



Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики

Институт социальной политики НИУ ВШЭ

Discussion paper #4

Поддержка семей с детьми в условиях пандемии COVID-19

Все мнения, высказанные в данной публикации, отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с официальной позицией НИУ ВШЭ

Внезапная приостановка деловой активности и замедление мировой экономики в связи с пандемией коронавируса потребовали разработки экстренных мер для поддержки занятости и доходов населения. Уже к концу мая 2020 г. сто девяносто стран мира запустили новые или обновили действующие программы помощи населению и бизнесу. Более 1 млрд человек получили ту или иную помощь от государства, причем количество программ поддержки постоянно расширяется. В пакете государственных мер поддержки представлено субсидирование заработной платы и малого бизнеса, налоговые каникулы и сокращение налоговой нагрузки на бизнес, льготное кредитование, но в большинстве стран доминируют программы замещения утраченных доходов и поддержка потребительского спроса населения. В этой части национальных антипандемических планов действий правительств сложились три основных направления: (1) поддержка доходов через субсидирование заработной платы; (2) предоставление всем категориям граждан одноразовых субсидий на стимулирование потребительского спроса и (3) поддержка уязвимых категорий населения, в основном безработных, семей с детьми и пенсионеров. Западноевропейские страны в основном пошли по пути субсидирования заработной платы и одноразовых выплат, стимулирующих потребительский спрос¹. США сконцентрировались на поддержке безработных и других уязвимых групп населения². Россия выбрала путь преимущественной поддержки семей с детьми, при этом субсидирование заработной платы было реализовано по сценарию минимальной поддержки.

¹ Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии, коллектив авторов под общей редакцией О.В.Синявской, Подготовлен 27.04.2020, Институт социальной политики НИУ ВШЭ, https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19_stimulus%20packages_countries260420.pdf. Научно-практический онлайн семинар «Доходы, бедность и занятость в эпоху Covid-19: анти- и посткризисная политика социальной защиты. Международный и российский опыт», 4 и 5 июня 2020 г., организован Институтом социальной политики НИУ ВШЭ совместно с НИФИ и Всемирным банком, <https://isp.hse.ru/news/371576290.html>

² Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии, коллектив авторов под общей редакцией О.В.Синявской, Подготовлен 27.04.2020, Институт социальной политики НИУ ВШЭ, https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19_stimulus%20packages_countries260420.pdf



Следует отметить, что Российское правительство приняло уже три пакета мер в поддержку бизнеса и населения, половина из которых связана с программами краткосрочной поддержки доходов населения, включая безработных.

Принятые для борьбы с последствиями пандемии федеральные меры в поддержку семей с детьми представлены в таблице 1 и классифицируются по двум параметрам:

- ✓ по времени начала действия (новые или уже действующие, но с корректировкой правил предоставления);
- ✓ по длительности действия (временные или постоянные).

По комбинации указанных параметров выделяются следующие типы социальной помощи:

1. Новые меры социальной поддержки, имеющие кратковременные сроки действия и принятые специально для поддержки семей с детьми в кризисный период;
2. Постоянно действующие меры социальной поддержки, влияние которых на уровень жизни семей с детьми усиливается в связи с изменением условий предоставления этих мер (увеличение суммы выплат, изменение сроков назначения, расширение контингента получателей);
3. Новые постоянные меры социальной поддержки, которые принимались в плановом порядке и были анонсированы в январе 2020 г., но начало пандемии коронавируса ускорило процесс их принятия.

К первому типу помощи, т.е. к новым мерам социальной поддержки, имеющим кратковременные сроки действия и принятым специально для поддержки семей с детьми в кризисный период распространения коронавирусной инфекции, относятся³:

- Единовременная выплата в размере 10000 рублей на каждого ребенка в возрасте от 3 до 16 лет, имеющего гражданство Российской Федерации (при условии достижения ребенком возраста 16 лет до 1 июля 2020 г.). Выплата носит заявительный характер и предназначена для всех семей, воспитывающих детей в возрасте от 3 до 16 лет вне зависимости от уровня дохода семьи. Перечисление выплат начинается с 1 июня 2020 г., а заявление на выплату будет приниматься до 1 октября 2020 г. Кроме того, единовременная выплата в размере 10000 рублей защищена от взысканий по исполнительным производством по вступившим в силу решениям суда. Размер этой выплаты достаточно высокий, он близок к прожиточному минимуму ребенка, и по оценкам Правительства РФ⁴ данное пособие получают более 19,7 млн детей

³ Указ Президента РФ от 07.04.2020 N 249 "О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей";

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

Постановление Правительства РФ от 11.05.2020 N 652 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2020 г. N 474"

⁴ В проекте «Общенационального плана действий, обеспечивающего восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения» бюджет данной программы предусмотрен в размере 197,2 млрд. руб,



- Ежемесячная выплата на ребенка до 3 лет в размере 5000 руб. в месяц. Выплачивается в течение трех месяцев (апреле, мае, июне 2020 г.) на каждого ребенка в семье, не достигшего возраста 3 лет. Действие данной меры социальной защиты распространяется даже на те семьи, которые уже использовали материнский капитал (главное, чтобы право на него возникло до 1 июля 2020 г.). Средства выплачиваются дополнительно к материнскому капиталу, не уменьшая его размер. Данная выплата составит от 45% до 50% регионального прожиточного минимума ребенка и получить ее смогут примерно 5 млн детей.

- Ежемесячная выплата на ребенка до 18 лет в размере 3000 руб. в мес. на каждого ребенка до 18 лет. Право на нее имеют семьи, в которых родители зарегистрированы в органах службы занятости как безработные и получают пособие по безработице. Данная выплата составит от 25% до 30% регионального прожиточного минимума ребенка и также будет предоставляться сроком на три месяца (апрель-июнь).

В целом данные пособия добавят в доходы граждан порядка 288 млрд рублей. Эти инвестиции составляют 0,5% от денежных доходов населения в 2019 г. и их влияние на уровень жизни носит временный характер, т.к. они нацелены на помощь семьям только в самый тяжелый период, вызванный кризисом, и видимо, будут отменены при открытии экономики. Вместе с тем, в период пандемии были введены меры поддержки малообеспеченных семей, которые целесообразно сохранить и после выхода экономики из пандемийного кризиса, поскольку риски недостижения целевых показателей по сокращению бедности продолжают сохраняться. К ним относятся:

- Ежемесячная выплата на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно (на 1 января 2020 г.) в размере 0,5 регионального ПМ ребенка.⁵ Эта выплата назначается семьям, у которых среднедушевой доход в месяц не превышает величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. При расчете суммы пособия и сравнении дохода с прожиточным минимумом, в расчет принимается величина прожиточного минимума за второй квартал предыдущего года (например, в текущем году размер выплаты будет равен 50% прожиточного минимума на детей во втором квартале 2019 г.). Эта мера социальной поддержки анонсировалась еще в январе 2020 г., но в настоящее время рассматривается как компенсационная, смягчающая негативные процессы последних месяцев. Для расширения сроков действия данной социальной программы выплата, запланированная ранее на 1 июля, стала выплачиваться на месяц раньше. Таким образом, уже с 1 июня 2020 г. ежемесячно на каждого ребенка в возрасте от 3 до 7 лет, проживающего в малоимущей семье, можно получать выплату, равную половине величины регионального прожиточного минимума ребенка.

- Увеличение размера ежемесячного пособия по уходу за **первым ребенком** до достижения им возраста полутора лет для неработающих граждан. Минимальный размер пособия, который получают неработающие женщины, в том числе студенты и матери, уволенные в период отпуска по уходу за ребенком или во время отпуска по беременности и родам (в связи с ликвидацией организации), увеличен вдвое (до 6752 руб.

⁵ Указ Президента РФ от 20.03.2020 N 199 "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"

в месяц)⁶, т.е. фактически приравнен к актуальному размеру пособия по уходу **за вторым и последующим детьми** для неработающих граждан. В отдельных российских регионах размер этих выплат увеличивается с учетом районного коэффициента.

В 2020 г. данные меры добавляют в доходы граждан порядка 120 млрд. рублей, что составляет 0,2% от доходов населения в 2019 г.

Таблица 1 – Денежные выплаты семьям с детьми, установленные на федеральном уровне, принятые в связи с негативными последствиями распространения коронавирусной инфекции

Мера социальной поддержки	Категория семей и граждан	Размер в 2020 г. и период выплаты
Временные меры социальной поддержки, выплачиваемые в связи с пандемией коронавируса		
Ежемесячная выплата на ребенка до 3 лет	Семьи, имеющие детей до 3 лет	5000 руб. в мес. (на 3 месяца, апрель-июнь)
Доплата на каждого ребенка до 18 лет	Семьи, где родители зарегистрированы как безработные и получают пособие по безработице	3000 руб. в мес. (на 3 месяца, апрель-июнь)
Единовременные выплаты на детей от 3 до 16 лет	Все семьи с детьми в возрасте от 3 до 16 лет	10000 руб., выплату можно получить до 1 октября 2020
Новые постоянные меры социальной поддержки, влияние которых усилено в связи с пандемией коронавируса		
Ежемесячная выплата на каждого ребенка в возрасте 3-7 лет	Семьи со среднедушевым денежным доходом не выше 1 РПМ на душу населения за 2 кв. предыдущего года	0,5 РПМ на ребенка за 2 кв. 2019 г., выплачивается с 1 июня 2020 г.
Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет	А) Неработающие граждане, в том числе студенты, Б) Женщины, уволенные во время декретного отпуска	Минимальный размер пособия увеличен в 2 раза – до 6752 руб. в месяц

Субъекты Российской Федерации также принимают меры для поддержки населения, однако их возможности весьма ограничены. Довольно распространенная практика в подавляющем большинстве регионов – предоставление продуктовых наборов уязвимым

⁶ Федеральный закон от 08.06.2020 N 166-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции"



группам населения (многодетным, малообеспеченным, одиноким родителям, детям с инвалидностью и т.д.), в том числе и за счет благотворительных средств. Что касается денежной помощи, то она предоставляется только в отдельных регионах, и здесь в качестве примеров можно выделить несколько направлений:

1) Поддержка тех семей с детьми, которые не имеют права на федеральные выплаты (например, единовременные выплаты малообеспеченным семьям с детьми в возрасте от 16 до 18 лет). Так, Республика Крым осуществляет единовременные выплаты в том же размере, что и на федеральном уровне (10 тыс. рублей на каждого ребенка в возрасте от 16 до 18 лет), а Пермский край выплачивает единовременно 10,7 тыс. рублей малообеспеченным семьям с детьми в возрасте от 1,5 до 3 лет, которым не предоставляются ни федеральные, ни региональные ежемесячные меры поддержки. В частности, речь идет о детях, рожденных до 1 января 2018 г. Это направление нацелено на сглаживание необоснованного с точки зрения населения неравенства доступа семей с детьми к федеральным пособиям, обусловленное дифференциацией прав на получение пособия в зависимости от возраста ребенка. Наши исследования свидетельствуют о том, что именно данные категории семей почувствовали себя депривированными. Когда вводилось федеральное пособие для детей в возрасте до трех лет из малообеспеченных семей гражданам было не понятно, почему те, кто родились в 2017 г., не имеют право на такое пособие. Притязания на единовременное пособие в размере 10 тыс. рублей семей с детьми в возрасте 17-18 лет было обусловлено тем, что недавно принятое пособие для детей из семей с безработными родителями предоставлялось детям в возрасте до 18 лет. В целом следует отметить, что чрезмерное дифференцирование малообеспеченных семей по доступу к пособиям в зависимости от возраста ребенка способно порождать социальную напряженность, если населения не соглашается со справедливостью дифференциации принятых мер.

2) Предоставление права на единовременную выплату из средств регионального материнского (семейного) капитала. Например, в Чувашской Республике и Псковской области размер выплаты составляет 20 тыс. рублей, в Ямало-Ненецком автономном округе - 30 тыс. рублей. Эта мера подтвердила свою востребованность еще в период кризиса 2007г., поэтому регионы вернулись к ней и в текущий момент.

3) Увеличение выплат детям, родители которых потеряли работу. Так, в Липецкой области, семьи с детьми, в которых один (в неполной семье) родитель либо оба родителя (в полной семье) в связи с введением противоэпидемических мероприятий находятся в вынужденном отпуске без содержания получают на семью 12130 рублей; в Краснодарском крае, если безработный получает пособие по безработице в минимальном размере, то на каждого ребенка выплачивается по 3 тыс. рублей. В этом направлении регионы также стремились снизить неравенство в доступе к пособиям по безработице в зависимости от срока выхода в безработицу и большого разрыва между минимальным и максимальным размером пособия по безработице, обусловленное федеральными правилами предоставления пособия по безработице. Население эти неравенства восприняло как несправедливые.

4) Материальная поддержка уязвимых групп населения. В Ленинградской области в апреле всем многодетным семьям, малообеспеченным семьям и семьям с детьми-

инвалидами в возрасте от 1 года до 18 лет были сделаны единовременные выплаты в размере 3 тыс. рублей, а в Свердловской области – 5 тыс. рублей; в Краснодарском крае многодетным выплачивается по 2 тыс. рублей на каждого ребенка. В Удмуртской Республике осуществляется поддержка малообеспеченных неработающих беременных женщин (ежемесячная денежная выплата в размере ПМ для трудоспособного населения предоставляется с 1 июня по 31 декабря 2020 г.). Эти меры также стали реакцией на то, что не все наиболее нуждающиеся семьи с детьми оказались в числе получателей новых адресных пособий.

Таким образом, региональные инициативы по поддержки семей с детьми в целом направлены на снижение неравенства в доступе к пособиям, обусловленного дифференциацией по возрасту ребенка, воспринимаемого населением как несправедливое и запуском мер поддержки, оправдавших высокую эффективность в предыдущие кризисы.

Представляя палитру помощи семьям с детьми, можно оценить эффект приведенных решений. Смогут ли предоставленные меры помочь семьям с детьми, в случае потери доходов продержаться до нормализации экономической обстановки? Как отразится такая политика на уровне жизни населения в целом?

Провести оценку последствий коронавирусного шока и компенсационного эффекта от мер поддержки позволяют данные Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН-2017)⁷, актуализированного с учетом информации о фактическом экономическом росте и изменении доходов граждан к моменту входа в эпидемию. Подчеркнем, что оценки даны по состоянию на II квартал 2020 года и их масштабирование на год в целом имеет свои ограничения. При этом разработанная модель включает оценку влияния изменений в занятости населения, вызванных приостановкой многих отраслей экономики⁸.

Очевидно, снижение занятости в связи с изоляционными мероприятиями, вызванными распространением коронавируса, негативным образом отразилось на денежных доходах населения. **Согласно модели, их сокращение оценивается на уровне 12%, но установленные в срочном порядке меры социальной поддержки позволяют компенсировать десятую часть этих потерь** (рисунок 1).

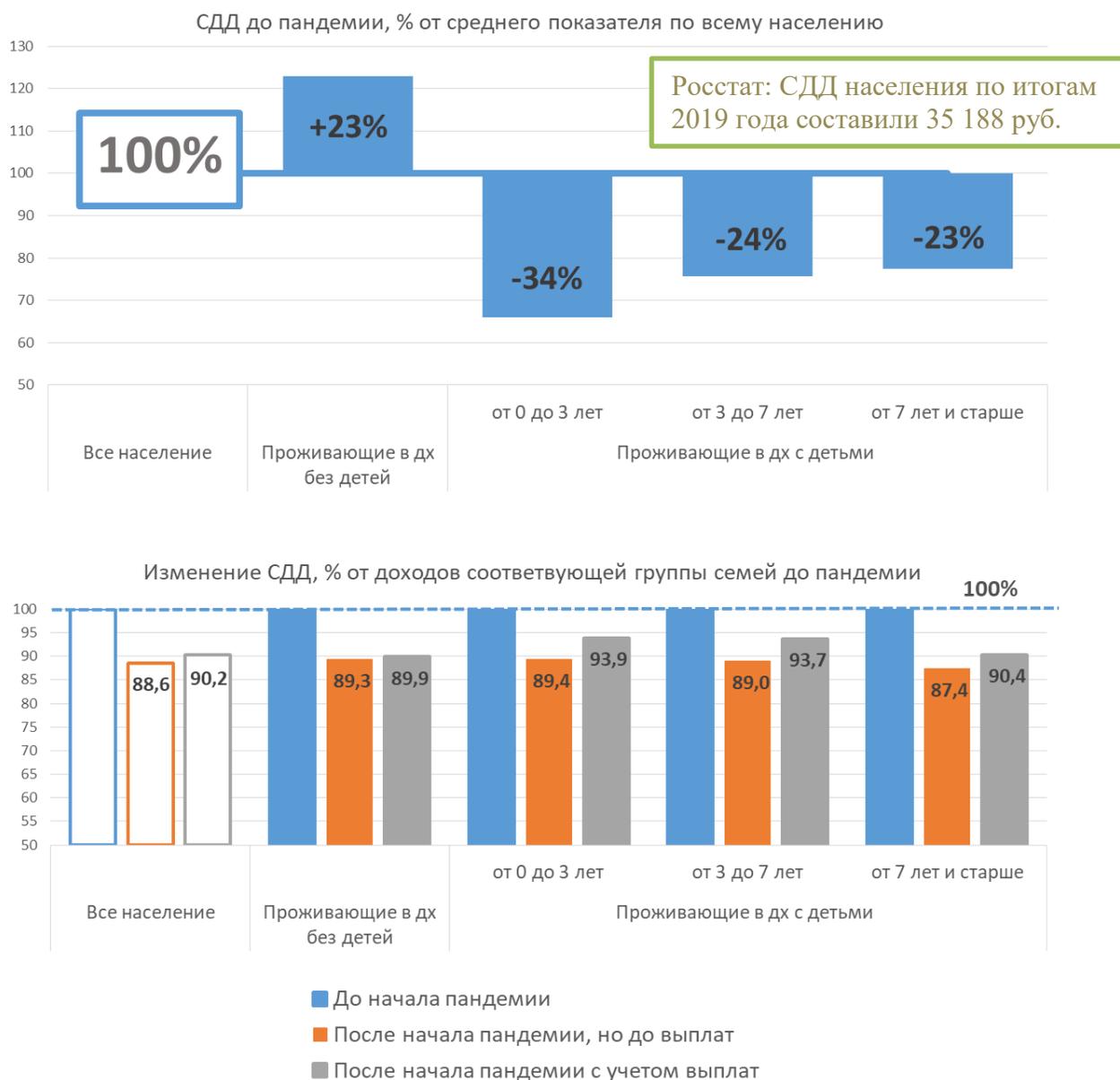
Поскольку меры поддержки, принятые в связи с пандемией, направлены в основном на семьи с детьми, то ожидаемо, что наибольший эффект от мер будет выявлен именно в этих семьях. Так, в семьях без детей среднедушевой доход после имитации компенсационных выплат практически не меняется, для семей с детьми в возрасте до 7 лет компенсируется в среднем 43% утраченного дохода, а для семей с детьми в возрасте старше 7 лет – только 24%. **Несмотря на то, что эффект от мер наблюдается в семьях**

⁷ Выборка обследования составляет 160 тыс. домашних хозяйств. Описание обследования – URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html

⁸ Влияние пандемии на занятость и доходы моделируется с учетом дифференциации последствий для работников разных отраслей, разных типов занятости, также учитывается территориально-поселенческая дифференциация. Отметим, что рассматривается эффект от мер социальной поддержки на детей только федерального уровня, и размер временных выплат учитывается в расчете на месяц, что позволяет избежать переоценки влияния меры на доходы и бедность семей.

с детьми, это не делает их положение на текущий момент более благополучным по сравнению с бездетными семьями, поскольку до пандемии дефицит денежных доходов в семьях с детьми был существенно выше, чем в среднем по всем домохозяйствам (особенно в семьях с детьми до 3 лет – 34%).

Снижение доходов из-за ухудшения ситуации с занятостью в период пандемии привел к росту уровня бедности среди всех типов семей: в среднем доля бедных среди всего населения увеличилась с 12,5% до 20%, а и без того высокая бедность семей с детьми до пандемии (21-26% в зависимости от возрастного состава детей) в условиях пандемии оценивается на уровне 31-35% (рисунок 2).



Источник: авторские расчеты ЦАДУЖ НИУ ВШЭ на данных ВДН, Росстат
 Рисунок 1 – Среднедушевые денежные доходы населения (СДД)

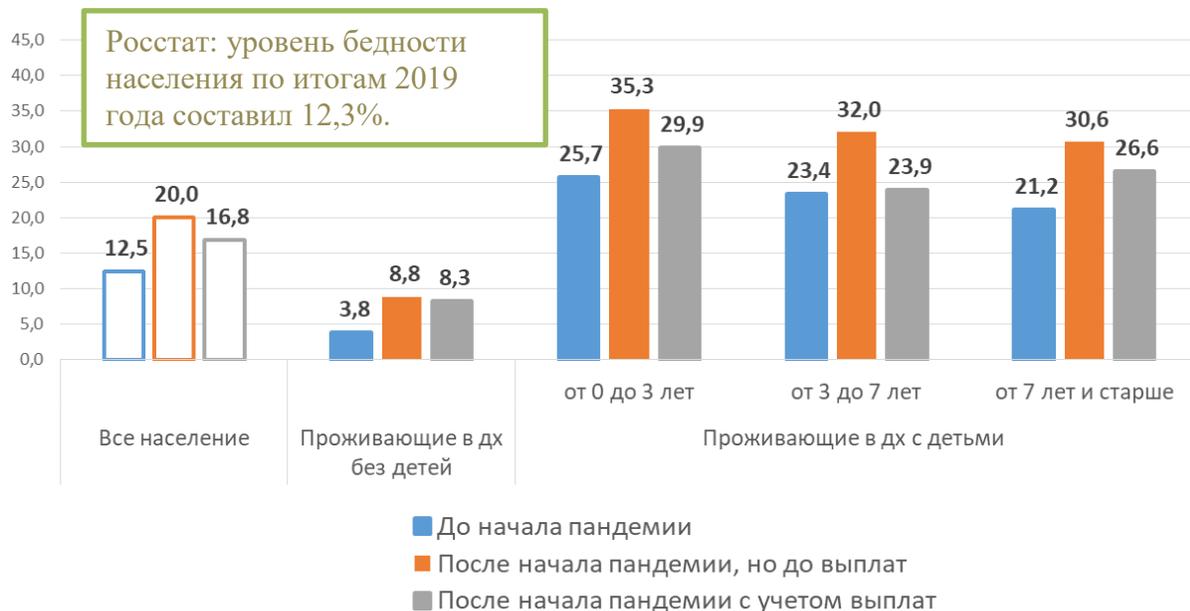
Оценка уровня бедности, выполненная после моделирования компенсационного эффекта от новых мер поддержки, показывает, что с учетом указанных выплат в семьях с детьми бедность снижается, но, тем не менее, остается выше уровня, имевшего место до пандемии. **Максимальный компенсационный эффект от новых мер поддержки направлен на семьи с детьми от 3 до 7 лет, для которых уровень бедности после учета выплат снизился с 32% до 24% и почти приблизился к докризисному уровню.**

В семьях без детей бедность до пандемии была не так высока (3,8%), однако она в период кризиса выросла более чем в два раза, и этот рост практически не был компенсирован принимаемыми мерами поддержки.

Таким образом, новые меры для семей с детьми выполняют функцию компенсации выпадающих доходов, но не позволяют таким семьям вернуться к докризисному уровню жизни.

При этом в своем обращении к российскому народу 23.06.2020г. Президент РФ анонсировал предложения правительства по продлению временных мер социальной защиты для семей с детьми:

- Семьи с детьми до 16 лет в июле получают из бюджета еще по 10 тысяч рублей на каждого ребенка, и
- Выплаты по 3 тыс. рублей на каждого ребенка, если родители безработные, продлят еще на 2 месяца.



Источник: авторские расчеты ЦАДУЖ НИУ ВШЭ на данных ВНДН, Росстат
 Рисунок 2 – Изменение уровня бедности, % от численности населения группы



Завершая, заметим, что пока в Плате действий по нормализации деловой жизни, восстановлению занятости, доходов граждан и роста экономики, предложенном правительством РФ, на 2021 г. предусматривается только одна программа по повышению доходов населения – увеличение ежемесячной выплаты на детей в возрасте от 3 до 7 лет в два раза (при условии, что дефицит среднедушевого дохода семьи выше половины величины прожиточного минимума на душу населения в субъекте Российской Федерации). В бюджете на 2021 г. на эти цели предусмотрено 93,8 млрд рублей, и данная мера, безусловно, будет способствовать восстановительному росту доходов этого типа семей.

Есть и ряд инициатив, направленных на малообеспеченные слои, большинство из которых, однако, не влияют непосредственно на рост доходов, но будут способствовать повышению адресности и эффективности мер социальной поддержки. К ним относятся:

- Расширение перечня мероприятий, включаемых в программу социальной адаптации получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта, и расширение оснований для включения различных групп населения в систему, что позволит большему количеству малоимущих семей получить материальную помощь на основании социального контракта.
- Реализация на всей территории Российской Федерации нового порядка «прямых выплат» по больничным листам и выплачиваемым в рамках социального страхования пособиям гражданам, имеющим детей. Эти выплаты будут приходиться сотруднику напрямую от Фонда социального страхования, что позволит избежать задержек по перечислению выплат населению.
- Реализация механизма предоставления гражданам мер социальной поддержки в беззаявительном порядке на основании информации о реквизитах их банковских счетов в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, что позволит ускорить процесс перечисления выплат населению.
- Реализация электронного сертификата как механизма обеспечения граждан товарами при предоставлении мер социальной поддержки, в том числе техническими средствами реабилитации, что позволит увеличить доступность данного вида социальной помощи.

Эксперты Института социальной политики НИУ ВШЭ

А.Пишняк, И. Корчагина, Е.Горина, С.Тер-Акопов

Ждем Ваших вопросов и замечаний!

ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НИУ ВШЭ

<http://isp.hse.ru>

Вся информация, представленная в выпуске, базируется на открытых официальных данных и авторских расчетах Института социальной политики НИУ ВШЭ, опирающихся на данные обследования ВДН (Росстат). При использовании, частичном или полном, материалов, изложенных в настоящем выпуске, необходимо указывать ссылку на Институт социальной политики НИУ ВШЭ. Исследование осуществлено в рамках программы исследований Института социальной политики НИУ ВШЭ в 2020 г.