. Из-за рассогласованных действий федерального центра, региональных властей и руководителей медицинских организаций **схема распределения и начисления стимулирующих доплат неоднократно подвергалась критике: она приводила к занижению сумм выплат и отказу в них ряду категорий сотрудников.**

По данным Росстата, средняя заработная плата различных категорий медицинских работников за 2020 г. выросла на 114–119% к уровню 2019 г. (за 2019 г. — на 5–7% к уровню 2018 г.)⁴⁹, однако комплекс проблем экономической и правовой защищенности работников, оказавшихся «на передовой», еще предстоит проанализировать. С ноября 2020 г. стимулирующие доплаты заменены на специальные социальные выплаты, администрируемые Фондом социального страхования и не отражающиеся на показателе средней заработной платы. За девять месяцев 2021 г. оплата труда врачей осталась на уровне того же периода 2020 г., у среднего и младшего медицинского персонала она сократилась.

Специальные выплаты работникам в сфере здравоохранения и социального обслуживания, в том числе дополнительные страховые гарантии в случае болезни, инвалидности или смерти, — немногие COVID-специфичные меры, действие которых не ограничилось 2020 г. (рис. 2.5).

Для граждан старшего поколения и людей с инвалидностью в условиях распространения COVID-19 в большей степени обострились нематериальные риски ухудшения качества жизни. Поэтому поддержка этих групп населения была, скорее, опосредованной и

⁴⁸ Сотрудники стационарных учреждений социального обслуживания, перешедшие на особый (сменный) режим работы с круглосуточным пребыванием.

⁴⁹ Росстат. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries.

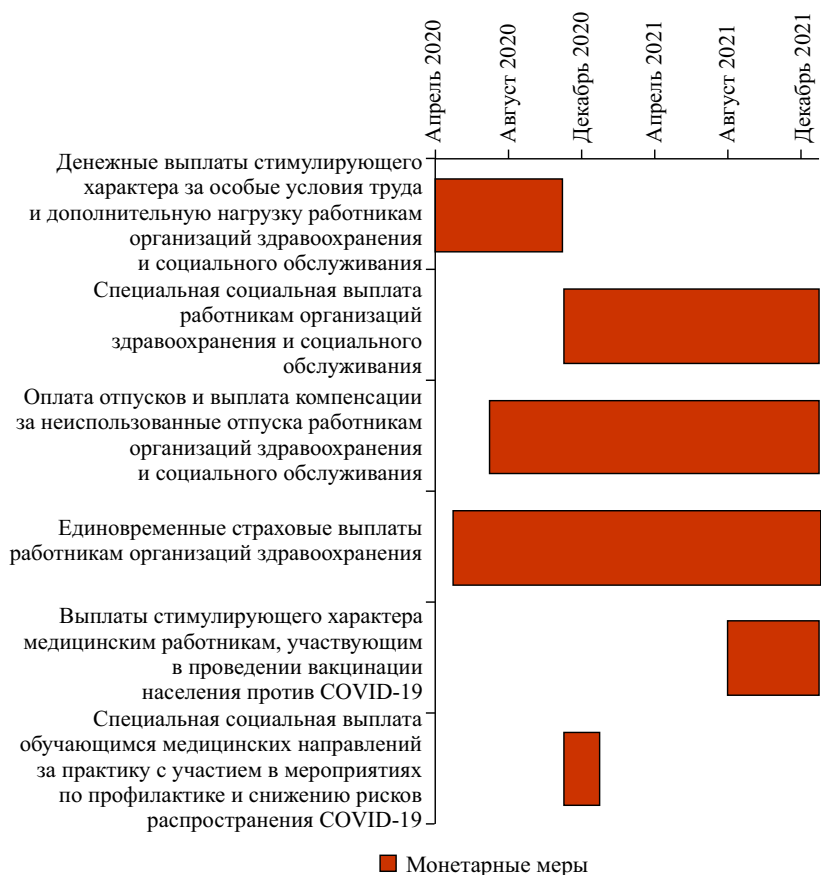


Рис. 2.5. Временные рамки реализации специальных мер поддержки отдельных профессиональных категорий в 2020–2021 гг.

Источник: Данные нормативно-правовых актов Российской Федерации.

реализовалась через меры стимулирования волонтеров (Всероссийское общественное движение «Волонтеры-медики», Всероссийская акция взаимопомощи #МыВместе), оказывавших адресную помощь на дому тем, кто находился на самоизоляции, в том числе помощь по закупке продуктов, лекарств и других товаров первой необходимости. Кроме того, в первой фазе кризиса волон-

терам и другим гражданам, взявшим из организаций социального обслуживания к себе на временное проживание (под временную опеку) инвалидов и престарелых граждан, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ежемесячно выплачивалось по одному МРОТ (рис. 2.6).

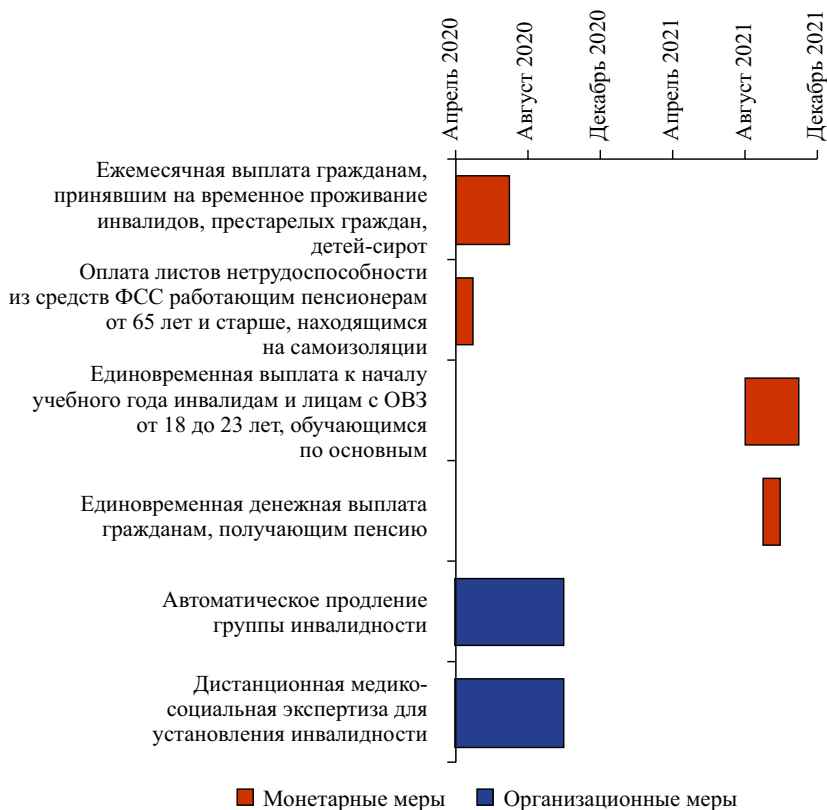


Рис. 2.6. Временные рамки реализации специальных мер поддержки пожилых граждан и людей с инвалидностью в 2020–2021 гг.

Источник: Данные нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Из прочих мер поддержки наиболее масштабной стала единовременная выплата каждому пенсионеру в сентябре 2021 г. Уни-

версальный и беззаявительный принцип назначения сближает ее с единовременными выплатами семьям с детьми, но не дает оснований предполагать, что она окажет значительное влияние на уровень жизни тех групп населения, доходы которых оказались наиболее уязвимы в период пандемии.

В структуре расходов на временные монетарные меры поддержки населения за счет федерального бюджета в 2020 г. приоритет мер, адресованных семьям с детьми, очевиден (рис. 2.7). С одной стороны, такие выплаты было проще администрировать, быстро задействовав существующие каналы с максимально широким охватом населения. С другой стороны, семьи с детьми и до кризиса характеризовались наибольшими рисками бедности, а значит, часть финансовых ресурсов, выделенных на их поддержку, компенсировала краткосрочный рост уровня и глубины бедности, способствовала продвижению к национальной цели по сокращению бедности. В 2021 г. фокус сместился в сторону пожилых и людей с инвалидностью в силу высоких расходов на реализацию единственной выплаты пенсионерам, охватившей почти треть российского населения.

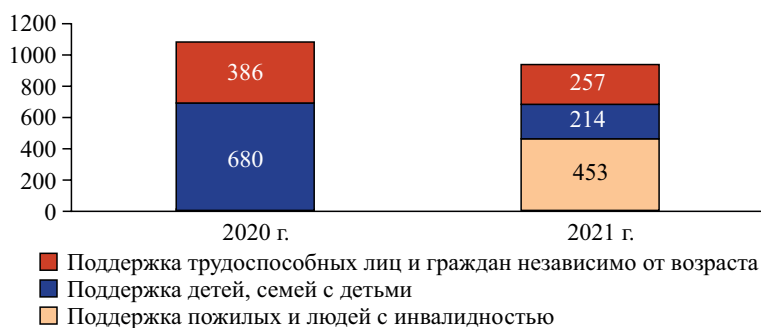


Рис. 2.7. Расходы федерального бюджета на временные монетарные меры поддержки по группам населения, млрд руб.

Таким образом, на первом и отчасти на втором этапе антикризисная социальная поддержка населения на федеральном уровне была сконцентрирована на преодолении рисков полной или значительной потери дохода от занятости, а также компенсации высо-

кой уязвимости отдельных профессиональных групп, участвующих в оказании медицинской или социальной помощи населению. В то же время **риски, затрагивающие не столько материальное положение, сколько качество жизни населения, остались вне этой повестки. Почти вне зоны действия антикризисной социальной политики оказалась и поддержка лиц, утративших трудовой доход, особенно занятых в неформальном секторе экономики, но не имеющих несовершеннолетних детей.** К концу 2020 г. большинство монетарных и организационных COVID-специфичных мер было свернуто, на постоянной основе продолжилось только финансирование выплат отдельным категориям специалистов.

2.1.3. Меры поддержки населения на региональном уровне

В дополнение к федеральным практически все регионы приняли различные меры поддержки, расширив как спектр вызовов, на которые они отвечали, так и целевые группы бенефициаров. Получив от федерального центра полномочия по выстраиванию более самостоятельной политики по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, власти субъектов Российской Федерации, в каждом регионе по-своему, исходя из комплекса факторов, определили, насколько масштабной и разнообразной должна быть у них антикризисная поддержка населения⁵⁰.

На первом, наиболее остром, этапе важны были не только решительные, но и очень быстрые действия. Сравнение регионов по числу и характеру мер, принятых с конца марта до середины мая 2020 г., во время наиболее продолжительного общероссийского локдауна, показывает, как по-разному включились региональные власти в разработку дополнительных мер поддержки населения (рис. 2.8). Помимо высокообеспеченных в бюджетном плане Москвы, Московской, Ленинградской областей, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, в число наиболее актив-

⁵⁰ В данном случае рассматриваются самостоятельные инициативы регионов, реализованные за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, а также меры поддержки населения в рамках общественных инициатив при поддержке региональных властей (за исключением общероссийских волонтерских акций).

ных регионов попали Ульяновская, Псковская области и Республика Крым. В то же время такие экономически сильные регионы, как Красноярский край, Республика Татарстан, Белгородская и Астраханская области, заметно отставали по числу и разнообразию дополнительных мер поддержки населения. При этом почти в каждом регионе была установлена хотя бы одна собственная монетарная мера. Отметим, однако, что речь идет о номинальном количестве мер, без учета различий в их охвате, продолжительности предоставления и затратности для региональных бюджетов.

На начальных этапах пандемии стержневым направлением региональной антикризисной социальной поддержки стала поддержка доходов и потребления населения, а ее основными адресатами — семьи с детьми, граждане, утратившие доход в результате увольнения или простоя, и пожилые граждане. За 2—3-й кварталы 2020 г. более чем в половине регионов были установлены денежные выплаты хотя бы для одной из этих категорий. В большинстве регионов уязвимые категории населения, прежде всего пожилые люди на самоизоляции, обеспечивались натуральной помощью — продовольствием, товарами первой необходимости, средствами индивидуальной защиты, в том числе в рамках благотворительных инициатив и при активном участии волонтеров.

Подходы к поддержке доходов и потребления семей с детьми различались по регионам: в одних были установлены доплаты к федеральным выплатам, в других — предоставлены единовременные выплаты иным целевым группам, в-третьих — вместо денежных выплат семьи с детьми обеспечивались продуктовыми наборами. В ряде регионов предпринимались меры по снижению расходов семей на некоторые товары и услуги в форме денежных компенсаций и освобождения от уплаты. Однако почти во всех случаях помощь имела краткосрочный эффект, поскольку оказывалась однократно.

Регионы отчасти действовали в русле федеральных решений, но в основном приоритеты определялись ими самостоятельно. **В поисках баланса между компенсацией потерь наиболее пострадавшим и поддержкой тех, кто имеет устойчиво высокие риски бедности, при имеющихся бюджетных ограничениях выбор был сделан в пользу традиционно уязвимых категорий.** Многодетные, малоимущие семьи, неполные семьи с детьми и семьи с детьми-инвалидами легко-

достижимы для органов социальной защиты: многие из них уже получали меры социальной поддержки, и информация о них имела в ведомственных регистрах. При таком подходе большая часть адресатов получали помощь автоматически, без дополнительных административных издержек на сбор и обработку заявлений и документов.

Тем не менее в составе категорий населения, которым в регионах оказывалась антикризисная поддержка, нашла отражение и специфика проблем на рынке труда. Вообще семьи с безработными родителями редко специально выделяются в качестве адресатов социальной поддержки⁵¹. Однако власти некоторых регионов все же отреагировали на новый вызов, оказав временную поддержку не только семьям из традиционно уязвимых категорий, но и тем, кто резко попал в трудную жизненную ситуацию из-за потери занятости или значительной части дохода. Эта поддержка (доплаты к пособию по безработице, выплаты для ИП, самозанятых и наемных работников, которые не были уволены, но из-за простоя полностью или частично потеряли свой доход, и проч.) не обязательно увязывалась с наличием детей в семье и даже со статусом безработного. Через службу занятости были предложены и различные организационные меры: общественные и временные работы с повышенным размером материальной поддержки, онлайн-площадки для дистанционного обучения безработных, банк вакансий, востребованных в условиях распространения коронавирусной инфекции и проч.

Одним из ключевых рисков, которому на федеральном уровне не было уделено достаточно внимания, стало снижение доступа детей к образованию из-за стремительного перехода к дистанционному обучению. Значительную роль в его преодолении сыграла общественная и частная инициатива: закупка на благотворительные средства компьютерной техники для нуждающихся в ней школьников, бесплатный доступ к Интернету в отдаленных населенных пунктах со

⁵¹ Подробнее см.: Горина Е.А., Горяйнова А.Р., Гудкова Т.Б. Обзор системы социальной поддержки семей с детьми: разнообразие, размеры, принципы // Семьи с детьми в России: уровень жизни и политика социальной поддержки / под ред. Л.Н. Овчаровой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 54–107.

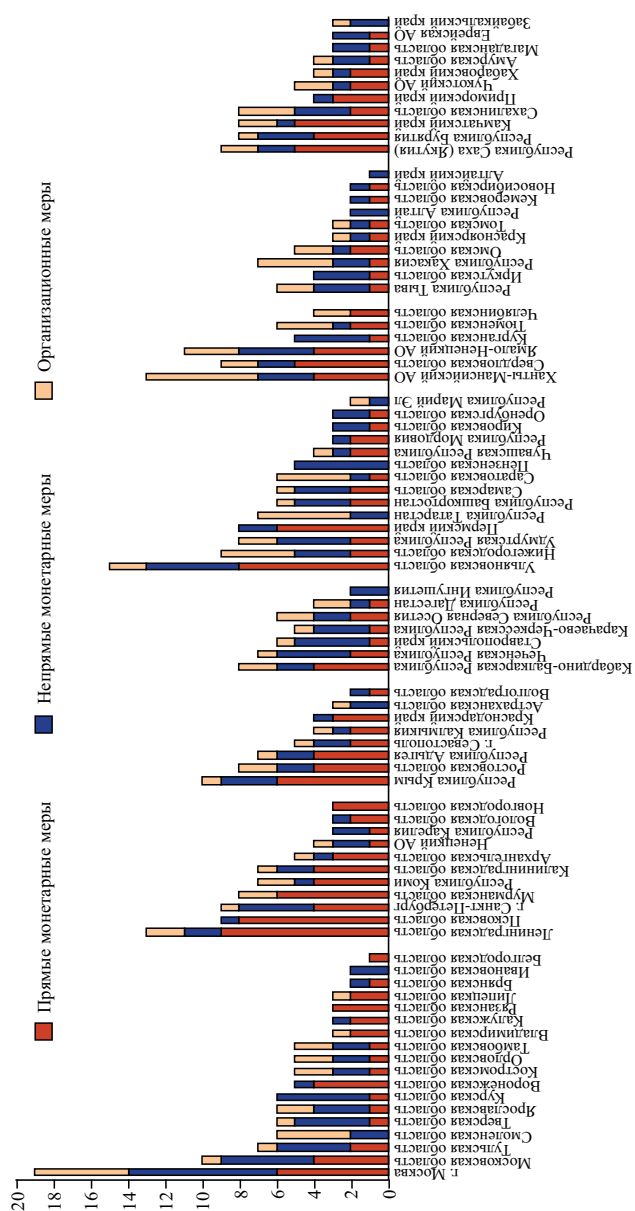


Рис. 2.8. Количество мер поддержки населения в субъектах Российской Федерации, принятых по состоянию на 13 мая 2020 г. (по федеральным округам)

Источник: Составлено по данным нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и данных официальных интернет-порталов региональных органов исполнительной власти.

стороны сотовых операторов. Распространенными решениями со стороны региональных и местных властей были компенсация расходов на приобретение компьютеров семьями и передача компьютерной техники из школ в пользование детям из многодетных и малообеспеченных семей.

Организационные меры, нацеленные на устранение дефицита социальных услуг и сглаживание негативных последствий временной социальной эксклюзии, были адресованы преимущественно пожилым гражданам, инвалидам и лицам с хроническими заболеваниями. Общераспространенной практикой в регионах стали «горячие» телефонные линии на базе учреждений социальной защиты населения и в волонтерских штабах, где можно было заявить о своей потребности в помощи по приобретению и доставке продуктов питания и лекарств, а также получить психологическую поддержку. В отдельных регионах семьи с детьми-инвалидами и одинокие матери с маленькими детьми также могли воспользоваться услугами социальных работников и волонтеров, доставлявших самое необходимое на дом в период самоизоляции.

Кроме того, многие субъекты Российской Федерации расширяли монетарную поддержку лиц, деятельность которых связана с оказанием помощи населению, дополняя федеральные стимулирующие и страховые выплаты, а также принимали специальные меры нематериальной поддержки медицинских работников, позволяющие обеспечить им более приемлемый режим труда и отдыха в условиях борьбы с COVID-19.

Однако, как и на федеральном уровне, к концу 2020 г. активность региональных властей в дополнительной поддержке населения почти сошла на нет. В тех регионах, где она продолжилась в 2021 г., фокус сместился в сторону стимулирующих и поощряющих мер в контексте вакцинации населения от COVID-19. Их целевыми группами стали, с одной стороны, пожилые люди старше 60–65 лет, которым в ряде регионов (Москва, Курская, Магаданская области, Хабаровский край, Республики Адыгея, Хакасия, Марий Эл, Еврейская автономная область) за прохождение вакцинации предоставлялись единовременные выплаты (от 500 руб. до 10 тыс. руб.). С другой стороны, поощрялись медицинские работники, которым в отдельных регионах полагались премии при достижении ими плановых показателей по вакцинации. В большинстве

же регионов в 2021 г. единственной COVID-специфичной мерой осталась монетарная поддержка занятых в сфере здравоохранения и отчасти сотрудников учреждений социального обслуживания.

Подводя итог, отметим, что **по объему финансового обеспечения мер поддержки населения, принятых в ответ на социальные вызовы пандемии в ее начальной фазе, Россия находится на среднем уровне для стран с сопоставимым уровнем ВВП**⁵². При этом как на федеральном, так и на региональном уровне антикризисной социальной поддержки для защиты от риска снижения доходов и попадания в бедность был применен традиционный для российской системы социальной защиты категориальный подход. В то же время, определяя бенефициаров дополнительных денежных выплат по социально-демографическому признаку, система социальной защиты оставила без адекватной поддержки тех, кто ему не соответствовал, но не меньше пострадал от сокращения доходов из-за приостановки экономической деятельности.

2.1.4. Поддержка пожилых граждан в условиях пандемии

Коронавирусная инфекция особенно опасна для населения старшего возраста и людей, имеющих проблемы со здоровьем⁵³. Уровень смертности от коронавирусной инфекции для пожилых людей почти в 5 раз выше, чем для населения в среднем. Около 95% смертей в первые месяцы распространения пандемии приходилось на лиц в возрасте от 60 лет, около 50% смертей — на индивидов старше 80 лет⁵⁴. Полиморбидность, сниженный иммунитет

⁵² *Gentilini U., Almenfi M., Dale P.* Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC [Electronic Resource]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>.

⁵³ *Bialek S., Boundy E., Bowen V., Chow N., Cohn A., Dowling N., Ellington S., Gierke R., Hall A., MacNeil J., Patel P., Peacock G., Pilishvili T., Razzaghi H., Reed N., Ritchey M., Sauber-Schatz E.* Severe Outcomes Among Patients with Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) — United States, February 12 — March 16, 2020 // *MMWR*. 2020. Vol. 69. No. 12. P. 343–346; *Petretto D.R., Pili R.* Ageing and COVID-19: What is the Role for Elderly People? // *Geriatrics*. 2020. No. 2. P. 1–4.

⁵⁴ *Kluge H.H.P.* Statement — Older people are at highest risk from COVID-19, but all must act to prevent community spread [Electronic Resource]. URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/>

и другие возрастные изменения в организме пожилого человека определяют более высокие риски заражения коронавирусной инфекцией и более серьезное протекание болезни. В результате пожилые люди имеют более высокие риски снижения материального благополучия и качества жизни в связи с заболеванием, более весомые основания для пребывания в социальной изоляции и в большей степени подвержены таким ее негативным проявлениям, как проблемы с доступом к жизненно необходимым товарам и услугам, дефицит общения и поддержки близких, агрессия со стороны родственников, проблемы с ментальным здоровьем.

Согласно рекомендациям Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)⁵⁵, помимо санитарных мер (соблюдения социальной дистанции, ношения масок и соблюдения правил личной гигиены), риск заражения COVID-19 может снизить поддержание качества жизни на уровне, достаточном для формирования сильного иммунного ответа. В данном случае под высоким качеством жизни подразумевается здоровое и полноценное питание, физическая активность, отказ от вредных привычек. Оно обеспечивается достаточным доступом пожилых людей к финансовым ресурсам и услугам по поддержанию здоровья. Также ВОЗ отмечает, что в период распространения COVID-19 забота об одиноко проживающих пожилых людях должна стать сферой ответственности всех окружающих, указывая на значимую роль местного сообщества и волонтеров в оказании помощи пожилым людям.

В период пандемии требуют пересмотра планы оказания помощи пожилым людям: медицинской и социальной, поскольку изменяются потребности клиентов (новые запросы в связи с возникновением заболевания и самоизоляции) и режим работы служб (снижение частоты личных контактов). Всемирный банк отмечает⁵⁶, что в дополнение к особым санитарным мерам и изменению режима работников служб, обслуживающих пожилое население,

statements/statement-older-people-are-at-highest-risk-from-covid-19,-but-all-must-act-to-prevent-community-spread.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ World Bank. 3 ways to improve COVID-19 response to elderly care and persons with disabilities [Electronic Resource]. URL: <https://blogs.worldbank.org/voices/3-ways-improve-covid-19-response-elderly-care-and-persons-disabilities>.

эффективной мерой, позволяющей одновременно снизить риски заражения пожилых людей и поддерживать на прежнем уровне доступность медицинских услуг и услуг по уходу, является развитие информационных технологий: устройств для дистанционного наблюдения и дистанционных консультаций.

По заявлению ВОЗ⁵⁷, важным компонентом поддержки пожилых людей в пандемию является поддержка работников, оказывающих ключевые услуги для пожилых людей — медицинских и социальных работников. Такие меры определяют качество и доступность данных услуг в период повышенной нагрузки на систему.

Для противодействия насилию⁵⁸ в отношении пожилых людей необходимо реализовать комплекс мер, включающий усиленный контроль за работой организаций социального обслуживания, особую настороженность правоохранительных органов к противоправным действиям в адрес населения старшего возраста, создание каналов информирования о случаях жестокого обращения и распространение информации об организации таких служб и их контактных данных.

Анализ нормативных правовых актов федерального и региональных уровней позволяет сделать вывод о том, что **социальная поддержка пожилого населения России в период пандемии COVID-19 осуществлялась в целом в соответствии с рекомендациями мирового экспертного сообщества, но потенциал мер не был реализован полностью**. На федеральном уровне материальная поддержка пожилых людей в пандемию в формате единовременной выплаты пенсионерам была произведена лишь в 2021 г. (см. выше). Субъекты Российской Федерации в период «первой волны» распространения коронавирусной инфекции, весной и летом 2020 г., принимали меры по снижению риска распространения коронавирусной инфекции среди лиц старшего возраста и вводили запреты на посещение общественных и рабочих мест (рис. 2.9).

Лишь немногие регионы в новых условиях предлагали пожилым людям дополнительную помощь и прилагали усилия для удержания качества жизни пожилого населения на предэпидеми-

⁵⁷ Kluge H.H.P. Op. cit.

⁵⁸ WHO. COVID-19 and Violence against Older People [Electronic Resource]. URL: <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-and-violence-against-older-people>.



Рис. 2.9. Число регионов, реализующих те или иные виды поддержки пожилого населения в период пандемии

Источник: Расчеты авторов по итогам анализа НПА.

ческом уровне: услуги по уходу, материальную помощь, предоставление информации. Такими мерами была охвачена небольшая часть пожилого населения Российской Федерации: жители регионов с небольшой долей населения старшего возраста либо с неблагоприятной эпидемической обстановкой. Расчет коэффициента корреляции между числом реализуемых мер и характеристиками регионов зафиксировал наличие связи между долей пожилых людей в населении региона и уровнем заболеваемости коронавирусом в субъекте, с одной стороны, и показателем разнообразия политики качества жизни пожилого населения — с другой. Больше мер в отношении пожилых в период «первой волны» распространения коронавируса в России были склонны вводить регионы с

невысокой долей пожилого населения (коэффициент корреляции равен $-0,221$), но большим числом случаев заболевания коронавирусом ($0,216$)⁵⁹. Принятые меры по поддержке материального благосостояния, а также дополнительному социальному обслуживанию, по-видимому, имели скорее медицинскую (обеспечивали соблюдение режима самоизоляции и противостояли заражениям), чем гуманитарную направленность.

Действия, предпринимаемые регионами во время следующих волн, почти не изменили «медицинский» характер мер поддержки пожилого населения. В начале 2021 г. началась кампания по вакцинации, в ходе которой пожилые граждане были выделены как приоритетная группа, которой настоятельно рекомендовалось привиться или предоставлялась отдельная поддержка (в виде доставки в медицинские организации из сельской местности, как в Рязанской области, или в форме материального вознаграждения за прививку, как в Москве).

Предоставление специальной материальной поддержки (выплат и льгот пожилым людям), а также социального обслуживания на дому нуждающихся не получило большого распространения и во вторую и последующие волны пандемии. Запрос на оказание бытовой помощи во многих регионах был закрыт некоммерческими организациями и волонтерами, но относительно редко подобная работа была инициирована и скоординирована именно властями. В целом в период пандемии НКО внесли существенный вклад в оказание помощи пожилым людям, находящимся на самоизоляции.

Меры по изменению условий предоставления медицинской помощи пожилым людям были приняты более чем в половине регионов еще в начале 2020 г., однако они касались только помощи при респираторных заболеваниях: приоритет в оказании амбулаторной помощи, ПЦР-тестировании и госпитализации, наблюдение пациентов с признаками респираторной инфекции на дому. Лишь в отдельных регионах специальные распоряжения затронули помощь при иных заболеваниях. В Севастополе было организовано диспансерное наблюдение за пожилыми пациентами на дому, в

⁵⁹ Корреляционный анализ проведен авторами на данных о заболеваемости коронавирусом с сайта [СТОПКОРОНАВИРУС.РФ](https://stopkoronavirus.rf) и данных Росстата о возрастной структуре населения регионов.

Бурятия наблюдение на дому было принято в качестве приоритетной формы оказания медицинской помощи пожилому населению, в Самарской области, где было принято такое же решение, были организованы выездные бригады.

Невозможность быстро справиться с пандемией снизила приоритетность политики активного долголетия — и на международном, и на национальном, и на региональном уровне. Тем не менее, поскольку на федеральном уровне мероприятия в рамках Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения и федерального проекта «Старшее поколение» не были пересмотрены, сохранялись обязательства субъектов по реализации этих мероприятий, и поэтому в период с конца 2020 г. до начала 2022 г. профиль направлений политики, реализуемых субъектами, изменился незначительно (рис. 2.10). В основном регионы продолжали работать в рамках тех направлений, которые были выбраны ранее и рассмотрены в предыдущем разделе настоящего доклада. Практически все регионы в этот период вели работу по развитию социального обслуживания: в виде реализации пилотного проекта по созданию СДУ или, те, кто не вступил в пилот, принимали НПА по совершенствованию таких альтернатив СДУ, как приемные семьи и родственный уход, а также поставили задачу по созданию цифровой платформы для потребителей услуг по уходу. **В 2020–2021 гг. целый ряд регионов принял обязательства по поддержке СОНКО, оказывающих помощь пожилому населению. Выстраивались региональные схемы межведомственного взаимодействия с целью повышения качества оказания услуг пожилому населению.**

На волне активности по борьбе с бедностью в 2021 г. регионы часто упоминали пожилое население как одну из наиболее уязвимых групп в региональных программах по снижению доли населения с доходами ниже прожиточного минимума, но каких-либо новых и прорывных мероприятий по повышению благосостояния данной группы в этих программах предложено не было.

К началу 2022 г. НПА по реализации всех рассмотренных направлений политики активного долголетия приняли девять субъектов Российской Федерации, в том числе три из них — высокоресурсные регионы Сибири и Дальнего Востока с низкой плотностью населения и низкой долей пожилого населения (Тюменская область, Республика Саха (Якутия) и Ямало-Ненецкий АО), и три —

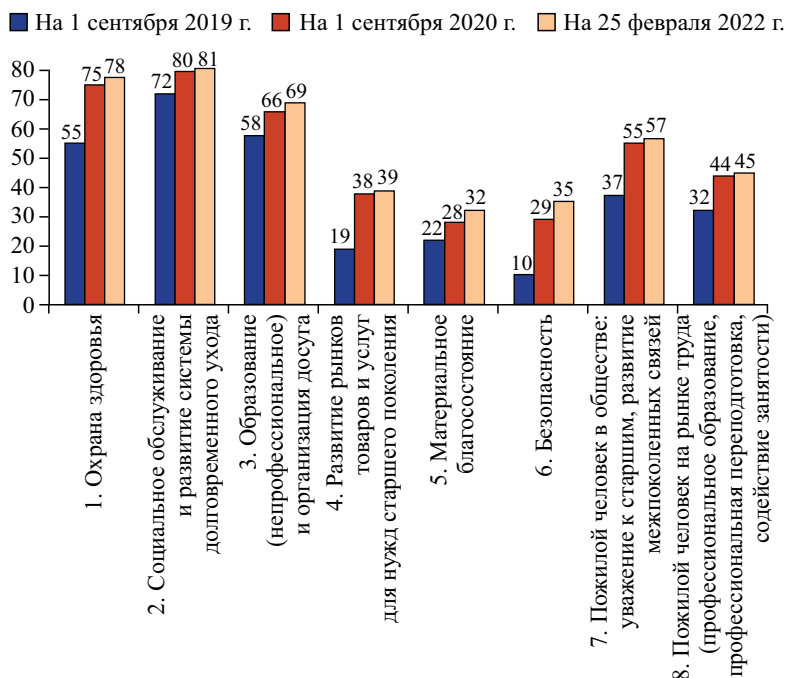


Рис. 2.10. Число регионов, реализующих различные направления политики активного долголетия

Источник: Расчеты авторов по итогам анализа НПА субъектов Российской Федерации.

регионы центральной части России с высокой долей пожилого населения (Белгородская, Ивановская и Пензенская области). Еще три региона — Республики Коми и Калмыкия, Ставропольский край. Наименее активными в реализации политики активного долголетия остаются регионы с небольшим количеством населения и малоосвоенной территорией (Ненецкий АО и Чукотская АО), а также присоединенный к территории России относительно недавно Севастополь. В данных субъектах реализуется всего по два направления политики — это, соответственно, охрана здоровья и образование, социальное обслуживание и содействие занятости, охрана здоровья и социальное обслуживание.

2.1.5. Стационарные учреждения социального обслуживания в период пандемии

В период распространения пандемии COVID-19 стационарные учреждения социального обслуживания оказались в зоне высокого риска из-за большой концентрации пожилого населения на ограниченной территории. Во многих западных странах такие учреждения стали основными очагами распространения инфекции⁶⁰ и внесли существенный, а иногда и основной вклад в общую смертность от коронавируса⁶¹. Положение учреждений долговременного ухода осложнялось отсутствием релевантного опыта преодоления подобных кризисов.

В условиях пандемии ключевую роль играла разработка и реализация мер по предотвращению распространения инфекции в стационарных учреждениях. Среди разработанных за рубежом мер эксперты Лондонской школы экономики выделили следующие категории: общие меры по поддержке домов престарелых — рабочие группы в правительстве, информационная система по мониторингу заболеваемости и ресурсной обеспеченности учреждений; предотвращающие распространение пандемии — ограничение контактов и мониторинг состояния здоровья постояльцев и сотрудников; меры по борьбе с COVID-19 после обнаружения заболевших в учреждениях; облегчение доступа к медицинской помощи для пациентов учреждений социального обслуживания с COVID-19; обеспечение

⁶⁰ Liddell B.J., O'Donnell M., Bryanta R.A., Murphy S., Byrowa Y., Mauc V., McMahon T., Benson G., Nickerson A. The association between COVID-19 related stressors and mental health in refugees living in Australia // *European journal of psychotraumatology*. 2021. Vol. 12. No. 1. P. 1–12; Onder G., Rezza G., Brusaferro S. Case-fatality rate and characteristics of patients dying in relation to COVID-19 in Italy // *Jama*. 2020. Vol. 323. No. 18. P. 1775–1776; Trabucchi M., de Leo D. Nursing homes or abandoned castles: COVID-19 in Italy // *The Lancet Psychiatry*. 2021. Vol. 8. No. 2. P. e6.

⁶¹ Arlotti M., Ranci C. The Impact of COVID-19 on Nursing Homes in Italy: The Case of Lombardy // *Journal of Aging & Social Policy*. 2021. P. 1–13; Badone E. From Cruddiness to Catastrophe: COVID-19 and Long-term Care in Ontario // *Medical Anthropology*. 2021. P. 1–15; Béland D., Marier P. COVID-19 and long-term care policy for older people in Canada // *Journal of Aging & Social Policy*. 2020. Vol. 32. No. 4–5. P. 358–364; Comas-Herrera A., Zalakaín J., Litwin C., Hsu A.T., Lemmon E., Henderson D., Fernández J.-L. Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence // *International Long-Term Care Policy Network*. 2021. 30 p.

доступности и благополучия сотрудников; компенсация негативных последствий пандемии в домах престарелых⁶².

В России первые методические рекомендации по организации работы социальных учреждений в условиях пандемии были опубликованы 6 апреля 2020 г. (Письмо Минтруда N 12-3/10/B-2638; 2020), подробные рекомендации — спустя месяц после введения режима повышенной готовности (Письмо Минтруда N 26-4/10/B-3076; 2020), что породило некоторую несогласованность и противоречия регуляции вопроса организациями различных уровней в первый месяц распространения коронавирусной инфекции. Однако, поскольку, в отличие от европейских стран, одними из первых испытавших на себе коронавирус, в России основной удар эпидемии в условиях отсутствия вакцин пришелся на вторую волну⁶³, у большинства стационарных учреждений социального обслуживания было время подготовиться и выработать порядок действий при выявлении инфицированных, в том числе с учетом международного опыта. Помимо этого, доля пожилых россиян, проживающих в таких учреждениях, меньше, чем в странах ОЭСР (рис. 2.11)⁶⁴, что снижает их вклад в общую смертность от коронавируса. Согласно оценкам ЦКИСП Института социальной политики НИУ ВШЭ, выполненным на основе данных официальной и ведомственной статистики, вклад стационаров в общую смертность от COVID-19 по итогам 2020 г. составил не более 5%⁶⁵.

⁶² Comas-Herrera A., Ashcroft E., Lorenz-Dant K. International examples of measures to prevent and manage COVID-19 outbreaks in residential care and nursing home settings // International Long-Term Care Policy Network. L., 2020. 28 p.

⁶³ URL: <https://tass.ru/obschestvo/10810531>.

⁶⁴ Есть ограничение сопоставления данных России и ОЭСР, так как Росстат не предоставляет информацию о контингенте учреждений в возрастном разрезе. По имеющимся данным, в России в стационарах проживает 1,3% от населения старше 65 лет, при наличии более корректных для сопоставления данных, рассчитанная доля стала бы еще ниже. Число коек в учреждениях длительного ухода на 1 тыс. человек старше 65 лет в России также достаточно низкое, по данным Росстата, в 2019 г. была доступна 261 тыс. мест, в пересчете на 1 тыс. человек старше 65 лет — 11,9 койки, в то время как в среднем по ОЭСР это значение практически в 4 раза больше.

⁶⁵ ТЗ-136. Отчет о НИР «Анализ состояния здоровья клиентов системы долговременного ухода за гражданами с нарушениями автономности (СДУ) и

Вслед за рекомендациями федерального уровня на протяжении 2020 г. в целом ряде регионов, но далеко не во всех, были выпущены распоряжения об изменении режима работы учреждений социального обслуживания (введение закрытого режима, контроль за температурным режимом, обязательное ПЦР-тестирование пребывающих получателей услуг, изоляция заболевших). Финансовая поддержка медицинских работников, контактирующих с заболевшими коронавирусом, осуществляется на федеральном уровне с апреля 2020 г.⁶⁶ Выплаты работникам государственных стационарных учреждений социального обслуживания, находящихся на карантине, были введены правительством Российской Федерации на территории всей страны с ноября 2020 г.⁶⁷

Многие рекомендации Минтруда России по работе учреждений социального обслуживания в условиях пандемии — ограничение контактов, использование средств индивидуальной защиты, мониторинг состояния здоровья, обеспечение социального дистанцирования и др. — повторяют аналогичные рекомендации ВОЗ и подходы, принятые национальными правительствами других стран. Однако, в отличие от зарубежных стран, в которых вахтовый метод работы рекомендовался как добровольная практика снижения рисков заболеваемости у персонала и применялся очень ограниченным числом учреждений, в России с конца апреля — начала мая все государственные стационарные учреждения ухода в обязательном порядке перешли на такой режим работы, а многие частные работали в этом режиме и до начала пандемии. В отдельных регионах вахты не прекращались до 2021 г. (25 вахт до 30 марта 2021 г.). Так как сотрудники учреждения выступали одним из главных источников заражения COVID-19, это стало **успешной практикой для ограничения заболеваемости**. Прежде чем заступить на вахту, все работники проходили тестирование, в некоторых учреждениях во время ожидания тестов работники изолировались в специальных отелях.

разработка предложений по финансово-организационным механизмам СДУ» (заключительный). М.: НИУ ВШЭ, 2021.

⁶⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2020 г. N 648-р «О выделении из Резервного фонда Правительства...».

⁶⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 г. N 1859 «О государственной социальной поддержке в 2020–2022 гг. работников стационарных организаций...».

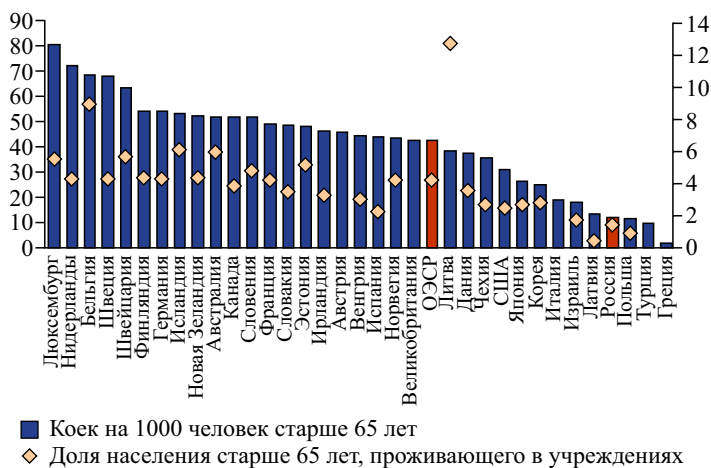


Рис. 2.11. Количество коек и доля пожилого населения, проживающего в стационарных учреждениях в России и странах ОЭСР, 2019 г.⁶⁸

Источники: Health at a Glance 2021⁶⁹; OECD Statistics (страны ОЭСР)⁷⁰, Россия — рассчитано авторами на данных Росстата⁷¹.

Острого дефицита кадров, наблюдавшегося в некоторых странах⁷², в России удалось избежать благодаря федеральным и региональным доплатам сотрудникам учреждений. По мнению опрошенных

⁶⁸ Число коек на 1 тыс. человек старше 65 лет в США по данным на 2018 г. Доля населения старше 65 лет, проживающего в учреждениях ухода, в Нидерландах и Словении на 2018 г., в Бельгии на 2014 г., в Исландии на 2010 г., в Австрии, Великобритании, Италии, Турции и Греции — нет данных, в России доступна только общая численность граждан пожилого возраста и взрослых инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях.

⁶⁹ URL: <https://stat.link/2rx9v>.

⁷⁰ URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9#>.

⁷¹ URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13877>.

⁷² *Badone E.* From Cruddiness to Catastrophe: COVID-19 and Long-term Care in Ontario // *Medical Anthropology*. 2021. P. 1–15; *Gordon A.L., Goodman C., Achterberg W., Barker R.O., Burns E., Hanratty B., Spilsbury K.* COVID in care homes — challenges and dilemmas in healthcare delivery // *Age and ageing*. 2020. Vol. 49. No. 5. P. 701–705.

руководителей стационарных учреждений социального обслуживания, материальные надбавки, установленные на федеральном уровне, и дополнительное региональное стимулирование (общее повышение заработной платы по сравнению с доковидным периодом в 1,5–3 раза) обеспечили высокую мотивацию и желание сотрудников работать вахтовым методом и позволили учреждениям при необходимости достаточно оперативно нанимать новых сотрудников. Чаще проблемы возникали с поиском медицинских работников высшего звена (из-за общего дефицита врачей на рынке).

Вместе с тем, как и за рубежом⁷³, в России в отдельных регионах отмечались сложности при госпитализации заболевших пожилых из стационаров. Кроме того, система здравоохранения оказалась не готова к приему пациентов с выраженными ограничениями в самообслуживании или ментальными нарушениями, поэтому при госпитализации таких пациентов было сложно обеспечить качественный уход, что повышало риски смертности этих категорий пациентов. При этом самостоятельно справляться и лечить заболевших постояльцев домов престарелых на месте руководители учреждений опасались из-за риска уголовного наказания в случае смерти заболевшего. В целом уголовная ответственность, предусмотренная за заражение коронавирусом, приводит к сознательному сокрытию информации о заражениях в государственных и частных стационарах, задержке в проведении карантинных мероприятий и лечения пациентов. Опыт разных стран в области уголовного преследования за распространение ВИЧ показал неэффективность данной меры для предотвращения распространения заболевания; при этом она ведет к стигматизации инфицированных и уклонению от тестирования, потенциально увеличивая риски заражения⁷⁴.

И в других странах⁷⁵, и в России региональные различия в значительной степени повлияли на возможности дополнительного

⁷³ *Arlotti M., Ranci C.* The Impact of COVID-19 on Nursing Homes in Italy: The Case of Lombardy // *Journal of Aging & Social Policy*. 2021. P. 1–13.

⁷⁴ URL: <http://opiniojuris.org/2020/04/03/covid-19-symposium-the-use-of-criminal-sanctions-in-covid-19-responses-exposure-and-transmission-part-i/>.

⁷⁵ *Béland D., Marier P.* COVID-19 and long-term care policy for older people in Canada // *Journal of Aging & Social Policy*. 2020. Vol. 32. No. 4–5. P. 358–364;

финансирования учреждений и получения необходимой помощи со стороны региональных министерств в период резкого повышения расходов на СИЗы, медикаменты, тестирование и оборудование для организации проживания сотрудников на вахте. В отдельных случаях важную роль в снижении издержек учреждений сыграли НКО.

При этом ряд проблем, актуализировавшийся в период пандемии, уже стоял перед российской системой социального обслуживания до распространения COVID-19. К ним можно отнести высокий уровень децентрализации стационарных учреждений, значительное неравенство между субъектами Российской Федерации по уровню социально-экономического развития, существенное недофинансирование системы институционального ухода и системы здравоохранения, изоляцию большинства учреждений в сельской местности, дефицит персонала, особенно ощущаемый среди кадров высшей квалификации.

2.2. Запросы населения к социальной политике в период пандемии

Пандемия и связанные с ней ограничительные меры повлекли за собой изменения в качестве и уровне жизни населения. Предложенные меры социальной поддержки позволили компенсировать снижение доходов для части населения. Однако для более объемного представления о ситуации целесообразно дополнить картину исследованием представлений самих россиян о социальной политике, в том числе в контексте пандемии. Особо подчеркнем, что учитывать мнение населения относительно сложившейся системы мер и запросы граждан на государственную поддержку необходимо не только для оценки принятых решений, но и для формирования новых. Обращение к субъективным оценкам материального положения, представлениям о необходимых направлениях помощи и нуждающихся категориях населения позволяет охарактеризовать общественные настроения, и с учетом этого проводить взвешенную корректировку социальной политики, направленную на поддержание социальной устойчивости в стране.

Daly M. COVID-19 and care homes in England: What happened and why? // *Social Policy & Administration*. 2020. Vol. 54. No. 7. P. 985–998.

2.2.1. Субъективные оценки изменения материального положения в период пандемии

Период пандемии оценивается населением как время существенных изменений в благосостоянии семей. Согласно субъективным оценкам, даже после окончания первой волны ограничительных мер материальное положение многих россиян снизилось. Об ухудшении материального положения в течение последнего года заявляют 37% населения⁷⁶. Этот факт представляется особенно тревожным, поскольку о проблеме чаще других заявляют наименее обеспеченные группы, которые в первую очередь претендуют на социальную поддержку государства: среди тех, чей среднедушевой доход составляет не более 30 тыс. руб., почти каждый второй указывает на ухудшение материального положения за последний год (см. рис. 2.12).

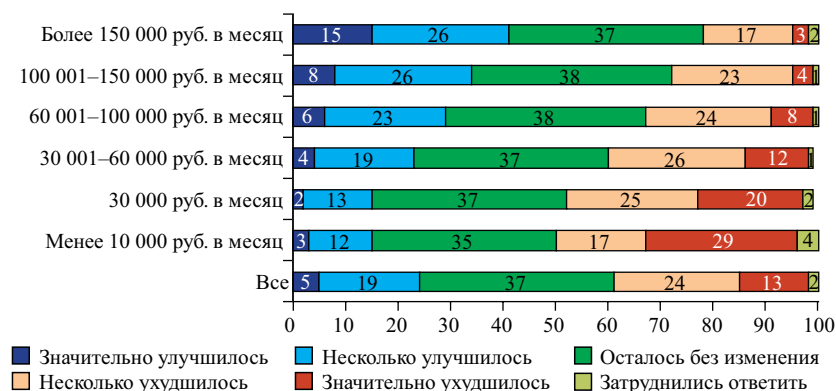


Рис. 2.12. Распределение ответов на вопрос «Как изменилось материальное положение вашей семьи за последний год» в разрезе семей с разным уровнем среднедушевого дохода⁷⁷, %

Источник: Расчеты авторов по данным социологического опроса «Готовность к переменам», 2021 г.

⁷⁶ Обследование «Готовность к переменам», выполненное по заказу НИУ ВШЭ в 2021 г. Онлайн-опрос. Выборка 6 тыс. респондентов.

⁷⁷ Доход менее 10 000 руб. в месяц — у 3%, 10 001–30 000 руб. в месяц — у 24%, 30 001–60 000 руб. в месяц — у 37%, 60 001–100 000 руб. в месяц — у 20%, 100 001–150 000 руб. в месяц — у 6%, более 150 000 руб. в месяц — у 3%.

Надо отметить, что, согласно данным качественных исследований, **именно экономический ракурс проблемы оказался основным потрясением в контексте пандемической реальности**⁷⁸. В основе падения материального положения в период коронакризиса, и особенно на этапе жестких ограничений весной 2020 г., по мнению населения, лежали изменения в занятости и, как следствие, изменения в доходах. Рассказывая об опыте проживания пандемии, одни отмечали, что самым сложным периодом, связанным с максимальным сокращением доходов, стал начальный этап самоизоляции. Главным образом об этом заявляли те, кто оказался в неоплачиваемом отпуске или простое, а также работники, чья занятость не была оформлена официально. Другие — в основном уволенные или потерявшие бизнес — отмечали, что даже после снятия жестких ограничений не смогли вернуться к прежнему уровню доходов. Как для первых, так и для вторых значимым паттерном восприятия новой реальности в начале пандемии стало «выживание». К сложной экономической ситуации семьи приспосабливались, прежде всего, через «распаковку» сбережений, если таковые были, и трансформацию потребительских практик. Индивиды с разной степенью жесткости начали сокращать привычные траты: экономить не только на крупных покупках, но и на привычной продуктовой корзине, приобретении одежды и обуви. Вместе с тем в условиях самоизоляции часть расходов уменьшилась сама собой: например, траты на развлечения, еду вне дома, транспорт, путешествия, сферу красоты и здоровья.

Однако есть и категория, не только не потерявшая в трудовых доходах, но и выигравшая в деньгах на фоне пандемии, — те, кто смог быстро отреагировать на запрос нового времени (работа, связан-

⁷⁸ Серия фокус-групп, август 2020 г. Было проведено 14 фокус-групповых онлайн-дискуссий в Москве, Нижнем Новгороде и Краснодаре, Екатеринбурге и Омске. Основными критериями формирования категорий целевой аудитории были возраст (25–45 лет), семейное положение и статус (подгруппы с детьми и без детей), пол, а также доход (средний по региону до пандемии), но изменения в доходах в период самоизоляции были определяющим признаком и в исследовании участвовали те, у кого доход не изменился, снизился на треть и более, кто оказался в вынужденном отпуске или простое, а также те, кто совсем потерял работу. Половину выборки составляли представители семей с детьми.

ная с онлайн-услугами, доставкой товаров на дом и т.п.), или уже до COVID-удара занятые в секторе ИТ и дистанционных услуг.

В целом восприятие пандемии и ограничительных мер коррелирует с финансовым благополучием и доступом к государственной поддержке. Семьи с непростой жизненной ситуацией (неполные семьи, семьи с безработными и т.д.) говорят о том, что им особенно тяжело было пережить это время. Вместе с тем представители домохозяйств с детьми отмечают, что предложенные государством меры поддержки позволили им удержаться на плаву и удовлетворить базовые потребности⁷⁹.

Тревоги населения, сформированные в период пережитых волн COVID, сказываются и на текущих настроениях и ожиданиях. Население акцентирует внимание на том, что бюджеты семей не выдержат ухудшения экономической ситуации в стране в случае новых ограничительных мер или других кризисных ситуаций. Говоря о главных опасениях россиян, связанных с возможными экономическими трудностями в стране, следует в первую очередь отметить проблему роста цен (рис. 2.13). Этим обеспокоена почти треть всего населения (30%), причем наиболее важной представляется эта проблема для низкообеспеченных групп. Опасения, связанные с потерей работы, снижением или невыплатой заработных плат и пенсий, входят во второй по значимости блок негативных ожиданий. И эти страхи характерны не только для россиян с низким уровнем доходов, но и для высокообеспеченных слоев. В такой ситуации любые ограничения и нестабильность экономики могут стать причиной существенного повышения рисков для социальной устойчивости.

Опасения, связанные с рисками потери занятости и доходов в будущем, обусловлены тем, что пандемия лишила население ощущения стабильности трудоустройства. Российский рынок труда, традиционно реагирующий на кризисные проявления снижением заработных плат, на этот раз вытолкнул часть работников в неза-

⁷⁹ Серия фокус-групп, июль 2021 г. Было проведено 14 онлайн-фокус-групп с родителями детей в возрасте до 18 лет из Москвы, Нижнего Новгорода и Екатеринбурга. В дизайне исследования учитывались следующие критерии отбора целевой аудитории: возраст родителей, количество и возраст детей, пол, а также занятость родителей с учетом того, работает ли один или оба супруга, является ли работа дистанционной частично или полностью.

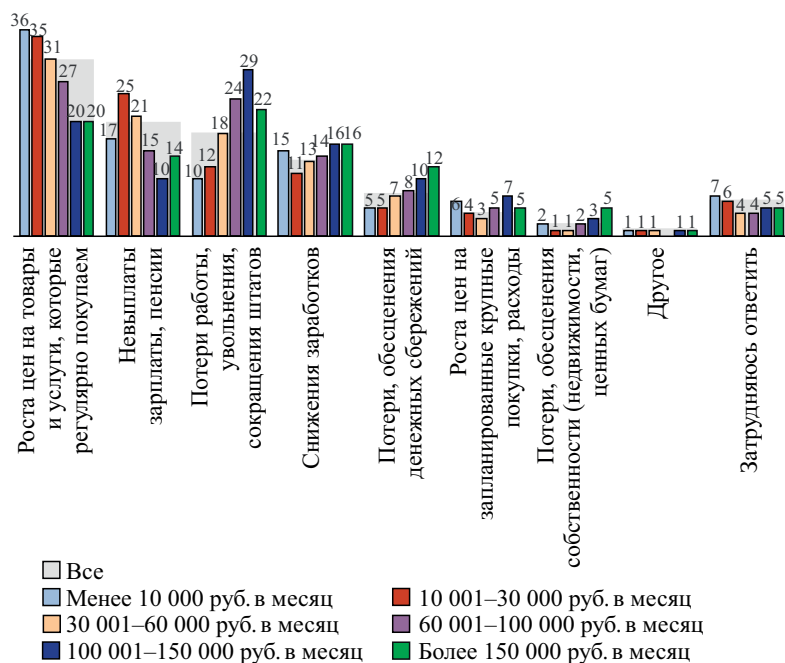


Рис. 2.13. Распределение ответов на вопрос «Если говорить об ухудшении экономической ситуации, то чего лично Вы опасаетесь более всего?» по доходным группам, %

Источник: Расчеты авторов по данным социологического опроса «Готовность к переменам», 2021 г.

нятность или безработицу. Следствием этого, с одной стороны, стало стремление держаться за свое рабочее место, с другой — стремление найти дополнительные источники дохода / направления деятельности (развитие онлайн-направлений бизнеса, обучение онлайн-профессиям)⁸⁰.

⁸⁰ Серия фокус-групп, июль 2021 г. Было проведено 14 онлайн-фокус-групп с родителями детей в возрасте до 18 лет из Москвы, Нижнего Новгорода и Екатеринбурга. В дизайне исследования учитывались следующие критерии отбора целевой аудитории: возраст родителей, количество и возраст детей,

2.2.2. Представления населения о необходимых направлениях государственной поддержки и адресатах помощи

Неопределенность и ухудшение экономического положения оказались значимыми последствиями пандемии. Ранее мы рассматривали комплекс мер социальной политики, который был сформирован для демпфирования ситуации, однако закономерно проанализировать также, на какие меры поддержки сформировался запрос со стороны самого населения, а также установить, помощь каким именно категориям россияне считают обоснованной.

Опросы общественного мнения показывают, что **подавляющее большинство россиян так или иначе рассчитывает на содействие государства при решении различных проблем**. Самый выраженный запрос сформирован в отношении материальной поддержки (44%). Причем важно отметить, что на нее претендуют даже наиболее обеспеченные группы.

Существенным является и запрос на помощь в оплате ЖКХ — о потребности в государственной поддержке в данном контексте заявляют 27%. В этом случае доля ожидающих помощи также уменьшается с увеличением дохода группы, но снова обнаруживается немалый сегмент претендующих на поддержку в числе групп с высоким уровнем доходов.

Содействие в трудоустройстве хотели бы видеть 16% населения, а в получении образования и квалификации — 13%. При этом если первый запрос значительно сильнее выражен у низкообеспеченных групп, то второй, напротив, у групп с высоким доходом. Таким образом, **низкодоходные группы ждут поддержки в занятости, в то время как более высокодоходные — содействия в развитии человеческого капитала**.

Более обеспеченные граждане чаще отмечают, что им не нужна поддержка государства, однако самостоятельно справляться со своими проблемами готов только каждый пятый из их числа. Среди домохозяйств с низкими доходами таких только 5% (рис. 2.14).

Помимо личного запроса на необходимую поддержку со стороны государства, существуют разнообразные установки в отно-

пол, а также занятость родителей с учетом того, работает ли один или оба супруга, является ли работа дистанционной частично или полностью.

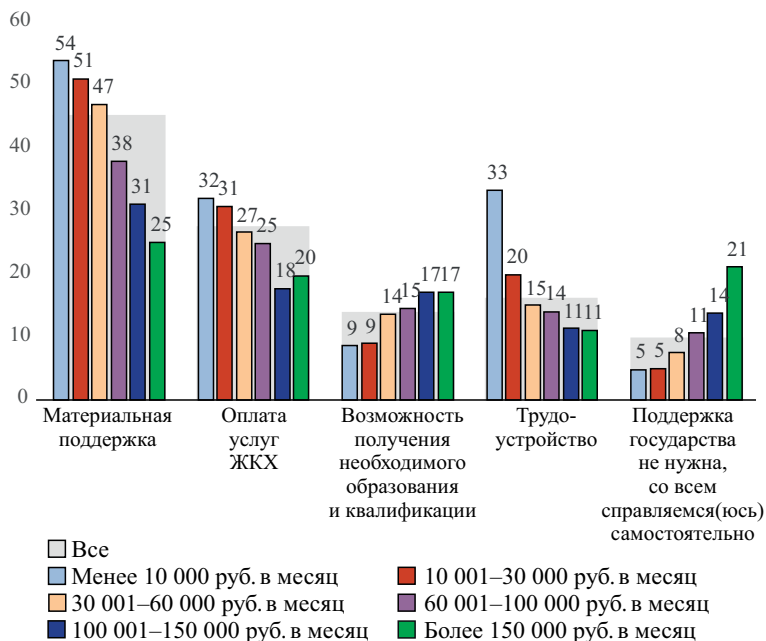


Рис. 2.14. Распределение ответов на вопрос «В решении каких проблем Вашей семьи Вам сейчас в наибольшей степени требуется государственная поддержка и содействие?» по доходным группам, %

Источник: Расчеты авторов по данным социологического опроса «Готовность к переменам», 2021 г.

шении общей политики государственной помощи. **Доминантным является мнение о том, что государство должно помогать поддерживать нормальный уровень жизни только в случае временной трудной жизненной ситуации семьи (31%),** а также тем, кто не может сам позаботиться о себе (такую точку зрения высказывает каждый четвертый россиянин) (рис. 2.15).

В условиях, когда основной установкой в отношении легитимности социальной поддержки является ориентация на помощь в трудной жизненной ситуации и поддержка тех, кто не способен заботиться о себе самостоятельно, большинство населения считает, что в первую очередь государственной помощи заслуживают нетрудоспособные

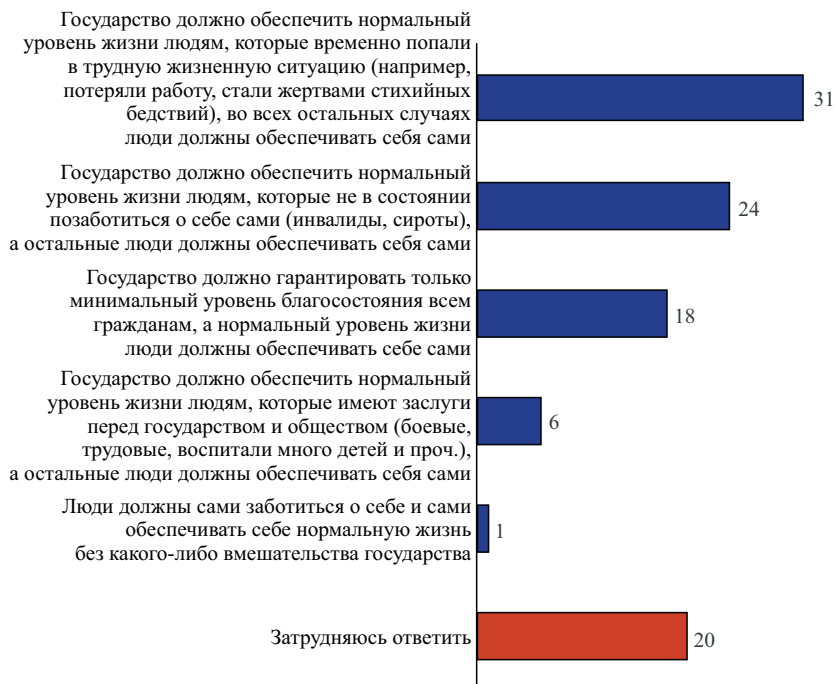


Рис. 2.15. Распределение ответов на вопрос «С какой из следующих точек зрения по поводу социальной защиты населения Вы могли бы скорее согласиться?», %

Источник: Расчеты авторов по данным социологического опроса «Готовность к переменам», 2021 г.

граждане и пенсионеры (рис. 2.16). Примечательно, что семьи с детьми оказываются третьей группой в ряду претендентов, однако если среди представителей самих семей с детьми на это указывают 44%, то среди остальных — только 28%. Поскольку проживающие в семьях с детьми представляют большую часть населения России, данный вывод представляется особенно важным в контексте анализа периода пандемии и выбора семей с детьми в качестве приоритетной группы помощи со стороны государства в кризисный период.

Хотя население считает, что государство должно обеспечивать достойный уровень жизни оказавшимся в трудной ситуации, **без-**



Рис. 2.16. Распределение ответов на вопрос «Каким группам, на Ваш взгляд, государство должно помогать в первую очередь?», %

Источник: Расчеты авторов по данным социологического опроса «Готовность к переменам», 2021 г.

работные и бедные не занимают первые строчки в рейтинге тех, кому следует помогать в первую очередь. Возможно, объяснением этому служат представления населения о причинах бедности, к которым наряду с низкими заработными платами в общественном сознании относятся лень и неприспособленность к жизни, нежелание менять привычный образ жизни и алкогольная, наркотическая зависимости и проч.

С учетом отмеченной точки зрения на проблему бедности, логично ожидать от населения поддержки мнения, что социальная помощь малоимущим должна быть обусловленной и оказываться при обязательной активной ответной реакции семьи по выходу из бедности, как это предполагается в рамках концепции социального контракта. Однако только 35% россиян разделяют такой взгляд на организацию помощи бедным.

Причину этого следует искать в том числе в представлениях населения о способности государства продуктивно реализовать идею социального контракта. Исходя из своего опыта взаимодействия с социальными службами — органами социальной защиты, центром занятости и проч. — россияне ожидают чрезмерного формализма и обилия бюрократических процедур⁸¹.

Здесь же отметим, что россияне согласны с тем, что государство «должно идти навстречу» малоимущим и социально уязвимым и само предлагать им различные меры и программы поддержки, пользуясь накопленной информацией о доходах, составе семей, занятости. При этом население плохо информировано о мерах социальной поддержки. Малоимущие, как правило, плохо знают свои права и возможности — нет единого информационного портала и доступных «пошаговых» инструкций, как и куда обращаться.

2.2.3. Семьи с детьми как приоритетная группа поддержки со стороны государства

Приоритетной группой поддержки со стороны государства в период коронавирусного кризиса стали семьи с детьми. Самой массовой мерой для семей с детьми явилась двукратная выплата в размере 10 тыс. руб. на каждого ребенка от 3 до 16 лет (ее адресаты — 65% семей с детьми и почти 80% многодетных семей). По совокупности наибольшая помощь была оказана детям младших возрастов. А семьи с детьми от 16 лет (даже если те все еще являются школьниками) выплат не получили. Заметим, что на этот дисбаланс обращают внимание не только родители взрослых детей, но и представители семей с детьми до 16 лет. В целом **население фиксирует несправедливость решений в отношении семей с детьми разных возрастов**⁸². И это небезосновательно. Как показывают экспертные

⁸¹ Серия фокус-групп, июль — август 2021 г. Было проведено шесть онлайн-фокус-групп с представителями низко- и среднедоходных групп населения в возрасте 25–45 лет из Воронежа и Нижнего Новгорода. В дизайне исследования учитывались следующие критерии отбора целевой аудитории: возраст, пол, наличие занятости и уровень образования, а также наличие в домохозяйстве детей и пенсионеров.

⁸² Серия фокус-групп, июль 2021 г. Было проведено 14 онлайн-фокус-групп с родителями детей в возрасте до 18 лет из Москвы, Нижнего Новгорода

расчеты, для семей с детьми в возрасте до 7 лет посредством выплат компенсировалось в среднем 43% утраченного дохода, а для семей с детьми в возрасте старше 7 лет — только 24%⁸³. В этой связи **нужно зафиксировать идею наращивания помощи для малоимущих семей с детьми более старших возрастов, а также необходимость гибкого подхода к определению возраста ребенка в случае оказания помощи в кризисной ситуации.**

В 2020 г. была собрана информация об отношении населения к новым мерам поддержки. По мнению представителей самих семей с детьми, наиболее важной мерой из принятых накануне или в период пандемии оказалось ежемесячное пособие на первого ребенка в возрасте до 3 лет (рис. 2.17). На втором месте по значимости — ежемесячная выплата на детей от 3 до 7 лет в бедных семьях, важность которой отметили почти 40% семей с детьми. В этом случае следует подчеркнуть, что мера была особо отмечена группой многодетных семей — 52% представителей семей с тремя и более детьми указали на ее значимость.

Обратим внимание на то, что значимость материальной поддержки детей признают все категории населения, а не только семьи с детьми: почти половина всех опрошенных считают, что необходимо помогать семьям с детьми до 3 лет (среди бездетных — 47,4%), а треть опрошенных признают значение выплат на детей от 3 до 7 лет (среди бездетных — 31,3%).

Важно, что помощь детям оценивается положительно и на фоне помощи для других групп, которым была нужна господдержка (в частности, предпринимателей, особенно ИП и МСП, и в целом всего населения). Однако размер мер (даже в случае обсуждения крупных разовых выплат, таких, как, например, помощь для сбора в школу в августе 2021 г. — 10 тыс. руб.) представляется

и Екатеринбурга. В дизайне исследования учитывались следующие критерии отбора целевой аудитории: возраст родителей, количество и возраст детей, пол, а также занятость родителей с учетом того, работает ли один или оба супруга, является ли работа дистанционной частично или полностью.

⁸³ Расчеты сотрудников ЦАДУЖ ИСП на данных Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН-2017), актуализированного с учетом информации о фактическом экономическом росте и изменении доходов граждан к моменту входа в эпидемию (оценки даны по состоянию на 2-й квартал 2020 г.).



Рис. 2.17. Распределение ответов на вопрос «В последнее время появились новые меры регулярной поддержки семей с детьми. Какие из них, на Ваш взгляд, являются наиболее важными для семей?», %

Источник: Расчеты авторов по данным социологического опроса «Готовность к переменам», 2020 г.

россиянам недостаточным — несоответствующим размеру трат, которые требуются для того, чтобы растить ребенка⁸⁴. В контексте

⁸⁴ Серия фокус-групп, июль — август 2021 г. Было проведено шесть онлайн-фокус-групп с представителями низко- и среднедоходных групп населения в возрасте 25—45 лет из Воронежа и Нижнего Новгорода. В дизайне исследования учитывались следующие критерии отбора целевой аудитории: возраст, пол, наличие занятости и уровень образования, а также наличие в домохозяйстве детей и пенсионеров.

неразовых мер критике подвергается также и работа социальной поддержки, затягивание сроков предоставления помощи, критерии назначения.

Тем не менее, по мнению населения, выплаты на детей стали наиболее эффективной мерой, причем хорошо освещенной в информационном пространстве (при довольно низкой информированности населения о существовании и принципах получения иных видов помощи).

2.2.4. Восприятие социальной политики как фактора развития страны: ожидания населения

В период пандемии возросла неопределенность и возникли дополнительные предпосылки для формирования тревожности населения в отношении собственного будущего и развития страны. В последние годы **все чаще разговор о завтрашнем дне строится в рамках концепции устойчивого развития и его отдельных составляющих.**

В рамках настоящего доклада важно отметить, что **стабильное развитие России в восприятии людей связано с созидательной стратегией государства, направленной на рост благополучия его жителей и заботу о населении.** По мнению россиян, это предполагает наличие мер социальной поддержки для материнства и детства, сохранение бесплатной медицины и образования. Но на данный момент населению отчетливо видны системные проблемы в медицине и образовании, а также тенденция к росту неравенства, которые могут стать риском для дальнейшего устойчивого развития страны.

Сформирован целый пул представлений россиян о рисках для устойчивого развития. В их числе определяются как экономические, технологические, экологические, внешнеполитические и прочие, так и социально-политические риски, о которых население имеет собственные представления⁸⁵.

⁸⁵ Было проведено 20 фокус-групп с представителями населения в возрасте 20–45 лет, обеспечена вариация по уровню дохода, образованию и наличию детей. Фокус-группы проходили в онлайн- и офлайн-форматах в Москве, Новосибирске, Ярославле и Воронеже. Фокус-группы были проведены в сентябре — октябре 2021 г.

Коротко укажем основные категории социально-политических рисков.

Первый блок опасений можно назвать *«сворачивание социальных обязательств государства»*. Население обеспокоено тем, что пенсионный возраст может еще увеличиться, при этом эффективной пенсионной реформы так и не случится, а реальный размер пенсий в лучшем случае не увеличится, а в худшем — сократится. Кроме того, будет все меньше категорий, для которых предусмотрена социальная поддержка.

Второй блок — *«падение качества и доступности образования»*. Тревоги населения в этом случае касаются чуть ли не полного сворачивания системы бесплатного высшего образования. При сокращении бюджетных мест ожидается, что плата за обучение возрастет. Опасения касаются и снижения качества школьного образования, однако население отмечает, что это вряд ли произойдет повсеместно и затронет, вероятнее всего, не все регионы. Тревога в отношении сворачивания бесплатных услуг и снижения их качества обнаруживается и в контексте упоминания о будущем здравоохранения.

Третий блок — *«рост социального и регионального неравенства»*. Население ожидает, что пропасть между богатыми и бедными будет постоянно увеличиваться, неравенство станет еще более выраженным. Особенно острой представляется россиянам проблема регионального неравенства. Кроме того, ожидается, что развиваться и богатеть будут только города-миллионники.

2.3. Бюджеты времени как индикатор изменений в повседневной практике населения для целей социальной политики в пандемию COVID-19

Глобальная пандемия COVID-19 наложила серьезные ограничения на передвижение людей из-за социального дистанцирования и переноса многих видов работы и обучения в дистанционный режим. Эти события, в свою очередь, спровоцировали рост интереса со стороны социальной политики к изменениям в повседневной практике людей. В фокусе внимания оказались вопросы

адаптации населения к новым условиям труда и совмещения оплачиваемой занятости с другими видами обязанностей и досуговыми практиками, а также возрастающая роль технологий и онлайн-форматов во всех видах повседневной деятельности⁸⁶. Такой фокус разворачивает дискуссию о перспективах развития социальной политики далеко за пределы исключительно монетарных мер.

Для изучения процессов, происходящих в повседневной жизни, исследователи зачастую опираются на данные распределения бюджетов времени, так как они (1) одновременно охватывают все сферы деятельности (оплачиваемая занятость и работа по дому, уход за детьми и другими членами семьи, досуг, общественная и социальная жизнь и т.д.); (2) универсальны с точки зрения того, что у всех людей время ограничено 24 часами в сутки; (3) чувствительны к социальным, экономическим и другого рода изменениям.

Нужно отметить, что еще в допандемийном периоде показатели бюджета времени широко применялись в составе комплексных оценок качества жизни и благополучия. Так, например, они представлены в Индексе лучшей жизни ОЭСР (OECD Better Life Index)⁸⁷, Канадском индексе благополучия (Canadian Index of Wellbeing)⁸⁸ и Новозеландском бюджете благополучия (New Zealand Well-Being Budget)⁸⁹. При этом в качестве показателей используются оценки удовлетворенности балансом между работой и другими аспектами жизни; бюджеты времени, затрачиваемые на оплачиваемую и/или неоплачиваемую работу; наличие и количество времени, посвященного отдыху или уходу за собой и т.д. (подробнее см. табл. 2.2).

⁸⁶ ILO. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Eighth edition. Updated estimates and analysis. 27 October 2021 [Electronic Resource]. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefing-note/wcms_824092.pdf.

⁸⁷ URL: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/>.

⁸⁸ URL: <https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/>.

⁸⁹ URL: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/nz-economy/higher-living-standards/our-living-standards-framework>.

Таблица 2.2. Примеры использования показателей бюджетов времени в системе индикаторов комплексных оценок благополучия

Домен	Показатель	Расчет показателя
ОЭСР: Индекс лучшей жизни		
Работа / отдых	Время, посвященное отдыху и уходу за собой	Среднее количество минут в день, которое человек посвящает отдыху и уходу за собой, включая время сна и время приема пищи
	Сотрудники, посвящающие работе много времени	Процент работников, занятых в среднем более 50 часов в неделю, последний отчетный год
Канада: Индекс благополучия		
Использование времени	Процент канадцев от 25 до 64 лет, работающих более 50 часов в неделю на основной работе	Процент канадцев от 25 до 64 лет, работающих более 50 часов в неделю на основной работе
	Процент канадцев, работающих до 30 часов в неделю, не по выбору	Процент канадцев, работающих до 30 часов в неделю, не по выбору
	Процент работников с регулярным рабочим временем в будние дни	Процент работников с регулярным рабочим временем в будние дни
	Процент лиц, работающих за плату с гибким графиком работы	Процент лиц, работающих за плату с гибким графиком работы
	Среднее время рабочего дня для лиц, работающих за плату	Среднее время рабочего дня для лиц, работающих за плату
	Процент канадцев, которые сообщают о 7–9 часах хорошего качества необходимого сна	Процент канадцев, которые сообщают о 7–9 часах хорошего качества необходимого сна

Окончание табл. 2.2

Домен	Показатель	Расчет показателя
	Среднесуточное количество времени, проведенного с друзьями (минут в день)	Среднесуточное количество времени, проведенного с друзьями (минут в день)
	Процентная доля детей в возрасте от 15 до 64 лет, сообщивших о высоком уровне нехватки времени	Процентная доля детей в возрасте от 15 до 64 лет, сообщивших о высоком уровне нехватки времени
Новая Зеландия: бюджет благополучия		
Использование времени	Досуг и уход за собой	Среднее количество часов в день, посвященных свободному времени и личной гигиене (например, сну, еде, личной гигиене и уходу) людьми в возрасте от 12 лет и старше. Среднее количество часов в день, посвященных отдыху и личной гигиене людьми, работающими полный рабочий день
	Оплачиваемая работа	Средние фактические часы работы в неделю, отработанные взрослыми наемными работниками. Среднее обычное количество часов, отработанных каждую неделю на основной работе взрослыми по найму
	Неоплачиваемая работа	Среднее количество часов в день, затрачиваемых на неоплачиваемую работу (в собственном домашнем хозяйстве, другом домашнем хозяйстве или организации)
	Удовлетворенность балансом между жизнью и работой	Удовлетворенность балансом между жизнью и работой

Понимая всю важность такого направления анализа для развития социальной политики, а также учитывая недостаток российских свежих данных о влиянии пандемии, исследователи НИУ ВШЭ включили блок вопросов, касающихся распределения и использования времени, в обследование 2021 г. «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени»⁹⁰.

2.3.1. Общая структура использования времени

Прежде чем приступить к описанию тенденций и трендов использования времени в условиях пандемии COVID-19, зафиксируем общую структуру использования времени россиянами в 2021 г. На рис. 2.18 представлены основные активности россиян в повседневной жизни и среднее количество минут в будние и выходные дни, затрачиваемое на эти активности.

В будние дни больше всего времени (помимо сна, на который затрачивается в среднем 7 часов 15 минут) взрослые россияне затрачивают на оплачиваемую работу (в среднем 6 часов 10 минут), домашние и семейные дела (в среднем 2 часа 30 минут), чтение и просмотр сообщений и новостей в Интернете (в среднем 2 часа 10 минут) и просмотр телевизора (в среднем 1 час 50 минут). Свободное время, посвященное отдыху и любимым занятиям, составляет в будни в среднем 2 часа.

В выходные взрослые россияне тратят больше всего времени на домашние и семейные дела (в среднем 3 часа 30 минут), просмотр телевизора и чтение сообщений и новостей в Интернете (в среднем 2 часа 30 минут), просмотр кино и сериалов онлайн (в среднем 1 час 55 минут), а также занятия с детьми и уход за детьми и другими членами семьи (в среднем 2 часа). Свободное время, посвященное отдыху и любимым занятиям, в будни составляет в среднем 3 часа 15 минут, а среднее время на сон увеличивается до 8 часов 10 минут.

⁹⁰ Социологический онлайн-опрос «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени» проведен НИУ ВШЭ с 15 июня по 1 июля 2021 г. В анкетировании приняли участие около 5 тыс. россиян старше 18 лет, имеющих доступ к сети Интернет. Квотное распределение респондентов соответствует распределению интернет-аудитории в России.

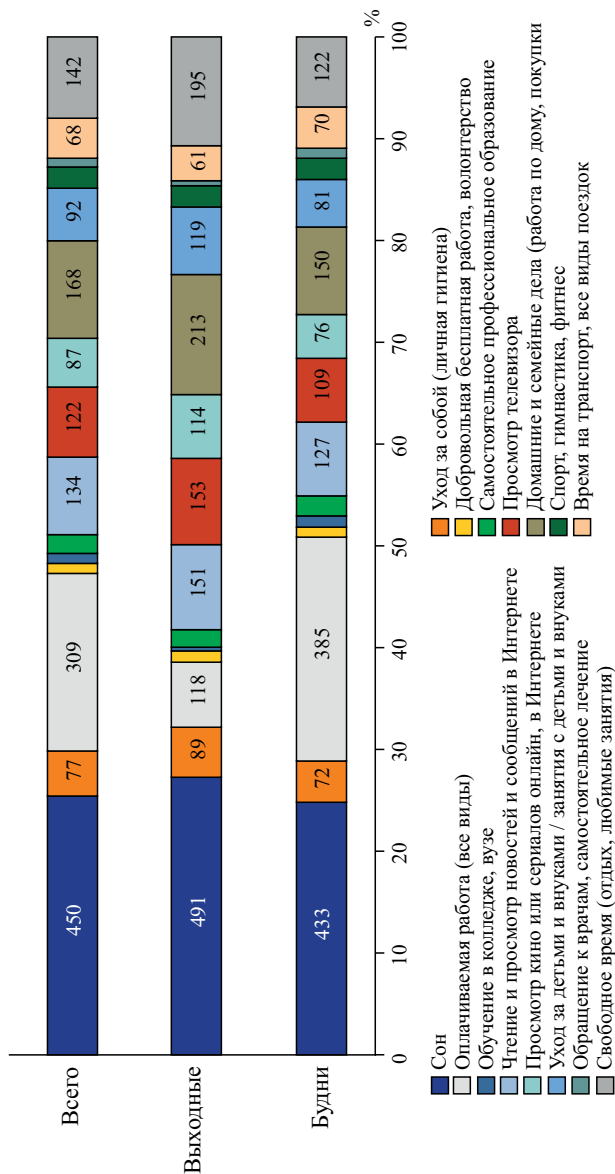


Рис. 2.18. Основные активности в течение суток.

Будни и выходные, количество минут

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

2.3.2. Гендерные различия в использовании времени

Во время пандемии в России **сохраняется гендерный разрыв в количестве времени, затрачиваемого на неоплачиваемый труд, а также в оценках количества по-настоящему свободного времени**, который не в полной мере компенсируется разницей в количестве временных затрат на оплачиваемую занятость. Так, женщины в среднем тратят в 2,2 раза больше времени, чем мужчины, на занятия с детьми, уход за детьми и другими членами семьи в будни и в 1,8 раза — в выходные. Домашний труд и семейные дела в среднем занимают у женщин в 1,5 раза больше времени в будни и в 1,4 раза в выходные по сравнению с мужчинами. Мужчины тратят больше времени на оплачиваемую занятость, однако эти различия ниже (в 1,3 раза в будни и в 1,9 раза в выходные). Дополнительно существуют гендерные различия в возможностях использовать время для полноценного отдыха: женщины тратят на него в 1,2 раза меньше времени по сравнению с мужчинами вне зависимости от дня. Все эти различия статистически значимы на уровне достоверной вероятности 99%, по остальным видам деятельности статистически значимых различий не наблюдается.

Полученные результаты согласуются с данными зарубежных исследований, и можно говорить о том, что **нарастающие гендерные различия в период пандемии являются общим трендом для многих стран**. Согласно данным Американского обследования использования времени, которое проводит Бюро статистики труда, в 2020 г. женщины всего за один год увеличили в среднем свое время на уход за детьми школьного возраста на 2 часа в сутки, в то время как мужчины на 1 час 20 минут, тем самым еще больше увеличив ранее существовавший разрыв⁹¹. Специально проведенное онлайн-обследование в Великобритании выявило, что матери в пандемию в среднем больше заботятся о детях и выполняют больше работы по дому, чем отцы, у которых такой же график работы, будь то неработающие, работающие из дома или работающие вне дома⁹². Исследование в Индии показало, что в период пандемии произошел

⁹¹ URL: <https://www.bls.gov/tus/>.

⁹² Andrew A. et al. Parents, especially mothers, paying heavy price for lockdown. Institute for fiscal studies, 27 May 2020.

Таблица 2.3. Основные активности в течение суток, мужчины и женщины (будни и выходные, количество минут)

Активности	Муж- чины	Жен- щины	Муж- чины	Жен- щины
	Будни		Выходные	
Сон	429	436	488	495
Уход за собой (личная гигиена)	70	73	81	95
Оплачиваемая работа (все виды)	440	342	160	83
Добровольная бесплатная работа, волонтерство	19	15	19	17
Обучение в колледже, вузе	21	19	8	8
Самостоятельное профессиональное образование	34	35	32	30
Чтение и просмотр новостей и сообщений в Интернете, посещение социальных сетей, YouTube, TikTok и проч.	126	127	151	152
Просмотр телевизора	108	110	151	154
Просмотр кино или сериалов онлайн в Интернете	76	75	113	115
Домашние и семейные дела (работа по дому, покупки, уход за другими людьми и др.)	114	176	174	242
Уход за детьми и внуками / занятия с детьми и внуками / уход за взрослыми, нуждающимися в помощи	48	106	80	148
Спорт, гимнастика, фитнес	38	35	39	37
Обращение к врачам, самостоятельное лечение	13	21	8	12
Время на транспорт, все виды поездок	84	60	68	55
Свободное время (отдых, любимые занятия)	131	114	210	183

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

возврат к традиционным гендерным ролям⁹³. Качественное исследование родителей в Австрии показало возросшую в период пандемии нагрузку на женщин в связи с необходимостью выполнять обязанности и по работе, и по дому в одном месте и в одно и то же время⁹⁴. Исследование в Италии показало, что гендерное неравенство усугубилось в период пандемии: основное бремя возросшей нагрузки по уходу за детьми и работе по дому легло на женщин⁹⁵.

Интересно посмотреть на влияние дохода на гендерные различия в затратах на неоплачиваемый труд в России в связи с исключительной важностью данного фактора с точки зрения текущих целей и задач социальной политики. **Повышение дохода выступает фактором снижения гендерного разрыва во времени, которое используется для домашних и семейных дел, на занятия с детьми и уход за ними, а также другими членами семьи.** С ростом дохода разница во временных затратах на домашний труд и уход в будние дни снижается и становится незначимой для населения в рамках квинтиля с наивысшими доходами. Так, в первом квинтиле для домашнего труда разница составляет 50 минут, а для ухода — 70 минут, в то время как в четвертом квинтиле разница составляет всего 30 минут.

В выходные дни также наблюдается снижение разницы во временных затратах на домашний труд и уход с ростом доходов, однако для квинтиля с наивысшими доходами разница все равно остается значимой. Так, для первого квинтиля и для домашнего труда, и для ухода разница составляет 70 минут, в то время как для пятого квинтиля разница составляет 30–40 минут. Таким образом, высокий доход нивелирует гендерный разрыв в домашнем труде в будние дни, а в выходные с ростом доходов он уменьшается, но не исчезает полностью (рис. 2.19–2.22)

⁹³ *Hazarika O., Das S.* Paid and unpaid work during the Covid-19 pandemic: a study of the gendered division of domestic responsibilities during lockdown // *Journal of Gender Studies*. 2021. Vol. 30. No. 4. P. 429–439.

⁹⁴ *Beno M.* Working from the Home Office and Homeschool(-ing): Experiences of Austrian Employees (Parents) in the Time of Covid-19 // *Journal of Educational and Social Research*. 2021. Vol. 11. P. 73–83.

⁹⁵ *Pronzato R., Risi E.* Reframing everyday life. Implications of social distancing in Italy // *International Journal of Sociology and Social Policy*. 2021. Vol. ahead-of-print. No. ahead-of-print.



Рис. 2.19. Распределение времени на домашние и семейные дела в будние дни. Мужчины и женщины, количество минут

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.



Рис. 2.20. Распределение времени на домашние и семейные дела в выходные дни. Мужчины и женщины, количество минут

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

Если говорить о по-настоящему свободном времени, то здесь мы также наблюдаем признаки серьезного гендерного разрыва: так, оценка по-настоящему свободного времени в будние дни у женщин составляет 3 часа, а у мужчин — 4 часа, на выходных разница достигает уже 2 часов (5 и 7 часов для женщин и мужчин соответственно).

Занятия с детьми и уход за детьми и другими членами семьи, будни



Рис. 2.21. Распределение времени на занятия с детьми и уход за детьми и другими членами семьи в будние дни. Мужчины и женщины, количество минут

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

Занятия с детьми и уход за детьми и другими членами семьи, выходные



Рис. 2.22. Распределение времени на занятия с детьми и уход за детьми и другими членами семьи в выходные дни. Мужчины и женщины, количество минут

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

2.3.3. Баланс между работой и жизнью (work-life balance)

Пандемия коронавируса принесла коренной сдвиг в понимании того, что составляет баланс между работой и остальной жизнью. Выяснилось, что широкий спектр работ на самом деле может выполняться удаленно. Это открыло новые возможности и в то же время вызовы как для работодателей, так и для сотрудников⁹⁶. Фиксируется нарастающий тренд размывания границ между различными видами деятельности, который особенно четко виден на примере разделения рабочего и нерабочего времени⁹⁷. Ковид также повлиял на организацию обычной жизни семей с детьми, родителей-одиночек и одиноких людей. Например, в связи с закрытием школ и уменьшением доступности детских садов родителям пришлось сочетать уход за детьми с удаленной работой⁹⁸. А у одиноких людей работа превратилась в почти круглосуточную деятельность, которая оставляет очень мало времени для личных нужд. В разных странах и частных компании, и органы государственной власти начинают внедрять различные социальные меры по поддержанию баланса между работой и остальной жизнью, а также по поддержке новых форматов занятости⁹⁹, **данная тема становится одним из приоритетов развития мер социальной политики и политики на рынке труда**¹⁰⁰.

⁹⁶ ILO. Teleworking arrangements during the COVID-19 crisis and beyond. Paper prepared for the 2nd Employment Working Group Meeting under the 2021 Italian Presidency of the G20. April 2021 [Electronic Resource]. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_791858.pdf.

⁹⁷ *Palumbo R.* Let me go to the office! An investigation into the side effects of working from home on work-life balance // International Journal of Public Sector Management. 2020. Vol. 33 (6/7). P. 771–790.

⁹⁸ Pew Research center. How the Coronavirus Outbreak Has — and Hasn't — Changed the Way Americans Work. 2020 [Electronic Resource]. URL: <https://www.pewresearch.org/social-trends/2020/12/09/how-the-coronavirus-outbreak-has-and-hasnt-changed-the-way-americans-work/>.

⁹⁹ *Saliba A.A.* Future of work and workers' rights post COVID-19. OECD Forum, 2021. URL: <https://www.oecd-forum.org/posts/future-of-work-and-workers-rights-post-covid-19>

¹⁰⁰ *Iyas L.* “New normal” at work in a post-COVID world: work-life balance and labor markets // Policy and Society. Vol. 41. Iss. 1. 2022 (Jan.). P. 155–167.

Исследование «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени» позволяет посмотреть на проблемы баланса между работой и остальной жизнью с двух точек зрения: во-первых, с точки зрения восприятия границ между рабочим и нерабочим временем, во-вторых, с точки зрения наличия у населения по-настоящему свободного времени.

У большинства работающего населения, как у мужчин, так и у женщин, рабочие и нерабочие часы четко не разграничены и есть практика работы в нерабочее время. Только у 41% работающих россиян рабочие часы четко разграничены, и они не работают в нерабочее время (рис. 2.23). Оставшиеся почти 60% в той или иной степени сталкиваются со смешением рабочих и нерабочих часов и, как следствие, размыванием границ рабочего и нерабочего времени.

Размытие границ связано с должностью работника (табл. 2.4). Руководители значимо чаще остальных категорий работников ука-



Рис. 2.23. Границы между рабочим и нерабочим временем

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

Таблица 2.4. Размытие границ рабочего и нерабочего времени в зависимости от должности

	Должность					
	Руководители		Специалисты		Рабочие и служащие	
	N	%	N	%	N	%
Рабочие и нерабочие часы четко разграничены, и я почти никогда не работаю во внерабочее время	170	26,2	754	41,1	491	51,0
Рабочие и нерабочие часы формально разграничены, но я время от времени работаю во внерабочее время	300	46,3	642	35,0	237	24,6
Рабочие и нерабочие часы формально разграничены, но я часто работаю во внерабочее время	101	15,6	235	12,8	94	9,8
Рабочие и нерабочие часы у меня не разграничены	77	11,9	202	11,0	141	14,6

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

зывают на то, что работают во внерабочее время. Для рабочих и служащих, напротив, более характерно четкое разделение рабочих часов: они значимо чаще других категорий указывают, что их рабочие часы четко разграничены и им не приходится работать во внерабочее время почти никогда. Для специалистов каких-либо статистически значимых закономерностей не наблюдается.

Размытие границ тесно связано с распространением формата дистанционной занятости. Так, россияне, работавшие из дома (неважно, онлайн или офлайн), а также те, у кого не было постоянного рабочего места, значимо чаще указывают на неразграниченность рабочих и нерабочих часов по сравнению с теми, кто работал на постоянном рабочем месте — в офисе, на предприятии и т.п. (табл. 2.5). Таким образом, отсутствие постоянного территориально отдельного организованного рабочего места ожидаемо

Таблица 2.5. Размытие границ рабочего и нерабочего времени в зависимости от должности

	Формат проведения основного рабочего времени									
	Работали на постоянном рабочем месте (в офисе, на предприятии и т.д.)		Работали онлайн из дома		Работали из дома, но не онлайн		Работали на выезде с проживанием (вахтовый метод)		Работали без постоянного рабочего места, в разъездах и перемещениях	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Рабочие и нерабочие часы четко разграничены, и я почти никогда не работаю во внерабочее время	1268	46,9	88	20,7	7	9,0	21	30,4	34	19,9
Рабочие и нерабочие часы формально разграничены, но я время от времени работаю во внерабочее время	961	35,5	130	30,5	16	20,5	28	40,6	38	22,2
Рабочие и нерабочие часы формально разграничены, но я часто работаю во внерабочее время	329	12,2	54	12,7	14	17,9	7	10,1	28	16,4

Окончание табл. 2.5

	Формат проведения основного рабочего времени									
	Работали на постоянном рабочем месте (в офисе, на предприятии и т.д.)		Работали онлайн из дома		Работали из дома, но не онлайн		Работали на выезде с проживанием (вахтовый метод)		Работали без постоянного рабочего места, в разъездах и перемещениях	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Рабочие и нерабочие часы у меня не разграничены	146	5,4	154	36,2	41	52,6	13	18,8	71	41,5

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

приводит к размыванию границ между рабочей и нерабочей деятельностью.

Размытие границ между рабочим и нерабочим временем является далеко не единственным эффектом дистанционной занятости. В рамках качественного исследования «Использование бюджета времени в контексте развития пандемии COVID-19 и процессов цифровизации», реализованного в Институте социальной политики НИУ ВШЭ осенью 2021 г., на примере работающих женщин с детьми были выявлены следующие трудности, вызванные частичным или полным переходом на дистанционную занятость: растянутый рабочий день, неустойчивый график работы, невозможность отделения трудовой жизни от семейной, организационные неудобства, связанные с отсутствием удобного и привычного рабочего оснащения, внутренние противоречия и конфликты в семье, психологическая неготовность к работе из дома.

Вместе с тем в некоторых случаях информантки отмечают положительные эффекты дистанционной занятости: возможность экономии времени за счет исключения поездок и сборов на работу, а также более эффективное использование времени и, как

следствие, возможности более гибкого совмещения домашних и семейных обязанностей.

Перейдем к рассмотрению баланса между работой и остальной жизнью с точки зрения оценки количества по-настоящему свободного времени (времени, не занятого работой, учебой, домашними обязанностями). Оценки свободного времени являются важным показателем качества жизни и используются как в международных (Индекс лучшей жизни ОЭСР), так и в некоторых национальных системах оценки благополучия (Канадский индекс благополучия и Новозеландский бюджет благополучия).

Для россиян оценки по-настоящему свободного времени составляют в среднем 3 часа 25 минут в будние дни и 6 часов в выходные. При этом интересно отметить, что **работающие россияне в большинстве (77%) готовы работать больше, чтобы получать более высокую зарплату, и не готовы (76%) зарабатывать меньше, чтобы иметь больше свободного времени.** При этом такая готовность не зависит от уровня дохода. Россияне готовы увеличить продолжительность времени работы на два часа при увеличении личного заработка в среднем на 40%, а вот ради двух часов свободного времени в день россияне готовы пожертвовать в среднем только 9% заработка.

2.3.4. Досуговые практики

Отдельное внимание в период пандемии уделяется изменениям в досуговых практиках, так как социальное дистанцирование и иные ограничения, которые были наложены в связи с пандемией, повлияли на личное взаимодействие между людьми и на доступность тех или иных досуговых практик, а также на места и пространства, в которых они происходят^{101, 102, 103}.

¹⁰¹ Panarese P., Azzarita V. The Impact of the COVID-19 Pandemic on Lifestyle: How Young people have Adapted Their Leisure and Routine during Lockdown in Italy // Young. 2021. 29 (4_suppl). S35–S64. doi: 10.1177/11033088211031389

¹⁰² Marques L., Giolo G. Cultural leisure in the time of COVID-19: impressions from the Netherlands // World Leisure Journal. 2020. Vol. 62. No. 4. P. 344–348. doi: 10.1080/16078055.2020.1825256

¹⁰³ LGA. Leisure under lockdown: how culture and leisure services responded to COVID-19. 2020 [Electronic Resource]. URL: <https://www.local.gov.uk/>

Анализ данных российского обследования (подробные данные о досуговых практиках можно найти в табл. А1 Приложения А) позволил выделить несколько тенденций проведения свободного времени в год пандемии COVID-19.

Во-первых, ожидаемо **онлайн-общение с друзьями и родственниками** превалирует над традиционным форматом общения: практически каждый день общаются с друзьями и родственниками в онлайн-режиме 36% россиян, еще 30% — не реже раза в неделю. Для сравнения, в традиционном формате практически каждый день общаются с друзьями и родственниками 18%, не реже раза в неделю — 35% (рис. 2.24)

Во-вторых, **цифровой формат стал полноценной альтернативой для потребления культурного контента**. В целом посещение музеев и выставок, походы в театр и на концерт являются достаточно редкой практикой для россиян (свыше 65% опрошенных указывают вариант «практически никогда» при оценке частоты этих практик — см. рис. 2.24), однако при этом доли тех, кто реализует такие досуговые практики несколько раз в год, практически одинаковы для традиционного и цифрового формата: 25% несколько раз в год посещали концерты в традиционном формате и 30% в цифровом, для театра эти доли составляют 18 и 17% соответственно, для музеев и выставок — 26 и 20%.

В-третьих, **просмотр ТВ продолжает быть одной из самых распространенных практик**: 60,5% указывают, что смотрят ТВ практически каждый день. Это характерно для всех возрастных групп, однако следует учитывать, что структура и само наполнение телезрителя у различных социально-демографических групп отличается, а также важно отметить, что характер просмотра ТВ разный: в частности, существует так называемый фоновый режим, когда телевизор включен фоном во время приема пищи, выполнения домашних обязанностей и других видов деятельности.

Подводя итоги, необходимо отметить, что глобальная пандемия COVID-19 спровоцировала рост интереса со стороны социальной политики к изменениям в повседневной практике людей. Универсальным индикатором таких изменений могут выступать

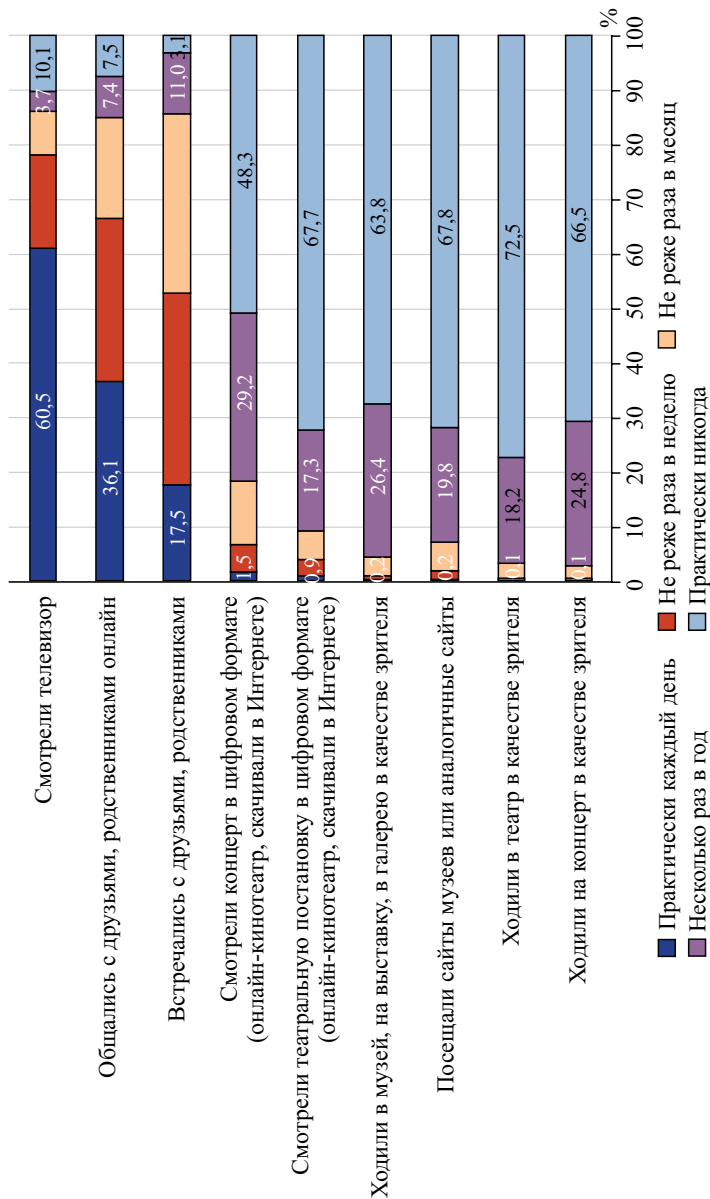


Рис. 2.24. Основные активности в течение суток. Будни и выходные, количество минут

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

показатели использования бюджета времени, которые уже долгое время являются частью комплексных систем оценки качества жизни и благополучия. Анализ свежих данных российского обследования «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени» показывает **сохранение серьезного гендерного разрыва в количестве времени, затрачиваемого на неоплачиваемый труд, а также в оценках количества по-настоящему свободного времени**, который не в полной мере компенсируется разницей в количестве временных затрат на оплачиваемую занятость. Это соотносится с общемировыми трендами и указывает на необходимость дальнейшего развития мер, направленных на изменение социальных норм в пользу более равномерного гендерного распределения домашних обязанностей между взрослыми членами семьи. Еще одним направлением социальной политики остается дальнейшее развитие сферы социальных услуг, в частности ухода за детьми, пожилыми и другими нуждающимися членами домохозяйств.

Во время пандемии возрастает важность **еще одного направления развития социальной политики, которое связано с улучшением баланса между работой и остальной жизнью**. Здесь можно выделить несколько основных тенденций. У большинства работающего населения, как у мужчин, так и у женщин, рабочие и нерабочие часы четко не разграничены и есть практика работы в нерабочее время. Размытие границ между рабочим и нерабочим временем зависит от должности работников, а также связано с процессами распространения дистанционных форматов занятости. В связи с этим важно обратить внимание на меры для более четкого разграничения рабочего и нерабочего времени в условиях дистанционной занятости, а также изучать и популяризировать успешные практики российских работодателей в данной сфере.

Оценки свободного времени являются важным показателем качества жизни и соблюдения баланса между работой и остальной жизнью. Для россиян оценки по-настоящему свободного времени составляют в среднем 3 часа 25 минут в будние дни и 6 часов в выходные. При этом интересно отметить, что работающие россияне в большинстве (77%) готовы работать больше, чтобы получать более высокую зарплату, и не готовы (76%) зарабатывать меньше, чтобы иметь больше свободного времени.

Таким образом, метод изучения бюджета времени имеет большой исследовательский потенциал и может стать важной частью комплексных систем оценки качества жизни и благополучия в постпандемийное время в Российской Федерации.

2.4. Оценка эффектов кризиса и антикризисных мер, принятых в период пандемии 2020–2021 гг., на бедность и неравенство доходов

Несмотря на замедление роста в конце 2021 г., вызванного новыми всплесками пандемии и затуханием фискального импульса, в 2021 г. мировая экономика динамично преодолела масштабную рецессию 2020 г., вызванную пандемией, и выросла на 5,6%¹⁰⁴. По оценкам Росстата, в 2020 г. в результате снижения мировых цен на нефть и масштабного экономического кризиса, вызванного пандемией, валовой внутренний продукт (ВВП) России упал на 2,7%, а реальные располагаемые доходы населения сократились на 2,0% по сравнению с 2019 г.¹⁰⁵ В первом полугодии 2021 г. отмечалось активное восстановление экономики России и, как ожидается, экономический рост в 2021 г. составит 4,6–4,7%, тогда как, по последним данным Росстата, реальные располагаемые доходы граждан в 2021 г. выросли на 3,1%.

В большинстве европейских стран своевременно принятые и адекватные ситуации меры налогово-бюджетной политики позволили компенсировать негативные последствия кризиса на распределение доходов населения в 2020 г.¹⁰⁶ Что касается России, то по числу и масштабу реформы в системе налогово-бюджетной политики 2020–2021 гг. стали уникальными¹⁰⁷. Во-первых, еще до начала пандемии, в январе 2020 г., были введены новые меры поддерж-

¹⁰⁴ Всемирный банк. Доклад об экономике России № 46. Декабрь 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099100111302157406/pdf/P177562047516f01709b360c30dafa5850d.pdf>.

¹⁰⁵ Росстат. Доклад «Социально-экономическое положение России» за 2020 и 2021 гг. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801>.

¹⁰⁶ См.: Almeida V. et al. The impact of COVID-19 on households' income in the EU // The Journal of Economic Inequality. 2021. Vol. 19 (3). P. 413–431.

¹⁰⁷ Подробнее см. подразделы 1.2 и 2.1 настоящего доклада.

ки семей с детьми, подразумевающие значительное расширение групп получателей существующих адресных пособий на первого и второго ребенка до 1,5 лет, введение нового адресного пособия на детей от 3 до 7 лет, а также продление программы материнского капитала до конца 2026 г., его индексации и распространения на первого ребенка. Во-вторых, в марте — июне 2020 г. для преодоления экономических последствий эпидемии COVID-19 правительство Российской Федерации приняло ряд мер, направленных на поддержку бизнеса, занятости и доходов уязвимых групп населения. Некоторые из налоговых мер были продлены на 2021 г., например, фиксированные тарифы отчислений на социальное страхование для индивидуальных предпринимателей и самозанятых остались такими же, как в 2020 г., а пониженный тариф страховых взносов для средних и малых предприятий (СМП) с 2021 г. включен в Налоговый кодекс Российской Федерации на бессрочной основе. Помимо этого, в июле 2021 г. были введены два новых адресных ежемесячных пособия для семей с детьми (пособие беременным женщинам, вставшим на учет в ранние сроки, и пособие одиноким родителям на детей от 8 до 17 лет) и единовременная выплата на школьников в возрасте 6—18 лет в размере 10 тыс. руб.

В данном подразделе представлены результаты оценки эффекта пандемии на распределение доходов населения и вклада антикризисных мер налогово-бюджетной политики в преодоление негативного влияния кризиса на неравенство и бедность в 2020—2021 гг. Для анализа используется микросимуляционная модель RUSMOD, актуализированная на 2020—2021 гг., и данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (РМЭЗ — ВШЭ). RUSMOD позволяет смоделировать большую часть существующих программ налогово-бюджетной политики, осуществляемой на федеральном и региональном уровне, для национально репрезентативной выборки населения. Микросимуляционная модель необходима, для того чтобы смоделировать ряд гипотетических сценариев, оставляя неизменными отдельные компоненты системы налогов и трансфертов и меняя при этом другие компоненты, и таким образом оценить чистый вклад последних в изменения итогового распределения доходов населения. Модель RUSMOD может использоваться для прогнозирования эффективности мер политики, даже в отсутствие свежих данных обследований домохозяйств. Для того

чтобы компенсировать несоответствие по времени между данными опроса и годом моделирования, в модели используются индексы роста компонентов доходов. Отметим, что для оценки эффектов кризиса в дополнение к стандартным процедурам индексации доходов нами была применена методология наукастинга, позволяющая смоделировать изменения в занятости и доходах от занятости в данных обследования. Подробнее о методологии исследования, данных и допущениях рассказывается в Приложении Б.

Данный подраздел состоит из двух подразделов. В первом подразделе анализируются эффекты реформ налогово-бюджетной политики, проведенных в 2020 г., включая меры по поддержке семей с детьми, объявленные в январе 2020 г., и меры по поддержке занятости и доходов населения в связи с пандемией, принятые в марте — июне 2020 г., а также совокупный эффект кризиса на занятость и располагаемые доходы населения в 2020 г. Во втором подразделе оценивается эффект новых мер поддержки семей с детьми, введенных в июле 2021 г., а также общий эффект кризиса и антикризисного воздействия системы налогово-бюджетной политики Российской Федерации в 2021 г.

2.4.1. Оценка эффектов кризиса и реформ налогово-бюджетной политики в 2020 г.

Для оценки эффектов кризиса, вызванного пандемией, и реформ налогово-бюджетной политики, проведенных в 2020 г., мы построили ряд гипотетических сценариев на основе модели RUSMOD. Базовым сценарием моделирования выступает докризисный период 2020 г. (январь — февраль 2020 г.). Данный сценарий подразумевает стандартную индексацию параметров пособий и налогов согласно законодательным нормам на 1-й квартал 2020 г. Сравнение показателей распределения доходов в смоделированных сценариях и базовом сценарии позволяет оценить чистый вклад каждого из компонентов (эффект падения занятости и доходов, эффект изменений налогово-бюджетной политики) в итоговое распределение доходов.

Сценарий 1 используется для оценки эффекта мер налогово-бюджетной политики, принятых в январе 2020 г. В частности, он включает моделирование следующих мер: (1) увеличение ох-

вата пособия на первого и второго ребенка в возрасте до 3 лет и смягчения порога нуждаемости домохозяйства до 200% величины прожиточного минимума в регионе; (2) новое пособие на детей в возрасте от 3 до 7 лет в домохозяйствах с доходом ниже 100% прожиточного минимума в регионе.

Сценарий 2 позволяет оценить эффект снижения доходов домашних хозяйств в результате пандемии и нерабочих дней, введенных во многих российских регионах в апреле — июне 2020 г. Сокращение денежных доходов населения в 2020 г. смоделировано через сокращение трудовых доходов на 5% и потерю 25% рабочих мест в пострадавших отраслях (оптовая и розничная торговля, гостиницы и рестораны, транспорт и связь) в Москве, Санкт-Петербурге и региональных центрах.

Сценарий 3 позволяет оценить эффект мер поддержки доходов населения в связи с пандемией, принятых в период марта — июня 2020 г. В список моделируемых мер вошли следующие: (1) сниженные ставки социальных отчислений для работников малых и средних предприятий, если их оплата труда превышает минимальный размер оплаты труда (МРОТ); (2) налоговый вычет в размере МРОТ для самозанятых в наиболее пострадавших отраслях; (3) отмена налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и страховых взносов за 2-й квартал 2020 г. для самозанятых и занятых на малых и средних предприятиях в наиболее пострадавших отраслях; (4) индексация трудовых пенсий на 6,6%, социальных пенсий — на 5,1%; (5) увеличение максимального размера пособия по безработице до уровня МРОТ; (6) новое пособие по безработице в размере МРОТ и доплаты на детей для тех, кто потерял работу с 1 марта 2020 г., на три месяца; (7) увеличение размера пособия по уходу за первым ребенком до 1,5 лет для неработающих родителей; (8) выплата в размере 15 тыс. руб. на каждого ребенка до 3 лет; (9) выплата в размере 10 тыс. руб. на каждого ребенка в возрасте 3–15 лет; (10) региональные выплаты для пенсионеров в возрасте 65+ лет (4 тыс. руб. в Москве, 3 тыс. руб. в Московской области, 2 тыс. руб. в Тюменской области)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ При моделировании использовались допущения о вероятности получения новых пособий потенциальными получателями. Например, предполагалось, что фактическая доля получателей нового пособия по безработице

Сценарий 4 оценивает совокупный эффект от падения занятости и трудовых доходов населения в результате пандемии и всех мер налогово-бюджетной политики, действовавших в 2020 г., в отношении докризисного базового сценария.

Влияние четырех сценариев на бедность и неравенство, в процентном отношении от базового сценария, показано на рис. 2.25. Чистый эффект от введения дополнительных мер по поддержке семей с детьми в январе 2020 г. является положительным; он приводит к сокращению бедности на 10%, недостающего дохода — на 15% и немного снижает неравенство доходов, измеряемое коэффициентом Джини (Сценарий 1). Однако этот положительный эффект полностью перекрыт отрицательным эффектом пандемии и ограничительных мер на занятость и доходы населения (Сценарий 2), в результате чего уровень бедности растет на 22%, недостающий доход — более чем на 40%, а неравенство — на 2,2%. Меры по поддержке доходов населения, действовавшие в марте — июне 2020 г. (Сценарий 3), оказали значительный сдерживающий эффект на бедность и неравенство и в целом компенсировали значительную часть снижения доходов населения. Совокупный эффект кризиса и всех мер поддержки, действовавших в 2020 г., оказался слабонегативным для среднедушевых доходов и неравенства. Уровень бедности снизился по сравнению с началом 2020 г., но уровень недостающего дохода немного вырос. Это, скорее всего, говорит о том, что ряды бедных покинули домохозяйства, чьи доходы находились близко к черте бедности.

Нацеленность налогово-бюджетной политики в 2020 г. на уязвимые группы населения прослеживается в дифференцированном воздействии экономического кризиса и принятых в январе — июне 2020 г. мер на различные подгруппы населения. На панели *а)* рис. 2.26 показано, что кризис повлиял на нижние и верхние децили распределения доходов в меньшей степени, чем на среднюю часть распределения доходов (5–8-й децили), так как по-

составит 25% от числа тех, кто формально имеет право на данное пособие. Это допущение основано на том, что в настоящее время доля получающих квазистраховое пособие по безработице среди всех безработных составляет 15–20%. Что касается новых выплат на детей, мы предполагаем, что их получают 75% семей, имеющих право на эти выплаты.

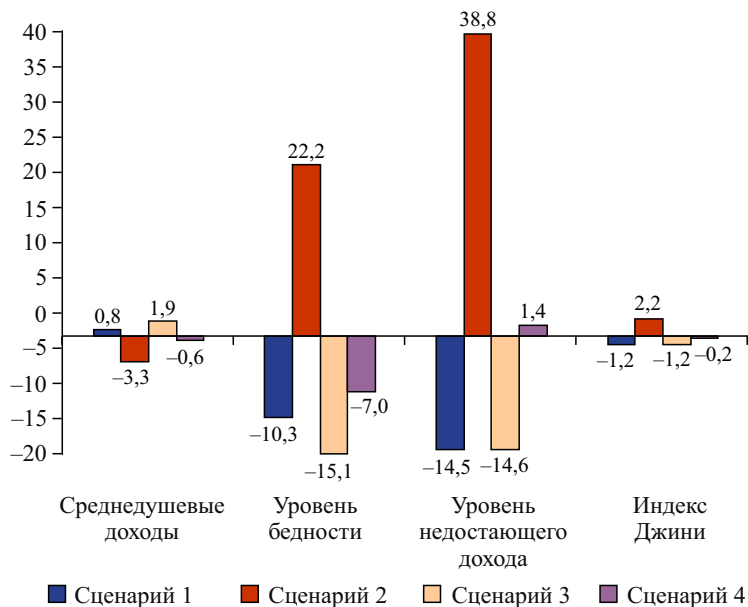


Рис. 2.25. Эффект кризиса и мер налогово-бюджетной политики в 2020 г., % к базовому сценарию (2020 г. до начала пандемии)

Примечание. Синие столбцы показывают чистый эффект Сценария 1 (меры, принятые в январе 2020 г.). Красные столбцы показывают чистый эффект Сценария 2 (снижение доходов от занятости, связанное с потерей рабочих мест в ряде отраслей и территорий). Бежевые столбцы показывают чистый эффект Сценария 3 (компенсационные меры, принятые в марте — июне 2020 г.). Сиреневые столбцы показывают суммарный эффект всех изменений занятости и мер поддержки, действовавших в 2020 г. (Сценарий 4).

Источник: RUSMOD-2020 на данных РМЭЗ — ВШЭ 2018 г.

следние в гораздо большей степени зависят от трудовых доходов. **От мер налогово-бюджетной политики, принятых до и после начала пандемии, в большей степени выиграли бедные слои населения, то есть они носили прогрессивный характер.** Сильный положительный суммарный эффект всех сценариев для первого дециля (а именно рост доходов на 7,6%) — это результат сочетания прогрессивности принятых мер, а также нашего допущения о том, что кризис в ос-

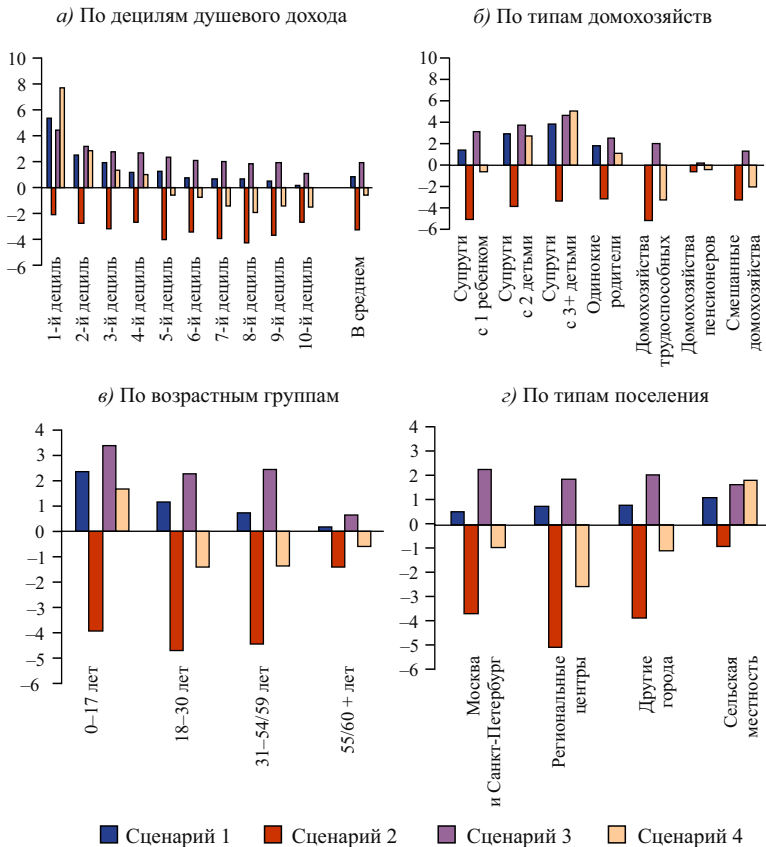


Рис. 2.26. Эффект кризиса и мер налогово-бюджетной политики в 2020 г. на среднедушевые доходы, % к базовому сценарию (2020 г. до начала пандемии), по подгруппам населения

Примечание. Синие столбцы показывают чистый эффект **Сценария 1** (меры, принятые в январе 2020 г.). Красные столбцы показывают чистый эффект **Сценария 2** (снижение доходов от занятости, связанное с потерей рабочих мест в ряде отраслей и территорий). Бежевые столбцы показывают чистый эффект **Сценария 3** (компенсационные меры, принятые в марте — июне 2020 г.). Сиреневые столбцы показывают суммарный эффект всех изменений занятости и мер поддержки, действовавших в 2020 г. (**Сценарий 4**). Децильные группы в панели а) зафиксированы на уровне базового сценария.

Источник: RUSMOD-2020 на данных РМЭЗ — ВШЭ 2018 г.

новном затронул мегаполисы и региональные центры и в меньшей степени — прочие города и сельскую местность.

Панели *б)* и *в)* на рис. 2.26 показывают, что от новых пособий, введенных в январе 2020 г., в выигрыше остаются только семьи с детьми. Эта группа, как известно, имеет более высокий уровень монетарной бедности, чем население в целом, поэтому логично, что расширение охвата и щедрости адресных пособий на детей сокращает общий уровень бедности населения. Вместе с тем расширение охвата и увеличение размера пособия по безработице и снижение налогов для самозанятых и работников СМП оставляет в выигрыше все типы домохозяйств, возрастные группы и типы поселения. Пенсионеры и пожилые люди, которые, как правило, не работают и, следовательно, не могут пользоваться пособием по безработице или налоговыми льготами, выигрывают от увеличения размера страховых и социальных пенсий. **Совокупный эффект всех изменений по итогам 2020 г. положителен только для семей с двумя и более детьми, детей в возрасте до 18 лет и домохозяйств, проживающих в сельской местности.** Во всех остальных группах домохозяйств наблюдается снижение среднедушевых доходов, несмотря на компенсационные меры.

2.4.2. Оценка эффектов кризиса и мер политики, принятых в 2021 г.

Для оценки эффектов кризиса, вызванного пандемией, и реформ налогово-бюджетной политики, проведенных в 2021 г., использовались следующие сценарии.

Сценарий 1 позволяет оценить чистый эффект новых пособий для семей с детьми, введенных в 2021 г. В частности, он включает оценку эффекта следующих мер: (1) адресное ежемесячное пособие беременным женщинам, вставшим на учет в ранние сроки, в размере 50% регионального прожиточного минимума трудоспособного населения; (2) пособие одиноким родителям на детей от 8 до 17 лет в размере 50% регионального прожиточного минимума ребенка; и (3) единовременная выплата на школьников в возрасте 6–18 лет в размере 10 тыс. руб. Базовым сценарием в данном случае выступает система налогово-бюджетной политики Российской Федерации 2021 г., без включения данных пособий.

Сценарий 2 используется для оценки чистого эффекта всех мер налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении докризисного базового сценария (система налогово-бюджетной политики, начало 2020 г.).

Сценарий 3 оценивает чистый эффект от всех мер налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении посткризисного базового сценария (система налогово-бюджетной политики по состоянию на конец 2020 г.).

Сценарий 4 позволяет оценить совокупный эффект изменений в занятости и трудовых доходах населения в 2021 г. и всех мер налогово-бюджетной политики, действовавших в 2021 г., в отношении докризисного базового сценария (2020 г. до начала пандемии).

Согласно данным, представленным на рис. 2.27, **новые меры поддержки семей с детьми, принятые в 2021 г., включая два новых адресных ежемесячных пособия для беременных женщин и одиноких родителей, а также единовременную выплату на школьников в возрасте 6–18 лет (Сценарий 1), оказались высокоэффективными с точки зрения сокращения бедности (–20%) и недостающего дохода (–24,7%). Однако из-за ориентации на узкую группу населения эффект этих мер на среднедушевые доходы и неравенство был незначительным.**

Большинство дополнительных антикризисных мер налогово-бюджетной политики в 2020 г. были введены временно, поэтому логично было бы ожидать снижения эффективности налогово-бюджетной политики в 2021 г. Однако наши результаты говорят о том, что и в отношении 2020 г. до начала кризиса (Сценарий 2), так и в отношении 2020 г. после кризиса (Сценарий 3), налогово-бюджетная система 2021 г. имела более высокий уровень эффективности в плане снижения бедности и недостающего дохода. Это говорит о том, что **за счет таргетированных мер в 2021 г. удалось добиться более значительного снижения бедности, чем в 2020 г.**

По сравнению с докризисным состоянием экономики (2020 г. до начала пандемии) в 2021 г. среднедушевые доходы населения не выросли, однако уровень бедности упал на 45%, а уровень недостающего дохода — более чем наполовину.

Рисунок 2.28 показывает, что от новых пособий для семей с детьми, введенных в 2021 г. (Сценарий 1), в наибольшем выигрыше остались домохозяйства первого дециля, неполные семьи и семьи

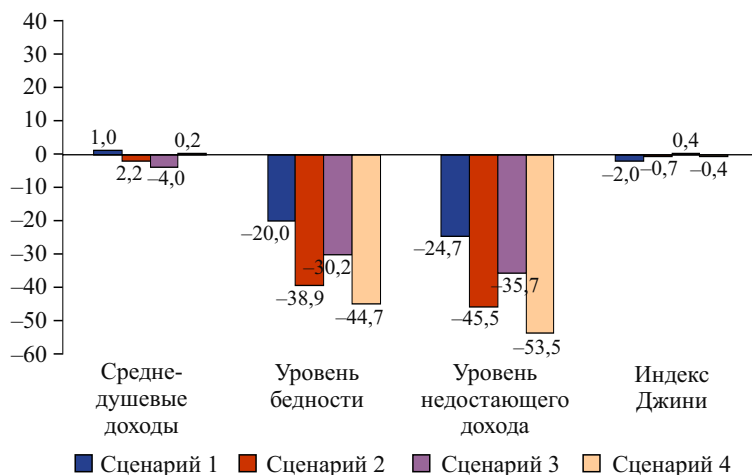


Рис. 2.27. Эффект кризиса и мер налогово-бюджетной политики на распределение доходов в 2021 г., % от базового сценария

Примечание. Синие столбцы показывают чистый эффект Сценария 1 (новые пособия для семей с детьми, введенные в 2021 г.). Красные столбцы показывают чистый эффект Сценария 2 (все меры налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении докризисного базового сценария 2020 г.). Бежевые столбцы показывают чистый эффект Сценария 3 (все меры налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении посткризисного базового сценария 2020 г.). Сиреневые столбцы показывают эффект Сценария 4 (изменения в занятости и трудовых доходах населения и все меры налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении докризисного базового сценария).

Источник: RUSMOD-2021 на данных РМЭЗ — ВШЭ 2020 г.

с тремя и более детьми, однако рост среднедушевых доходов произошел и у других децилей и групп домохозяйств.

Совокупный эффект мер политики 2021 г. в отношении начала 2020 г. (Сценарий 2) оказался позитивным только для домохозяйств первого дециля, в то время как доходы всех остальных децильных групп снизились. В данном сценарии в чистом выигрыше остаются только неполные семьи. В Сценарии 3 (2021 г. в отношении конца 2020 г.) позитивный эффект наблюдается для трех нижних децилей и для одиноких родителей.

По сравнению с докризисным состоянием экономики в начале 2020 г., в 2021 г. среднедушевые доходы в реальном выражении вы-

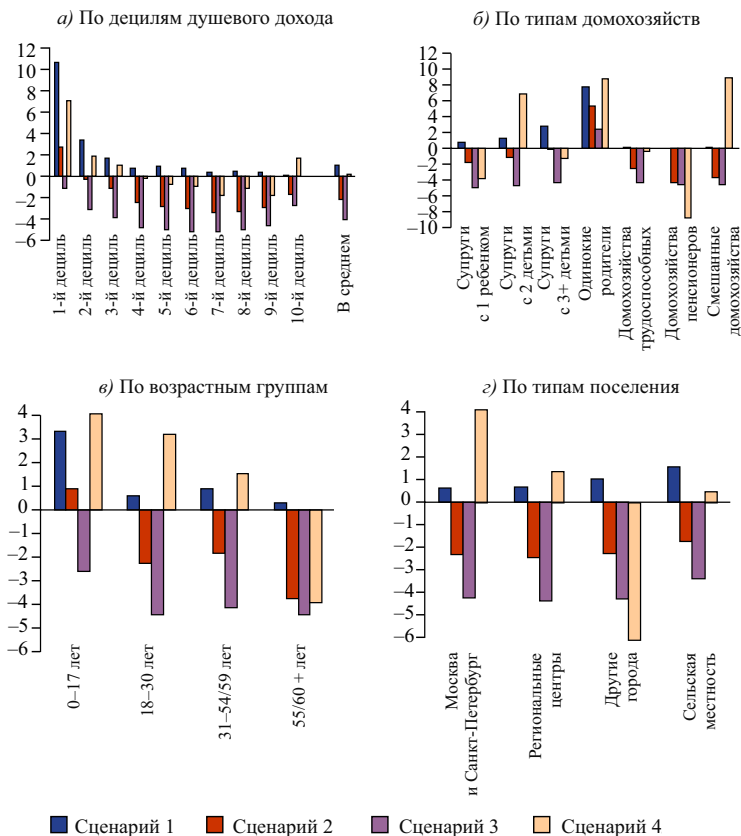


Рис. 2.28. Эффект кризиса и мер налогово-бюджетной политики в 2021 г. на среднечеловеческие доходы в реальном выражении, % от базового сценария, по подгруппам населения

Примечание. Синие столбцы показывают чистый эффект Сценария 1 (новые пособия для семей с детьми, введенные в 2021 г.). Красные столбцы показывают чистый эффект Сценария 2 (все меры налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении докризисного базового сценария 2020 г.). Бежевые столбцы показывают чистый эффект Сценария 3 (все меры налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении посткризисного базового сценария 2020 г.). Сиреневые столбцы показывают эффект Сценария 4 (изменения в занятости и трудовых доходах населения и все меры налогово-бюджетной политики 2021 г. в отношении докризисного базового сценария).

Источник: RUSMOD-2021 на данных РМЭЗ — ВШЭ 2020 г.

росли у первых трех и десятого децилей. В наибольшем выигрыше оказались домохозяйства первого дециля, чьи доходы выросли на 7,1%, семьи с двумя детьми (рост доходов на 6,8%), одинокие родители (рост доходов на 8,7) и смешанные домохозяйства трудоспособных и пенсионеров (рост доходов на 8,8%). Отметим, что в выигрыше также остались все возрастные группы, кроме лиц пенсионного возраста. В поселенческом разрезе мы наблюдаем существенный рост доходов у жителей столичных агломераций (9,7%) и региональных центров, в то время как доходы жителей других городов в 2021 г. снизились на 6% по отношению к началу 2020 г., а доходы жителей сельской местности практически не изменились.

Отметим, что при моделировании эффектов кризиса и антикризисных мер нами использовались некоторые допущения, которые могут влиять на полученные результаты. Среди них ключевым является допущение об отсутствии изменений в экономическом поведении населения в результате значительных изменений в системе налогов и трансфертов в 2020 г. Это допущение мотивировано краткосрочным характером антикризисных мер, введенных в 2020 г., который не подразумевает изменения поведения участников на рынке труда в долгосрочном периоде.

Другое важное допущение модели заключается в том, что экономическое бремя всех налогов, включая налоги на труд, полностью падает на работников. В действительности экономическая налоговая нагрузка распределяется между работниками и работодателями, и, таким образом, положительный эффект от снижения налоговой нагрузки в реальности может быть ниже. В связи с этим наши оценки влияния кризиса и компенсационных мер политики 2020–2021 гг. можно рассматривать как верхнюю границу их возможного эффекта.

2.4.3. Итоговая оценка эффектов для бедности и неравенства

Полученные оценки говорят о том, что **дополнительные меры по поддержке семей с детьми**, принятые в январе 2020 г., носили прогрессивный характер и **оказались высокоэффективными с точки зрения сокращения бедности и недостающего дохода** за счет поддержки наиболее уязвимых групп семей, а именно семей с двумя и тремя детьми. Антикризисные меры налогово-бюджетной политики по

поддержке доходов населения, введенные в марте — июне 2020 г., также носили прогрессивный характер, хотя и в меньшей степени, чем семейные пособия, поскольку ни одна из введенных мер не подразумевала проверку дохода и нуждаемости. По итогам 2020 г. произошло небольшое сокращение среднедушевых доходов населения, но при этом доходы четырех нижних децилей, и в особенности первого, выросли, а уровень бедности сократился в сравнении с докризисным сценарием.

Большинство дополнительных антикризисных мер налогово-бюджетной политики в 2020 г. были введены временно, поэтому логично было бы ожидать снижения эффективности налогово-бюджетной политики в 2021 г. Однако несмотря на общее снижение уровня поддержки населения, **за счет восстановления занятости и таргетированных мер по поддержке семей с детьми в 2021 г. удалось добиться более значительного снижения бедности и недостающего дохода, чем в 2020 г.**

По итогам 2021 г. среднедушевые доходы в реальном выражении выросли у первых трех и десятого децилей, тогда как среднедоходные группы продолжали нести потери, как и в 2020 г. По итогам 2021 г. в наибольшем выигрыше оказались семьи с двумя детьми, одинокие родители и домохозяйства трудоспособных и пенсионеров. При этом реальные доходы пенсионеров существенно сократились. В поселенческом разрезе мы наблюдаем рост доходов у жителей столичных агломераций и региональных центров, которые, согласно нашим оценкам, наиболее сильно пострадали от кризиса в 2020 г., тогда как доходы жителей других городов снизились по отношению к началу 2020 г.

3. РАЗВИЛКИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

3.1. Некоторые инновации в системе социальной поддержки

3.1.1. Новые приоритеты социальной защиты: ориентация на проактивное предоставление социальной поддержки и усиление адресности помощи

Весной 2018 г. президент России подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»¹⁰⁹, установивший ключевые направления развития страны на ближайшие шесть лет. В их числе было двукратное снижение уровня бедности и обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции.

Начавшаяся в конце 2019 г. пандемия коронавирусной инфекции поставила под угрозу достижение этих целей и заставила скорректировать предложенный для их достижения план мероприятий. Указом «О национальных целях развития России до 2030 г.»¹¹⁰ срок их достижения был смещен до 2030 г.

Так как экономическое развитие России летом 2020 г. во многом определялось эпидемиологической ситуацией, перечень мер, предложенных в рамках национальных проектов, ориентированных на достижение национальных целей развития, был расширен. Меры, предполагающие преодоление социально-экономических последствий пандемии, вошли в Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения

¹⁰⁹ Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г». 7 мая 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425>.

¹¹⁰ Указ о национальных целях развития России до 2030 г. 21 июля 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>.

в экономике¹¹¹, принятый правительством Российской Федерации в сентябре 2020 г. План содержит информацию по ряду ключевых инициатив, направленных на улучшение ситуации в различных областях. В части социальной поддержки населения выдвинута ключевая инициатива «Рост реальных доходов граждан, восстановление эффективной занятости и платежеспособного спроса», в рамках которой были предложены адресные денежные выплаты для наиболее социально уязвимых групп населения, помощь потерявшим работу, поддержка рынка труда в цифровую эпоху, а также развитие проекта «Социальное казначейство».

В феврале 2021 г. утверждена Концепция цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 г.¹¹² Документ устанавливает ключевые направления развития социальной сферы и предполагает повышение адресности и эффективности мер социальной поддержки на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном), автоматизацию и упрощение оказания мер поддержки и проактивный подход при их предоставлении. Актуальность данных шагов обусловлена существованием широкого спектра различных мер социальной поддержки (на 2020 г. — 44 вида мер федерального уровня и 343 вида мер регионального и муниципального уровня) и большой вариативностью критериев их предоставления.

Ориентация на проактивный подход занимает ключевое место в планах по развитию социальной поддержки. Предполагается, что переход от заявительного принципа оказания помощи к выявительному поможет своевременно оказывать помощь именно тем, кто в ней нуждается. Первые шаги в этом направлении были сделаны в конце 2020 г., когда россияне начали получать уведомления о ме-

¹¹¹ Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 г. (протокол N 36, раздел VII) N П13-60855 от 2 октября 2020 г.). 27 октября 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74678576/>.

¹¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2021 г. № 431-П [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/i2keGFnJGgf832zbAW9tQ7yDDLUEe3Ru.pdf>.

рах поддержки, на которые они могут рассчитывать в трех жизненных ситуациях: рождение ребенка, установление инвалидности и наступление пенсионного возраста. Изначально предполагалось, что граждане смогут получать соответствующие уведомления по телефону, однако из-за низкой доли отвечающих на звонки было принято решение о переводе оповещений в онлайн-формат и отправку их через портал «Госуслуги»¹¹³.

Работа по развитию проактивного подхода к оказанию социальной поддержки продолжается, и в конце 2021 г. Минтруд России утвердил план по расширению перечня событий, при наступлении которых граждане смогут получить уведомления о доступных им мерах поддержки. В 2022 г. он будет дополнен такими жизненными событиями, как достижение ребенком определенного возраста и беременность, в 2023 г. к нему добавятся получение статуса многодетной семьи, статуса лица, подвергшегося воздействию радиации, и присвоение звания ветерана. В 2024 г. в перечень войдут создание молодой семьи, потеря кормильца и установление опеки¹¹⁴.

3.1.2. Развитие программ социальной поддержки малоимущего населения

Предполагалось, что в ближайшие годы произойдет не только смена принципов функционирования социальной защиты, но и обновление перечня имеющихся мер. В качестве одного из самых масштабных предлагаемых изменений предусматривалось **внедрение электронного сертификата как механизма обеспечения граждан товарами при предоставлении мер социальной поддержки, в том числе техническими средствами реабилитации**¹¹⁵. Его целью обозначе-

¹¹³ Проактивное информирование граждан: порядок изменится // Пенсионный фонд Российской Федерации. 24 августа 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://pfr.gov.ru/branches/tomsk/news/~2021/08/24/229829>.

¹¹⁴ Минтруд утвердил перечень событий для проактивного информирования о мерах соцподдержки / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 16 декабря 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/social/365>.

¹¹⁵ Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации).

на поддержка экономики России за счет стимулирования потребительского спроса. В частности, одним из вариантов программы потребительского сертификата предлагается за счет государственного бюджета предоставлять гражданам, имеющим доходы ниже прожиточного минимума, средства, которые можно будет расходовать только на приобретение потребительских товаров, прежде всего продуктов питания российского производства¹¹⁶. Выделение средств предполагается осуществлять через электронный сертификат, связанный с картой национальной платежной системы «Мир».

Сопутствующей задачей программы потребительских сертификатов является эффективная социальная помощь наиболее нуждающимся гражданам. Поэтому при ее проектировании следует учитывать, что в рамках движения к национальной цели по снижению уровня бедности населения в 2 раза к 2030 г. в России разными экспертными группами прорабатываются проекты внедрения иных (альтернативных) программ по созданию общенационального пособия по нуждаемости. В случае реализации такого рода проекта для создания непротиворечивых и взаимодополняющих инструментов социальной поддержки и стимулирования экономики необходимо будет гармонизировать принципы его функционирования с программой потребительских сертификатов.

Для того чтобы интегрировать программу потребительских сертификатов в современную систему социальной поддержки населения, следует принимать во внимание как сложившуюся систему выплат в рамках такой поддержки, так и новые постоянные меры, введенные на федеральном уровне в 2020–2021 гг. Их ключевая особенность состоит в том, что для оценки нуждаемости используется не только уровень доходов, но и другие критерии (оценка трудового потенциала, имущественный критерий). **Представляется, что в дальнейшем новые меры в рамках социальной поддержки населения на федеральном уровне будут вводиться с исполь-**

Федерации 23 сентября 2020 г. (протокол N 36, раздел VII) N П13-60855 от 2 октября 2020 г.). 27 октября 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74678576/>.

¹¹⁶ Не относится к техническим средствам реабилитации.

зованием комплексной оценки нуждаемости (об организации такой оценки и ее возможных следствиях см. далее).

С учетом различных характеристик прорабатываемых проектов по созданию общенационального пособия по нуждаемости представляется целесообразным распространять действие программы потребительских сертификатов прежде всего на те группы населения, которые, являясь малоимущими на основе используемых критериев нуждаемости, в то же время не будут охвачены общенациональным пособием или охват которых такими выплатами не приводит к выведению данных групп населения из состояния бедности. Рассмотрим далее одну из возможных схем интеграции программы потребительских сертификатов с программой общенационального пособия по нуждаемости и проведем оценку ее эффектов.

Прогнозирование влияния программы потребительских сертификатов в сочетании с универсальным пособием по нуждаемости на показатели бедности

Для оценки (прогнозирования) возможного влияния программы, интегрирующей компонент потребительских сертификатов и компонент универсального пособия по нуждаемости, на показатели бедности применяется метод микромоделирования (микросимулирования). Эффекты моделируются за период с 2023 до 2030 г., исходные микроданные предварительно проходят процедуры генерализации и актуализации, что позволяет учесть демографические и экономические изменения, прогнозируемые на обозначенный период, в частности, в отношении доходов населения и его социально-демографической структуры¹¹⁷.

¹¹⁷ Информационной базой для моделирования социальных эффектов программы является Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН), которое ежегодно проводится Федеральной службой государственной статистики (Росстат). Использованы последние доступные данные ВНДН, проведенного с 18 января по 7 февраля 2020 г. и содержащего данные за 2019-й календарный год. В обследовании приняли участие 60 тыс. домохозяйств, в которых проживает более 130 тыс. респондентов. Процедуры генерализации и актуализации данных проводятся последовательно в четыре шага на основе данных демографического и макроэкономического прогнозов. На первом шаге проводится генерализация данных на основе демографического прогноза до 2036 г., составленного в 2021 г. сотруд-

Основные параметры интегрированной программы, используемые для оценки ее возможного влияния на показатели бедности населения:

- целевая группа — граждане, проживающие в домохозяйствах со среднедушевым денежным доходом ниже величины прожиточного минимума в регионе проживания;
- исходный размер выплаты по потребительскому сертификату (в месяц на члена домохозяйства) — размер среднедушевого дефицита средств малоимущего населения на питание, скорректированный на региональные различия.

По экспертным оценкам, основанным на данных Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) Росстата, средний размер среднедушевого дефицита средств малоимущего населения на питание в ценах 2020 г. составлял 1600–2000 руб. (в зависимости от методики оценки). При моделировании за «отправную точку» принято минимальное значение этого интервала — 1600 руб., которое при расчетах до 2030 г. ежегодно индексируется на прогнозируемый индекс потребительских цен (ИПЦ) или по темпам роста величины прожиточного минимума (ПМ) (в зависимости от сценария).

В рассматриваемой концепции универсального пособия по нуждаемости предполагается введение денежной выплаты в размере полного покрытия дефицита доходов (доведение доходов семьи до величины прожиточного минимума, но не менее 1000 руб. в месяц на члена семьи). В качестве малоимущих признаются семьи с детьми в возрасте от 3 до 18 лет в случае, если среднедушевые доходы в семье ниже прожиточного минимума.

никами Института демографии им. А.Г. Вишневого НИУ ВШЭ. На втором этапе происходит моделирование пенсионной реформы, стартовавшей в 2019 г. На третьем этапе на основе параметров макроэкономического прогноза Минэкономразвития России проводится двухступенчатая процедура актуализации компонентов денежных доходов за период 2022–2030 гг. (на первом шаге проводится актуализация данных по величине пенсионных выплат и размеру заработных плат, на втором — балансировка денежных доходов так, чтобы темпы роста реальных доходов в выборке совпадали с прогнозными значениями). На четвертом этапе социальные выплаты индексируются темпами роста прожиточного минимума.

Основной принцип интеграции двух компонентов состоит в том, что потребительский сертификат рассматривается как мера, дополняющая универсальное пособие по нуждаемости для семей с детьми в возрасте от 3 до 18 лет, то есть основной целевой группой для потребительского сертификата будут те малоимущие граждане, которые не относятся к членам таких семей. Таким образом, для моделирования важно определить, есть ли в малоимущей семье дети от 3 до 18 лет. Если да, то ей «назначается» универсальное пособие и не «назначается» выплата по потребительскому сертификату, если нет, то ей «назначается» выплата по потребительскому сертификату. Этот механизм позволяет исключить дублирование выплат.

В практике назначения различных социальных выплат на детей с учетом нуждаемости при расчете среднедушевого денежного дохода в составе семьи учитываются только члены нуклеарной семьи¹¹⁸. Такие нуклеарные семьи с детьми фактически проживают как собственными домохозяйствами, так и в составе сложных домохозяйств, состоящих из нескольких семейных ячеек. Для того чтобы корректно выделить целевые группы как для универсального пособия, так и для потребительского сертификата, необходимо при моделировании перейти от домохозяйства как единицы, для которой определяется право на «получение» любой из этих выплат, к семейной ячейке, что соответствует реальной практике назначения мер поддержки с учетом доходной нуждаемости органами социальной защиты населения. Семейная ячейка может состоять как из нескольких человек, так и из одного человека.

Соответственно, для определения права на назначение любой из выплат среднедушевой доход, сравниваемый с величиной ПМ, рассчитывается также по семейной ячейке, с учетом только тех ви-

¹¹⁸ Так, для назначения ежемесячных денежных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого и второго ребенка учитываются родители (усыновители, опекуны) детей, их супруги и несовершеннолетние дети, а для назначения ежемесячной денежной выплаты на ребенка от 3 до 7 лет и ежемесячного пособия единственному родителю на ребенка от 8 до 17 лет — также дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в общеобразовательных учреждениях либо образовательных учреждениях среднего профессионального или высшего образования по очной форме обучения (за исключением таких детей, состоящих в браке).

дов доходов, которые получают индивиды, входящие в ее состав. Отклик целевых групп на оба вида выплат принимается равным 90%, что является максимально возможным уровнем.

По результатам моделирования, при условии реализации интегрированной программы начиная с 2023 г., численность целевой группы универсального пособия для семей с детьми от 3 до 18 лет в начале может составлять 2,5 млн семей, в которых проживает 9,6 млн человек, численность получателей потребительских сертификатов — 4,5 млн человек, а общая численность населения, охваченного интегрированной программой, составит 14 млн человек. К 2030 г. численность получателей универсального пособия будет снижаться, прежде всего из-за демографических изменений, которые будут сопровождаться снижением численности детей из целевой группы универсального пособия. В то же время численность получателей потребительских сертификатов на протяжении всего периода остается почти постоянной — 4,4–4,5 млн человек.

Средний размер выплат по потребительскому сертификату (с учетом региональных корректировок) составляет на 2023 г. около 1,8–1,9 тыс. руб., он планомерно растет к 2030 г. до 2,3–2,9 тыс. руб. в зависимости от коэффициента индексации, заложенного в сценарий моделирования. Средний размер универсального пособия семьям с детьми от 3 до 18 лет определяется размером среднедушевого дефицита их доходов, кроме того, на него влияет и индексация минимальной выплаты, исходный размер которой составляет 1 тыс. руб. На 2023 г. он составит около 4,5 тыс. руб.

Влияние на показатели бедности в прогнозном периоде до 2030 г. оценивается по показателям, основанным как на относительном (по величине ПМ в ее современном определении), так и на абсолютном подходе к ее измерению. В рамках последнего используется «граница бедности» — базовая граница бедности, соответствующая величине ПМ в 4-м квартале 2020 г. и ежеквартально индексируемая по ИПЦ начиная с 1-го квартала 2021 г.¹¹⁹, что по-

¹¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2021 г. № 2049 «Об утверждении Правил определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя “Уровень бедности” в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и о внесении изменений в Федеральный план статистических работ».

звolyает обеспечить единый методологический подход к идентификации бедности для мониторинга достижения национальной цели.

Важно отметить, что на оценку эффектов интегрированной программы большое влияние оказывает расхождение между способами учета состава семьи — по нуклеарной семье при назначении мер поддержки и по домохозяйству при расчете показателей бедности. Для сложных домохозяйств, то есть состоящих из двух и более семейных ячеек, принципиальное значение имеет распределение эффектов от выплат по потребительскому сертификату и универсального пособия на всех членов домохозяйства.

Например, в сложном домохозяйстве обе семьи являются малоимущими, одна из них получает универсальное пособие в размере дефицита доходов, а другая — выплаты по потребительскому сертификату. В ситуации, когда выплата по потребительскому сертификату не покрывает полностью дефицит денежных доходов в получающей ее семье, при расчете показателей влияния программы на бедность дефицит доходов, оставшийся в этой семье, вновь распределяется по всем членам домохозяйства. В результате такое домохозяйство и все его члены не выходят из бедности, хотя их среднедушевой дефицит дохода существенно сокращается.

В то же время получатели потребительских сертификатов могут проживать в составе сложных домохозяйств, которые в обследовании не являются малоимущими. В таком случае выплата будет сокращать дефицит индивидуальных доходов самих получателей и повышать среднедушевые доходы домохозяйств, в которых они проживают, но на общих статистических показателях бедности это не отразится.

По указанным причинам компонент потребительского сертификата в интегрированной программе играет незначительную роль в качестве средства по сокращению бедности, а точнее, текущий способ статистического измерения бедности это плохо улавливает. Однако результативность в отношении относительной бедности как по отдельным компонентам интегрированной программы, так и в совокупности высока и при этом достаточно стабильна во времени. Совместный эффект двух компонентов программы выражается в том, что среднедушевые доходы примерно половины населения из домохозяйств, в которых проживают семьи — получатели выплат, преодолевают границу относительной бедности (рис. 3.1).

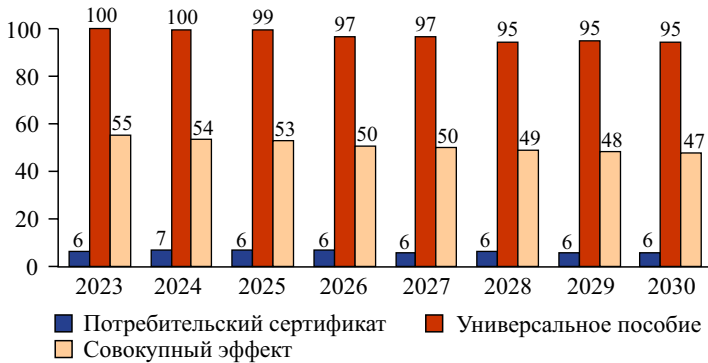


Рис. 3.1. Доля населения, проживающего в домохозяйствах, получающих выплаты по интегрированной программе, которые вышли из бедности: относительная бедность, % от общей численности малоимущего населения

Источник: Микромоделирование на данных ВДН-2020.

Примечания.

1. Индексация выплат по темпам роста ПМ.
2. Рассчитано при условии 90% отклика и 28% отсека по многокритериальной оценке нуждаемости.

Влияние, которое может оказать интегрированная программа на бедность населения, оценивается по разнице между значениями уровня бедности и объема совокупного дефицита, смоделированными в результате действия программы, и теми значениями, которые могут быть достигнуты, если программа не будет реализована.

Результаты, приведенные на рис. 3.2, показывают влияние интегрированной программы и отдельных ее компонентов на уровень бедности, измеренный по границе бедности, на основе абсолютного подхода. Ее совокупный вклад в сокращение уровня бедности в начале реализации составляет 30–40%, или 4–5 процентных пунктов в течение 2023–2030 гг. За счет компонента потребительских сертификатов уровень бедности снижается на 0,3 процентного пункта.

Результаты моделирования показывают, что программа также может оказать значительное влияние на совокупный дефицит дохода: общий вклад компонентов программы в его сокращение составляет от 50% в 2023 г. до примерно 40% в 2030 г. Потребительские сертификаты снижают дефицит дохода на 10–15%, универсальное пособие – на 35–40%.

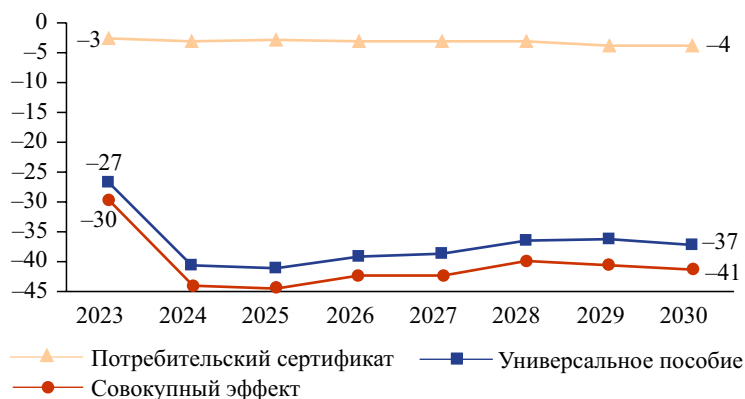


Рис. 3.2. Снижение уровня бедности (по границе бедности) в результате реализации интегрированной программы, в % от уровня бедности, смоделированного без реализации программы

Источник: Микромоделирование на данных ВДН-2020.

Примечания.

1. Индексация выплат по темпам роста ПМ.
2. Рассчитано при условии 90% отклика и 28% отсеечения по многокритериальной оценке нуждаемости.

тельные сертификаты из-за относительно небольшого размера позволяют в обоих случаях компенсировать около 5% совокупного дефицита доходов малоимущих домохозяйств, в которых проживают их получатели.

Таким образом, проведенная по результатам микромоделирования оценка возможных социальных эффектов программы потребительских сертификатов, интегрированной с программой универсального пособия для семей с детьми от 3 до 18 лет, показала, что при реализации в предложенных параметрах (с учетом неполного охвата, поправок на ошибки включения и относительно невысокого исходного размера выплаты по потребительскому сертификату) ее совокупное влияние на показатели уровня и глубины бедности будет значительным. В то же время из-за особой конфигурации двух компонентов, исключающей дублирование двух видов выплат в одной семье, и предоставления потребительских сертификатов более узкой целевой группе социальные эффекты

компонента потребительских сертификатов в части влияния на уровень бедности оказываются небольшими. Кроме того, социальные эффекты программы потребительских сертификатов при моделировании снижены из-за несоответствия между семейным подходом к назначению мер поддержки и домохозяйственным подходом к статистическому измерению показателей бедности. Эта проблема свойственна подавляющему большинству мер социальной поддержки и пока не находит полноценного решения.

3.1.3. Внедрение комплексной проверки нуждаемости как инструмент повышения адресности социальной поддержки

Выше уже было отмечено, что одним из приоритетов развития социальной поддержки является повышение ее адресности. Инструментом для этого может стать введение комплексной проверки нуждаемости (которое уже используется для ряда введенных в последние годы мер). **Многокритериальная оценка нуждаемости включает доходы, имущественный ценз и трудовой потенциал.**

Имущественный критерий означает, что совокупность принадлежащего семье имущества укладывается в рамки этого перечня:

- одна квартира любой площади или несколько квартир, если суммарно их площадь на каждого члена семьи не более 24 кв. м;
- один дом любой площади или несколько домов, если суммарно их площадь на каждого члена семьи не более 40 кв. м;
- один садовый дом;
- одно нежилое помещение;
- один гараж, машиноместо;
- земельный участок общей площадью не более 0,25 га, а для территории сельских поселений или межселенных территорий — 1 га;
- один автомобиль;
- один мотоцикл;
- одно маломерное судно;
- один вид самоходных машин и других видов техники;
- деньги на банковских вкладах, если годовой доход от процентов не больше прожиточного минимума в целом по России (в среднем — около 250 тыс. руб. в виде сбережений).

Семья может владеть квартирой, жилым домом, дачей, земельными участками, гаражом, автомобилем, мотоциклом, трактором и лодкой одновременно.

Если у семьи есть автомобиль младше 5 лет с двигателем мощностью более 250 лошадиных сил, права на выплату не возникает независимо от величины среднедушевого дохода.

Сведения о наличии имущества проверяются по данным Росреестра, ГИБДД, ФНС и других ведомств, а также по документам, представленным после регистрации заявления.

Критерий нулевого дохода предполагает, что пособие назначается при наличии у взрослых членов семьи доходов, таких как стипендии, доходы от трудовой или предпринимательской деятельности и/или пенсии. Если доходов у взрослого члена семьи нет, то это должно быть обосновано объективными жизненными обстоятельствами.

К таким обстоятельствам относятся:

- уход за детьми, в случае если это один из родителей в многодетной семье;
- уход за ребенком, если речь идет о единственном родителе;
- уход за ребенком до достижения им возраста 3 лет;
- уход за гражданином с инвалидностью или пожилым человеком старше 80 лет;
- обучение на очной форме для членов семьи моложе 23 лет;
- срочная служба в армии и 3-месячный период после демобилизации;
- прохождение лечения длительностью от 3 месяцев и более;
- безработица (необходимо подтверждение официальной регистрации в качестве безработного в центре занятости, учитывается до 6 месяцев нахождения в таком статусе);
- отбывание наказания и 3-месячный период после освобождения из мест лишения свободы.

Точные оценки доли малоимущих, которые не смогут претендовать на получение социальных выплат из-за несоответствия имущественным критериям и критериям нулевого дохода, затруднены из-за отсутствия необходимых данных в опросах населения — нет возможности сконструировать необходимые показатели. Однако расчеты, сделанные на имеющихся массивах, позволяют дать приблизительную оценку доли тех, кто не пройдет проверку по данным критериям.

Наиболее существенным является влияние критерия нулевого дохода (отсутствия в семье тех, кто не занят без уважительной причины). По данным ВНДН-2020, в составе 19% малоимущих

домохозяйств есть трудоспособные, не имеющие дохода и занятости без уважительной причины. Вторым по значимости критерием является наличие автомобиля: по данным Комплексного обследования уровня жизни (КОУЖ-2020), среди всех бедных семей 6,6% имеют автомобиль младше 5 лет, однако обследование не содержит информации о мощности автомобиля; вероятно, включение этого критерия снизит долю тех, кто не пройдет проверку по нему. Остальным критериям комплексной оценки нуждаемости соответствует подавляющее большинство бедных семей.

Для определения совокупной доли семейных ячеек, не соответствующих критериям нуждаемости по многокритериальной оценке, сделаем два допущения. Первое допущение состоит в том, что доля малоимущих семейных ячеек, не проходящих многокритериальную оценку, равна доле малоимущих домохозяйств. Второе допущение состоит в том, что подмножества, выделенные по отдельным критериям, не пересекаются между собой.

В таком случае **совокупная доля малоимущих домохозяйств, которые получают отказ в предоставлении социальных пособий на основе многокритериальной оценки нуждаемости, оценивается в диапазоне от 25 до 32%** (рис. 3.3). С учетом того, что по обследованиям нельзя полностью корректно оценить ряд критериев, минимальная граница диапазона может быть еще на 2–3 процентных пункта выше.



Рис. 3.3. Критерии оценки нуждаемости и их распространенность среди малоимущих домохозяйств

3.1.4. Роль «Социального казначейства» в достижении приоритетов социальной поддержки населения

Переход к проактивному подходу и усилению адресности помощи невозможен без цифровизации сферы социальной защиты. Для этого предусмотрена реализация проекта «Социальное казначейство». Завершение проекта по его созданию запланировано на 2024 г. Помимо разработки единой цифровой платформы, в основу которой должна лечь действующая на данный момент Единая государственная система социального обеспечения (ЕГИССО)¹²⁰, создание «Социального казначейства» предполагает расширение перечня мероприятий при оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта, установление единого подхода к определению состава семьи и среднедушевого дохода при оценке нуждаемости, реализацию механизма проактивного информирования и предоставления мер социальной поддержки и реализацию электронного сертификата как механизма социальной поддержки граждан¹²¹. Выполнение проекта «Социальное казначейство» возложено на Минтруд, Минфин, Минцифры, ФНС и ПФР. По проекту, «Социальное казначейство» станет системой по организации работы социальной защиты, в то время как взаимодействие с гражданами (информирование их о мерах поддержки и подача заявлений в случае необходимости) будет вестись через портал «Госуслуги»¹²².

Проект по созданию «Социального казначейства» в случае успешной его реализации должен стать источником новых возможностей как для населения, так и для государственного и муниципального управ-

¹²⁰ URL: <http://egisso.ru/#/>.

¹²¹ Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 г. (протокол N 36, раздел VII) N П13-60855 от 2 октября 2020 г.). 27 октября 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74678576/>.

¹²² Мазин Е. «Социальное казначейство»: все социальные выплаты в «одном окне». Как это будет работать // ТАСС. 15 сентября 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12405767>.

ления¹²³. Использование единой системы может способствовать снижению затрат людей на подтверждение статуса малоимущих, выявить наиболее нуждающиеся домохозяйства и предоставить им необходимую помощь, более полно информировать граждан об их правах на социальные выплаты, ликвидировать территориальное неравенство в доступе к адресным пособиям для бедных, персонализировать оказываемую помощь. В сфере государственного управления «Социальное казначейство» призвано снизить количество ошибок при назначении помощи нуждающимся, повысить эффективность межведомственного взаимодействия, позволить проводить комплексную оценку дефицита ресурсов (ориентируясь не только на доходы, но и на имущественные критерии нуждаемости), координировать различные проекты по борьбе с бедностью. В качестве ключевых ориентиров при реализации проекта выступает сокращение сроков оказания услуг населению в 2 раза, перевод в электронный формат большинства госуслуг (до 95%), сокращение количества форм отчетности для работодателей и проч.¹²⁴

Однако сегодня существует и ряд существенных рисков реализации проекта «Социальное казначейство», без учета которых невозможно достижение перечисленных выше результатов. В первую очередь необходимо отметить, что, как было показано в разделе 3.3, **внедрение новых критериев нуждаемости (и их комплексной оценки) приведет к исключению из числа получателей социальной поддержки ряда семей, что повышает риски возникновения социального напряжения.**

Параллельно с этим имеется и **риск возникновения ситуации несинхронного принятия нормативной правовой основы, регламентирующей право граждан на получение социальной поддержки, с фактической организационной и технической подготовленностью «Социального казначейства».** Поэтому окончательное утверждение нормативных

¹²³ Аналитический вестник № 20 (780). О создании и перспективах развития системы «Социальное казначейство» в рамках реализации общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике. М., 2021. URL: <http://council.gov.ru/media/files/sjiUz6P07U8Vld-FvZUcmwdr6kuytLOVB.pdf>.

¹²⁴ На Московском финансовом форуме обсудили создание социального казначейства // Пенсионный фонд Российской Федерации. 8 сентября 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: https://pfr.gov.ru/press_center/~2021/09/08/230668.

документов должно произойти только после того, как будет существовать полная уверенность в практической реализуемости новых положений законодательства без непредусмотренных дополнительных административных издержек.

Автоматизация процесса обработки данных потребует синхронизации различных информационных систем федерального, регионального и муниципального уровня, в которых собирается информация о доходах граждан. При этом любые нарушения механизмов передачи информации, нестыковки программного обеспечения, а также искажения данных о реальных доходах граждан и их финансовом положении могут привести либо к необоснованному предоставлению выплат, росту рисков повышенной нагрузки на бюджет и неоптимальному распределению социальной помощи, либо к необоснованному исключению из числа получателей нуждающихся граждан.

Пилотный проект в Новгородской области, где тестируется система «Социального казначейства», также показал, что на сегодняшний момент полная автоматизация процессов обработки документов невозможна — как по причине нормативных пробелов, так и из-за технических недоработок системы. В регионе по-прежнему отмечается необходимость обработки значительной части бумажной документации вручную.

Дополнительной проблемой является отсутствие практики пользования Интернетом у значительной части населения России, причем среди малоимущих гораздо чаще встречаются люди, которые вообще не пользуются Интернетом. Соответственно, **при электронном заявительном характере социальной поддержки возникает риск, что такие граждане не смогут обратиться за помощью, хотя имеют все основания рассчитывать на нее.** При этом есть основания ожидать, что доля граждан, не пользующихся Интернетом, постепенно будет уменьшаться.

Несмотря на перечисленные риски, первые шаги по внедрению принципов «Социального казначейства» были сделаны уже в 2020 г., в таком формате сейчас реализованы меры по предоставлению материнского капитала, ежемесячного пособия беременным женщинам и одиноким родителям¹²⁵.

¹²⁵ URL: https://pfr.gov.ru/press_center/~2021/09/08/230668.

3.2. Социальное и пенсионное страхование в контексте долгосрочных вызовов и возможностей

3.2.1. Факторы развития государственной пенсионной системы в предстоящее десятилетие

Результаты прогнозного моделирования, выполненного в ЦКИСП Института социальной политики НИУ ВШЭ в 2021 г., показывают, что ситуация в пенсионной системе в предстоящие полтора десятилетия будет находиться под влиянием следующих групп факторов. Во-первых, относящихся к сфере демографии: население России продолжает стареть, хотя пандемия коронавируса несколько замедляет скорость этого старения и, соответственно, изменяет баланс между поколениями. Особенность этого фактора состоит в его хорошей предсказуемости на интервале ближайших двух десятилетий. Как и в предыдущих расчетах, значимыми остаются различия, связанные с допущениями относительно будущей динамики рождаемости, смертности и миграции, отражающимися в трех сценариях демографического прогноза. К 2035 г. вариация между тремя сценариями демографического прогноза составляет 2,8 млн человек для категории плательщиков пенсионных взносов (44,1 млн человек по низкому сценарию демографического прогноза, 45,5 млн — по среднему и 46,9 млн — по высокому) и 3,1 млн человек для категории пенсионеров по старости (32,6 млн человек по низкому сценарию демографического прогноза, 33,9 млн — по среднему и 35,7 млн — по высокому). Потери в численности всех пенсионеров вследствие пандемии составят от примерно 1,5 млн человек в первые годы прогнозирования до 1,9–2,5 млн человек к 2035 г. Потери в численности пенсионеров по старости — наиболее многочисленной категории пенсионеров — варьируют от 0,7–0,8 млн человек в первые годы прогнозного интервала до 1,1–1,6 млн человек к 2035 г.

Во-вторых, сохраняют сильное влияние на ситуацию в пенсионной сфере изменения в параметрах самой пенсионной системы — происходящее в настоящее время повышение пенсионного возраста и различные схемы индексации пенсионных выплат. Системный коэффициент поддержки растет вместе с повышением пенсионного возраста, а затем начинает снижаться, оставаясь в

2035 г. выше начального значения 2021 г. по среднему и низкому сценариям демографического прогноза. Это позволяет лучше балансировать доходы и расходы страховой пенсионной системы: повышение пенсионного возраста позволяет сократить потребность в трансферте на сбалансированность с 1,3% ВВП в 2021 г. до 0,05–0,7% ВВП в 2035 г. в зависимости от сценария индексации пенсий и демографического сценария.

По сравнению с индексацией пенсий по инфляции более щедрая модель индексации пенсионных выплат (так называемая швейцарская — 50% по росту цен, 50% по росту заработной платы) неизбежно увеличивает пенсионные расходы и ухудшает сбалансированность (рис. 3.4). Долгосрочное влияние принятого в условиях пандемии снижения тарифов для отдельных категорий работодателей в рамках данной модели не оценивалось в силу ограниченности доступных данных.

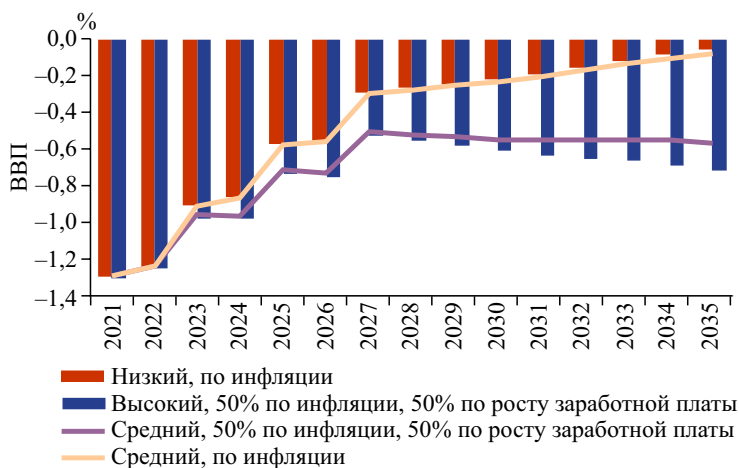


Рис. 3.4. Прогнозные оценки разницы между поступлениями страховых пенсионных взносов и пенсионными выплатами при различных сценариях индексации пенсий и отдельных сценариях демографического прогноза, % ВВП

Источник: Расчеты авторов на основе демографического прогноза ИДЕМ НИУ ВШЭ 2021 г. и консенсус-прогноза Института «Центр развития» НИУ ВШЭ на 2021–2027 гг. (на основе опроса экспертов 27 июля — 9 августа 2021 г.)

В-третьих, влияние макроэкономических параметров на ситуацию в пенсионной сфере в оценках 2021 г. носило более ограниченный характер, во многом из-за относительной стабильности макроэкономических допущений в 2021 г. по сравнению с 2020 г., что, в свою очередь, связано с достаточно мягким прохождением пандемического кризиса российской экономикой. Вместе с тем именно прогнозируемое в 2021г. замедление темпов экономического роста и темпов роста заработной платы с 2024 г. стало фактором, не позволившим сбалансировать доходы и расходы пенсионной системы, несмотря на улучшившееся соотношение между плательщиками пенсионных взносов и пенсионерами по старости. Таким образом, **согласно проведенным расчетам, совокупный эффект пандемии коронавируса выражается в незначительном ухудшении сбалансированности пенсионной системы.** В целом полученные результаты согласуются с оценками по другим странам, например, по Италии¹²⁶.

Напротив, прогнозируемое в настоящее время дальнейшее ухудшение макроэкономической ситуации (ВВП, инфляции, безработицы, доходов населения) в 2022 г. и более медленное восстановление экономики в последующие годы¹²⁷, очевидно, станет важным фактором, ухудшающим ситуацию в российской пенсионной системе в ближайшее десятилетие.

3.2.2. Вызовы социальному и пенсионному страхованию со стороны рынка труда: неформальная и платформенная занятость

Неформальная занятость

Как мы уже отмечали в разделе 1.3 настоящего доклада, **процессы на российском рынке труда, и прежде всего сокращение сегмента полностью официальной стандартной занятости по найму, оказыва-**

¹²⁶ Fratoni L., Levantesi S., Menzietti M. Measuring financial sustainability and social adequacy of the Italian NDC pension system under the COVID-19 pandemic / University of Roma. Technical report. October 2020 [Electronic Resource]. URL: https://www.dss.uniroma1.it/it/system/files/pubblicazioni/Rapporto%20Tecnico%20DSS_Measuring%20financial%20sustainability%20and%20social%20adequacy%20of%20the%20Italian%20NDC%20pension%20system%20under%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf.

¹²⁷ URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/03/2022/622a1c289a7947821fa7a5e2>.

ют и будут продолжать оказывать влияние на ситуацию в социальном страховании и пенсионной сфере, сокращая объем страховых поступлений и снижая охват пожилых людей страховыми пенсиями.

Одной из особенностей российского рынка труда остается стабильно значительный сегмент неформальной занятости: результаты расчетов на основе данных РМЭЗ свидетельствуют о том, что на протяжении последних двадцати лет в среднем около четверти занятых в России были включены в неформальный рынок труда по основной или дополнительной работе. Максимальная распространенность неформальных отношений за весь период наблюдения зафиксирована в 2017 г. (28% занятых респондентов были заняты неформально полностью или частично), минимальная — в 2001 г. (19,7% занятых респондентов). При этом в период экономического роста начала 2000-х годов (2001–2004 гг.) происходила довольно заметная деформализация рынка труда, затем — плавное снижение доли респондентов, включенных в неформальные трудовые отношения, в 2004–2008 гг., такой же плавный рост неформально занятых в 2009–2017 гг. и очередное сокращение в 2018–2020 гг. В 2020 г. доля занятых неформально по основному или дополнительному месту работы составила 24,2%, сократившись по сравнению с предыдущим периодом на 1,4 процентного пункта. Это может быть связано как с тем, что наибольшие потери от временных локдаунов и режима удаленной занятости понесли в первую очередь предприятия сферы обслуживания и торговли, которые характеризуются относительно высокой распространенностью неформальных трудовых отношений, так и с сокращением предложения труда в связи с закрытием границ и отъездом значительной части трудовых мигрантов. Тем не менее даже в год пандемии, когда под ограничение экономической активности попали многие сектора со значительными масштабами неформальной занятости, а сами неформально занятые не были категорией социальной поддержки, наметившиеся ранее тенденции не прервались, деформализации занятости не произошло.

Более детальное рассмотрение состава неформально занятых показывает, что в условиях стабильного экономического развития практика формальной занятости по основному месту работы и неформальной — по дополнительному или в части подработок постепенно получала все меньшее распространение на российском

рынке труда (рис. 3.5). Если в начале 2000-х годов на долю таких респондентов приходилось более 5% в общей структуре занятых, то к 2020 г. — только 2,3%. Основную часть неформально занятых практически на протяжении всего рассматриваемого периода составляют лица, полностью работающие в неформальном секторе и имеющие в нем основную работу. Следующая по наполненности

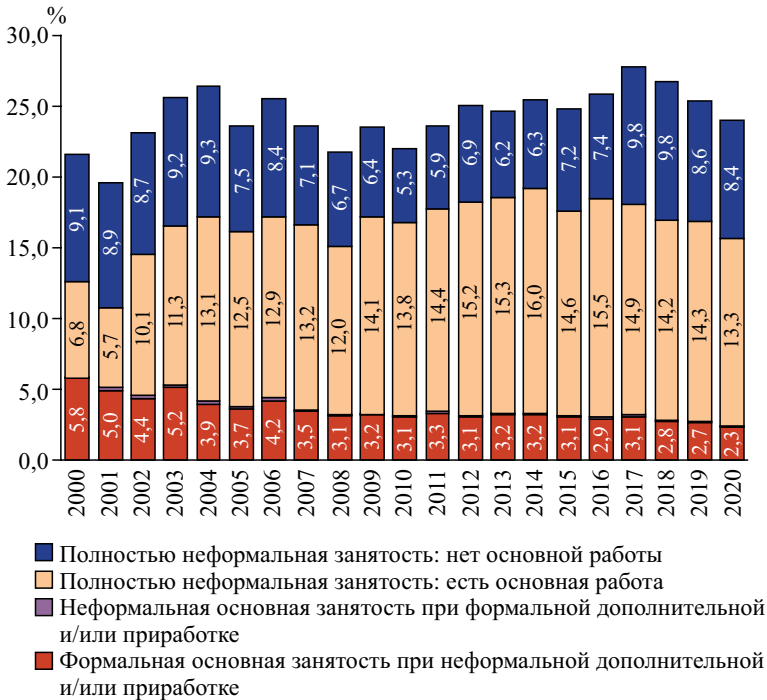


Рис. 3.5. Структура неформальной занятости: неформальность на основной или дополнительной работе (включая приработки), 2000—2020 гг., % от общей численности респондентов, включенных в неформальные трудовые отношения

Источник: Расчеты на данных РМЭЗ НИУ ВШЭ.

Примечание. В 2000—2001 г. неформальная/формальная занятость определяются без учета вопросов об оформлении на работе в связи с их отсутствием в опросном листе. Вопрос об оплате труда на основной работе задается с 2008 г.

группа — включенные в неформальный сектор занятости через дополнительную работу или подработки — в эту группу в том числе попадают молодежь, временно нетрудоспособные респонденты и пенсионеры, занимающиеся регулярными или эпизодическими подработками для повышения собственного дохода; последние могут предпочитать занятость в неформальном секторе для сохранения основных пенсионных прав в полном объеме.

Сохранение этой ситуации в будущем при продолжающемся повышении требований к страховому стажу и величине ИПК для назначения страховой пенсии будет выводить все большее число лиц на социальную пенсию по старости. Эта тенденция, несмотря на ее положительное влияние на сбалансированность страховой пенсионной системы, подрывает интерес населения к уплате страховых взносов.

В то же время регрессионное моделирование показывает наличие статистически значимой связи между включенностью в неформальный рынок труда и рисками монетарной бедности: **полностью неформальная занятость в 2019 г. связана с более высокими шансами попадания домохозяйства, в котором проживает респондент, в бедность, а в 2020 г. — с более низкими.** В опубликованной на сегодняшний день литературе можно найти свидетельства того, что в некоторых странах неформальная занятость действительно способствовала восстановлению доходов населения и выполняла роль компенсационного механизма на фоне пандемии¹²⁸; вероятно, это верно и для России. В связи с этим одним из экономических вызовов ближайших лет может стать серьезное расширение сегмента неформальной занятости на фоне экономической нестабильности и высоких темпов инфляции.

Платформенная занятость

Еще один вектор развития страны на ближайшие годы связан с усилением цифровизации на рынке труда, а также с формиро-

¹²⁸ Alvarez J., Pizzinelli C. (2021). COVID-19 and the Informality-driven Recovery: The case of Colombia's Labor Market. IMF Working Paper WP/21/235. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/09/17/COVID-19-and-the-Informality-driven-Recovery-The-Case-of-Colombia-s-Labor-Market-465831>.

ванием и расширением платформенного сегмента экономики¹²⁹. Распространение платформенной занятости во всех странах мира создает новые возможности экономического развития и одновременно создает серьезные административные вызовы, связанные с дефицитом базовых социальных гарантий, таких как страхование здоровья и временной нетрудоспособности, пенсионное страхование и другие, в этом сегменте экономики¹³⁰.

Как показывает анализ литературы, к настоящему моменту в международном поле не сформирован консенсус относительно механизмов государственного регулирования трудовых отношений в платформенной экономике: в подавляющем большинстве стран отношения между платформами и их партнерами — исполнителями — не приравниваются к классическим трудовым контрактам, однако в них идет поиск эффективных схем социального обеспечения занятых через платформы граждан¹³¹. Активную роль в этом поиске играет МОТ, привлекающая внимание к незащищенности людей, работающих через цифровые платформы, и обобщающая различные национальные подходы к регулированию этого сектора¹³². Дискуссия получила дополнительный импульс на фоне развернувшейся в 2020—2021 гг. пандемии COVID-19 и связанных с ней ограничительных мер, спадом экономики и ростом спроса на меры социальной защиты и социального страхования. Выработка

¹²⁹ *Срничек Н.* Капитализм платформ / пер. с англ. и науч. ред. М.С. Добряковой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019; World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work. Geneva: ILO, 2021. 283 p.

¹³⁰ *Woodcock J.* The Fight Against Platform Capitalism: An Inquiry into the Global Struggles of the Gig Economy. University of Westminster Press, 2021. P. 127; *Huws U.* Reinventing the welfare state: Digital platforms and public policies. Pluto Press, 2020.

¹³¹ Платформенная занятость: определение и регулирование / О.В. Синявская, С.С. Бирюкова, А.П. Аптекарь и др. М.: НИУ ВШЭ, 2021.

¹³² *Behrendt Ch., Nguyen Q.A., Rani U.* Social Protection Systems and the Future of Work: Ensuring Social Security for Digital Platform Workers // International Social Security Review. 2019. Vol. 72 (3). P. 17—41. URL: <https://doi.org/10.1111/issr.12212>; World Employment and Social Outlook 2021... URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_771749.pdf

решений происходит в условиях дефицита данных: национальные статистические службы до настоящего времени не занимаются сбором необходимых сведений о платформенном сегменте экономики, а существующие выборочные обследования носят локальный и нерегулярный характер. Особенно остро эта проблема стоит в России, где до самого недавнего времени количественные оценки платформенной экономики практически отсутствовали.

По оценкам НИУ ВШЭ, в 2021 г. 1,5% жителей российских городов в возрасте 18–64 лет считали платформенную занятость своей основной работой, а 33% — имели опыт оказания услуг с использованием цифровых платформ. Регулярная платформенная занятость (не реже раза в месяц) максимально распространена среди респондентов в возрасте 25–34 и 45–54 лет (12,3 и 10,7% соответственно), в то время как эпизодическая — среди 18–24 и 25–34-летних респондентов (27,2 и 25,7% соответственно). С уменьшением размера населенного пункта распространенность платформенной занятости в среднем сокращается, однако даже в городах с населением 100–250 тыс. человек в этот сегмент экономики с той или иной регулярностью включено около 30% опрошенных респондентов. Опыт оказания услуг с использованием платформ наиболее распространен в группе лиц с неоконченным высшим, высшим и профессионально-техническим / начальным профессиональным образованием на базе неполного среднего.

Основными сферами занятости посредством онлайн-платформ, как показывает проведенный опрос, оказываются бытовые услуги (строительство, ремонт, уборка — эту сферу указали 23,5% респондентов, имеющих опыт платформенной занятости¹³³), работа с текстами и изображениями (услуги дизайнеров, верстальщиков, редакторов, копирайтеров, переводчиков и проч.; 18,4% респондентов, имеющих опыт платформенной занятости) и услуги в области информационных технологий (18,1%). На четвертом месте по распространенности — услуги репетиторов (15,2% респондентов, имеющих опыт платформенной занятости) и лишь затем — услуги такси и

¹³³ Вопрос о сфере, в которой респондент оказывал услуги с использованием онлайн-платформ, предполагал возможность множественного выбора ответов, в связи с чем приведенные в этом параграфе доли могут по сумме превосходить 100%.

курьерской доставки (13 и 12,5% соответственно). В небольшой группе респондентов, для которых платформенная занятость является основной, около половины заняты в сфере информационных технологий, дизайна и работы с текстами. Иными словами, как показывают результаты исследования НИУ ВШЭ, **на текущий момент платформенная занятость не является преимущественно сегментом бытовых, транспортных и курьерских услуг, связанных с относительно низкой квалификацией труда и доходами; она также — в равной мере — включает в себя высококвалифицированные профессиональные услуги.**

В общем числе респондентов, сообщивших о регулярной занятости через онлайн-платформы, доля указавших платформенную занятость в качестве основной составила около 14%. Именно эта группа представляет наибольший интерес с точки зрения регулирования: работники, имеющие платформенную занятость в качестве основного или единственного источника трудового дохода, с высокой вероятностью ограничены в доступе к базовым социальным гарантиям и оказываются в уязвимом положении в периоды экономических кризисов (спада спроса) и временной нетрудоспособности, а также с точки зрения пенсионных гарантий.

В то же время данные первых социологических исследований показывают, что **риски субъективной бедности работников, включенных в регулярную и особенно эпизодическую платформенную занятость, оказываются ниже, чем риски субъективной бедности не имеющих такого опыта.** Это может быть связано с тем, что платформы становятся новым каналом трудоустройства, в том числе и для групп населения, имеющих ограниченные возможности на традиционном рынке труда: лиц предпенсионного и пенсионного возраста, студентов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, родителей с маленькими детьми. В связи с этим **на этапе экономической турбулентности и массового высвобождения работников из пострадавших от экономических санкций секторов платформенная занятость может стать одним из источников поддержания благосостояния населения — как за счет дополнительной занятости и подработок, так и в формате основной занятости.** В будущем **развитие платформ может рассматриваться как перспективный источник инклюзивного экономического роста.**

Одновременно с этим расширение этого сегмента экономики создает новые вызовы: возникает запрос на совершенствование

трудового регулирования — с тем, чтобы защитить основные права работников, полностью перешедших к работе через платформы, не создавая при этом серьезных экономических барьеров для дальнейшего развития платформенного сегмента. Остро стоит вопрос страхования предпринимательских рисков и обеспечения социальных гарантий, необходимых как для занятых посредством платформ, так и для самих платформ.

Проведенные в 2021 г. экспертные интервью показали, что в России позиции государственных стейкхолдеров и платформ достаточно близки друг к другу. Обе категории стейкхолдеров признают важные позитивные социальные и экономические эффекты платформенной занятости и высокие риски, связанные с попытками вписать ее в формат традиционных отношений по найму. **И платформы, и государственные стейкхолдеры заинтересованы в сотрудничестве с целью выработать общие подходы к регулированию платформенной занятости, что позволит снизить неопределенность в данном сегменте занятости.** Однако считают, что поиск оптимального регулирования займет определенное время и должен опираться на инициативы и опыт самих платформ.

Роль платформ может заключаться в разработке информационной и платформенной инфраструктуры для реализации партисипаторных схем участия в социальных программах. Они также могут быть инициаторами и разработчиками различных схем страхования в партнерстве с представителями всех заинтересованных сторон, софинансировать отдельные социальные гарантии, главным образом в области страхования здоровья и временной нетрудоспособности. Одним из инструментов продвижения этого направления развития может стать экономическое стимулирование платформ, формирующих механизмы для добровольного включения занятых на них работников в программы страхования рисков и программы квалификационного роста.

3.2.3. Объединение внебюджетных фондов как новый вектор развития социального страхования

В рамках совершенствования системы социального страхования, которое, как было показано выше, находится под влиянием вызовов, связанных с демографией (старение населения) и си-

туацией на рынке труда (сокращение базы для уплаты страховых взносов), правительством было принято решение об объединении в течение 2022 г. двух крупнейших фондов — ПФР и ФСС — в единый Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России)¹³⁴. Эта идея уже обсуждалась в экспертных кругах, в частности как инструмент оптимизации финансовых потоков внутри различных программ социального страхования благодаря возможности установления единого страхового тарифа¹³⁵.

Важно подчеркнуть, что **сохраняется независимость создаваемого фонда от бюджета: Социальный фонд России будет внебюджетным и будет иметь форму некоммерческой унитарной организации (сейчас — государственное учреждение) с управлением наблюдательным советом.** Предполагается, что председателем наблюдательного совета Фонда будет «представитель правительства Российской Федерации, являющийся координатором Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»¹³⁶.

Минтруд России приводит следующие аргументы в пользу такого объединения¹³⁷. Во-первых, эта инициатива позволит установить единый круг застрахованных лиц, расширив охват любыми программами обязательного социального страхования на занятых по гражданско-правовым договорам. Во-вторых, унифицируется и упрощается система льготных категорий плательщиков, в которой вместо существующих двенадцати категорий и пяти моделей уплаты взносов останется три группы и три модели: малый и средний бизнес; резиденты ТОР и других экономических зон, СОНКО, благотворительные организации, Сколково, ИТ-организации, организации-мультипликаторы; и члены экипажей судов. В-третьих,

¹³⁴ URL: <https://www.rbc.ru/economics/23/12/2021/61c4a5eb9a79470eb2e5f563;https://www.rbc.ru/economics/28/01/2022/61f352799a79473f2e18834c>.

¹³⁵ Воронин Ю.В., Гонтмахер Е.Ш., Сафонов А.Л. Обязательное социальное страхование: пути реформирования // Политика активного долголетия и пенсионные реформы. Российский и международный опыт / под ред. О.В. Сиянской, О.В. Ворон. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. С. 7–20.

¹³⁶ Проект Федерального закона «О государственном внебюджетном фонде “Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации”» (подготовлен Минтрудом России 28 января 2022 г.)

¹³⁷ URL: <https://mintrud.gov.ru/social/366>.

объединение позволит установить единую предельную базу, увеличив облагаемый страховыми взносами заработок до размеров заработка, охваченного пенсионным страхованием. В-четвертых, произойдет упрощение платежей и отчетности за счет единого взноса и единой формы, подаваемой в один день. Социальные эффекты от создания единого Социального фонда России описываются в терминах повышения доступности услуг для населения, установления единого и более высокого стандарта сервиса, повышения прозрачности управления. Экономические — через сокращение расходов на содержание внебюджетных фондов за счет отказа от поддержания разрозненной ИТ-инфраструктуры и оптимизации имущественного комплекса.

Введение единого тарифа страховых взносов запланировано с 1 января 2023 г. **Запланированное расширение облагаемой страховыми взносами базы фонда заработной платы (за счет повышения существующего «потолка» взносов в ФСС), по оценкам разработчиков законопроекта, позволит в 1,5 раза увеличить максимальные размеры выплат в рамках обязательного социального страхования.** В частности, предполагается увеличение максимального размера выплат пособия по временной нетрудоспособности (больничному), пособия по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком без увеличения тарифов страховых взносов. **Это разворачивает систему социального страхования в сторону поддержки более высокооплачиваемых (и высококвалифицированных) работников — представителей среднего класса.**

3.3. Перспективы политики активного долголетия и формирования системы долговременного ухода

Как было показано в разделе 2.1 настоящего доклада, пандемия коронавируса снизила градус интереса федеральных и региональных властей к вопросам активного долголетия, выдвинув на первое место вопросы ограничения социальных контактов пожилых людей, их социального дистанцирования и сдерживания мобильности в периоды роста заболеваемости. Ключевые риски, ограничивающие возможности для активного долголетия в России, включают в себя ухудшение здоровья и снижение продолжи-

тельности жизни в результате пандемии, а также снижение уровня жизни граждан старшего возраста вследствие ухудшения экономической ситуации в стране в условиях санкций.

Вместе с тем мероприятия, позволяющие обеспечить прогресс страны в расширении потенциала активного долголетия, остались в федеральных проектах, входящих в Национальный проект «Демография», и включены в План мероприятий на 2021–2025 гг. по реализации второго этапа Стратегии действий в интересах граждан старшего возраста в Российской Федерации до 2025 г. Основные направления мероприятий включают расширение возможностей по образованию и профессиональной подготовке, содействие в трудоустройстве, укрепление здоровья и расширение возможностей для занятий спортом, развитие системы долговременного ухода и стационарозамещающих технологий в социальном обслуживании, отбор лучших региональных практик в сфере активного долголетия. Несмотря на то что в текущих макроэкономических условиях запланированные в этом направлении мероприятия имеют высокие риски быть пересмотренными, представляется важным сохранить общую траекторию комплексной социальной политики в интересах граждан старшего поколения, учитывающую вопросы качества жизни и повестку активного долголетия.

Скорее всего, в предстоящие месяцы можно ожидать снижения уровней занятости и перспектив официального трудоустройства граждан старшего поколения, что в сочетании с ростом цен неблагоприятно скажется на их уровне жизни. В этих условиях, с одной стороны, **важно сохранять программы профессиональной подготовки, переподготовки, содействия в трудоустройстве и общественных работ для граждан 50 лет и старше.** С другой стороны, **дополнительным источником дохода может стать временная занятость, подработки, как в их инновационном формате — через цифровые платформы (репетиторство, транспортные услуги, бытовые и ремонтные и проч.), так и в формате неофициальных приработков.** Исследования показывают, что субъективные оценки качества жизни в старшем возрасте положительно связаны с формальной (волонтерство) и неформальной (личные контакты, уход за внуками) социальной активностью¹³⁸.

¹³⁸ Синяевская О.В., Червякова А.А., Карева Д.Е. Помогающие и счастливые? Влияние социальной активности на счастье людей старше 50 лет в ев-

Тесные межпоколенческие связи — одна из сильных сторон российского общества, которая может улучшать субъективное благополучие и пожилых, и их детей, и внуков. Одновременно не стоит отказываться от уже реализуемых инициатив в области «серебряного волонтерства». Не менее важно в нынешних условиях сохранять и расширять доступ людей старшего возраста к занятиям спортом.

Актуальность проблемы организации ухода за людьми старшего возраста и инвалидами, имеющими дефициты в самообслуживании, будет возрастать по мере старения населения. Согласно прогнозу Института социальной политики НИУ ВШЭ, общая численность граждан с дефицитами самообслуживания возрастет с 4,1 млн человек в 2020 г. до 6,8 млн к 2040 г.

Основным каналом оказания помощи таким людям остается родственный уход. По данным Выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения (КДУ) Росстата 2019 г., какую-либо помощь в уходе от родственников получали 86,2% лиц, нуждающихся в нем (около 3,5 млн человек), а среди лиц с наиболее тяжелыми ограничениями, нуждающихся в постоянном постороннем уходе, помощь только от родственников получали 52%. Также надомный уход от родных и знакомых является наиболее распространенным способом получения помощи при оказании медицинских или санитарно-гигиенических услуг — 64,9%.

По данным Комплексного наблюдения условий жизни населения Росстата за 2020 г. (КОУЖ-2020) родственный уход за совместно проживающими родственниками реализуют около 10% респондентов. В обследовании НИУ ВШЭ, проведенном в Республике Татарстан (РСПН РТ) в 2020 г., 12% респондентов сообщили, что реализуют уход за совместно проживающими родственниками и 14% — за отдельно проживающими родственниками, при условии, что в некоторых случаях доноры совмещают уход за отдельно и за

ропейских странах // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 6 (154). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pomogayushchie-i-schastlivye-vliyanie-sotsialnoy-aktivnosti-na-schastie-lyudeystarshe-50-let-v-evropeyskih-stranah> (дата обращения: 05.03.2022).

совместно проживающими родственниками. В группе лиц 50 лет и старше доля занятых родственным уходом заметно выше, чем в среднем по выборке, и для ухода за совместно проживающими родственниками, по данным КОУЖ-2020, составляет 21,3%, а по данным РСПН РТ — 16%; для ухода за отдельно проживающими родственниками, по данным РСПН РТ, 21,3%. Это в 1,5–2 раза выше аналогичного показателя в странах ОЭСР, где около 10% населения в возрасте 50 лет и старше заняты неформальным уходом за лицами, испытывающими функциональные ограничения в повседневной деятельности¹³⁹. Доноры постороннего ухода — чаще всего женщины среднего и старшего трудоспособного возраста (45–59 лет), среди них больше малоимущих категорий граждан.

Значительная часть постороннего ухода не требует больших затрат времени, оказывается не ежедневно (например, по выходным; или по 1–2 часа несколько раз в неделю, или даже реже, чем раз в неделю). В ежедневный уход, по данным КОУЖ-2020 и РСПН РТ 2020, были включены, соответственно, 38 и 33% всех доноров ухода, то есть порядка 3% от общей численности взрослого населения. Тем не менее важно обратить внимание на то, что интенсивный ежедневный уход продолжительностью свыше 28 часов в неделю почти не совместим с трудовой деятельностью. А более редкий уход, хотя может быть даже положительно связан с занятостью, приносит донорам ухода меньший трудовой доход по сравнению с теми, кто не ухаживает за родственниками. В целом включенность кого-либо из членов домохозяйства в оказание родственного ухода, особенно интенсивного (ежедневного), отрицательно сказывается на величине доходов домохозяйства. Одновременно данные обследования ЭВКАЛИПТ (проведенного РГНКЦ Министерства здравоохранения Российской Федерации, Институтом социальной политики НИУ ВШЭ в 2019 г.) свидетельствуют о том, что уровень субъективного материального благосостояния у лиц с наиболее «тяжелыми» ограничениями в автономности ниже, чем у более «легких» групп.

¹³⁹ Colombo F., Llana-Nozal A., Mercier J., Tjadens F. Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care. OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing, 2011.

В этих условиях **создание устойчивой системы долговременного ухода, доступной гражданам с ограничениями в самообслуживании, — необходимое условие для поддержания качества и уровня жизни этой категории населения и членов их расширенных семей.** В отношении лиц с наиболее «тяжелыми» ограничениями в самообслуживании, нуждающихся в ежедневном уходе, рекомендуется увеличить нормы оплачиваемых часов ухода; можно также ввести дифференцированные платежи населению за уход в зависимости от группы ухода.

По оценкам Института социальной политики НИУ ВШЭ, в 2019 г. Россия тратила на социальное обслуживание и уход за пожилыми гражданами и инвалидами порядка 0,28% ВВП. Создание СДУ, предусмотренное Национальным проектом «Демография», должно было привести к росту расходов на эти цели до 0,64–1,27% ВВП к 2030 г. и до 0,89–1,75% ВВП к 2040 г. Главными драйверами роста расходов выступал рост издержек на уход вследствие повышения его качества, расширение доступности ухода для нуждающихся в нем категорий, а также старение населения. Несмотря на то что эти расходы остаются относительно низкими на фоне большинства стран ОЭСР, **возможность их финансирования в значительной мере зависит от того, будет ли найден устойчивый источник финансирования СДУ.** А это, в свою очередь, **требует прохождения развилки по выбору модели финансирования СДУ:** будет ли она опираться только на средства бюджета или же привлекать ресурсы социального страхования; в какой степени население будет включено в соплатежи за уход. Представляется, что модель, основанная на использовании средств социального страхования, обеспечивает большую финансовую устойчивость СДУ и расширяет возможности привлечения в нее средств населения.

Следует отметить, что **введение механизма лицензирования стационарных организаций социального обслуживания всех форм собственности является одним из ключевых элементов системы регулирования поставщиков социальных услуг, обеспечивающих безопасность и качество жизни их подопечных, защиту их прав.** Лицензионные требования могут включать: наличие зданий, строений, помещений, соответствующих установленным Санитарным правилам (СанПиН), наличие необходимого материально-технического обеспечения для оказания услуг, соответствие санитарно-эпидемиологическим тре-

бованиям, соответствие объекта требованиям пожарной безопасности, наличие необходимого квалифицированного персонала, наличие специальных условий для предоставления социальных услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья, наличие безопасных условий проживания и содержания в соответствии с установленными нормами и нормативами, обеспечивающими жизнь и здоровье получателей социальных услуг и работников организаций. Актуальными являются также вопросы разработки и принятия регламентирующих процедур, подкрепляющих методик, сопоставимого инфраструктурного, финансового и кадрового обеспечения СДУ в регионах страны; совершенствования системы учета и отчетности в социальном обслуживании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный доклад отражает результаты многолетних исследований коллектива авторов и охватывает период с 2014–2015 по 2021 г. Этот период начался с валютного кризиса 2014 г. и характеризовался замедлением темпов экономического роста, стагнацией доходов населения, преодолеть которые удалось лишь накануне пандемии — в 2019 г. В последние два года российская экономика, как и мировая экономика в целом, находилась под влиянием пандемии коронавируса и связанного с ней кризиса. В отличие от прежних — 1998, 2008, 2014 гг. — кризисов, вызванных провалами в функционировании экономических систем, кризис 2020–2021 гг. был порожден глобальным эпидемиологическим риском и искусственным ограничением экономической деятельности, целью которого было уменьшение угроз здоровью населения. Уроки, которые накопила российская социальная защита, развиваясь в условиях двух, столь разных по своей природе кризисов 2014 и 2020 гг. и стагнации экономики, могут быть полезны для определения ее места, стоящих перед ней задач и набора возможных решений в условиях начинающейся турбулентности.

Результаты анализа, представленного в разделе 1 настоящего доклада, показали, что до разворота в 2018 г. системы социальной поддержки населения, призванного обеспечить достижение национальных целей развития, нестраховые социальные выплаты вносили незначительный вклад в сокращение бедности, и это не было связано с дефицитом ресурсов в системе социальной защиты. В 2017 г. только 18% нестраховых социальных выплат были направлены на снижение бедности. Главные причины низкой эффективности мер социальной поддержки с точки зрения содействия сокращению бедности в 2 раза были связаны с низким охватом нуждающихся адресными пособиями и недостаточным их вкладом в сокращение дефицита доходов получателей. Основной вклад в сокращение бедности в этот период обеспечивала компенсационная доплата пенсионерам, повышающая их индивидуальные доходы до уровня прожиточного минимума.

Разворот системы социальной поддержки, стартовавший в 2018 г., заключался в мобилизации ресурсов на сокращение бедно-

сти. Новые социальные выплаты были адресованы нуждающимся семьям с детьми. Всеобщий охват обеспечивался поэтапным введением пособий для семей с детьми разного возраста, начиная с младших. Принятое уже в 2022 г. решение о введении в России ежемесячного пособия для нуждающихся семей с детьми в возрасте 8–16 лет позволило завершить процесс всеобщего охвата семей с детьми адресными пособиями по нуждаемости.

Усиление поддержки бедных сопровождалось увеличением роли федерального центра в реализации политики социальной поддержки населения как в части нормативного регулирования, так и с точки зрения финансирования государственных расходов на эти цели. Однако уже упомянутое новое пособие для семей с детьми в возрасте 8–16 лет, предоставляемое за счет средств региональных бюджетов, смещает систему в сторону смешанной модели, консолидирующей ресурсы всех источников бюджетного и внебюджетного финансирования.

В пенсионной системе во второй половине 2010-х годов был принят целый ряд решений, направленных на усиление ее сбалансированности и страхового характера. Тем не менее уровень пенсионного обеспечения остается низким: соотношение средней пенсии с ПМ пенсионера опустилось со 176,5% в 2012 г. до 150,5% в 2016 г. и выросло лишь до 160,9% в 2020 г., что намного ниже ориентиров, заложенных в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г.

Вторая половина 2010-х годов, до начала пандемии, прошла под знаком роста государственного интереса к формированию комплексной социальной политики в интересах граждан старшего поколения и идеям активного долголетия. В 2016 г. была принята Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г., дополненная с 2018 г. федеральным проектом «Старшее поколение». Основные направления деятельности включают развитие гериатрии, становление системы непрерывного образования, профессиональной подготовки и переподготовки лиц старшего возраста, развитие социального обслуживания и создание системы долговременного ухода (с 2018 г. действует пилотный проект по созданию СДУ).

Формирование современной системы социального обслуживания — необходимое условие повышения качества жизни и дол-

голетия граждан старшего поколения. Вместе с тем модернизация системы социального обслуживания, начавшаяся с изменения законодательной базы в январе 2015 г., привела к сокращению доступности социальных услуг и росту соплатежей населения.

Пандемия коронавируса и спровоцированный ею кризис стали серьезной проверкой системы социальной защиты в России — ее способности быстро и гибко настраиваться на изменение социальных рисков, определять целевые группы поддержки с учетом общей цели по снижению бедности, использовать возможности цифровизации для повышения доступности выплат и услуг и улучшения качества обслуживания. Поэтому второй — центральный — раздел доклада посвящен урокам, которые могут быть извлечены российской социальной защитой из ее опыта преодоления недавнего кризиса, связанного с пандемией коронавируса.

Данный раздел состоит из четырех больших подразделов.

В первом из них обсуждаются меры социальной поддержки населения в период пандемии COVID-19. На начальном этапе пандемии, в условиях ухудшения ситуации на рынке труда, меры федерального уровня были сосредоточены на монетарной поддержке традиционно уязвимых категорий населения в условиях шока, прежде всего семей с детьми и зарегистрированных безработных. В целом, по нашим оценкам, в 2020 г. на дополнительную социальную поддержку государством было направлено 3% от всех денежных доходов населения в этом году. Временные денежные выплаты, предоставляемые по категориальному принципу, лишь отчасти компенсировали негативное влияние кризиса на уровень денежных доходов и бедности населения. Изменения в регулярных пособиях открыли доступ к дополнительной социальной защите для зарегистрированных безработных и семей с детьми в возрасте до 8 лет. Другие семьи с детьми доступа к дополнительным социальным пособиям не получили. В результате, несмотря на масштабность дополнительных мер социальной защиты, только 50% домохозяйств, столкнувшихся с потерей доходов в период пандемии, получили поддержку в виде регулярных дополнительных социальных выплат. На втором году пандемии фокус на поддержке бедных семей с детьми усилился, но к полному охвату всех нуждающихся семей с детьми пособиями мы пришли только в текущем 2022 г.

Региональные меры в целом дополнили федеральные и расширили ответ на новые социальные риски. Большая часть региональных мер опиралась на действующие подходы и социальные программы и была нацелена на категории населения, традиционно подверженные высоким рискам бедности из числа тех, кто уже находился в поле зрения органов социальной защиты. В первый год пандемии регионы расширили ответные меры на новые социальные риски, затрагивающие не столько материальное положение, сколько качество жизни населения. На последующих этапах дополнительные меры поддержки населения в регионах были почти полностью свернуты, за исключением некоторых выплат для стимулирования вакцинации граждан от COVID-19.

Пожилые граждане не стали объектом целенаправленной поддержки ни на федеральном, ни на региональном уровне. Немногие субъекты предлагали пожилым людям дополнительную помощь и прилагали усилия для удержания качества жизни пожилого населения на предэпидемическом уровне: услуги по уходу, материальную помощь, предоставление информации.

В период распространения пандемии COVID-19 стационарные учреждения социального обслуживания оказались в зоне высокого риска из-за большой концентрации пожилого населения на ограниченной территории. И здесь ключевую роль играла разработка и реализация мер по предотвращению распространения инфекции в стационарных учреждениях. Основным способом соблюдения социальной дистанции и контроля над распространением коронавируса в домах престарелых и ПНИ в России стал обязательный вахтовый режим работы сотрудников. Острого дефицита кадров, наблюдавшегося в некоторых зарубежных странах, в России удалось избежать благодаря федеральным и региональным доплатам сотрудникам учреждений социального обслуживания.

Второй подраздел раздела 2 доклада посвящен изучению характера запросов населения к социальной политике в период пандемии. В нем показано, что в период пандемии более трети россиян ощутили ухудшение собственного материального положения (37%). Как показывают данные опросов, в кризисные периоды, отмечая ухудшение собственного материального положения, россияне в первую очередь выражают обеспокоенность ростом потребительских цен (во время пандемии 30% населения считали имен-

но это самым тревожным признаком времени). Снижение доходов традиционно компенсируется распаковкой сбережений, перенаправлением целевых накоплений на текущее потребление. Однако за последние годы население фактически исчерпало резервы отложенных средств, а значит, те, кто столкнется с потерей источника доходов в новых реалиях, не сможет даже частично заместить выпавшие доходы сбережениями.

Все категории населения, независимо от материального положения, отмечают, что государственная поддержка им необходима. При этом низкообеспеченные группы заявляют о потребности в материальной поддержке, помощи в оплате услуг, а также формируют значительный запрос на помощь в трудоустройстве. Высокообеспеченное население рассчитывает на содействие в получении образования. Сегодня есть основания ожидать роста заинтересованности в мерах поддержки, связанных с рынком труда, со стороны самых разных групп населения.

Важно, что население не считает бедных самой приоритетной группой для государственной поддержки. Большинство отмечает, что помогать нужно в первую очередь нетрудоспособным гражданам, а также пенсионерам. Каждый пятый считает первоочередной задачей помощь потерявшим работу. И в текущей ситуации следует ожидать увеличения доли разделяющих эту точку зрения.

По мнению самих семей с детьми, самой важной мерой из числа принятых в последнее время является ежемесячное пособие на первого ребенка в возрасте до 3 лет. Поддержка семей с детьми в период пандемии оценивается более положительно, чем поддержка других категорий.

Третий подраздел раздела 2 фокусируется на бюджетах времени как компоненте комплексной оценки благополучия в контексте пандемии COVID-19. Именно глобальная пандемия COVID-19 привлекла внимание к вопросам использования времени и его распределения между различными видами деятельности, включая баланс между работой, семьей и отдыхом. Исследование бюджетов времени российского населения в 2021 г. показало, что во время пандемии сохраняются серьезные гендерные разрывы в количестве времени, затрачиваемого на неоплачиваемый труд, а также в оценках количества по-настоящему свободного времени, который не в полной мере компенсируется разницей в количестве времен-

ных затрат на оплачиваемую занятость. Так, женщины в среднем тратят в 2 раза больше времени, чем мужчины, на уход за детьми и другими членами семьи и в 1,5 раза больше времени на домашний труд, включая работу по дому, покупки и проч. Этот результат соотносится с общемировыми трендами и указывает на необходимость дальнейшего развития мер, направленных на изменение социальных норм в пользу более равномерного гендерного распределения домашних обязанностей между взрослыми членами семьи.

Поддержание баланса между работой и жизнью (work-life balance) становится одним из приоритетов развития мер социальной политики и политики на рынке труда. И по опросу, и по результатам качественного исследования у большинства работающего населения, как мужчин, так и женщин, рабочие и нерабочие часы четко не разграничены и есть практика работы в нерабочее время: почти 60% работающих россиян в той или иной степени сталкиваются со смешением рабочих и нерабочих часов. Размытие границ между рабочим и нерабочим временем связано с процессами распространения дистанционных форматов занятости. В связи с этим важно обратить внимание на меры для более четкого разграничения рабочего и нерабочего времени в условиях дистанционной занятости, а также изучать и популяризировать успешные практики российских работодателей в данной сфере.

В текущих условиях важно, что работающие россияне готовы работать больше, чтобы получать более высокую зарплату, и не готовы зарабатывать меньше, чтобы иметь больше свободного времени. При этом такая готовность не зависит от уровня дохода. Россияне готовы увеличить продолжительность времени работы на два часа при увеличении личного заработка в среднем на 40%, а вот ради двух часов свободного времени в день россияне готовы пожертвовать в среднем только 9% заработка.

Заключительный, четвертый, подраздел раздела 2 доклада анализирует влияние перераспределительной системы России в период пандемии 2020–2021 гг. на бедность и неравенство. В нем, на основе применения микросимуляционного моделирования, показано, что совокупный эффект от сокращения доходов населения в результате пандемии и всех принятых в 2020 г. мер налогово-бюджетной политики оказался умеренно негативным: среднедушевые доходы сократились на 0,6%, при этом доходы четырех нижних де-

целей не упали по сравнению с докризисным сценарием, а доходы нижнего дециля выросли на 7,6%. Уровень бедности по итогам 2020 г. также сократился в сравнении с докризисным сценарием, а уровень неравенства, измеряемый индексом Джини, остался практически неизменным.

Опыт антикризисной социальной поддержки населения в период пандемии показывает, что единовременные монетарные меры универсального характера в целом имеют невысокую эффективность с точки зрения сокращения бедности населения. А опора только на сложившиеся подходы к определению адресатов и выбор в пользу проще администрируемых мер могут затруднять доступ к поддержке граждан, резко попавших в трудную жизненную ситуацию из-за потери занятости или значительной части дохода, но не относящихся к традиционно уязвимым категориям населения.

Новые меры поддержки семей с детьми, принятые в 2021 г., включая два новых адресных ежемесячных пособия для беременных женщин и одиноких родителей, а также единовременную выплату на школьников в возрасте 6–18 лет, оказались высокоэффективными с точки зрения сокращения бедности (–20%) и недостающего дохода (–24,7%).

Несмотря на общее снижение уровня поддержки населения через систему налогово-бюджетной политики в 2021 г. по сравнению с началом 2020 г. и 2020 г. в целом, за счет таргетированных мер в 2021 г. удалось добиться более значительного снижения бедности и неравенства. По сравнению с докризисным состоянием экономики (2020 г. до начала пандемии) в 2021 г. среднедушевые доходы населения не выросли, однако наблюдался рост доходов у первых трех децилей, в особенности у первого дециля (на 7,1%), семей с двумя детьми (6,8%) и одиноких родителей (8,7%). В выигрыше также оказались домохозяйства трудоспособных и пенсионеров. При этом реальные доходы домохозяйств пенсионеров существенно сократились. Это привело к значительному снижению уровня бедности и недостающего дохода, и небольшому снижению неравенства. В поселенческом разрезе в 2021 г. значительно выросли доходы жителей столичных агломераций и региональных центров, которые, согласно нашим оценкам, наиболее сильно пострадали от кризиса в 2020 г., тогда как доходы жителей других городов в 2021 г. упали по отношению к докризисному периоду.

Предметом анализа раздела 3 доклада стало обсуждение отдельных возможных сценариев будущего российской социальной защиты. В первом его подразделе обсуждаются векторы развития системы социальной поддержки населения, которые были заданы утвержденной в феврале 2021 г. Концепцией цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 г. Документ устанавливает ключевые направления развития социальной сферы и предполагает повышение адресности и эффективности мер социальной поддержки на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном), автоматизацию и упрощение оказания мер поддержки и проактивный подход при их предоставлении.

Одним из инструментов снижения бедности представлялось внедрение универсального пособия по нуждаемости. Форма электронного сертификата предполагает, что, с одной стороны, он позволит повысить платежеспособный спрос и стимулировать экономический рост, с другой — поддержать население с доходами ниже прожиточного минимума. Согласно оценкам, сделанным в условиях 2021 г. на данных Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН), к 2030 г. совокупный вклад Программы и пособия в сокращение уровня бедности мог бы составить от 4 до 5,5 процентного пункта (в зависимости от выбранной методики установления линии бедности). Очевидно, в 2022 г. потребуются пересмотр оценок с учетом новых вводных.

Для повышения адресности социальной поддержки населения предусмотрено использование многокритериальной оценки нуждаемости, которая включает в себя доходы, имущественный ценз и трудовой потенциал. Согласно оценкам, сделанным на данных ВНДН, процент домохозяйств, которым может быть отказано в назначении пособий по итогам проверки нуждаемости, составляет от 25 до 32% (для точной его оценки данных, собираемых в рамках массовых опросов населения, недостаточно). Однако в условиях глобальных шоков, к которым относятся период пандемии COVID-19 и текущий период социально-экономического развития на фоне масштабных санкций, мы столкнемся с эффектом «новых» пострадавших граждан, резко попавших в трудную жизненную ситуацию из-за потери занятости или значительной части дохода.

Поддержка таких категорий потребует иных подходов, поскольку в данном случае не работает нуждаемость, оцененная на основе доходов предшествующих месяцев и имеющейся в распоряжении собственности. Только сбережения могут выступить демпфером ухудшения, а они, как показала пандемия, есть у ограниченного круга трудоспособных граждан. Для людей, потерявших работу или доходы в период экономических шоков, должен быть открыт доступ к социальной защите. Согласно данным МОТ¹⁴⁰, в период пандемии в мире лишь 18,6% безработных были охвачены социальной защитой. В России этот показатель выше: в сентябре 2020 г. 59% безработных были охвачены поддержкой, но уже в январе 2022 г. этот индикатор снизился до 21%. Сегодня поддержка безработных — наименее развитая отрасль социальной защиты. При этом пандемия высветила решающую роль программ защиты рабочих мест и выплат по безработице для поддержания экономической активности и уровня жизни населения.

В рамках Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы предусмотрено создание «Социального казначейства» — информационной системы по организации работы социальной защиты, взаимодействие с гражданами будет вестись через портал «Госуслуги». «Социальное казначейство» может способствовать снижению затрат людей на подтверждение статуса малоимущих, выявить наиболее нуждающиеся домохозяйства и предоставить им необходимую помощь, более полно информировать граждан об их правах на социальные выплаты, ликвидировать территориальное неравенство в доступе к адресным пособиям для бедных, персонифицировать оказываемую помощь. В качестве ключевых ориентиров при реализации проекта выступает сокращение сроков оказания услуг населению в 2 раза, перевод в электронный формат большинства госуслуг (до 95%), сокращение количества форм отчетности для работодателей и проч. В данный момент есть риски для развития данной системы — скорость и формат реализации идеи будет зависеть от изменений в ИТ-секторе и спектре программных продуктов, которые последуют в 2022 г.

¹⁴⁰ World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads — in pursuit of a better future. International Labour Office — Geneva: ILO, 2021.

Второй подраздел раздела 3 касается вопросов будущего социального и пенсионного страхования в контексте цифровизации экономики и сжимания сегмента стандартной занятости. Результаты прогнозного пенсионного моделирования показывают, что по состоянию на середину 2021 г. совокупный эффект пандемии выразился в незначительном ухудшении сбалансированности пенсионной системы. При этом в предстоящее десятилетие ситуация в пенсионной системе будет находиться под влиянием следующих групп факторов: макроэкономической динамики, включая ситуацию на российском рынке труда, влияние которой возрастет, темпов демографического старения, несколько замедленных пандемией коронавируса; и — в меньшей степени — изменений в параметрах самой пенсионной системы.

Процессы на российском рынке труда, прежде всего сокращение сегмента полностью официальной стандартной занятости по найму, будут продолжать оказывать влияние на ситуацию в социальном страховании и пенсионной сфере, сокращая объем страховых поступлений и снижая охват пожилых людей страховыми пенсиями. Одной из особенностей российского рынка труда остается стабильно значительный сегмент неформальной занятости: на протяжении последних двадцати лет в среднем около четверти российских занятых были включены в неформальный рынок труда по основной или дополнительной работе. В кризисные периоды неформальная занятость становится одним из факторов поддержания благосостояния населения и адаптации рынка труда, однако сохранение этой ситуации в будущем при продолжающемся повышении требований к страховому стажу и величине ИПК для назначения страховой пенсии будет выводить все большее число лиц на социальную пенсию по старости.

Один из возможных векторов восстановления экономики в ближайшие годы связан с цифровизацией рынка труда, а также с формированием и расширением платформенного сегмента экономики. Эти тренды, обозначившиеся в прошлые годы, получили новый импульс на фоне пандемии коронавируса. По оценкам НИУ ВШЭ, в 2021 г. 1,5% жителей российских городов в возрасте 18–64 лет считали платформенную занятость своей основной работой, а 33% — имели опыт оказания услуг с использованием цифровых платформ. При этом, как показывают данные первых

социологических исследований, риски субъективной бедности работников, включенных в регулярную и особенно эпизодическую платформенную занятость, оказываются ниже, чем риски субъективной бедности не имеющих такого опыта.

Платформы становятся новым каналом трудоустройства, в том числе и для групп населения, имеющих ограниченные возможности на традиционном рынке труда, и их развитие может рассматриваться как перспективный источник инклюзивного экономического роста. Одновременно с этим расширение этого сегмента экономики ставит новые вызовы: возникает запрос на совершенствование трудового регулирования — с тем, чтобы защитить основные права работников, полностью перешедших к работе через платформы, не создавая при этом серьезных экономических барьеров для дальнейшего развития платформенного сегмента; остро стоит вопрос страхования предпринимательских рисков и обеспечения социальных гарантий, необходимых как для занятых посредством платформ, так и для самих платформ.

С 2023 г. произойдет объединение ПФР и ФСС в единый Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России), некоммерческую унитарную организацию. Планируемое объединение Фондов направлено на упрощение платежей и транзакционных издержек для работодателей, повышение доступности выплат в рамках социального страхования для населения, а также повышение привлекательности участия в социальном страховании для высококвалифицированных работников со средней и выше средней заработной платой. Запланирован полуторакратный рост пособий, выплачиваемых в рамках социального страхования (по беременности и родам, по уходу за ребенком, по временной нетрудоспособности). Если эти планы будут реализованы, мы увидим разворот инструментов социального страхования в сторону средних классов, для которых повышается интерес к уплате страховых взносов.

Пандемия коронавируса снизила градус интереса федеральных и региональных властей к вопросам активного долголетия, выдвинув на первое место вопросы ограничения социальных контактов пожилых людей, их социального дистанцирования и ограничения мобильности в периоды роста заболеваемости. В нынешних условиях ключевые барьеры, ограничивающие возможности для ак-

тивного долголетия в России, включают в себя не только уже произошедшее ухудшение здоровья и снижение продолжительности жизни в результате пандемии, но также возрастающие риски для благосостояния граждан старшего возраста.

Согласно прогнозу Института социальной политики НИУ ВШЭ, общая численность граждан с дефицитами самообслуживания возрастет с 4,1 млн в 2020 г. до 6,8 млн к 2040 г. В этих условиях создание устойчивой системы долговременного ухода, доступной гражданам с ограничениями в самообслуживании, — необходимое условие для поддержания качества и уровня жизни этой категории населения и членов их расширенных семей, в том числе в условиях нестабильной макроэкономической динамики. Для этого в ближайшие годы должна быть пройдена развилка по выбору модели финансирования СДУ (бюджетная или страховая, степень опоры на ресурсы населения).

В предстоящие годы российской социальной защите предстоит непростой период адаптации к новым экономическим условиям, с более жесткими бюджетными ограничениями, с одной стороны, и расширяющимися по численности уязвимыми категориями, с другой стороны. На этом пути ей предстоит пройти немало развилок, связанных с решениями о том, кому оказывать приоритетную социальную поддержку, как выдержать баланс между социальной защитой и снижением рисков бедности, не создав при этом негативных стимулов к поиску работы и трудоустройству; как обеспечить баланс между гибкостью и контролем; между задачами поддержания уровня жизни и приверженностью курсу на учет более широкой концепции качества жизни. Определенным ориентиром на пути выработки политики могут стать результаты опросов населения и исследования бюджетов времени. Не менее важны результаты, показывающие эффективность предпринятых в пандемию антикризисных мер в снижении бедности и неравенства и в запуске механизмов экономического восстановления.

Развивающаяся на наших глазах экономическая динамика создает запрос на критический анализ уроков, которые могут быть извлечены Россией из прохождения предыдущих кризисов — 1990-х годов, 2008—2009 гг., 2014—2015 гг. и последнего кризиса — пандемии 2020—2021 гг. Настоящий доклад, обобщающий уроки последнего кризиса и показывающий траектории развития социальной защиты после предыдущего кризиса, вносит вклад в эту дискуссию.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А1. Частота досуговых практик, %

Практики	Практически каждый день, %	Не реже раза в неделю, %	Не реже раза в месяц, %	Несколько раз в год, %	Практически никогда, %
Ходили на концерт в качестве зрителя	0,1	0,4	2,2	24,8	66,5
Ходили в театр в качестве зрителя	0,1	0,4	2,6	18,2	72,5
Ходили в кино в качестве зрителя	0,2	2,0	11,3	42,9	39,7
Посещали сайты музеев или аналогичные сайты	0,2	1,5	4,9	19,8	67,8
Ходили в музей, на выставку, в галерею в качестве зрителя	0,2	0,7	3,3	26,4	63,8
Были на экскурсии, посещали культурные достопримечательности	0,3	1,0	5,3	33,0	54,3
Смотрели театральную постановку в цифровом формате (онлайн-кинотеатр, скачивали в Интернете)	0,9	2,9	4,9	17,3	67,7
Посещали кафе, рестораны, ночные клубы	1,0	8,1	25,6	28,5	34,1
Смотрели концерт в цифровом формате (онлайн-кинотеатр, скачивали в Интернете)	1,5	4,9	11,0	29,2	48,3
Проходили лечение, медицинские, оздоровительные процедуры	1,6	2,8	16,1	49,4	26,7

Продолжение табл. А.1

Практики	Практически каждый день, %	Не реже раза в неделю, %	Не реже раза в месяц, %	Несколько раз в год, %	Практически никогда, %
Занимались религиозными практиками	2,7	2,7	4,0	8,0	75,1
Смотрели ролики, фильмы, передачи о культурных достопримечательностях	3,3	10,6	19,9	34,1	28,3
Слушали аудиокниги	4,8	7,9	11,8	16,5	55,9
Занимались творческими занятиями: играли на музыкальных инструментах, рисовали и т.п.	6,5	11,4	15,7	17,5	44,3
Занимались самообразованием (учили иностранные языки, проходили онлайн-курсы и т.д.)	6,9	9,6	14,8	23,1	41,3
Посещали электронную библиотеку, скачивали или читали книги в Интернете, в электронном формате	9,6	10,4	14,2	22,4	39,4
Читали обычную (напечатанную типографским способом) книгу/журнал	12,4	13,6	18,9	28,9	23,1
Занимались физкультурой и спортом	16,3	25,9	17,8	12,8	23,9
Встречались с друзьями, родственниками	17,5	34,6	32,6	11,0	3,1
Ничего не делали, отдыхали	19,7	36,2	20,7	7,7	11,0

Окончание табл. А.1

Практики	Практически каждый день, %	Не реже раза в неделю, %	Не реже раза в месяц, %	Несколько раз в год, %	Практически никогда, %
Смотрели кино или сериалы в цифровом формате (онлайн, скачивали в Интернете)	21,1	24,7	21,5	20,1	10,4
Играли в компьютерные и видеоигры	22,4	18,3	13,3	10,4	33,4
Общались с друзьями, родственниками онлайн	36,1	29,4	18,2	7,4	7,5
Проводили время на улице, на природе, гуляли	47,6	31,7	13,5	4,0	2,1
Слушали музыку	51,8	26,2	13,0	4,2	3,7
Смотрели телевизор	60,5	17,0	7,9	3,7	10,1
Посещали социальные сети, YouTube, TikTok и другие видеоплатформы	61,9	20,0	8,6	3,2	5,3
Читали, смотрели, искали что-то в Интернете (не в социальных сетях)	67,1	21,2	7,1	2,3	1,6

Источник: «Повседневные практики населения: потребительский выбор и бюджеты времени», НИУ ВШЭ.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Основные характеристики и допущения модели RUSMOD

В данном разделе рассматриваются основные характеристики модели RUSMOD, в том числе инструменты налогового-бюджетной политики, которые моделируются полностью или частично, или не моделируются, но включены в модель, исходные данные обследования домохозяйств, используемые для моделирования, и основные допущения модели.

RUSMOD позволяет моделировать большую часть существующих программ налогового-бюджетной политики, осуществляемой на федеральном и региональном уровне, для национальной репрезентативной выборки населения. В данном исследовании мы используем модель, актуализированную на 2020 и 2021 гг.¹⁴¹

В модели используются три основные концепции доходов. Отправной точкой моделирования являются рыночные доходы (или доходы до уплаты налогов и начисления пособий). Последние вычисляются путем обратного моделирования налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и взносов на социальное страхование (ВСС). Второй концепцией дохода являются располагаемые доходы, которые вычисляются путем вычитания из рыночного дохода прямых налогов (НДФЛ и страховых взносов) и прибавления прямых трансфертов (адресных и категориальных пособий). Третьей концепцией дохода являются потребляемые (или постналоговые) доходы, которые вычисляются путем вычитания из располагаемого дохода домохозяйств косвенных налогов — налога на добавленную стоимость (НДС) и акцизов. Потребляемый доход можно рассматривать как показатель покупательной способности располагаемого дохода.

Часть компонентов дохода не может быть полностью смоделирована и берется напрямую из микроданных, включая:

¹⁴¹ Подробнее о модели можно прочесть здесь: *Matytsin M., Popova D., Freije S.* RUSMOD. A Tool for Distributional Analysis in the Russian Federation: Policy Research Working Paper No. 8994. Washington, DC: World Bank.

- доход от занятости и samozанятости в формальном и неформальном секторе, инвестиционный доход, частные трансферты и доходы от личного подсобного хозяйства;
- налоги на недвижимость и транспортные средства;
- пенсии, единая денежная выплата, льготы на оплату жилья, стипендии.

Программы, которые полностью или частично моделируются согласно правилам, установленным в законодательстве:

- взносы на социальное страхование работодателей и samozанятых, НДФЛ, включая стандартный налоговый вычет, НДС, акцизы на алкоголь, табак и автомобильное топливо;
- страховые и категориальные трансферты (пособие по безработице, пособие по рождению ребенка, пособие по беременности и родам, пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет, компенсация расходов на дошкольные учреждения, материнский капитал);
- (квази)адресные трансферты (пособие на ребенка до 16/18 лет, пособие на третьего ребенка до 3 лет, пособие на второго ребенка до 3 лет, пособие на первого ребенка до 3 лет, государственная социальная помощь, жилищная субсидия).

Хотя в модели полностью отражены законодательные правила, при моделировании в базовом сценарии по умолчанию рассчитываются экономические, а не нормативные ставки налогов и пособий:

- прямые налоги моделируются только для формально занятых и samozанятых;
- для большинства адресных пособий моделируется вероятность их неполучения в результате того, что пособия не достигают потенциальных получателей по тем или иным причинам;
- положительная разница между расходами и доходами домохозяйства считается ненаблюдаемым доходом и включается в располагаемый доход.

Базой данных RUSMOD является Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения Высшей школы экономики (РМЭЗ — ВШЭ, см.: <http://www.hse.ru/en/rlms/>). В данном исследовании использовалась модель RUSMOD, актуализированная на 2020 г. с данными РМЭЗ — ВШЭ 2018 г., и модель 2021 г. с данными РМЭЗ — ВШЭ 2020 г. Небольшое несоответствие по времени между данными опроса и годом моделирования

не является проблемой, так как в модели используются индексы роста компонентов доходов, а демографическая структура населения из года в год меняется незначительно. Каждый компонент дохода, который не моделируется, умножается на индекс роста для учета изменений в источнике дохода, которые имели место в период между годом сбора данных и годом моделируемой системы налогово-бюджетной политики (табл. Б1).

Однако в ситуации 2020 г. стандартной индексации недостаточно для корректной оценки эффекта кризиса на доходы населения из-за существенного сокращения занятости в результате пандемии и нерабочих дней. Поэтому в 2020 г. в дополнение к стандартной индексации компонентов дохода мы моделируем в данных опроса дополнительное сокращение доходов домохозяйств через сокращение всех трудовых доходов на 5% и потерю 25% рабочих мест в наиболее пострадавших от кризиса отраслях. К пострадавшим отраслям нами отнесены оптовая и розничная торговля, гостиницы и рестораны, транспорт и связь. Сокращение рабочих мест моделируется только для работников, проживающих в Москве, Санкт-Петербурге и региональных центрах.

Таблица Б1. Индексы роста компонентов доходов, используемые в модели RUSMOD с данными РМЭЗ — ВШЭ

Индекс	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Источник
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю (2007 = 100%)	228,6	235,5	247,1	265,6	https://fedstat.ru/indicator/31074 . Ноябрь 2021 г.
Федеральный прожиточный минимум (4-й кв.), руб.	10 451	10 609	11 606	11 653	https://www.fedstat.ru/indicator/30957 . С 2021 г. данные в целом за год
Среднемесячная начисленная заработная плата занятых (4-й кв.), руб.	46 850	51 684	51 083	54 649	Краткосрочные показатели Росстата. Октябрь 2021 г.

Продолжение табл. Б.1

Индекс	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Источник
Средняя начисленная пенсия (4-й кв.), руб.	13 396	14 224	14 986	15 847	Краткосрочные показатели Росстата. Ноябрь 2021 г.
Среднедушевой денежный доход (4-й кв.), руб.	37 834	41 111	35 361	40 402	Краткосрочные показатели Росстата. 3-й кв. 2021 г.
Среднедушевые потребительские доходы (4-й кв.), руб.	18 775	22 360	18 995	19 791	Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств. 2-й кв. 2021 г.
Среднедушевые расходы на оплату жилья и коммунальных услуг (4-й кв.), руб.	2080	2130	2007	2226	Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств. 2-й кв. 2021 г.
Расходы на социальные пособия и помощь, млн руб.	2 543 146	2 741 666	4 196 961	4 196 961	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на пособие по безработице и материальную поддержку безработных, млн руб.	28 164	48 337	193 016	48 337	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на пособие по беременности и родам, млн руб.	115 112	115 161	118 366	115 161	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на единовременное пособие по рождению ребенка, млн руб.	20 019	19 215	18 594	19 215	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.

Окончание табл. Б.1

Индекс	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Источник
Расходы на пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, млн руб.	155 555	156 109	156 860	156 109	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на ребенка до 16(18) лет, млн руб.	63 709	65 931	76 453	155 001	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на другие материнские пособия, млн руб.	45 016	46 062	49 504	47 181	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на денежные выплаты некоторым категориям граждан, млн руб.	920 973	963 453	947 653	963 453	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на жилищные субсидии и льготы, млн руб.	366 357	376 050	379 736	376 050	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.
Расходы на стипендии, млн руб.	90 400	98 100	101 800	90 400	Социальное положение и уровень жизни населения 2021 г.

АВТОРЫ ДОКЛАДА

Научные редакторы

Овчарова Лилия Николаевна

Доктор экономических наук, проректор, директор Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Синявская Оксана Вячеславовна

Кандидат экономических наук, заместитель директора Института социальной политики, заведующий Центром комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторы

Андреева Екатерина Александровна

Стажер-исследователь Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Бирюкова Светлана Сергеевна

Кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Воронина Наталья Дмитриевна

Аналитик Центра качественных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Горват Елизавета Сергеевна

Стажер-исследователь Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Горина Елена Александровна

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Горайнова Александра Романовна

Младший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Карева Дарья Евгеньевна

Младший научный сотрудник Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Нагерняк Мария Александровна

Главный эксперт Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Назарбаева Елена Алексеевна

Младший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Пишняк Алина Игоревна

Кандидат социологических наук, заведующий Центром анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Помазкин Дмитрий Владимирович

Кандидат экономических наук, главный эксперт Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Попова Дарья Олеговна

PhD, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Селезнева Елена Владимировна

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Синявская Оксана Вячеславовна

Кандидат экономических наук, заместитель директора Института социальной политики, заведующий Центром комплексных исследований социальной политики Института социальной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Тер-Акопов Сергей Александрович

Ведущий аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни
Института социальной политики Национального исследова-
тельского университета «Высшая школа экономики»

Устинова Мария Алексеевна

Ведущий аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни
Института социальной политики Национального исследова-
тельского университета «Высшая школа экономики»

Халина Наталья Вячеславовна

Младший научный сотрудник Центра анализа доходов и уров-
ня жизни Института социальной политики Национального ис-
следовательского университета «Высшая школа экономики»

Научное издание

**Социальная защита в России до и после пандемии:
развилки будущего**

Доклад НИУ ВШЭ

Формат 60×88 1/16

Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 11,2. Уч.-изд. л. 9,3

Изд. № 2620

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285



При поддержке Фонда целевого капитала НИУ ВШЭ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ
ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПАРТНЕР



ГЕНЕРАЛЬНЫЙ
РАДИОПАРТНЕР



ГЛАВНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПАРТНЕР



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ



Российская Газета



ПОЛИТ.РУ



Индикатор



журнал
стратегия

ЭКОНОМИКА
и ЖИЗНЬ



КАНАЛ
НАУКА

InScience.News

