



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ достижения национальных целей «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации», установленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

Руководитель ЭАМ

Цыплакова Дарья Александровна
директор Департамента исследований и методологии
Счетной палаты РФ

Исполнители ЭАМ

- **Филиппова Юлия Алексеевна**
заместитель начальника инспекции Счетной палаты РФ
- **Васильева Людмила Анатольевна**
заместитель начальника инспекции Счетной палаты РФ
- **Малокостов Андрей Митрофанович**
главный инспектор Счетной палаты РФ
- **Зыков Яков Александрович**
главный инспектор Счетной палаты РФ
- **Груздева Елена Петровна**
ведущий инспектор Счетной палаты РФ
- **Коваленко Владислав Владимирович**
ведущий инспектор Счетной палаты РФ
- **Проходская Маргарита Александровна**
старший инспектор Счетной палаты РФ
- **Кулаков Владимир Вячеславович**
старший инспектор Счетной палаты РФ

- **Ким Анастасия Игорьевна**
эксперт ФКУ «ЦЭАИТ СП РФ»
- **Горюнов Александр Павлович**
эксперт ФКУ «ЦЭАИТ СП РФ»

- **Комин Михаил Олегович**
директор по исследованиям ЦПУР
- **Цыганков Максим Валерьевич**
руководитель проекта «Оценка программ и политик» ЦПУР
- **Копыток Витовт Константинович**
старший эксперт ЦПУР
- **Терентьев Владислав Юрьевич**
эксперт ЦПУР
- **Жевленев Егор Сергеевич**
эксперт ЦПУР

ISBN 978-5-6044979-4-4



9 785604 497944



Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Счетной палатой Российской Федерации проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ достижения национальных целей «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации», установленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Целями экспертно-аналитического мероприятия были:

- анализ итоговых эффектов достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности и установленных целевых индикаторов;
- анализ инструментов федеральной и региональной государственной политики¹ по росту реальных доходов и снижению уровня бедности;
- реконструкция логики достижения национальных целей и оценка влияния реализации мер федеральной политики на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата пришла к следующим результатам и выводам.

- 1) Анализ и декомпозиция национальных целей требует комбинации подходов «сверху-вниз» (декомпозиция на факторы) и «снизу-вверх» (анализ конкретных мер государственной политики).

Методологии анализа и декомпозиции национальных целей на подцели и факторы «сверху-вниз» недостаточно, необходимо дополнение подходом «снизу-вверх», то есть анализом конкретных инструментов и мер государственной политики, способствующих достижению национальных целей.

1. Инструменты государственной политики – государственные программы Российской Федерации (далее также – ГП); федеральные целевые программы (далее – ФЦП); ведомственные целевые программы (далее – ВЦП); национальные проекты (далее также – НП); федеральные проекты (далее также – ФП); государственные программы субъектов Российской Федерации, региональные проекты; различные пилотные проекты субъектов Российской Федерации.

Было введено понятие меры государственной политики как единицы анализа – группы мероприятий, объединенных:

- общей областью воздействия государства (например, одной целевой группой населения);
- единым трансформационным механизмом;
- возможностью оценки вклада меры в достижение итогового эффекта и (или) логического описания эффекта.

2) Отличительная черта мер государственной политики – потенциальная возможность получения достоверных оценок итоговых эффектов на достижение национальных целей.

В системе стратегического планирования необходимо предусмотреть оценку влияния мер государственной политики на достижение национальных целей и заложить механизмы сбора данных для мониторинга и оценки.

Наличие и величина влияния реализации мер на снижение бедности могут быть оценены только с использованием данных:

- количественных (в том числе панельных);
- качественных (данные опросов, интервью с бенефициарами).

Для мер с высокой стоимостью реализации и мер, реализация которых социально наиболее значима, следует предусмотреть пилотирование проектов, сбор данных и проведение оценок влияния.

Из 992 мероприятий ГП, НП и ФП, которые по ОНДП² и Единому плану³ связаны с достижением национальных целей по бедности и доходам, 365 мероприятий не имеют механизмов воздействия на целевые итоговые эффекты (отсутствует обоснование логики действия данных мероприятий на достижение рассматриваемых НЦ)⁴.

Для оценки некоторых мер данные недоступны. К примеру, для проведения оценки влияния мер по переобучению на рост доходов и сокращение уровня бедности требуются панельные данные о бенефициарах меры и членах их домохозяйств. Если бы существовала панельная составляющая выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах, она позволила бы проводить больше оценок, чем возможно сейчас. Дополнительные перспективы оценок мер государственной политики может создать интеграция данных, собираемых различными ведомствами (например, реестр населения).

-
2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29 сентября 2018 г.
 3. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года.
 4. Также механизмы влияния данных мероприятий на достижение НЦ не определены в соответствии с информацией, представленной руководителями (ответственными исполнителями) НП, ФП, ГП, в рамках которых реализуются данные мероприятия.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлено 53 меры государственной политики, объединяющие 627 мероприятий. Они были разделены на следующие группы:

- меры, для которых в рамках экспертно-аналитического мероприятия⁵ не определен явный механизм воздействия и, соответственно, дизайн оценки вклада в достижение НЦ (например, поддержка субъектов МСП в моногородах): 32 меры (объединяющие 508 мероприятий стоимостью 4 940 445,2 млн рублей);
- меры, для которых разработан дизайн оценки, однако отсутствуют данные (пример: создание дополнительных мест дошкольного образования): 15 мер (93 мероприятия стоимостью 5,5 трлн рублей);
- меры, для которых разработан дизайн оценки и найдены данные, что позволило провести оценку в рамках экспертно-аналитического мероприятия (пример: денежные пособия семьям с детьми): 6 мер (26 мероприятий стоимостью 4,9 трлн рублей).

Шесть мер, влияние которых на уровень бедности и реальные располагаемые доходы удалось оценить количественно, включают пособия малоимущим семьям с детьми до 3 лет и от 3 до 7 лет, увеличение минимальных и максимальных размеров пособий по безработице, социальные надбавки к пенсиям, ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям граждан и увеличение заработных плат работникам бюджетного сектора⁶. Эти меры в совокупности приводят к увеличению реальных располагаемых доходов на величину до 2 п. п. и снижению уровня бедности на величину до 2–3 п. п. Однако следует учитывать, что ряд подобных мер существовал в 2017 году, поэтому они не приведут к дополнительному снижению уровня бедности относительно значений 2017 года.

В рамках оценки влияния экономического роста на доходы населения и уровень бедности было выявлено, что каждый 1% экономического роста сопровождается ростом реальных доходов населения на 1,6–1,7% и снижением уровня бедности на 0,2–0,35 п. п. При этом для цели по снижению уровня бедности в 2 раза к 2024 году не покрытая экономическим ростом потребность в снижении уровня бедности для достижения целевых значений составит, по разным сценариям, от 4,4 до 3,15 п. п.

Счетная палата выявила, что оценка влияния реализуемых мер на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности со стороны руководителей (ответственных исполнителей) национальных проектов, федеральных проектов и государственных программ не предусмотрена, что не позволяет делать обоснованные выводы о потенциальном влиянии реализуемых мероприятий на рост реальных доходов и сокращение уровня бедности, о достаточности запланированных мер государственной политики для достижения национальных целей, а также сформировать предложения по своевременной

5. Также, в рамках ответов на запросы Счетной палаты Российской Федерации, дизайны оценки влияния данных мероприятий на достижение НЦ не были предложены руководителями (ответственными исполнителями) НП, ФП, ГП, в рамках которых реализуются данные мероприятия.

6. Только на доходы.

корректировке инструментов государственной политики в целях повышения их результативности.

- 3) Построение теории изменений для мер государственной политики позволяет формализовать логику достижения целевых итоговых эффектов.

Теория изменений позволяет сформулировать условия, необходимые для того, чтобы реализация меры приводила к желаемым эффектам, и риски, которые могут помешать достижению ожидаемых итоговых эффектов (в данном случае – росту реальных доходов населения и снижению уровня бедности).

Применение подходов теории изменений полезно, поскольку:

- включенность представителей различных заинтересованных сторон, обладающих различными компетенциями и точками зрения, в обсуждение и оценку меры способствует обоснованной корректировке и дополнению состава мероприятий с целью повышения результативности использования ресурсов и снижения рисков;
- включение в проекты описания того, каким образом реализация мероприятий позволяет достичь национальных целей, будет способствовать вовлечению в идентификацию и оценку рисков широкого круга заинтересованных сторон, занятых в планировании, исполнении и контроле реализации мер государственной политики, а также экспертного сообщества и бенефициаров;

В случае отсутствия необходимых данных для получения количественных оценок важно иметь проработанное описание логики достижения результатов и рисков для повышения обоснованности принимаемых решений.

При этом для мероприятий (или групп мероприятий) НП и ГП, являющихся ключевыми инструментами достижения национальных целей по росту доходов и снижению уровня бедности⁷, не всегда можно проследить логику воздействия на достижение итоговых эффектов.

- 4) Для мер, данные о реализации которых еще не могут быть получены⁸, выводы о наличии и величине будущих эффектов могут дополнительно опираться на результаты исследований эффектов влияния схожих мер.

Уровень доказанности наличия и величины эффектов мер варьируется от менее надежных доказательств (экспертных мнений) до более надежных (метаанализ исследований, результаты исследований с экспериментальным дизайном).

Оценка уровня доказанности на основании изучения широкого круга источников позволяет с некоторой степенью уверенности говорить о том, к каким эффектам может привести реализация меры, а также дает возможность выявить «доказательные пробелы», спланировать и провести исследования для устранения «пробелов» и повышения обоснованности реализации меры.

7. Согласно Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденным 29 сентября 2018 г., и Единственному плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года.

8. Например, когда эти меры находятся на стадии планирования или в начале реализации.

- 5) Решения по корректировке меры, направленные на повышение ее результативности, должны базироваться на оценках итоговых эффектов, сделанных на основании пилотов.

Методические рекомендации по разработке региональных программ снижения доли населения с доходами ниже прожиточного минимума⁹ предусматривают оценку влияния мероприятий, реализуемых в рамках национальных проектов в сфере демографии, производительности труда и поддержки занятости, малого и среднего предпринимательства и поддержки предпринимательской инициативы, образования и здравоохранения, на снижение уровня бедности. Однако в Методических рекомендациях не определены порядок, методы и стандарты такой оценки, что может негативно отразиться на ее качестве.

Например, пилотирование социального контракта, направленное на подготовку предложений по расширению практики и повышению ее результативности, не предусматривает сбора данных, позволяющих провести оценку влияния меры на достижение итоговых эффектов по росту доходов и снижению уровня бедности.

Пилотирование способствует обоснованности принимаемых решений.

- 6) При разработке новых мер социальной поддержки и модификации имеющихся следует ориентироваться на повышение их нацеленности на малоимущих.

Только экономического роста недостаточно для достижения национальной цели по снижению бедности в 2 раза к 2024 году¹⁰.

Согласно расчетам Счетной палаты, доля всего объема социальных выплат, которую получали лица, проживающие в малоимущих домохозяйствах, в 2014–2018 годах находилась на уровне 22–26 %. При этом около 19–20 % малоимущих домохозяйств в эти же годы не получало никаких социальных выплат.

По этим причинам необходимо расширять меры социальной поддержки и принять план реализации мер по повышению нацеленности социальной помощи на малоимущих: какие меры и в какой срок планируется начать реализовывать; какие действия будут проведены для улучшения учета целевой аудитории, упрощения взаимодействия с ней; будут ли и как именно будут видоизменяться текущие меры поддержки.

Разработка плана по повышению адресности социальной помощи способствует фокусировке государственной помощи на наиболее уязвимых категориях населения.

9. Утверждены приказом Минтруда России от 11 июня 2020 г. № 326 (далее – Методические рекомендации).

10. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ достижения национальных целей «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации», установленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
24 июля 2020 г.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

- Пункт 2.1.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год;
- статьи 13, 14, 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Достижение национальных целей «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации» (далее – национальные цели, НЦ, национальные цели по росту реальных доходов и снижению уровня бедности), установленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204);
- деятельность государственных органов, федеральных и региональных органов исполнительной власти, деятельность иных органов и организаций, функционирование правовых, финансово-бюджетных, программных, проектных, информационных и иных механизмов государственного управления, обеспечивающих достижение национальных целей.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Проанализировать итоговые эффекты достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности и установленные целевые индикаторы.

3.2. Цель 2. Проанализировать инструменты федеральной и региональной государственной политики по росту реальных доходов и снижению уровня бедности.

3.3. Цель 3. Реконструировать логику достижения национальных целей и оценить влияние реализации мер федеральной политики на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство здравоохранения Российской Федерации.
- Министерство просвещения Российской Федерации.
- Министерство экономического развития Российской Федерации.
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.
- Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.
- Министерство спорта Российской Федерации.
- Министерство финансов Российской Федерации.
- Федеральная служба государственной статистики.
- Пенсионный фонд Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2018–2019 годы и истекший период 2020 года, при необходимости более ранние периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 30 января по 30 июля 2020 года без выезда на объекты.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Анализ достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности понимается в целях экспертно-аналитического мероприятия как комплексный анализ государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов населения и снижения уровня бедности, целевые эффекты которой зафиксированы в Указе № 204 и инструментах государственной политики, направленных на его исполнение.

Ключевыми компонентами анализа являются:

- Мероприятие – минимальная структурная единица, агрегирующая действия государства, которые направлены на решение локальных задач и формирование промежуточных (краткосрочных и среднесрочных) результатов государственной политики. Реализация мероприятия полноценно не формирует конечную ценность для целевых групп, на которые направлено действие государственной политики.
- Мера государственной политики – совокупность мероприятий, определенная в границах области воздействия государственной политики и образующая более сложный (в отличие от мероприятия) функциональный трансформационный механизм создания ценности для целевых аудиторий в контексте достижения НЦ.
- Трансформационный механизм – причинно-следственная связь, лежащая в основе создания ценности для целевой аудитории и обосновывающая способ достижения итоговых эффектов, возможный для реализации через направленные действия государства.
- Группа мер – совокупность мер в рамках единой стратегии государственной политики в контексте достижения НЦ по повышению доходов и снижению уровня бедности населения.
- Государственная политика – высокоагрегированный согласованный и обоснованный комплекс мер и мероприятий, а также формирующие их процессы и инструменты их реализации, направленные на достижение целей социально-экономического развития и объединенные одной областью воздействия. Область воздействия государственной политики определяется конкретными НЦ, закрепленными в нормативных правовых документах (указах, стратегиях).
- Инструменты государственной политики – государственные программы Российской Федерации (далее также – ГП); федеральные целевые программы (далее – ФЦП); ведомственные целевые программы (далее – ВЦП); национальные проекты (далее также – НП); федеральные проекты (далее также – ФП); государственные программы субъектов Российской Федерации, региональные проекты; различные пилотные проекты субъектов Российской Федерации.

- Целевая аудитория – аудитория, на которую направлено действие государственной политики.
- Непосредственные результаты – конкретные продукты, формируемые вследствие прямого государственного воздействия и возможные для использования целевыми аудиториями (благополучателями).
- Конечные результаты – совокупность значимых изменений, возникающих у благополучателей после использования непосредственных результатов.
- Итоговые эффекты – желаемые средне- и долгосрочные социально-экономические изменения.

Ключевыми допущениями анализа являются:

- Проведение оценки краткосрочных и среднесрочных вероятных и реализовавшихся итоговых эффектов государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности (рассматриваемый горизонт планирования – до 2024 года включительно¹), при этом вероятные долгосрочные эффекты, являющиеся прямым следствием или косвенным результатом реализации мероприятий в период после 2024 года, не оцениваются.
- Проведение в отношении государственной политики федерального уровня комплексной оценки, в отношении государственной политики регионального уровня – анализа направлений государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, объемов финансирования данных направлений; в разрезе муниципального уровня анализ и оценка не проводятся.
- Зафиксированные в Указе № 204 НЦ являются целями прорыва, то есть итоговый эффект их реализации, как указано в преамбуле Указа № 204 и подтверждалось Президентом Российской Федерации², должен привести к осуществлению «прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличению численности населения страны, повышению уровня жизни граждан, созданию комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека».
- Национальная цель «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан и пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» оказывает прямое влияние на национальную цель «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации».

1. В соответствии с Указом № 204.

2. Например, в ходе большой пресс-конференции В.В. Путина (2018 г.). – <http://kremlin.ru/events/president/news/59455>.

7.1. Проанализировать итоговые эффекты достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности и установленные целевые индикаторы

7.1.1. Идентификация итоговых эффектов достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности и анализ установленных целевых индикаторов

Устойчивый рост реальных доходов

В Указе № 204, Едином плане по достижению национальных целей развития (далее – Единый план)³, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации (далее – ОНДП)⁴, соответствующих НП, ФП и ГП отсутствует определение понятия «устойчивый рост реальных доходов». В Едином плане в качестве количественного показателя достижения НЦ закреплены «реальные располагаемые доходы граждан» (далее – РРД). Данный индикатор рассчитывается Росстатом как денежные доходы населения в текущем периоде за вычетом обязательных платежей и разнообразных взносов, деленные на индекс потребительских цен. Состав компонент РРД в соответствии с методикой расчета этого показателя Росстатом представлен в таблице 1.

Таблица 1. Компоненты показателя «реальные располагаемые доходы граждан» в России

Денежные доходы ⁵	Обязательные платежи и взносы	Индекс потребительских цен ⁶
<ul style="list-style-type: none">• Трудовые доходы• Социальные выплаты• Доходы от собственности• Прочие денежные поступления	<ul style="list-style-type: none">• Налоги и сборы• Платежи по страхованию• Взносы в общественные и кооперативные организации• Проценты, уплаченные населением за кредиты (включая валютные), предоставленные кредитными организациями	Измеряет отношение стоимости фиксированного набора товаров и услуг в текущем периоде к его стоимости в базовом периоде и отражает изменение во времени общего уровня цен на товары и услуги, приобретаемые населением для непроизводственного потребления

3. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года. – <http://government.ru/news/36606/>.

4. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29 сентября 2018 г. – <http://government.ru/news/34168/>.

5. Методологические положения по расчету показателей денежных доходов и расходов населения. Утверждены приказом Росстата от 2 июля 2014 г. № 465 с изменениями от 20 ноября 2018 г. № 680.

6. Методологические пояснения. – https://www.gks.ru/bgd/regl/b12_17/IssWWW.exe/Stg/09-01.htm.

Целевые значения ежегодного прироста реальных располагаемых доходов граждан, предусмотренные Единым планом, представлены в таблице 2.

Таблица 2. Целевые значения роста реальных располагаемых доходов граждан

Целевой индикатор	2017 г. (факт)	2018 г. (факт)	2019 г. (оценка)	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % год к году	-0,5	0,1	1,0	1,5	2,2	2,3	2,3	2,4

На основе показателя реальных располагаемых доходов можно построить их аналог в рублевом выражении – среднедушевые среднемесячные располагаемые денежные доходы, равные совокупным денежным доходам, выраженным в рублях, за вычетом обязательных платежей и взносов, в пересчете на душу населения в месяц.

Этот показатель можно также рассматривать в постоянных ценах базового года (для этого нужно среднедушевые располагаемые доходы разделить на индекс потребительских цен); далее он будет называться «среднедушевые среднемесячные реальные располагаемые доходы». Поскольку изменение численности населения начиная с 2016 года не превышало 0,2 %, а в 2018–2020 годах составляло не больше 0,07 %⁷, динамика этого вспомогательного показателя в целом повторяет динамику реальных располагаемых доходов. По этой причине, а также в силу своей наглядности этот показатель удобен для анализа. При рассмотрении в ценах 2018 года этот показатель, в соответствии со значением итогового показателя РРД и с учетом плановых значений роста год к году, составит в 2024 году 32 710 рублей, или 112,3 % к показателю 2018 года (рис. 1). Помимо этого, далее будут рассматриваться «реальные среднедушевые среднемесячные доходы», выражаемые в рублях и понимаемые как среднедушевые денежные доходы населения, деленные на индекс потребительских цен.

7. Численность населения. – <https://www.gks.ru/storage/mediabank/demo11.xls>.

Целевая динамика среднедушевых среднемесячных реальных располагаемых доходов, вычисленных в рублях в ценах 2018 года, соответствующая росту реальных располагаемых доходов граждан по Единому плану



Источник: расчеты Счетной палаты Российской Федерации

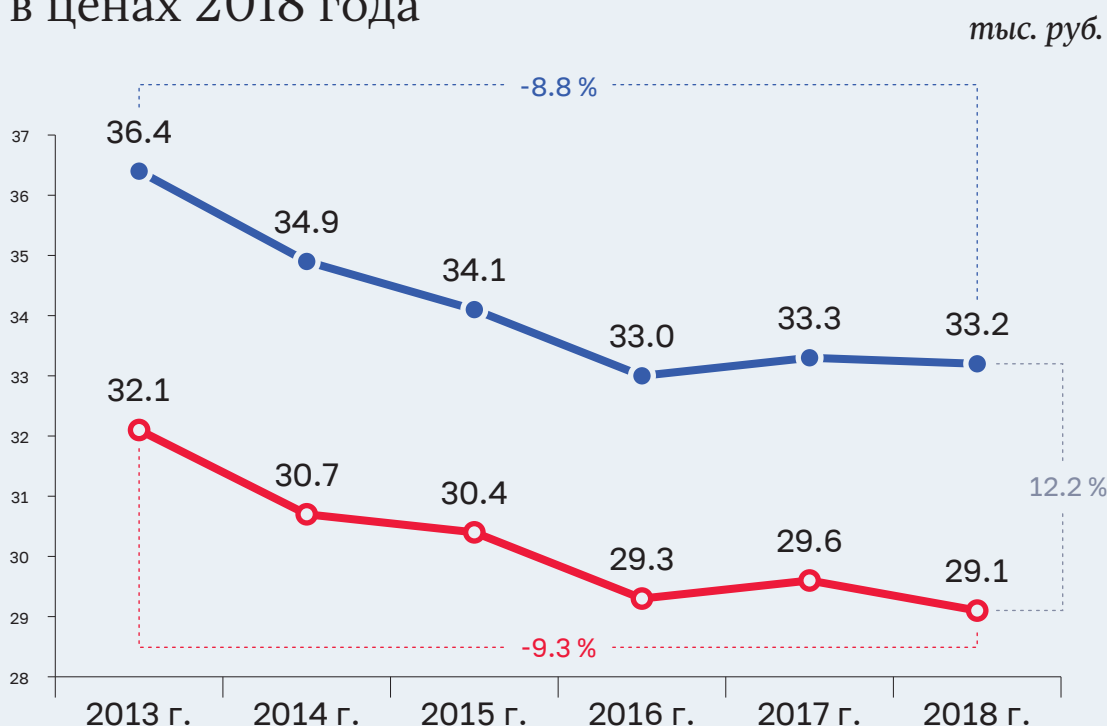
Согласно расчетам, основанным на данных Росстата⁸, на протяжении предшествующего периода 2013–2018 годов среднедушевые среднемесячные реальные располагаемые доходы и среднедушевые среднемесячные реальные доходы населения снижались (рис. 2). Среднедушевые среднемесячные реальные располагаемые доходы сократились за этот период на 9,3 %, в то время как среднедушевые среднемесячные реальные доходы – на 8,8 %. Таким образом, при росте РРД в соответствии

8. Структура использования денежных доходов (динамика) / Росстат. – http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/ugov/ugov_14g.xls; Среднедушевые денежные доходы населения Российской Федерации / Росстат; Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации в 1991–2020 гг. / Росстат.

с Единым планом в 2024 году по отношению к 2018 году на 12,3 % достижение целевого показателя по РРД приведет к превышению значения среднедушевых среднемесячных реальных располагаемых доходов в 2024 году над значением 2013 года только на 1,83 %.

Рисунок 2

График соотношения среднедушевых среднемесячных реальных располагаемых доходов и среднедушевых среднемесячных реальных доходов в 2013–2018 годах в ценах 2018 года



- Среднедушевые среднемесячные реальные доходы
- Среднедушевые среднемесячные реальные располагаемые доходы

Источник: расчеты Счетной палаты Российской Федерации

Таким образом, Правительство Российской Федерации определяет «обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан» как рост реальных располагаемых доходов граждан на протяжении всего периода 2018–2024 годов не ниже значений, установленных в Едином плане, с целевым значением к 2024 году 112,3 % по отношению к показателю 2018 года. Другие параметры доходов граждан при определении критерия достижения национальной цели не учитываются.

Уровень пенсионного обеспечения выше уровня инфляции

Пенсионное обеспечение наряду с другими источниками формирует доходы населения, то есть, в контексте Указа № 204, выделяется в качестве источника формирования «реальных доходов граждан», находящегося в зоне непосредственного воздействия государства.

В то же время понятие «уровень пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» не определяется напрямую в Указе № 204, Едином плане, ОНДП и соответствующих НП, ФП и ГП. Дополнительного уточнения здесь требует содержание понятия «пенсионное обеспечение». Формулировка, разъясняющая это понятие, содержится в ОНДП, где Правительство Российской Федерации в качестве количественного показателя достижения национальной цели рассматривает «ежегодное увеличение страховых пенсий темпами, превышающими инфляцию предшествующего года». Страховые пенсии включают только пенсии по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца, помимо которых федеральное законодательство предусматривает ряд других видов пенсионного обеспечения⁹. Таким образом, речь идет только об одном из видов пенсионного обеспечения и нескольких целевых группах их получателей, иные источники повышения материального обеспечения пенсионеров не учитываются¹⁰.

Между тем в 2019 году 91% всех пенсионеров, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР), были получателями страховых пенсий. Еще 3,7 млн пенсионеров, состоящих на учете в системе ПФР и получающих нестраховые пенсии (например, социальные), выпадают из рассмотрения при использовании указанной трактовки. Также не учитываются примерно 3 млн человек, получающих пенсии не в системе ПФР: сотрудники Минобороны России, МВД России, ФСБ России, ФСИН России, судьи, пребывающие в отставке, состоящие на учете в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, лица, получающие пенсию в системе Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации.

В Едином плане Правительство Российской Федерации отмечает, что планирует обеспечить «рост уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, который будет достигаться путем увеличения размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров до целевых значений». Понятие пенсионного обеспечения сужается до одной целевой группы – неработающих получателей страховой пенсии по старости (рис. 3). При такой трактовке выпадают из рассмотрения работающие и неработающие получатели страховых пенсий по инвалидности и по потере

9. Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 166-ФЗ) и № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (далее – Федеральный закон № 400-ФЗ) и № 424-ФЗ «О накопительной пенсии», от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

10. Среди других приоритетных мер, направленных на достижение национальной цели, предусматривается постепенное повышение пенсионного возраста, что, по мнению Правительства Российской Федерации, должно создать условия для повышения пенсионного обеспечения. Также планируется развивать негосударственное пенсионное обеспечение, совершенствовать институт досрочных пенсий, стимулировать развитие корпоративных пенсионных систем. Для данных направлений специальных показателей не предусмотрено.

кормильца, работающие получатели страховых пенсий по старости, а также другие категории пенсионеров, состоящие на учете в системе ПФР, – около 16 млн человек в 2019 году. Также в этом случае не рассматриваются пенсионеры, которые получают пенсии не в системе ПФР.

Рисунок 3

Соотношение между трактовками национальной цели, доли пенсионеров разных категорий, состоящих на учете в системе ПФР в 2019 году, а также общее количество пенсионеров, состоящих на учете в других системах

Согласно данным формы федерального статистического наблюдения № 94 (ПЕНСИИ), по состоянию на октябрь 2019 года примерно

- 213 тыс. пенсионеров получали две пенсии



Источник: Пенсионное обеспечение граждан пожилого возраста / Росстат

Законодательно на период до 2024 года предполагается индексация всех видов страховых пенсий, но только для неработающих пенсионеров¹¹ (рис. 4). При этом порядок индексации пенсий других категорий пенсионеров устанавливается отдельными законодательными актами¹².

Рисунок 4

Индексация страховых пенсий неработающим пенсионерам в сравнении с базовым прогнозом Минэкономразвития России по инфляции на период с 2020 по 2024 год и фактически сложившимся уровнем инфляции за 2019 год



Источники: Федеральный закон № 350-ФЗ; Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года от 30 сентября 2019 года; Росстат

11. Статья 26.1 Федерального закона № 400-ФЗ предусматривает отсутствие индексации страховых пенсий для работающих пенсионеров. В Федеральном законе от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (далее – Федеральный закон № 350-ФЗ) предполагается следующая индексация страховых пенсий неработающих пенсионеров до 2024 года: в 2020 году планируется индексация на 6,6%, в 2021 году – на 6,3%, в 2022 году – на 5,9%, в 2023 году – на 5,6%, в 2024 году – на 5,5%.
12. Например, статьей 25 Федерального закона № 166-ФЗ.

В формулировке национальной цели рост уровня пенсионного обеспечения определяется относительно уровня инфляции. В то же время, помимо годового индекса потребительских цен на товары и услуги, инфляция применительно к пенсионерам может быть охарактеризована еще другими индексами (например, индекс прожиточного минимума пенсионера, который установлен в соответствии с Федеральным законом № 134-ФЗ¹³ и используется для расчета социальных доплат к пенсии; возможно также использование других показателей), и не определено, на какой именно из показателей инфляции должно ориентироваться Правительство Российской Федерации и какой минимальный темп роста является достаточным с точки зрения достижения национальной цели.

В соответствии с пунктом 10 статьи 18 Федерального закона № 400-ФЗ размер страховой пенсии ежегодно корректируется с 1 февраля, исходя из роста потребительских цен за прошедший год¹⁴. Также предусмотрена возможность дополнительной индексации страховых пенсий 1 апреля. В то же время социальные пенсии в соответствии со статьей 25 Федерального закона № 166-ФЗ индексируются ежегодно с 1 апреля, исходя из темпов роста прожиточного минимума пенсионера.

За период 2010–2018 годов индекс потребительских цен увеличился на 85 %, устанавливаемая ежегодно величина прожиточного минимума пенсионера, которая используется для расчета социальной доплаты, увеличилась на 77 %, а устанавливаемая ежеквартально величина прожиточного минимума пенсионера – на 80 %¹⁵. Использование индекса потребительских цен в качестве ориентира для индексации привело к наибольшему росту пенсий.

Таким образом, Правительство Российской Федерации определяет «уровень пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» как рост размера страховых пенсий неработающих пенсионеров, получающих пенсию по старости, на величину, хотя бы незначительно превышающую уровень инфляции (измеряемый с помощью индекса потребительских цен) за прошлый год. Другие параметры пенсионной системы при определении критерия достижения национальной цели не учитываются.

Целевой рост уровня пенсионного обеспечения для неработающих получателей страховой пенсии, скорее всего, будет достигнут к 2024 году, формулировка цели соответствует исполнению текущих социальных обязательств.

Снижение уровня бедности

В Указе № 204, Едином плане, НП, ФП и ГП четкое определение понятия «уровень бедности», как и понятия «бедность», отсутствует. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации трактует понятие уровня бедности в контексте

13. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

14. Следует отметить, что с 2016 года отменена индексация пенсий работающих пенсионеров. Однако впоследствии при прекращении трудовой деятельности размер пенсии для таких пенсионеров индексируется с учетом всех пропущенных периодов индексации.

15. Данные Росстата, расчеты Счетной палаты Российской Федерации.

текущей социально-экономической политики Правительства Российской Федерации как уровень абсолютной монетарной бедности¹⁶.

Данный подход предполагает измерение бедности через соответствие денежного дохода индивида или домохозяйства величине прожиточного минимума¹⁷.

Официальным статистическим показателем, понимаемым как «уровень бедности», является «доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах к общей численности населения».

Из сказанного выше следует, что показатель «уровень бедности» в России состоит из двух сравниваемых базовых компонент: величины прожиточного минимума и величины денежных доходов (таблица 3).

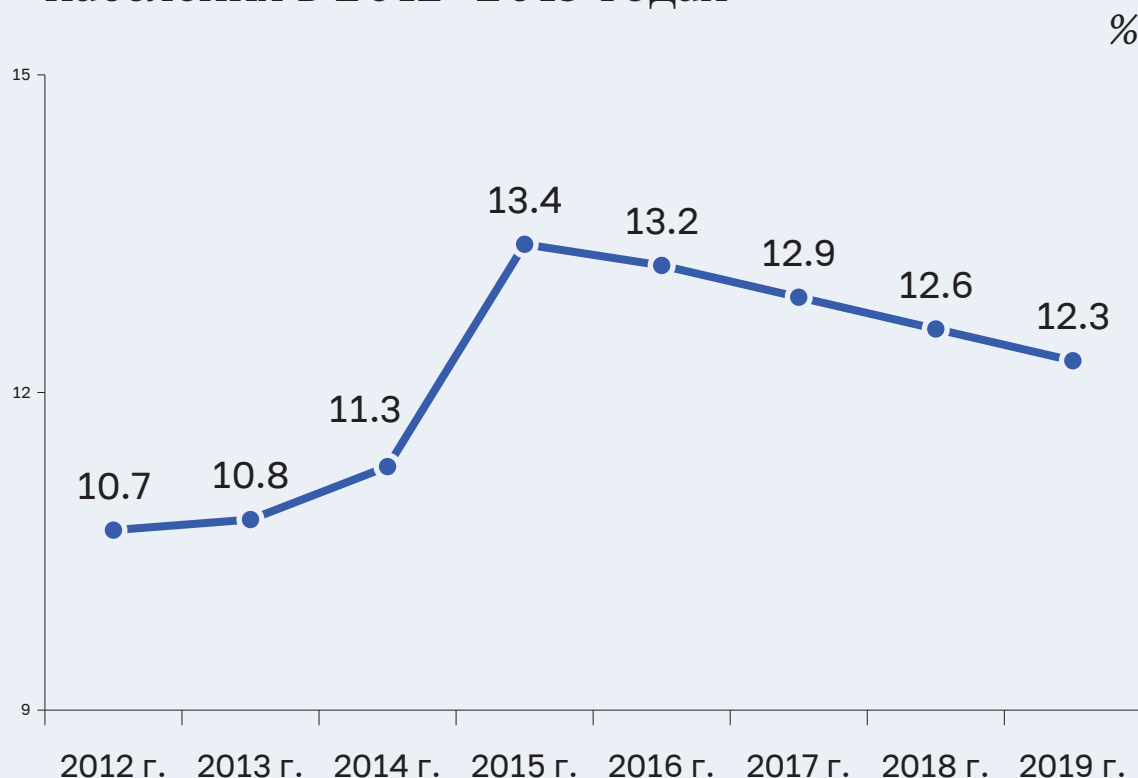
Таблица 3. Компоненты показателя «доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума», соответствующего понятию «уровень бедности» в России

Уровень бедности		
Величина прожиточного минимума ¹⁸		Денежные доходы ¹⁹
Стоимостная оценка потребительской корзины ²⁰ :	Обязательные платежи и сборы:	Среднедушевые денежные доходы:
<ul style="list-style-type: none"> • минимальный набор продуктов питания – 50 %; • непродовольственные товары – 25 %; • услуги – 25 % 	налог на доходы физических лиц (НДФЛ) ²¹	исчисляются делением годового объема совокупных денежных доходов на 12 и на среднегодовую численность населения ²²

Обозначенная в Указе № 204 цель предполагает уменьшение доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума с 13,2 %²³ до 6,6 %. Значение этого показателя в России выросло за 2014–2015 годы и постепенно снижалось в период с 2016 по 2019 год, составив в 2019 году 12,3 % (рис. 5).

16. Ответ Минтруда России от 5 июля 2019 г. № 11-1/10/П/5850 на запрос Счетной палаты Российской Федерации.
17. Согласно приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 июня 2020 г. № 372н «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2020 года» величина прожиточного минимума: на душу населения – 10 843 рубля, трудоспособное население – 11 731 рубль, пенсионеры – 8 944 рубля, дети – 10 721 рубль.
18. Согласно Федеральному закону от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».
19. Согласно приказу Росстата от 5 июля 2013 г. № 261 «Об утверждении методик расчета показателей для оперативной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
20. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 28 января 2013 г. № 54 «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации».
21. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29 января 2013 г. № 56 «Об утверждении Правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации».
22. Доходы, расходы и сбережения населения. Основные понятия. – <https://www.gks.ru/storage/mediabank/Доходы,%20расходы%20и%20сбережения%20населения.html>.
23. Значение показателя на момент публикации Указа № 204.

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в процентах от общей численности населения в 2012–2019 годах*



* Значение за 2019 год – предварительные данные. Доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума от общей численности населения в I квартале 2020 года составила 12,6%.

Источник: данные Росстата

7.1.2. Анализ эффектов, сопутствующих достижению национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности

За рамками мониторинга целевых индикаторов достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности остаются ключевые риски и факторы достижения национальных целей. Для повышения достоверности выводов об их достижении и более полного представления о благосостоянии населения, в том числе социально незащищенных и малообеспеченных групп населения, необходимы дополнительные метрики (таблица 4). Перечень эффектов, не учитываемых при использовании установленных целевых индикаторов, и дополнительных метрик для мониторинга данных эффектов представлен в приложении 2.

Таблица 4. Эффекты, не учитываемые при мониторинге установленных целевых индикаторов

Эффекты	Метрики
<p>Изменение структуры доходов населения по источникам доходов. Показатель РРД имеет высокий уровень обобщения и не учитывает особенности структуры доходов россиян</p>	<p>Сравнение динамики различных компонентов структуры доходов населения. Метрика позволяет интерпретировать качество роста доходов, анализируя его источники (заработная плата, социальные выплаты, предпринимательская деятельность, собственность, иные доходы)</p>
<p>Изменение уровня долговой нагрузки населения, в особенности граждан с низким уровнем доходов. При планировании мер государственной политики по достижению НЦ необходимо учитывать кредитную нагрузку, т. к. 27% россиян имеет хотя бы один кредит, а у 15% заемщиков более 70% всех доходов тратится на платежи по кредитам</p>	<p>Показатель долговой нагрузки различных доходных групп населения по каждому субъекту Российской Федерации. Метрика предполагает мониторинг показателя долговой нагрузки, рассчитываемого в соответствии с Указанием № 4892-У Центрального банка Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации для граждан, доходы которых находятся в первых двух квинтилях распределения доходов в субъекте Российской Федерации</p>
<p>Изменение уровня дифференциации заработных плат по секторам экономики. Основная масса рабочих мест и наибольший потенциал увеличения занятости сосредоточены в видах экономической деятельности третичного сектора услуг со средним уровнем оплаты труда. В то же время наибольшая интенсивность создания высокопроизводительных рабочих мест характеризует сектора добывающей и обрабатывающей промышленности</p>	<p>Сравнительное измерение темпов роста производительности и уровней оплаты труда в средне- и высокодоходных секторах экономики. Наблюдение метрики позволит оценить потенциал роста доходов основной массы населения</p>
<p>Изменение уровня региональной дифференциации доходов и бедности</p>	<p>Реальные доходы и уровень бедности на максимально возможном уровне пространственной детализации (по регионам, по муниципалитетам)</p>
<p>Изменение глубины бедности</p>	<p>Показатель дефицита денежных доходов, определяемый как сумма доходов, которую необходимо доплатить всем бедным для того, чтобы они перестали быть таковыми, в процентном выражении от объема доходов всего населения. Этот показатель следует оценивать как в целом, по всем малоимущим, так и в разрезе наиболее уязвимых социальных групп населения (в первую очередь семей с детьми и жителей сельской местности)</p>
<p>Высокая негативная доходная мобильность среди низкодоходных групп населения. Даже при статистическом снижении уровня абсолютной монетарной бедности структурно значимых изменений как в уровне доходов населения, так и в качестве жизни людей не произойдет</p>	<p>Индивидуальная доходная мобильность (переход населения в другие доходные группы). Введение метрики позволит учитывать устойчивость повышения доходов граждан</p>

Эффекты	Метрики
Различные формы неравенства в доступе к благам среди низкодоходных групп населения. Даже при статистическом снижении уровня абсолютной монетарной бедности в России низкодоходные социальные группы продолжают испытывать ограничения в доступе к важнейшим жизненным благам	Индексы, измеряющие многомерную бедность. Наблюдение метрики позволит учесть индивидуальные показатели: абсолютной монетарной бедности; материальных деприваций; интенсивности занятости
Структура бедности и распределение рисков бедности	Доходы отдельных социальных и доходных групп населения (в первую очередь семей с детьми, жителей сельской местности), подверженных наибольшему риску попадания в бедность

Дополнительные метрики не являются альтернативой целевым индикаторам, а формируют аналитическую базу для более полного мониторинга процесса и рисков достижения НЦ. Целесообразно осуществлять мониторинг следующих показателей в региональном разрезе: реальных доходов населения, структуры доходов граждан, долговой нагрузки населения, региональной дифференциации структуры и доходов населения; уровня занятости, квалификации работников, количества создаваемых высокопроизводительных рабочих мест; доходов семей с детьми; доходов домохозяйств (в том числе состоящих только из пенсионеров) с уровнем дохода на душу населения выше прожиточного минимума в пределах первых двух квинтильных групп по доходам; многомерной бедности и уровня немонетарных деприваций.

7.2. Проанализировать инструменты федеральной и региональной государственной политики по росту реальных доходов и снижению уровня бедности

7.2.1. Анализ инструментов федеральной государственной политики по росту реальных доходов и снижению уровня бедности

На федеральном уровне отсутствуют отдельные документы стратегического планирования с описанием государственной политики в сфере обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан и снижения уровня бедности в два раза.

В ОНДП и Едином плане отражены меры, инструменты и действия государства, которые, по мнению Правительства Российской Федерации, влияют на достижение национальных целей, но состав инструментов достижения рассматриваемых НЦ в ОНДП и Едином плане различается, а механизм связи данных инструментов с достижением национальных целей не описан.

В НП, ФП и ГП отсутствует описание общей логики государственной политики достижения рассматриваемых национальных целей. Данные документы содержат описание совокупности действий государства в отдельных проблемных областях, которые пересекаются с НЦ, но это пересечение не является полным.

Один ФП или одна ГП могут содержать как действия, непосредственно влияющие

на достижение рассматриваемых НЦ, так и другие действия, связанные с НЦ лишь косвенно или не связанные вообще.

К инструментам государственной политики федерального уровня относятся 13 НП, 76 ФП, 43 ГП²⁴, из них в соответствии с ОНДП и/или Единым планом на достижение НЦ направлены 6 НП, 37 ФП²⁵ и 10 ГП.

Кроме перечисленных документов стратегического планирования, в Едином плане указываются Федеральные законы № 350-ФЗ и № 400-ФЗ, реализация которых должна способствовать достижению НЦ.

При этом инструменты государственной политики содержат несколько структурных элементов разного уровня, непосредственно характеризующих действия государства. В ГП это основные мероприятия, включая федеральные целевые программы, ведомственные программы, целевые программы и проекты; мероприятия; контрольные события. В ФП это результаты с их характеристиками, контрольные точки, мероприятия.

Общий массив инструментов государственной политики (13 НП, 76 ФП, 43 ГП)²⁶ включает 1954 уникальных (не повторяющихся) мероприятия²⁷. Данный массив состоит из 1356 результатов ФП и 598 основных мероприятий ГП (включая ФЦП, ВЦП и ВП). Полный массив выгруженных мероприятий с описанными атрибутами²⁸ представлен в приложении 3.

Если мероприятие содержится в ФП или ГП, которые включены в перечень инструментов достижения рассматриваемых НЦ (согласно ОНДП, Единому плану), то оно рассматривается как связанное с рассматриваемыми НЦ. В дальнейшем проводится анализ логики влияния данных мероприятий на национальные цели.

Из 1954 мероприятий ФП и ГП 992 мероприятия связаны с рассматриваемыми НЦ²⁹, еще 962 мероприятия не связаны и не влияют на достижение рассматриваемых НЦ (рис. 6).

24. В распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2020 г. № 334-р были включены еще две государственные программы: «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» (2021–2024), «Мобилизационная подготовка Российской Федерации» (2021–2024). В действующей редакции также присутствует государственная программа «Обеспечение защиты личности, общества и государства» (2021–2027).

25. ФП, входящие в состав НП, согласно ОНДП и Единому плану влияющих на достижение НЦ.

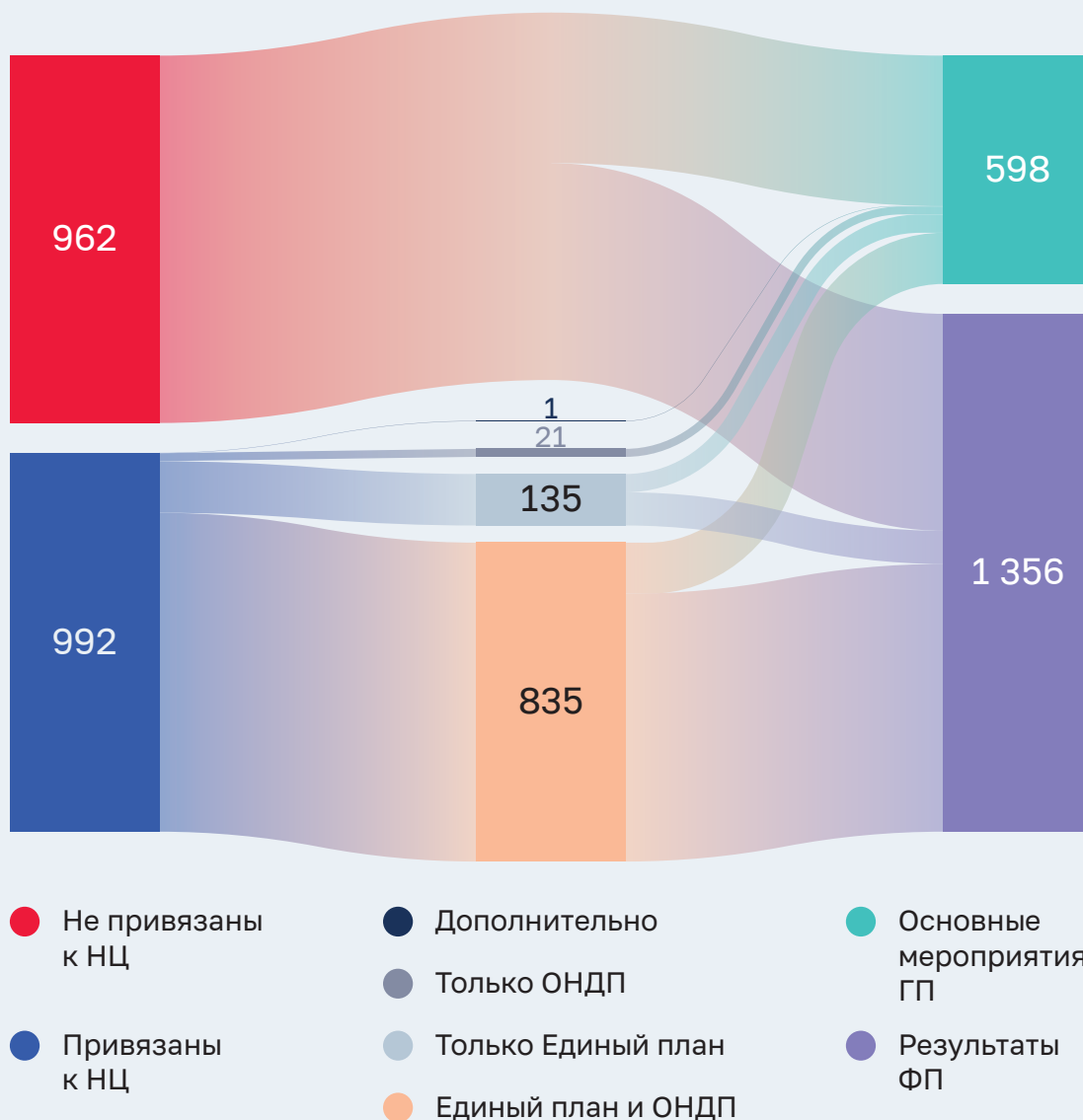
26. Источником выгрузки данных для анализа послужила государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет»).

27. Основные мероприятия ГП и результаты ФП отражают содержание самостоятельных действий государства, из которых состоит государственная политика. Далее для этих структурных элементов (как основных мероприятий ГП, так и результатов ФП) используется один термин – «мероприятия».

28. В том числе характеристика мероприятия, срок действия, привязка к государственным программам (наличие результатов федерального проекта в государственных программах), типы мероприятий (выделение мероприятий-индикаторов/инструментов), бюджетная обеспеченность (предусмотренное финансовое обеспечение по годам: кассовое исполнение за 2019 год, бюджетные ассигнования на 2020–2022 годы, финансирование по паспорту в 2023–2024 годах).

29. Дополнительно в процессе анализа в группу связанных с НЦ мероприятий было добавлено основное мероприятие «Обеспечение деятельности учреждений медико-социальной экспертизы» из ГП «Доступная среда», не входящей в состав ключевых инструментов достижения национальных целей по росту доходов и снижению бедности согласно ОНДП и/или Единому плану.

Анализ мероприятий по наличию связи с НЦ и источникам информации о связи с НЦ



Из 992 мероприятий, связанных с НЦ, 629 обеспечены финансированием в объеме 17,2 трлн рублей на 2019–2024 годы, что составляет примерно 30 % от общего объема финансирования всех мероприятий в выборке, 363 мероприятия не имеют финансового обеспечения (подробная информация представлена в приложении 4). Реконструкция логики государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности по федеральным проектам, государственным программам, ключевым действиям, а также по типам мероприятий

«инструмент – индикатор»³⁰, по «основным» и «обеспечивающим» мероприятиям невозможна ввиду отсутствия иерархических (декомпозиционных) взаимосвязей на основе формальных признаков группировок (подробнее см. приложение 5).

В целях восстановления логики влияния инструментов государственной политики на достижение национальных целей были проведены реконструкция логики государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности с использованием теории изменений³¹ и группировка мероприятий в меры государственной политики, являющиеся основным элементом дальнейшей оценки.

Мера государственной политики³² – способ агрегирования конкретных действий государства (в частности, мероприятий ФП и ГП), при котором:

- все действия государственных органов, необходимые для получения итоговых эффектов, объединены общим механизмом создания ценности для целевых групп;
- получение итоговых эффектов находится в области влияния государства (т. е. напрямую зависит от действий или бездействия государственных органов);
- итоговый эффект от реализации меры поддается измерению (т. е. возможно сформировать дизайн оценки вклада меры в получение итогового эффекта) или его достижение может быть описано логически.

Базой для определения мер государственной политики стали 992 мероприятия ФП и ГП, связанных с НЦ (50,8% всех мероприятий, включенных в изначальный массив для анализа). Перечень выделенных мер представлен в приложении 7.

Всего можно выделить 53 базовые меры³³, включающие 627 мероприятий ФП и ГП (63,2% от общего количества мероприятий, связанных с НЦ). У 365 мероприятий (36,8% от общего количества мероприятий, связанных с НЦ) нет механизмов влияния на достижение НЦ³⁴ (рис. 7), так как отсутствует обоснование логики действия данных мероприятий на достижение итоговых эффектов³⁵.

30. Данная группировка предполагает разбиение всех мероприятий на две группы: мероприятия-индикаторы, результат выполнения которых можно выразить количественно, и мероприятия-инструменты, содержащие перечень управленческих действий или одно действие, без какой-либо конкретизации в виде количественного показателя.

31. Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России / А.И. Ким, В.К. Копыток, Ю.А. Филиппова, М.В. Цыганков; Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений. М., 2020. 28 с.

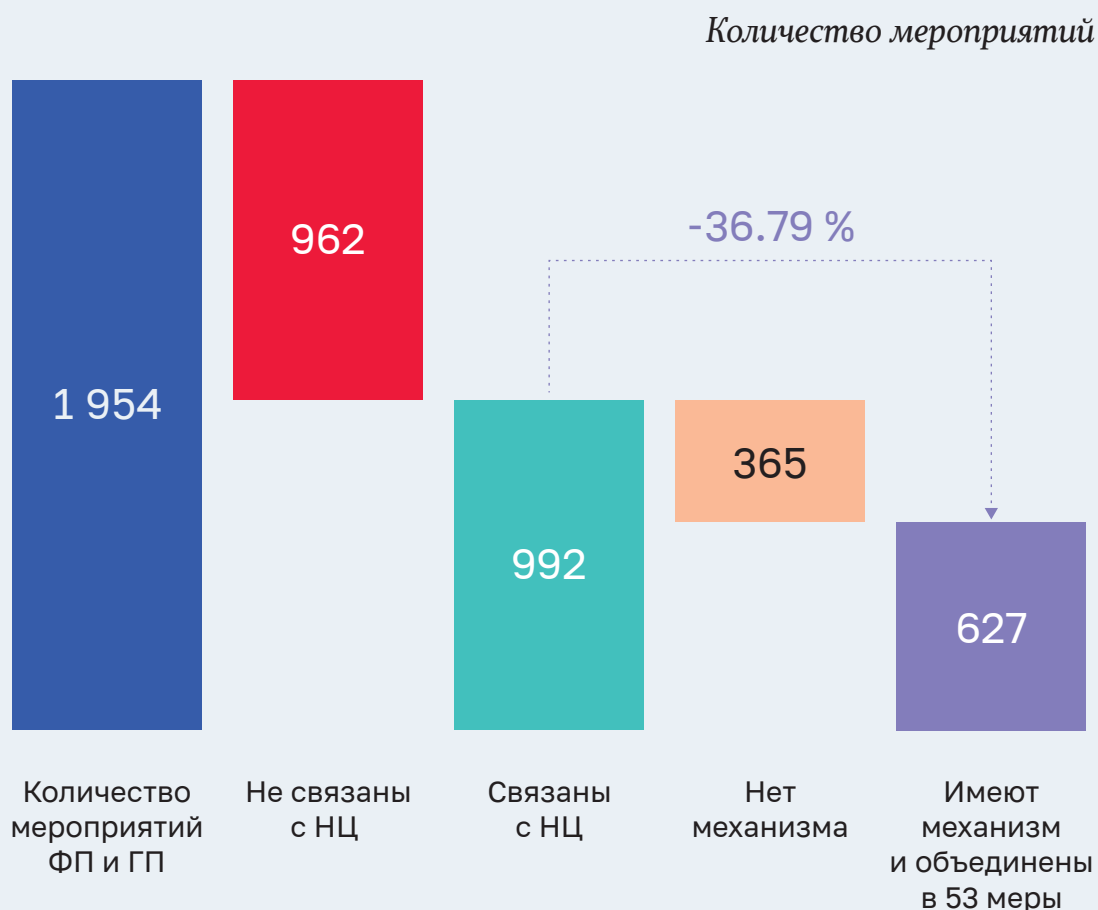
32. Подробно определение понятия «мера государственной политики», а также порядок выделения мер государственной политики приведены в приложении 6.

33. Под базовыми понимаются меры, выделенные на основе НП, ФП и ГП.

34. Также механизмы влияния данных мероприятий на достижение НЦ не определены в соответствии с информацией, представленной руководителями (ответственными исполнителями) НП, ФП, ГП, в рамках которых реализуются данные мероприятия.

35. Отсутствие логики действия данных мероприятий на достижение итоговых эффектов в сфере роста реальных доходов и снижения уровня бедности не исключает наличия логики влияния данных мероприятий на достижение других национальных целей.

Группировка мероприятий ФП и ГП в меры государственной политики (распределение по количеству мероприятий)

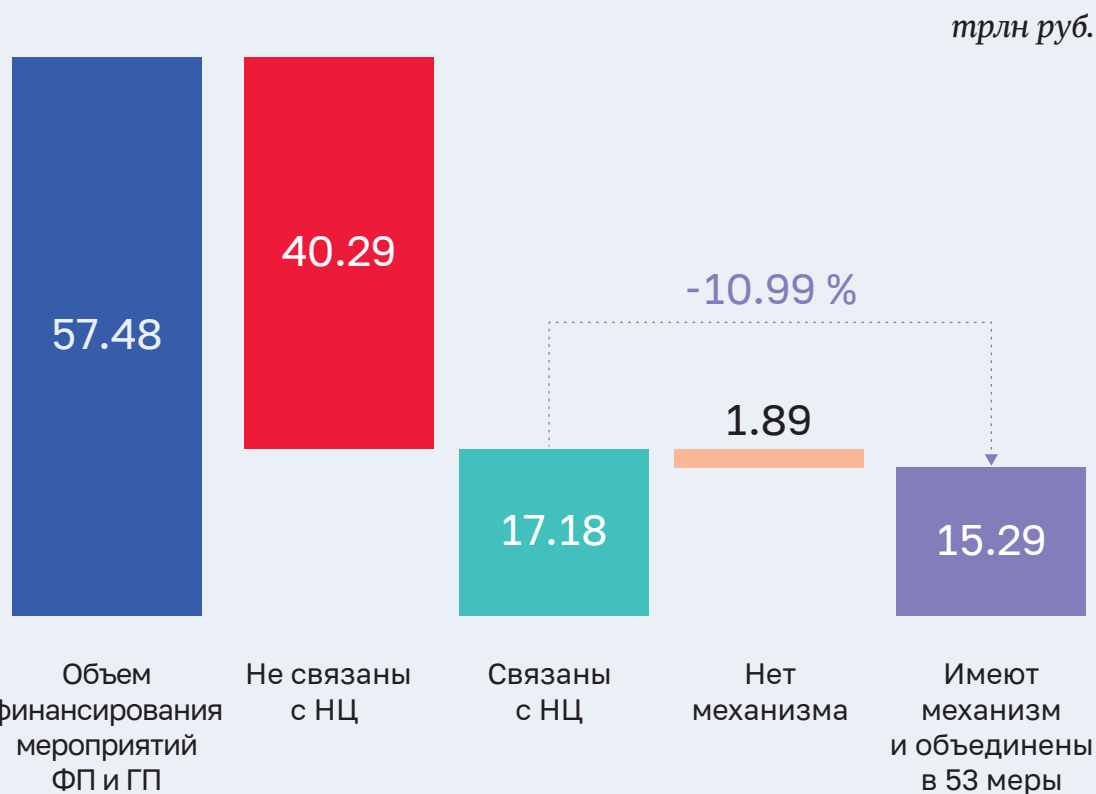


Объем финансирования на 2019–2024 годы³⁶ мероприятий, сгруппированных в меры, составляет 15 293 604,66 млн рублей (89 % от общего объема финансирования мероприятий, связанных с НЦ). Объем финансирования 365 мероприятий без механизма влияния составляет 1 888 862,58 млн рублей, или 11 % от общего объема финансирования всех мероприятий, связанных с НЦ (рис. 8).

36. Здесь и далее учитывается финансирование:

- за 2019–2024 годы в разрезе ФП – объем финансирования на 2019 год согласно отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год, объем финансирования на 2020–2022 годы согласно данным ГИИС «Электронный бюджет» (раздел «Ведение СБР и ЛБО») без учета финансирования, зарезервированного по направлению расходов 89999 «Реализация мероприятий национального проекта», объем финансирования на 2023–2024 годы согласно финансированию, предусмотренному паспортами НП и ФП;
- за 2019–2022 годы в разрезе ГП – объем финансирования на 2019 год согласно отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год, объем финансирования на 2020–2022 годы согласно данным ГИИС «Электронный бюджет» (раздел «Ведение СБР и ЛБО») без учета финансирования, предусмотренного на реализацию мероприятий национальных (федеральных) проектов.

Группировка мероприятий ФП и ГП в меры государственной политики (распределение по объему финансирования за 2019–2024 годы)



В ходе дальнейшего анализа 53 базовые меры были разделены на две группы:

- 1) меры с явным механизмом влияния на рассматриваемые НЦ (есть дизайн оценки вклада в достижение НЦ, 21 мера);
- 2) меры, не имеющие явного механизма влияния (дизайн оценки отсутствует, 32 меры)³⁷.

В отношении мер второй группы дальнейшая оценка не проводилась.

У руководителей (ответственных исполнителей) НП, ФП, ГП, являющихся ключевыми инструментами достижения национальных целей по росту доходов и снижению бедности, отсутствует информация о степени влияния реализуемых мероприятий на достижение рассматриваемых национальных целей. Оценка влияния реализации данных мероприятий не проводилась ни для одного мероприятия³⁸.

37. Также, в рамках ответов на запросы Счетной палаты Российской Федерации, дизайны оценки влияния данных мероприятий на достижение НЦ не были предложены руководителями (ответственными исполнителями) НП, ФП, ГП, в рамках которых реализуются данные мероприятия.

38. На основе информации, полученной в рамках ответов на запросы Счетной палаты Российской Федерации.

Выделенные ранее 53 базовые меры были объединены в 9 групп на основе единства базовых механизмов их влияния на итоговые целевые эффекты³⁹. В отношении механизмов каждой из выделенных групп проведена оценка их прямого действия на достижение НЦ⁴⁰ (таблица 5). Так, наименее сложными механизмами влияния, для которых характерен наиболее быстрый возвратный эффект, обладают группы мер «Прямые выплаты» и «Компенсации расходов»: увеличение доходов домохозяйств посредством социальных денежных трансфертов влечет за собой снижение дефицита доходов и имеет прямое влияние на целевые индикаторы НЦ. В свою очередь, группы мер, связанные с созданием рабочих мест, развитием предпринимательства, повышением производительности труда и развитием человеческого капитала, имеют более сложные цепочки результатов (с большим количеством шагов), приводящие к итоговым эффектам, их влияние носит отложенный характер и может отсутствовать в краткосрочном (как в случае с развитием человеческого капитала) и долгосрочном периодах.

Таблица 5. Группы мер государственной политики и базовые механизмы их действия

Группа мер	Описание группы мер и базового механизма ее действия	Кол-во мер	Оценка прямого действия
Прямые выплаты	Выплаты гражданам Российской Федерации в денежном эквиваленте в наличной или безналичной форме как на основе заявительного порядка, так и в прямом порядке. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: непосредственное увеличение дохода получателей выплат, сокращение дефицита доходов получателей, относящихся к категории малоимущих	8	4
Компенсация расходов	Компенсации расходов граждан Российской Федерации различных социальных категорий в денежной и/или натуральной форме, связанные с обеспечением базовых потребностей: в жилье (компенсация оплаты электроэнергии, услуг ЖКХ), здравоохранении (компенсации по приобретению ЖНВЛП), уходе (компенсация по уходу за нетрудоспособным членом семьи) и пр. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: компенсация обязательных расходов (обеспечивающих базовый уровень жизни) снижает расходы домохозяйств, увеличивая их располагаемые доходы	8	3

39. Под базовыми понимаются механизмы, определяющие общую логику воздействия группы мер на итоговые эффекты.

40. Оценка проведена на основе выстраивания цепочки изменений от ключевой проблемы, на решение которой нацелена мера, до итоговых целевых эффектов (рост доходов и снижения бедности) и последующего сопоставления количества шагов между ними. Например, денежные выплаты малоимущим семьям с детьми до трех лет нацелены на снижение дефицита доходов бедных домохозяйств, от снижения дефицита доходов до снижения уровня бедности – один шаг цепочки изменений, поэтому данной мере был выставлен максимальный балл. Напротив, развитие человеческого капитала предполагает выстраивание длинной цепочки изменений со множеством внешних факторов и отложенными итоговыми эффектами, поэтому оценка прямых действий мер по развитию человеческого капитала – наименьшая.

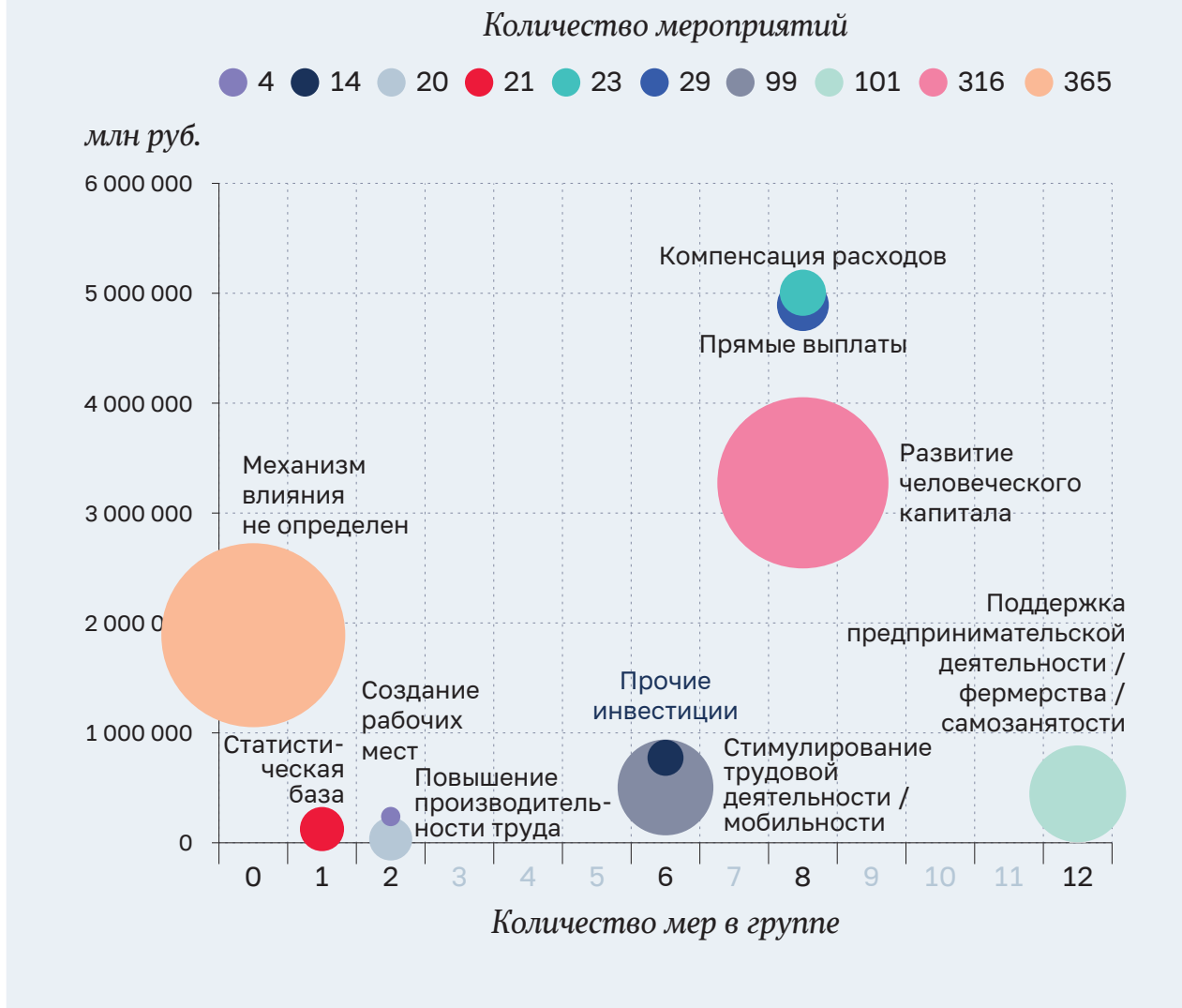
Группа мер	Описание группы мер и базового механизма ее действия	Кол-во мер	Оценка прямого действия
Создание рабочих мест посредством отраслевых и территориальных инвестиций	Группа включает меры, напрямую или опосредованно стимулирующие создание рабочих мест через отраслевые и территориальные инвестиции. В текущем перечне мероприятий не выявлены меры, напрямую влияющие на создание рабочих мест. Однако существует пул мер, предполагающих стимулирование инвестиций в различных отраслях (АПК, ВПК) и на особых территориях (Арктика, моногорода). Меры этой группы выявлялись с учетом наличия в комплексе мероприятий, входящих в меру, информации о предполагаемом создании рабочих мест. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: создание дополнительных рабочих мест увеличивает совокупный денежный доход домохозяйств (в т. ч. малоимущих) от трудовой деятельности	2	2
Поддержка предпринимательской деятельности / фермерства / самозанятости	Группа включает меры, направленные на создание условий для развития сектора МСП, КФХ и ЛПХ, меры по выдаче займов и кредитов, иной финансовой (субсидирование оборудования, ставок по кредиту, погашение первоначальных взносов по лизингу и др.) и нефинансовой (информационное сопровождение, консультации, инкубирование и др.) поддержки. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: стимулирование предпринимательской деятельности повышает доходы самозанятых и создает дополнительные рабочие места, что увеличивает совокупный денежный доход домохозяйств (в т. ч. малоимущих)	12	2
Стимулирование трудовой деятельности/ мобильности	Группа включает меры, направленные на повышение квалификации работников, создание условий для трудовой деятельности, рост трудовой мобильности, трудоустройство. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: повышение квалификации работников повышает их ценность для работодателя, при этом снижая его издержки на повышение производительности труда, стимулирование трудовой мобильности повышает эффективность рынка труда, совокупность эффектов ведет к росту занятости и производительности труда, что увеличивает совокупный денежный доход домохозяйств (в т. ч. малоимущих)	6	2
Прочие инвестиции	Группа включает меры по стимулированию отраслевых и территориальных инвестиций, в отношении комплекса мероприятий которых явно не указана информация о создании рабочих мест. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: стимулирование экономической активности и повышение совокупной факторной производительности посредством реализации инфраструктурных проектов оказывает косвенное положительное влияние на совокупные денежные доходы домохозяйств (в т. ч. малоимущих) посредством улучшения ситуации на рынке труда	6	2

Группа мер	Описание группы мер и базового механизма ее действия	Кол-во мер	Оценка прямого действия
Повышение производительности труда на предприятиях	Группа включает меры, направленные на повышение производительности труда на предприятиях, включая механизмы финансирования (льготное кредитование, субсидирование), консультативную поддержку и пр. Повышение квалификации не входит в эту группу мер. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: стимулирование повышения эффективности использования труда на предприятиях ведет к росту денежных доходов от трудовой деятельности домохозяйств (включая малоимущие) за счет повышения ценности труда для работодателей, роста конкурентоспособности предприятий и ускорения процесса создания высокопроизводительных рабочих мест	2	2
Развитие человеческого капитала	В группу входят меры, направленные на развитие систем образования и здравоохранения, развитие профессионального и любительского спорта, волонтерства, улучшение условий жизни людей старшего поколения и людей с ограниченными возможностями, пропаганду здорового образа жизни. Механизм воздействия мер группы на достижение НЦ: не имеет выраженного эффекта в кратко- и среднесрочной перспективе, в долгосрочной перспективе высокий уровень человеческого капитала положительно влияет на доходную мобильность населения, что способствует устойчивому снижению бедности; кроме того, высокий уровень человеческого капитала страны значительно улучшает ее конкурентные позиции в системе международного разделения труда и формирует положительный долгосрочный тренд динамики доходов населения	8	1
Статистическая база	Комплекс мероприятий, объединенных в одну группу и направленных на создание/обновление имеющихся статистических данных / методологии сбора данных, формирование единой системы хранения данных. Не обладает механизмом действия на достижение НЦ и носит обеспечивающий характер, содействуя созданию инфраструктуры мониторинга достижения НЦ	1	0
Итого		53	

Наибольший объем финансирования за 2019–2024 годы (рис. 9) – у группы мер «Прямые выплаты» (4 892 288 млн рублей, или 32 % общего объема финансирования выделенных мер) и «Компенсация расходов» (5 004 654 млн рублей, или 32,7 % общего объема финансирования выделенных мер)⁴¹. В 16 мер данных групп входит 52 мероприятия (5 % общего количества мероприятий, связанных с НЦ).

41. Более подробно объемы финансирования групп мер представлены в приложении 9.

Распределение мер, мероприятий и финансирования за 2019–2024 годы по группам мер



К приоритетным мерам с наиболее явными механизмами воздействия относится одна мера из группы «Создание рабочих мест посредством отраслевых и территориальных инвестиций» и 16 мер из групп «Прямые выплаты» и «Компенсация расходов»⁴².

Группы «Прямые выплаты» и «Компенсация расходов» включают в себя базовые меры социальной поддержки граждан.

При этом социальная поддержка населения (в частности, пособия на детей из малоимущих семей, социальные доплаты к пенсиям) играет важную роль

42. О приоритизации 53 мер по прямому действию, охвату целевой аудитории и объему финансирования на одного представителя целевой аудитории см. приложение 10.

в достижении национальной цели по снижению бедности в два раза к 2024 году. Существующая система социальной защиты в Российской Федерации фактически не предполагает приоритетной нацеленности на категорию малоимущих.

Согласно Федеральному закону от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) государственная социальная помощь оказывается не только в целях поддержания уровня жизни малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан, но и, в частности, для снижения уровня социального неравенства и повышения доходов населения, а также в целях усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан.

Кроме того, согласно паспорту ГП «Социальная поддержка граждан» целью программы является «повышение доступности социального обслуживания населения; создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки, государственных социальных и страховых гарантий». Здесь также не идет речь исключительно о малоимущих группах населения. Одним из ожидаемых результатов реализации программы является снижение бедности среди получателей мер социальной поддержки на основе расширения сферы применения адресного принципа ее предоставления.

В то же время согласно Федеральному закону № 178-ФЗ (статья 3, «Цели оказания государственной социальной помощи») государственная социальная помощь оказывается также в целях усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан.

Понятие «адресность социальной поддержки» не имеет четкого определения, в связи с чем возможны его различные трактовки.

Так, согласно позиции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, представленной в ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации, определение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств закреплено в статье 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации и означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. Данное понятие также применяется в отношении предоставления мер социальной поддержки и оказания государственной социальной помощи. При этом в число критериев нуждаемости граждан может входить соотношение среднедушевого дохода семьи или одиноко проживающего гражданина и величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации, состав семьи и др.

В зависимости от назначаемой меры социальной поддержки среднедушевой доход семьи или одиноко проживающего гражданина может сравниваться с половиной, целым, полтора-кратным или двукратным размером величины прожиточного минимума.

Исследования социальной поддержки населения в Российской Федерации⁴³ содержат вывод о низкой адресности социальной поддержки населения, базирующийся на отношении социальных выплат малоимущим к общей сумме всех социальных выплат, которое составляет около 20 %. Значительная часть выплат, согласно российской системе бюджетной классификации входящих в категорию социальных выплат, направлена на выполнение государством своих обязательств перед теми или иными категориями населения, которые не относятся к малоимущим, и фактически не является социальной поддержкой населения.

В связи с вышеизложенным в ходе анализа далее используются следующие термины:

- нацеленность мер социальной поддержки на малоимущих – доля средств социальной поддержки, получаемых малоимущими, в общей стоимости этих средств;
- охват малоимущих социальной поддержкой – доля малоимущих домохозяйств, получающих социальную поддержку, в общей численности малоимущих домохозяйств.

Анализ структуры социальных выплат и их распределения среди групп населения с разным уровнем доходов проведен на основе данных Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН) за 2015–2019 годы (сами обследования проводились в 2014–2018 годах).

Совокупный объем средств социальной поддержки включает значительную долю средств, направляемых на пенсионное обеспечение. В соответствии с Методологическими положениями Росстата по формированию агрегированных показателей доходов домашних хозяйств на основе программы выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах все социальные выплаты делятся на две категории:

- пенсии (включающие в себя пенсии по случаю потери кормильца, назначенные детям в возрасте до 16 лет, пенсии по инвалидности, назначенные детям в возрасте до 16 лет, и пенсии и надбавки к пенсии, назначенные лицам 16 лет и более);
- остальные социальные выплаты (далее – «непенсионные» социальные выплаты).

Анализ нацеленности и охвата социальной поддержки проведен только для второй категории – «непенсионных» социальных выплат. Разбиение населения на доходные группы производилось без учета «непенсионных» социальных выплат, т. е. в качестве дохода домохозяйств рассматривались совокупные денежные доходы домохозяйств за вычетом «непенсионных» социальных выплат.

В течение рассматриваемого периода доля всего объема социальных выплат, которую получали люди, живущие в малоимущих домохозяйствах, находилась в разные годы

43. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / под ред. к. э. н. В. Назарова, А. Пошарац : науч. докл. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017, 144 с.; Овчарова Л.Н., Горина Е.А. Развитие адресной социальной поддержки нуждающихся в России: барьеры и возможности // Вопросы экономики, 2017, № 3, с. 5–21.

на уровне 22–26 %⁴⁴. Это позволяет сделать вывод о низком уровне нацеленности выплат на малоимущих. Около 19–20 % малоимущих домохозяйств за все эти годы не получало никаких социальных выплат.

Люди, проживающие в домохозяйствах, подушевой доход в которых несколько превышает величину прожиточного минимума (далее – ПМ), и формально не относящиеся к категории малоимущих, как правило, не имеют достаточно средств для сбережений и поэтому находятся в зоне риска: в случае реализации негативных шоков (болезнь, увольнение и т. п.), в случае рождения ребенка они могут оказаться за чертой бедности. Среднее значение доли объема средств социальных выплат, получаемых людьми с доходом до 2 ПМ, в общей сумме социальных выплат за рассматриваемый период составило 58,3 %⁴⁵.

В таблице 6 отражены результаты анализа нацеленности и охвата социальных выплат разных категорий⁴⁶.

Таблица 6. Средние за период 2014–2018 годов значения показателей нацеленности и охвата групп социальных выплат (источник: расчеты Счетной палаты Российской Федерации)

Группа выплат	Нацеленность выплат на малоимущих, %		Охват выплатами малоимущих (до 1 ПМ), %
	до 1 ПМ	до 2 ПМ	
Пособия и другие социальные выплаты лицам, имеющим право на получение мер социальной поддержки	12	46	37
Пособия и компенсационные выплаты на детей	44	78	60
Пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в сложной жизненной ситуации	45	70	13
Возмещение полной стоимости материнского капитала и единовременные выплаты из средств материнского капитала	44	79	12
Жилищные субсидии и иная денежная помощь на оплату жилищно-коммунальных услуг	7	34	12
Стипендии и другая денежная помощь обучающимся в образовательных организациях	27	65	12
Пособия по безработице и иные выплаты, предусмотренные для лиц, потерявших работу	47	77	8
Выплаты по уходу за другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи	40	79	5

44. См. таблицу 1 в приложении 8.

45. Там же.

46. В соответствии с Методологическими положениями Росстата по формированию агрегированных показателей доходов домашних хозяйств на основе программы выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах. Перечень этих групп и подробные расчеты см. в приложении 8.

Меры поддержки чаще всего (за исключением жилищных субсидий и льгот по оплате услуг ЖКХ) в большей степени нацелены на получателей, относящихся к малоимущим или находящимся в зоне риска доходной бедности.

Адресность можно понимать как направленность (нацеленность) социальной поддержки на уязвимые слои населения, в том числе те, которые формально бедными не являются, но подвержены риску оказаться за чертой бедности. Целесообразным является расширение поддержки малоимущих путем увеличения объема социальных выплат – дополнительных адресных выплат нуждающимся. При этом оценка нуждаемости должна базироваться на многокритериальном подходе к определению уровня благосостояния.

Действенным инструментом обеспечения эффективности многокритериальной оценки нуждаемости малоимущих в социальной помощи является интегрированный социальный реестр. В контексте повышения эффективности мер, направленных на борьбу с бедностью, к ключевым возможностям интегрированного социального реестра можно отнести следующие:

- верификацию данных реестра по большому числу источников информации;
- количественную оценку потенциальных эффектов внедрения новых и модификации действующих мер социальной помощи, в том числе на основе панельных данных;
- предоставление социальной помощи без необходимости обращения за ней;
- учет в оценке нуждаемости в социальной помощи, помимо уровня дохода, наличия и стоимости имущества, полного дохода домохозяйства, уровня расходов и др.

Сегодня в России действует Единая государственная информационная система социального обслуживания (ЕГИССО), обеспечивающая сбор, хранение и некоторые возможности обработки информации обо всех получателях социальной помощи.

Планы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации предполагают усовершенствование уже существующих функций ЕГИССО, а также включение в эту систему нового модуля, призванного улучшить контроль за использованием субъектами Российской Федерации средств федерального бюджета, передаваемых субъектам для финансирования мер социальной защиты⁴⁷. Этот модуль позволит уполномоченным органам власти субъектов администрировать социальные выплаты с участием федерального финансирования непосредственно в ЕГИССО. В настоящее время субъекты администрируют такие выплаты при помощи собственных обособленных систем и впоследствии передают в ЕГИССО информацию о назначении и финансировании выплат.

47. Ответ Минтруда России на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № ЗИ 16-07/19.

Кроме того, предполагается интеграция вновь создаваемой подсистемы с рядом ведомственных и административных информационных систем⁴⁸:

- Единой системой межведомственного электронного взаимодействия (ЕСМЭВ);
- Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА – esia.gosuslugi.ru) в части поддержки авторизации;
- ЕПГУ (gosuslugi.ru) и МФЦ в части приема, обработки и выдачи результата в электронном виде по поступившим заявлениям на получение государственных услуг;
- ЕГР ЗАГС в части получения информации об актах гражданского состояния;
- Государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП) в части работы с начислениями и платежами;
- Федеральным реестром государственных услуг (ФРГУ – frgu.gosuslugi.ru) в части получения информации по оказываемым услугам;
- ГИС ЖКХ в части обмена данными о назначениях, выплатах и поставщиках услуг ЖКХ;
- Федеральным реестром инвалидов (ФГИС ФРИ);
- кредитно-финансовыми организациями для предоставления списков на перечисление выплат;
- Почтой России для предоставления выплатных документов и получения информации о доставке выплаты получателю;
- ИС Росреестра;
- ИС МВД;
- ИС Федерального казначейства;
- иными информационными системами.

Такая интеграция делает принципиально возможной техническую реализацию функций, требуемых для многокритериальной оценки нуждаемости.

Вместе с тем отсутствие долгосрочного плана или дорожной карты развития ЕГИССО, включающих цели и этапы развития, а также описание перспективных функций системы, которые предполагается реализовать на различных этапах ее развития, не позволяет сделать однозначного вывода о сроках возможного перехода к многокритериальной оценке нуждаемости в системе ЕГИССО.

7.2.2. Анализ инструментов региональной государственной политики по росту реальных доходов и снижению уровня бедности

Частью государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности являются меры, которые реализуются на региональном уровне. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской

48. Согласно п. 3.2.3.4 Государственного контракта от 13 января 2020 г. № 005-15 на развитие программного обеспечения Единой государственной информационной системы социального обеспечения в части подсистемы установления и выплат мер социальной защиты (поддержки).

Федерации относятся разработка, финансовое обеспечение и реализация региональных программ социального обслуживания⁴⁹, участие в осуществлении государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства и реализация собственных программ поддержки малого и среднего бизнеса⁵⁰, разработка и реализация региональных программ развития образования⁵¹, а также ряд других полномочий.

Согласно ОНДП, в целях снижения уровня бедности субъектам Российской Федерации необходимо принять специальные региональные программы по снижению численности населения с доходами ниже прожиточного минимума. На 1 июня 2020 года программные документы по борьбе с бедностью изданы лишь в девяти из 85 субъектов Российской Федерации.

Государственные программы субъектов Российской Федерации, региональные проекты субъектов Российской Федерации, постановления органов власти субъектов Российской Федерации и иные региональные программные документы являются источниками информации о мерах государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности на уровне субъектов Российской Федерации. При этом единый источник информации о региональных программных документах и их структурных элементах отсутствует⁵². По этой причине в качестве источника информации об инструментах региональной государственной политики используются сводные бюджетные росписи (далее также – СБР) субъектов Российской Федерации, детализированные до уровня направлений расходов.

В ходе оценки объемов бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и анализа направлений расходов, связанных с реализацией региональной государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, с использованием данных ГИИС «Электронный бюджет» были установлены факты неполного и ошибочного представления данных в указанной информационной системе (подробная информация в приложении 11), в том числе:

- отражение бюджетных ассигнований не в полном объеме в сводных бюджетных росписях субъектов Российской Федерации;
- отсутствие наименований направлений расходов в сводных бюджетных росписях для отдельных субъектов Российской Федерации;
- ошибки в выгрузке бюджетной классификации региональных бюджетов.

49. Статья 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

50. Статья 10 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

51. Статья 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

52. Система ГАС «Управление» содержит выгрузки документов регионального уровня, однако их анализ связан с существенными техническими сложностями, поскольку документы представлены в виде файлов в формате doc или pdf.

Для классификации строк – направлений расходов сводных бюджетных росписей регионов по отдельным мерам государственной политики в анализе использованы (подробнее порядок анализа описан в приложении 11):

- текстовые наименования направлений расходов кодов бюджетной классификации региональных бюджетов⁵³;
- региональные нормативные правовые акты, описывающие порядок применения кодов бюджетной классификации и отражение целевых статей расходов регионального бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования (далее – порядки)⁵⁴, которые содержат наименования направлений расходов и их более подробные описания;
- сведения о классификации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации⁵⁵, размещенные на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

Для 85 субъектов Российской Федерации был проведен текстовый анализ наименований направлений расходов, содержащихся в СБР, а также их более детальных описаний с целью определить направления расходов, связанные с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, выделенными на предыдущем этапе анализа, на основании схожей логики воздействия⁵⁶. При анализе были выделены направления расходов, которые финансируются без использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета⁵⁷ (подробнее см. приложение 11).

Из 72 328 мероприятий – направлений расходов 28 642 связаны с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности (рис. 10 и 11), на их финансирование предусмотрено 19 246,2 млрд рублей в 2020–2022 годах, что составляет примерно половину от общего объема бюджетных ассигнований. При этом без привлечения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета финансируется 21 235 мероприятий – направлений расходов (15 855,3 млрд рублей в 2020–2022 годах).

53. В СБР многих субъектов Российской Федерации из выгрузки с единого портала бюджетной системы Российской Федерации не приводятся наименования направлений расходов и целевых статей расходов.

54. Всего было использовано 48 региональных порядков. Для остальных субъектов Российской Федерации источниками данных о наименованиях направлений расходов являются выгрузки СБР и классификация расходов бюджетов.

55. Классификация расходов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета. Идентификационный номер набора данных: 7710568760-BUDGETCLASCOSTS.

56. Частичная автоматизация анализа потребовалась из-за существенного объема информации: выгрузки СБР 85 субъектов Российской Федерации содержат более 72 тыс. строк – направлений расходов.

57. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности включаются в объем средств регионального бюджета.

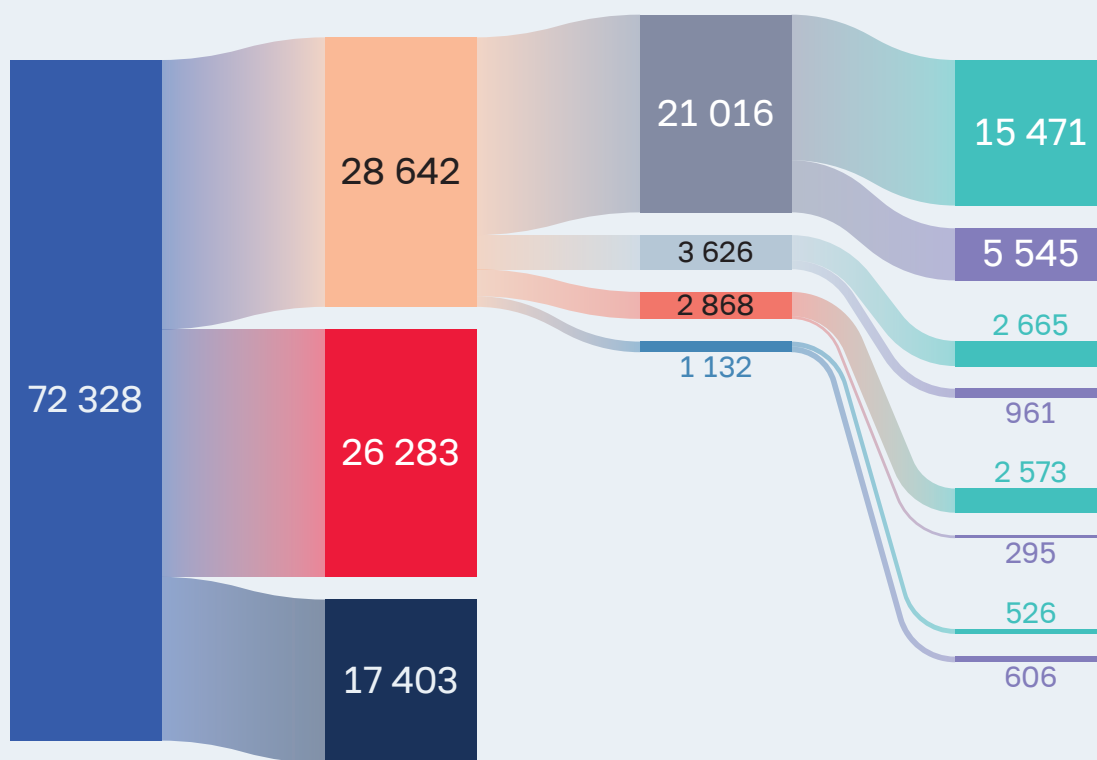
Результат анализа сводных бюджетных росписей для классификации направлений расходов по мерам государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности

Распределение количества мероприятий – направлений расходов по группам и мерам:

«Р» – без привлечения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

«ФС» – с привлечением средств федерального бюджета

ед.

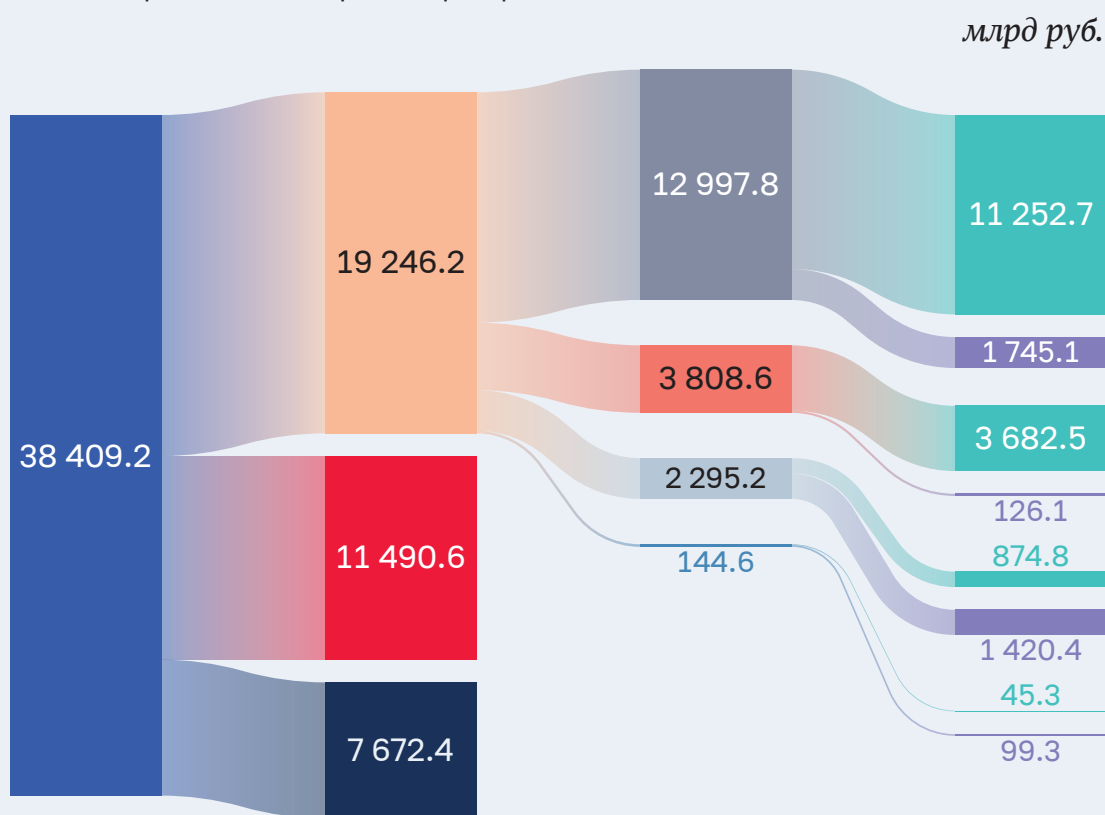


- Выгрузка СБР
- Связаны с мерами по росту реальных доходов и снижению уровня бедности
- Прочие
- Р
- Требуется дополнительный анализ
- Прямые выплаты
- Компенсация расходов
- ФС
- Не связаны с мерами по росту реальных доходов и снижению уровня бедности
- Поддержка предпринимательства

Результат анализа сводных бюджетных росписей для классификации направлений расходов по мерам государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности

Финансирование мероприятий – направлений расходов в 2020–2022 годах по группам и мерам:

«Р» – без привлечения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета
 «ФС» – с привлечением средств федерального бюджета



- Выгрузка СБР
- Связаны с мерами по росту реальных доходов и снижению уровня бедности
- Прочие
- R
- Требуется дополнительный анализ
- Компенсация расходов
- Прямые выплаты
- ФС
- Не связаны с мерами по росту реальных доходов и снижению уровня бедности
- Поддержка предпринимательства

Мероприятия – направления расходов, связанные с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, включают следующие группы:

- прямые выплаты;
- компенсация расходов;
- поддержка предпринимательства и развитие самозанятости;
- прочие направления расходов, связанные с развитием образования и здравоохранения, созданием статистической базы и сбором данных, профессиональным образованием и переквалификацией, повышением производительности труда, созданием дополнительных мест дошкольного образования, оказанием помощи на основании социального контракта, повышением заработных плат работникам бюджетной сферы, вовлечением женщин в трудовую деятельность, выплатой материнского капитала.

В анализе также использована информация из реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации, ежегодно предоставляемая в Минфин России⁵⁸, которая содержит сведения о нормативных правовых актах, обуславливающих публичные нормативные обязательства и правовые основания расходных обязательств субъектов⁵⁹.

При анализе реестров расходных обязательств были выделены расходные обязательства (далее – РО), связанные с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности⁶⁰. В целом по всем субъектам Российской Федерации объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение данных РО⁶¹, составляет более половины (55 %) от объема средств, предусмотренных на исполнение всех РО субъектов (6,5 трлн рублей⁶² из 11,8 трлн рублей)⁶³. Эта доля существенно варьируется между субъектами: от 27 % в Калининградской области до 73 % в Чеченской Республике.

58. Приказ Минфина России от 3 марта 2020 г. № 34н «Об утверждении Порядка, форм и сроков представления реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации».

59. По информации Минфина России, данные по отчетным формам реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации, представляемым в соответствии с порядком, установленным приказом Минфина России от 3 марта 2020 г. № 34н, должны стать доступны не ранее 15 июля 2020 года. Оценка объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с мерами государственной политики по росту реальных доходов и снижению уровня бедности, произведена по отчетным формам реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации на 2019 год, представленным в соответствии с приказом Минфина России от 10 августа 2018 г. № 167н.

60. На основе состава и классификации мер государственной политики, приведенных в отчете ранее.

61. На основе анализа состава и объема финансового обеспечения расходных обязательств на 2019 год, включая расходы инвестиционного характера.

62. В расчет не включалось финансирование полномочий, осуществляемых органами государственной власти города Москвы в целях реновации жилищного фонда в городе Москве.

63. В том числе по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по переданным полномочиям Российской Федерации, по перераспределенным полномочиям между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, по установленным дополнительным мерам социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан.

Основным источником финансирования таких РО субъектов Российской Федерации являются средства региональных бюджетов⁶⁴: 5,7 трлн рублей (87,7%) составляют средства бюджетов субъектов Российской Федерации, 0,79 трлн рублей (12,2%) – средства федерального бюджета, направленные в бюджеты субъектов Российской Федерации в виде межбюджетных трансфертов, 7,5 млрд рублей (0,1%) – иные безвозмездные поступления.

Нормативно-правовое регулирование данных РО осуществляется не только на региональном, но и на федеральном уровне⁶⁵, что обуславливает по большинству данных расходных обязательств единообразие направлений и видов расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации. Объем средств на установленные субъектами Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан (раздел 6 отчетной формы «Реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации») составил в 2019 году 43,7 млрд рублей (0,4% от объема средств на все расходные обязательства субъектов Российской Федерации).

Основная часть бюджетных ассигнований на исполнение данных РО приходилась в 2019 году на РО по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (рис. 12) – 4,3 трлн рублей (65,6%) – и на РО, возникшие в результате принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов, – 1,7 трлн рублей (26,1%).

РО субъектов Российской Федерации на 2019 год, связанные с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, имеют следующие состав и структуру финансирования (подробная информация в приложении 11):

- РО по социальному обеспечению и социальной поддержке граждан, поддержке занятости, малого и среднего предпринимательства;
- РО, связанные с созданием социальной инфраструктуры и условий, необходимых для снижения уровня бедности и повышения доходов населения;
- РО по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение образования;

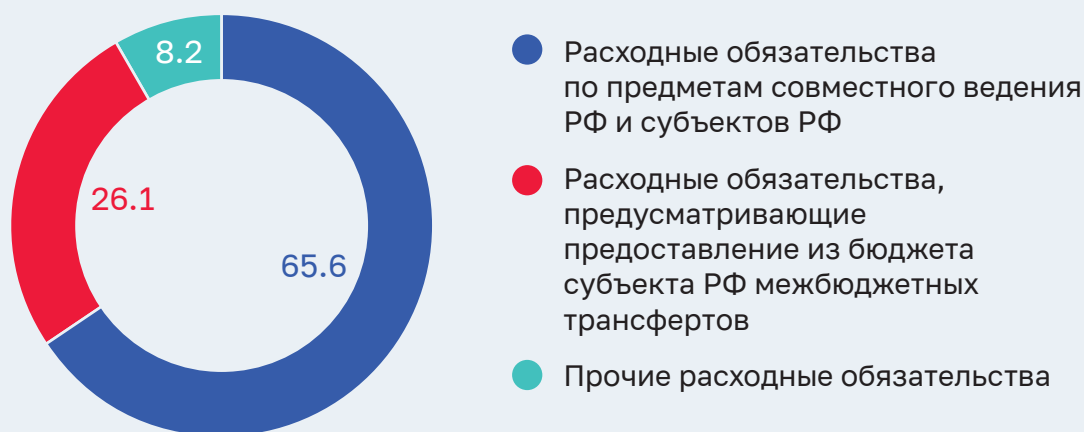
64. Для описания источников финансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации используется терминология, предусмотренная формой «Реестр расходных обязательств субъектов Российской Федерации», размещенной для заполнения субъектами Российской Федерации на официальном сайте Минфина России (телеграмма директора Департамента межбюджетных отношений Минфина России от 30.04.2019 № 06-06-13/2/3262).

65. Например, федеральными законами «О некоммерческих организациях», «Об образовании в Российской Федерации», «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О ветеранах», «О государственной социальной помощи», «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», «О занятости населения в Российской Федерации», «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», «О развитии сельского хозяйства», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О донорстве крови и ее компонентов», «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и другими; указами Президента Российской Федерации «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» и другими; государственными программами Российской Федерации «Развитие образования», «Доступная среда» на 2011–2020 годы, «Социальная поддержка граждан», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Содействие занятости населения», «Развитие здравоохранения», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, «Экономическое развитие и инновационная экономика» и другими.

- РО по организации оказания населению субъектов Российской Федерации медицинской помощи и охране здоровья⁶⁶.

Рисунок 12

Распределение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств, связанных с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, в 2019 году по группам расходных обязательств



Данные о составе и финансовом обеспечении РО субъектов Российской Федерации, связанных с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, приведены в приложении 11. На рис. 13 показана доля финансирования каждой из описанных групп РО в общем объеме финансирования РО, связанных с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, отдельно по каждому субъекту Российской Федерации⁶⁷. Доля групп варьируется по субъектам Российской Федерации.

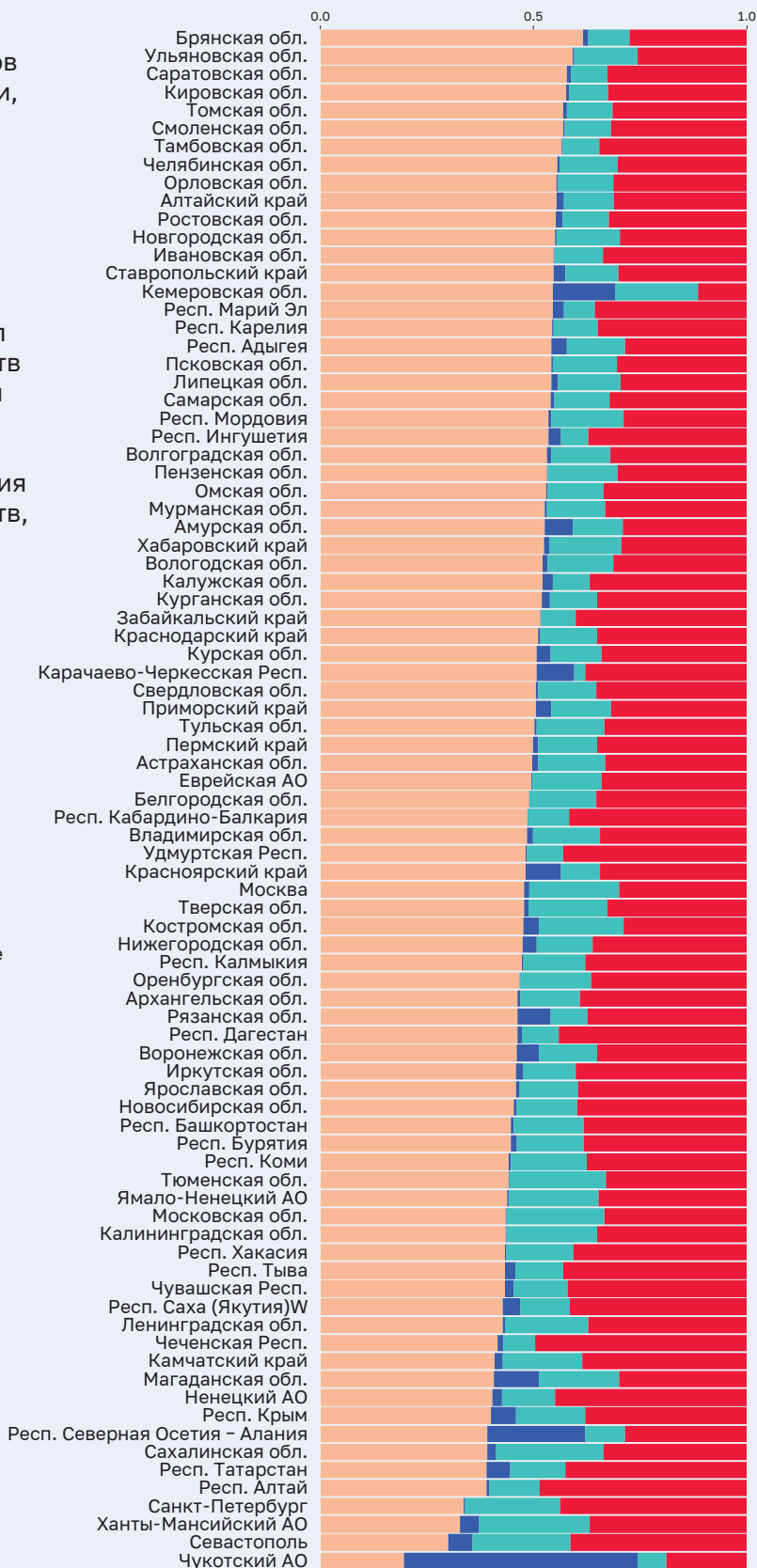
66. Средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования в анализе не учитывались.

67. В отдельных субъектах Российской Федерации финансирование РО, связанных с созданием социальной инфраструктуры и условий, необходимых для снижения уровня бедности и устойчивого роста доходов, занимает значительную долю. В Чукотском АО это связано со значительным объемом финансирования полномочий в сфере инвестиционной деятельности (13,3 млрд рублей в 2019 году), которые отражаются по нескольким подразделам бюджетной классификации. Этой же причиной объясняется существенная доля расходов по данной группе в Красноярском крае, Рязанской области, Магаданской области и Республике Северная Осетия – Алания. В Кемеровской области основной объем средств по данной группе приходится на обеспечение деятельности социального обслуживания (4,9 млрд рублей) и осуществление переданных федеральных полномочий в области социальной защиты (4,4 млрд рублей). В Карачаево-Черкесской Республике основной объем расходов по данной группе приходится на создание условий для развития туризма (828,5 млн рублей). В Амурской области основной объем расходов по данной группе приходится на реализацию мероприятий плана социального развития центров экономического роста области (2,2 млрд рублей).

Доля финансирования групп РО

Состав расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, по объемам финансирования групп расходных обязательств (доля финансирования группы расходных обязательств в общем объеме финансирования расходных обязательств, связанных с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности)

- РО по социальному обеспечению и социальной поддержке граждан, поддержке занятости и МСП
- РО, связанные с созданием соц. инфраструктуры и условий, необходимых для снижения бедности и повышения доходов населения
- РО по организации оказания населению субъектов Российской Федерации медицинской помощи и охране здоровья
- РО по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение образования



Согласно отчетной форме «Реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации», стоимость исполнения расходных обязательств, связанных с мерами государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, превышала объем предусмотренных бюджетных ассигнований на их реализацию более чем на 200 млрд рублей (более 3%), из них более 195 млрд рублей приходилось на расходные обязательства, финансируемые из средств региональных бюджетов, что может свидетельствовать о дефиците их финансового обеспечения. При этом наибольшее отклонение наблюдалось в части объемов финансирования РО по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (более 137 млрд рублей) и РО, возникших в результате принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов (более 75 млрд рублей).

Анализ опыта пилотных регионов

В период с 1 декабря 2018 года по 30 ноября 2019 года 21 субъект Российской Федерации⁶⁸ в соответствии с приказом Минтруда России⁶⁹ участвовал в реализации региональных пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Указанными субъектами Российской Федерации при проведении оценки уровня и структуры бедности на региональном уровне был использован широкий спектр показателей, характеризующих уровень как абсолютной (монетарной), так и относительной бедности в регионе. Пилотные субъекты Российской Федерации к основным факторам риска бедности отнесли высокую иждивенческую нагрузку, низкий уровень доходов населения, состояние рынка труда, отмечали дифференциацию по безработице между агломерациями и сельскими территориями и, как следствие, концентрацию в сельской местности маломобильных и социально уязвимых групп населения.

Пилотирование социального контракта может рассматриваться как пример работы с пилотным проектом. Одной из целей пилотного проекта являлась подготовка предложений по расширению практики оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта и повышению ее результативности. Мониторинг индикаторов, предусмотренных для оценки результативности социального контракта⁷⁰, не позволяет сделать корректные выводы об эффектах его реализации.

68. Республика Алтай, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Алтайский край, Пермский край, Приморский край, Вологодская область, Ивановская область, Курганская область, Липецкая область, Нижегородская область, Новгородская область, Саратовская область, Томская область.

69. Приказ Минтруда России от 29 ноября 2018 г. № 748 «О реализации в субъектах Российской Федерации пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза».

70. В государственной программе «Социальная поддержка граждан».

На данный момент стадия пилотирования новых инициатив и проектов нормативно не закреплена в системе стратегического планирования Российской Федерации. Отсутствуют общие требования к проведению оценки результатов пилотных проектов. Не определены принципы и стандарты проведения такой оценки, порядок учета результатов пилотных проектов для совершенствования инструментов и мер государственной политики. Не ведется сбор данных, в том числе в формате, подходящем для оценки итоговых эффектов пилотирования.

Методические рекомендации по разработке региональных программ снижения доли населения с доходами ниже прожиточного минимума⁷¹ предусматривают оценку влияния мероприятий, реализуемых в рамках национальных проектов в сфере демографии, производительности труда и поддержки занятости, малого и среднего предпринимательства и поддержки предпринимательской инициативы, образования и здравоохранения, на снижение уровня бедности. При этом в Методических рекомендациях не определены порядок, методы и стандарты такой оценки, что может негативно отразиться на ее качестве.

7.2.3. Анализ инструментов федеральной антикризисной политики в контексте достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности

Кризис, вызванный пандемией коронавируса, окажет прямое негативное влияние на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности. Согласно имеющимся прогнозам⁷², падение реальных располагаемых доходов населения по итогам 2020 года в базовых сценариях может составить от 3,5 до 12 %. В 2021–2022 годах ожидается рост от 2,4 до 6 % (прогнозное значение зависит от того, какой сценарий реализуется в 2020 году, при существенном снижении в 2020 году высокие темпы роста в 2021 году могут быть достигнуты за счет восстановительного роста). Уровень безработицы в 2020 году может составить от 5,5 до 7 %, а в 2021–2022 годах будет постепенно сокращаться, приближаясь к докризисным значениям.

В контексте достижения рассматриваемых НЦ можно выделить две основные задачи, которые должны решаться с помощью антикризисных мер государственной политики.

- 1) Смягчение воздействия отрицательных шоков непосредственно в период острой фазы кризиса. Меры государственной политики, компенсирующие снижение доходов населения, должны поддерживать наиболее уязвимые группы, относящиеся к бедным или имеющие высокий риск попадания в категорию бедности. В рамках решения данной задачи очень важны скорость реакции, адекватность объема поддержки размерам потерь и степень охвата наиболее пострадавших групп.

71. Утверждены приказом Минтруда России от 11 июня 2020 г. № 326 (далее – Методические рекомендации).

72. Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозируемые изменения цен (тарифов) на товары, услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе, на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.06.2020 № Д03и-17213 «О сценарных условиях функционирования экономики и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период»; Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020, № 10 (112), с. 77–98.

- 2) Создание условий для максимально быстрого возвращения экономики на долгосрочную траекторию достижения НЦ. Для решения этой задачи необходимо, с одной стороны, нивелировать риски, которые могут реализоваться в краткосрочном периоде и при этом негативно повлиять на долгосрочную траекторию (например, закрытие большого количества предприятий в период острой фазы кризиса), с другой – создавать инструменты, которые позволят вернуться на долгосрочную траекторию роста реальных доходов населения и снижения уровня бедности.

Анализ существующих антикризисных мер государственной политики проводится исходя из того, в какой степени они решают две упомянутые задачи.

Совокупность предпринятых к 30 июня 2020 года действий Правительства Российской Федерации по снижению негативных последствий пандемии коронавируса можно сгруппировать в 40 мер антикризисной политики. Все они объединяются в четыре группы мер, отличающихся базовым механизмом.

- 1) Поддержка граждан, столкнувшихся со снижением доходов (меры, которые предполагают непосредственные прямые выплаты населению с целью компенсации снижения их доходов).
- 2) Поддержка предприятий (включая системообразующие) с целью сохранения занятости (широкий спектр мер, которые через поддержку предприятий, в том числе малого и среднего бизнеса, а также отдельных пострадавших отраслей ведут к сохранению рабочих мест).
- 3) Выплаты медицинским и социальным работникам (меры, влияющие на доходы этих групп в краткосрочном периоде, но их основная цель – вознаграждение за тяжелые условия работы).
- 4) Прочие меры, к числу которых относятся приостановка проведения проверок контрольными органами, мораторий на банкротство, поддержка поставщиков по государственным контрактам, перевод предоставления части услуг в дистанционный формат, льготная ипотека, поддержка региональных бюджетов и ряд других мер.

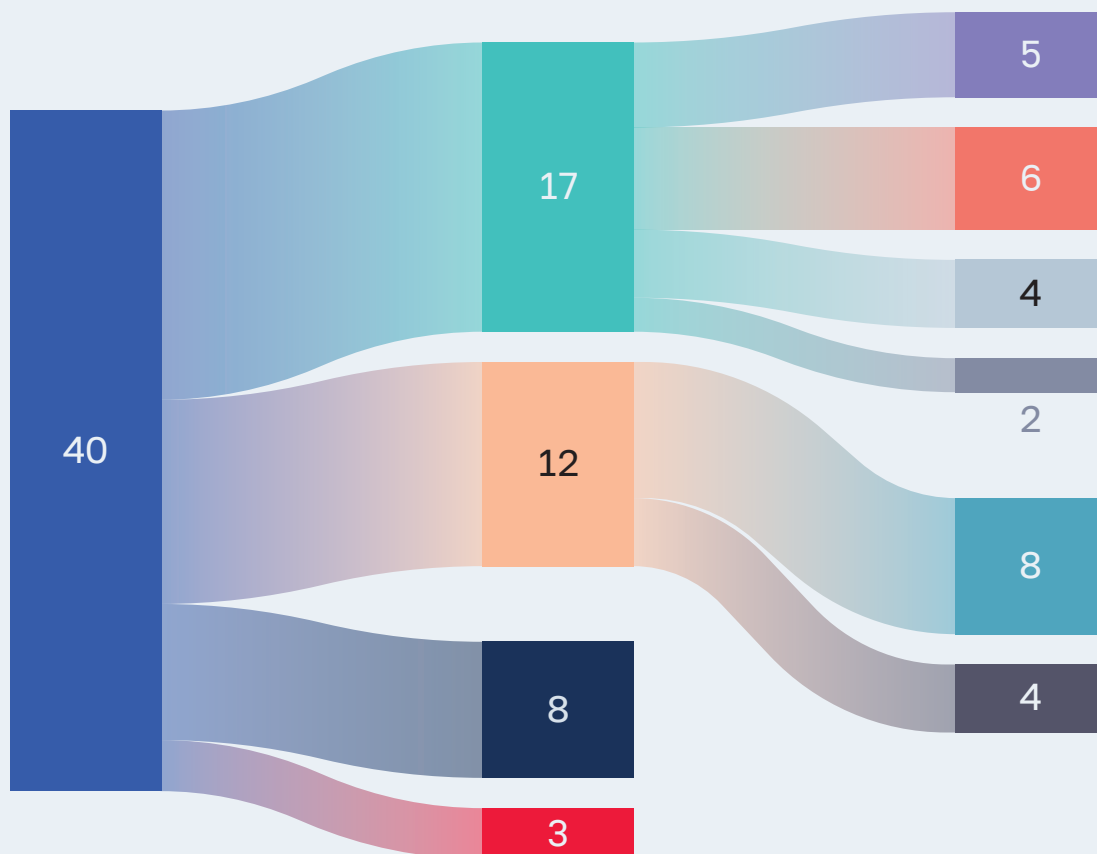
Согласно реконструированной логике механизмов перечисленных мер, прямое влияние на рассматриваемые НЦ оказывают группы 1 и 2, в которые входят 29 из 40 выделенных антикризисных мер (рис. 14).

В первую группу входят меры прямых выплат с наиболее явным механизмом влияния на достижение рассматриваемых НЦ (8) и другие меры, механизм влияния которых опосредован (4).

Во вторую группу входят меры прямой поддержки (5) и меры с опосредованным механизмом воздействия на рассматриваемые НЦ: фискальное стимулирование (4), льготное кредитование (6) и отсрочка по выплатам (2).

Реконструированные механизмы влияния прочих антикризисных мер (11) предполагают более сложные цепочки и не связаны с достижением национальных целей напрямую.

Краткие результаты группировки антикризисных мер



- Основные антикризисные меры в контексте достижения НЦ
- Поддержка предприятий с целью сохранения занятости
- Прямая поддержка
- Поддержка граждан, столкнувшихся со снижением доходов
- Прочие меры
- Льготное кредитование
- Выплаты мед. и соц. работникам
- Фискальное стимулирование (кроме прямой поддержки)
- Отсрочки
- Прямые выплаты
- Другое

Меры по поддержке граждан, столкнувшихся со снижением доходов: оценка масштабности и оперативности

К антикризисным мерам, направленным на поддержку граждан, столкнувшихся со снижением доходов, относятся дополнительные выплаты семьям с детьми, повышение размера пособий по безработице и временной нетрудоспособности, поддержка самозанятых граждан, кредитные каникулы для граждан, у которых существенно снизились доходы, смягчение требований для получения социальной поддержки и реализация мер активной поддержки занятости⁷³ (см. приложение 12).

Совокупную стоимость перечисленных мер поддержки граждан, исходя из объемов расходов, которые определены распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также содержатся в финансово-экономических обоснованиях к законопроектам, можно оценить в 562 млрд рублей. Данные средства направляются гражданам в форме прямых выплат. Общий объем социальных выплат в структуре денежных доходов населения в I квартале 2020 года составил 2 641,13 млрд рублей⁷⁴. Таким образом, даже если предположить, что весь объем антикризисной поддержки граждан пришелся на I квартал 2020 года, он составил бы 21,2 % от объема социальных выплат, полученных населением в I квартале 2020 года, или 4 % от объема денежных доходов населения за указанный период⁷⁵.

В период действия основных ограничительных мер в апреле 2020 года объем денежных средств в рамках рассматриваемых мер (именно дополнительных антикризисных мер, а не всего объема мер социальной поддержки, действовавших и до кризиса), полученных гражданами, был незначителен. Основные выплаты приходятся на май–июль 2020 года.

Меры по поддержке предприятий (включая системообразующие) с целью сохранения занятости: оценка масштабности и оперативности

Меры поддержки предприятий можно разделить на несколько типов в соответствии с тем, какие затраты несет государство на их реализацию (приложение 12):

- 1) Прямые меры поддержки, которые заключаются в передаче финансовых ресурсов организациям. К ним можно отнести ряд мер по поддержке отдельных отраслей (100,9 млрд рублей), списание кредитов и процентов по кредитам на поддержку занятости, субсидирование кредитным организациям недополученных доходов в связи с применением сниженных процентных ставок и смягчения условий кредитования (74,7 млрд рублей), субсидии в размере МРОТ для МСП из пострадавших отраслей (106,4 млрд рублей). Таким образом, стоимость прямых мер поддержки можно оценить в 282 млрд рублей. При этом сами кредиты по сниженным ставкам не относятся к прямым мерам поддержки.

73. В перечень рассматриваемых антикризисных мер не включены выплаты на детей в возрасте от 3 до 7 лет, поскольку данная мера действует постоянно, она рассматривается при анализе базовых мер достижения национальных целей. Также в данном блоке не рассматриваются выплаты медицинским и социальным работникам, поскольку они по своей сути являются вознаграждением за тяжелые условия работы, а не мерами социальной поддержки.

74. Объем и структура денежных доходов населения Российской Федерации по источникам поступления / Росстат.

75. Расчет без учета инфляции за квартал.

- 2) Меры фискального стимулирования, не связанные с прямой передачей финансовых ресурсов организациям. Такие меры могут повлечь увеличение бюджетного дефицита из-за выпадающих доходов бюджета⁷⁶. К ним в том числе относятся снижение размера страховых взносов для МСП с 30 до 15 %, освобождение от уплаты за аренду государственного имущества, списание за II квартал налогов за исключением НДС, снижение фискальной нагрузки на индивидуальных предпринимателей в размере МРОТ. Освобождение от налогообложения субсидий, полученных из федерального бюджета, ведет к выпадающим доходам, однако фактически они учитываются в стоимости субсидий (если бы налог был уплачен, можно было бы считать, что чистый размер субсидии меньше на величину уплаченной с нее налогов).
- 3) Меры, связанные с отсрочкой уплаты налогов, кредитных, арендных и страховых платежей, перераспределением расходов бюджета. Такие меры не увеличивают бюджетный дефицит (если все отложенные обязательства будут исполнены) и не являются фискальным стимулом, однако позволяют поддержать пострадавшие предприятия непосредственно в период кризиса. К ним можно отнести приостановку мер взыскания налогов, перенос сроков уплаты всех налогов (кроме НДФЛ и НДС), кредитные каникулы и отсрочку платежей за аренду.
- 4) Кредитование на льготных условиях (не включая субсидирование недополученных доходов). Объем гарантий по кредитам с льготными условиями может составить 1 673 млрд рублей⁷⁷.

Ключевыми мерами поддержки предприятий (включая системообразующие) с целью сохранения занятости можно считать прямые меры поддержки, программы льготного кредитования и фискальное стимулирование, в рамках которого следует отметить две значимые меры: снижение страховых взносов для МСП с 30 до 15 % и субсидии МСП в размере МРОТ.

Еще один аспект оценки мер поддержки предприятий с целью сохранения занятости – степень охвата мерами поддержки всех пострадавших компаний и индивидуальных предпринимателей. Предоставление мер поддержки на основании принадлежности к перечню пострадавших отраслей⁷⁸ по коду основного вида деятельности по ЕГРЮЛ/ЕГРИП приводит к тому, что часть предприятий, фактически ведущих деятельность в пострадавших отраслях, не может получить

76. Объем выпадающих доходов возможно будет оценить после окончания налогового периода 2020 года.

77. На возмещение недополученных доходов кредитных организаций по кредитам распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 845-р выделено 2,6 млрд рублей (суммарный объем предоставления кредитов не менее 130 млрд рублей), распоряжениями Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 1129-р и № 1134-р на эти цели дополнительно было выделено 27,5 млрд рублей (суммарный объем кредитов не менее 575 млрд рублей). Согласно информации Банка России, совокупный лимит кредитования по поддержке субъектов МСП установлен в размере 500 млрд рублей. – https://www.cbr.ru/press/pr/?file=27032020_145619dkp2020-03-27T14_55_46.htm.

Для программы льготного кредитования ФОТ 2.0 в июне 2020 года Правительство РФ расширило лимит с 352 млрд до 468 млрд рублей. https://www.economy.gov.ru/material/news/ekonomika_bez_virusa/lgotnye_kredity_pod_2_biznesu_pozvolili_podderzhat_uzhe_bolee_3 mln_rabochih_mest.html.

78. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

поддержку по формальным критериям. Это происходит по нескольким причинам: несоответствие кода ОКВЭД фактическому виду деятельности; наличие нескольких разных кодов ОКВЭД, которые могут быть использованы в качестве основного для одной и той же деятельности.

Объем финансирования мер прямой поддержки предприятий составляет примерно 282 млрд рублей. Не менее значимы для предприятий реализуемые меры фискального стимулирования (освобождение от налоговых, страховых, арендных платежей), а также программы льготного кредитования. Остальные меры, рассматриваемые в рамках анализа, не связаны со значительными объемами финансирования из бюджета (увеличением бюджетного дефицита) и предполагают поддержку в острую фазу кризиса за счет увеличения нагрузки в последующие периоды. Кроме того, ряд предпринимаемых мер может быть лишь ограниченно распространен на предприятия из-за проблем с кодами ОКВЭД.

7.3. Реконструировать логику достижения национальных целей и оценить влияние реализации мер федеральной политики на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности

7.3.1. Оценка достаточности экономического роста для достижения национальной цели по снижению уровня бедности

В данном разделе проводилось исследование связи экономического роста и уровня бедности. Целью исследования было получение ответов на следующие вопросы:

- достаточен ли соответствующий прогнозам экономический рост для достижения национальной цели по снижению бедности;
- необходимы ли дополнительные меры государственной политики, направленные непосредственно на рост доходов и снижение бедности.

Для проведения подобной оценки были выбраны эконометрические модели, применимые к ситуациям как экономического роста, так и экономического спада (обоснование выбора моделей и подробные расчеты см. в приложении 13).

Экономический рост в России в общем случае сопровождается как ростом реальных доходов населения, так и снижением уровня бедности. Более детальные оценки показывают, что 1% экономического роста в среднем сопровождается ростом реальных доходов населения на 1,6–1,7%, а также снижением уровня бедности на величину от 0,2 до 0,35 процентного пункта. Показатели экономического роста, необходимые для достижения национальной цели по снижению уровня бедности, для различных оценок величины влияния экономического роста на снижение уровня бедности приведены в таблице 7.

Таблица 7. Необходимый рост ВВП/ВРП при различных уровнях влияния экономического роста на уровень бедности (источник: расчеты Счетной палаты Российской Федерации)

Снижение уровня бедности при росте ВВП/ВРП на 1%, п. п.	Необходимый рост ВВП/ВРП за 5 лет (2020–2024 годы), %	Необходимый среднегодовой рост ВВП/ВРП, %
0,20	33,0	4,2
0,25	26,4	3,4
0,30	22,0	2,9
0,35	18,9	2,5

Полученные оценки величины влияния экономического роста на уровень бедности были сопоставлены со сценариями роста ВВП от Минэкономразвития России⁷⁹ (базовым и консервативным), а также от Всемирного банка⁸⁰ и МВФ⁸¹.

Сценарии Минэкономразвития России разработаны только до 2023 года. Если предположить, что в 2024 году экономический рост будет таким же, как в 2023 году, то ни в одном из двух рассматриваемых сценариев Минэкономразвития России одного только экономического роста не будет достаточно для достижения целевых показателей снижения уровня бедности даже при самом оптимистичном варианте влияния экономического роста на бедность (см. таблицу 8). Скачок уровня бедности в текущем году и постепенное его снижение в последующие годы приведет к тому, что не покрываемая экономическим ростом потребность в снижении уровня бедности для достижения целевых значений составит, по разным сценариям, от 3,15 до 4,73 п. п.⁸² Это означает, что при прогнозируемых темпах экономического роста необходима реализация дополнительных мер государственной политики, обладающих прямым влиянием на получение итоговых эффектов по снижению уровня бедности и росту доходов.

79. Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозируемые изменения цен (тарифов) на товары, услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе, на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.06.2020 № Д03и-17213 «О сценарных условиях функционирования экономики и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период».

80. Перспективы мировой экономики / Всемирный банк. – <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/global-economic-prospects>.

81. World Economic Outlook Update, June 2020 / IMF. – <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOupdateJune2020>.

82. Следует отметить, что данные оценки сделаны на основании прогнозов, учитывающих влияние пандемии коронавируса. Оценки, сделанные на основании предыдущих прогнозов, опубликованных до начала пандемии, также показывают, что целевой показатель уровня бедности к концу 2024 года не будет достигнут, а непокрытая потребность в снижении уровня бедности составит в разных сценариях от 0,59 до 3,74 п. п.

Таблица 8. Прогнозы уровня бедности на период до 2024 года при различных сценариях (источник: расчеты Счетной палаты Российской Федерации)

Сценарий	Уровень влияния 1% роста ВВП на бедность, п. п.	Прогнозы уровня бедности, %					
		2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Минэкономразвития России, базовый сценарий	0,15	12,30	13,05	12,57	12,14	11,67	11,21
Минэкономразвития России, консервативный сценарий		12,30	13,43	12,72	12,27	11,79	11,33
Всемирный банк		12,30	13,14	12,76	-	-	-
Международный валютный фонд		12,30	13,22	12,57	-	-	-
Минэкономразвития России, базовый сценарий	0,2	12,30	13,30	12,66	12,08	11,46	10,84
Минэкономразвития России, консервативный сценарий		12,30	13,80	12,86	12,26	11,62	11,00
Всемирный банк		12,30	13,50	12,96	-	-	-
Международный валютный фонд		12,30	13,62	12,68	-	-	-
Минэкономразвития России, базовый сценарий	0,25	12,30	13,55	12,75	12,03	11,25	10,48
Минэкономразвития, консервативный сценарий		12,30	14,18	13,00	12,25	11,45	10,68
Всемирный банк		12,30	13,80	13,13	-	-	-
Международный валютный фонд		12,30	13,95	12,78	-	-	-
Минэкономразвития России, базовый сценарий	0,3	12,30	13,80	12,84	11,97	11,04	10,11
Минэкономразвития России, консервативный сценарий		12,30	14,55	13,14	12,24	11,28	10,35
Всемирный банк		12,30	14,10	13,29	-	-	-
Международный валютный фонд		12,30	14,28	12,87	-	-	-
Минэкономразвития России, базовый сценарий	0,35	12,30	14,05	12,93	11,92	10,83	9,75
Минэкономразвития России, консервативный сценарий		12,30	14,93	13,28	12,23	11,11	10,03
Всемирный банк		12,30	14,40	13,46	-	-	-
Международный валютный фонд		12,30	14,61	12,97	-	-	-

7.3.2. Детализация механизмов влияния и формирование дизайнов оценки влияния реализации мер на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности

В каждой мере государственной политики должен быть заложен логический механизм, который объясняет, как последовательность событий, вызванных реализацией этой меры (действия государственных органов), повлияет на достижение итогового эффекта. Этап описания механизма меры предваряет этап ее оценки.

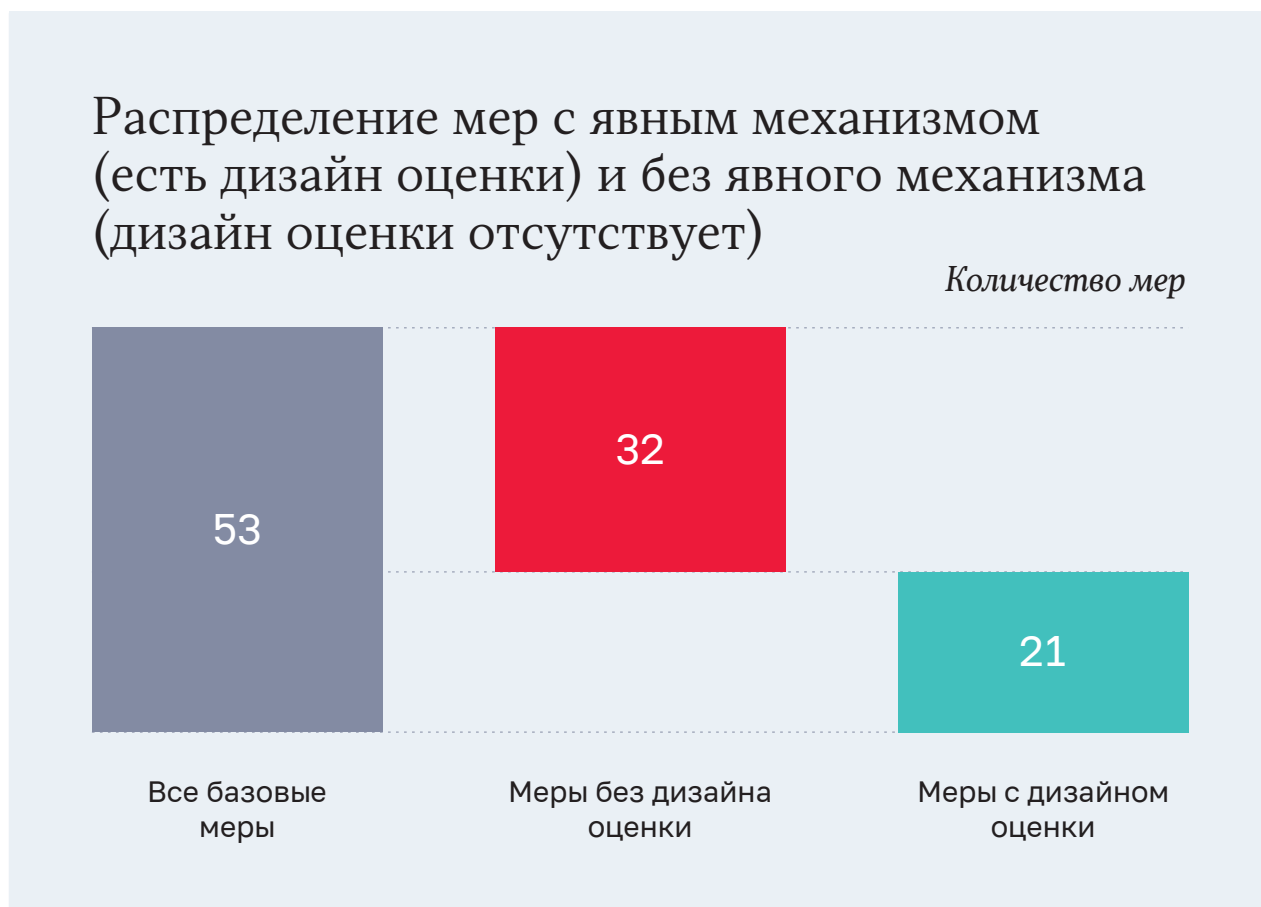
При группировке мер в рамках цели 2 были выявлены базовые механизмы групп мер, описывающие общую логику влияния данных групп на достижение национальных целей.

В целях дальнейшего анализа и проведения количественного измерения вклада мер в достижение итоговых эффектов каждая отдельная мера сопоставлялась с подходящим дизайном оценки, представляющим собой набор шагов, последовательную цепочку изменений. Определение дизайна оценки происходило с учетом результатов научных исследований, разработанные дизайны оценки были валидированы экспертами в ходе интервью, проведенных со специалистами в области бедности и доходов.

Часть мер имеет сложный механизм воздействия и требует индивидуального дизайна, для остальных мер были разработаны схожие дизайны оценки (подробнее о разработке дизайнов мер см. приложение 14).

Как упоминалось ранее, 53 базовые меры разбиты на группы мер с явным механизмом воздействия (21) и отсутствием такового (32) (см. рис. 15).

Рисунок 15



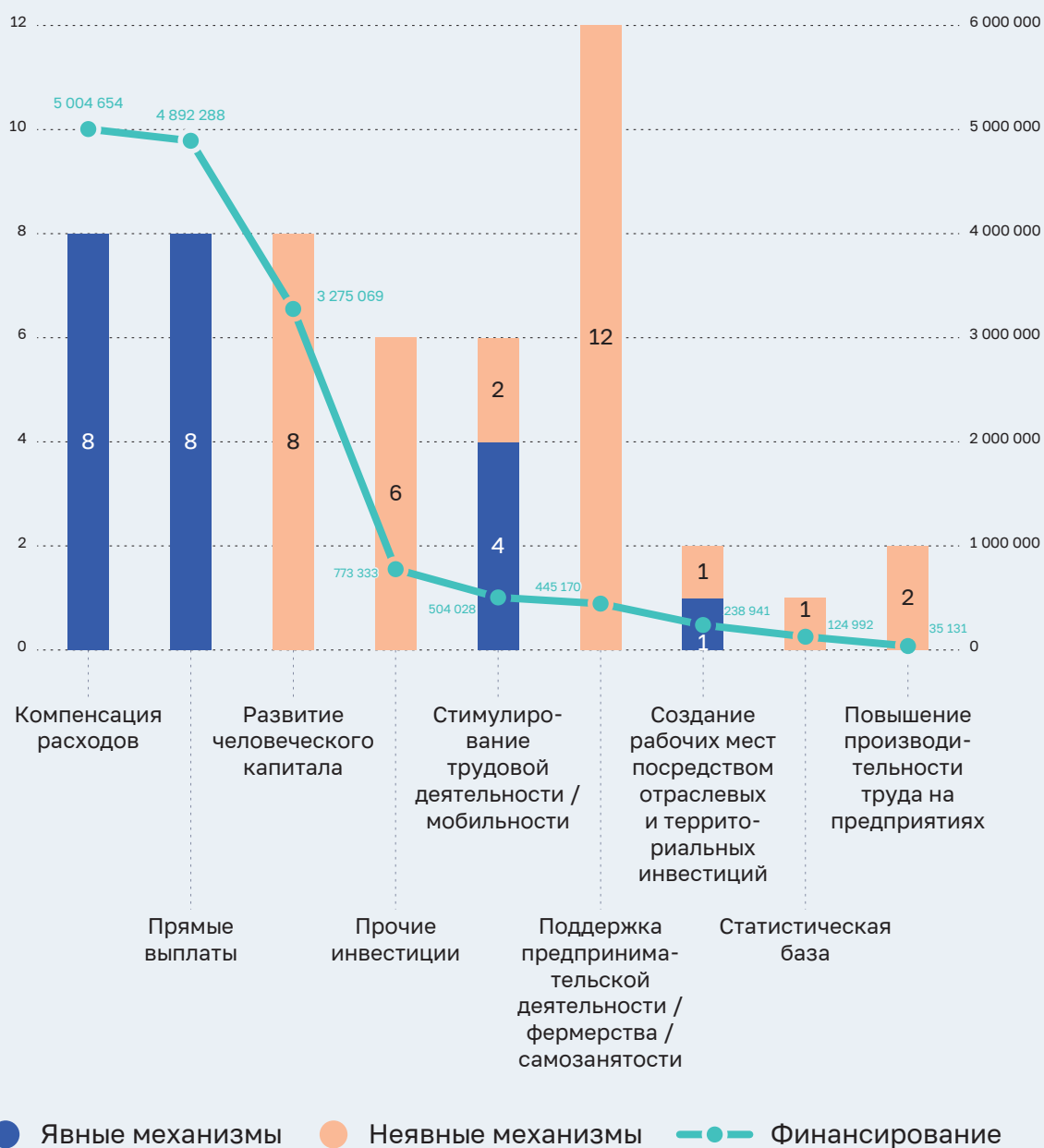
Меры, не имеющие явного механизма воздействия, содержат 508 мероприятий (51,2 % от всех мероприятий, связанных с НЦ, и 26 % от общего числа мероприятий) с объемом финансирования 4 940 445 млн рублей, или 28,8 % от общего объема финансирования всех мероприятий, связанных с НЦ (рис. 16). Дальнейшая оценка вклада данных мер в достижение итоговых эффектов НЦ не проводилась.

Рисунок 16

Меры с явными механизмами и без явных механизмов в разрезе групп

Количество мер

млн руб.



Для мер с явными механизмами был приведен более детализированный дизайн оценки (см. приложение 14), в котором:

- подробно описан трансформационный механизм мер и приведены разработанные карты изменений – последовательные цепочки ожидаемых результатов работы трансформационного механизма, связывающие этап активизации механизма (непосредственное государственное воздействие: выделение средств, принятие НПА, набор кадров и т. д.) с этапом получения итогового эффекта, ощутимого для целевой аудитории;
- на основе карт изменений определены основные факторы, влияющие на достижение желаемых эффектов меры, выявлены риски и допущения реализации меры – составлены карты рисков, наступление которых может привести к недостижению ожидаемых результатов от воздействия меры. В соответствии с картами рисков выявлены стейкхолдеры, которые могут воздействовать на риск и/или в отношении которых риск может реализоваться;
- в соответствии с разработанной методологией⁸³ проведена оценка доказательной базы в отношении действия трансформационного механизма меры – составлена карта доказательных пробелов⁸⁴, которые необходимо устранить для того, чтобы сделать вывод о количественном значении вклада меры в достижение НЦ;
- проанализированы данные, необходимые для оценки вклада меры в достижение НЦ, и составлены рекомендации по организации системы сбора данных;
- для части мер, по которым возможна оценка и имеются релевантные данные, проведена оценка вклада мер в достижение НЦ;
- представлена информация о международных практиках реализации аналогичных или схожих мер.

Только в отношении шести мер (11,3 % от всех мер), для которых существует дизайн оценки и имеются данные, может быть проведена оценка их вклада в достижение рассматриваемых НЦ. Данные меры содержат 26 мероприятий (2,6 % от всех мероприятий, связанных с НЦ) с объемом финансирования 4 874 778,4 млн рублей (28,4 % от общего объема финансирования всех мероприятий, связанных с НЦ).

Еще 15 мер (28 % от всех мер) из числа мер, имеющих дизайн оценки, не могут быть оценены в связи с отсутствием необходимых данных. Эти меры включают 93 мероприятия (9,4 % от всех мероприятий, связанных с достижением НЦ) с объемом финансирования 5 478 381,1 млн рублей (32 % от общего объема финансирования всех мероприятий, связанных с НЦ) (см. рис. 17).

Меры из наибольшей по объему финансирования группы «Компенсация расходов» (5 004 635,5 млрд рублей за 2019–2024 годы, или 32,7 % от объема финансирования всех базовых мер) потенциально могут быть оценены, однако отсутствуют данные, релевантные дизайнам оценки этих мер.

83. См. приложение 15.

84. См. приложение 16.

Финансирование мер (2019–2024 гг.), по которым возможна оценка, в разрезе групп мер

млн руб.



7.3.3. Оценка вклада реализации мер государственной политики в достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению бедности

Для 21 меры (40 % всех выявленных базовых мер) был разработан дизайн оценки. Однако только для шести из них возможна количественная оценка вклада. Еще 15 мер могут быть потенциально оценены в случае организации процесса сбора необходимых данных.

Влияние на достижение целевых эффектов по росту доходов на основе применения метода микросимуляционного анализа на данных ВДН-2019 было оценено для следующих мер:

- ежемесячные денежные выплаты (далее – ЕДВ) отдельным категориям населения;
- повышение заработных плат работникам бюджетного сектора;
- надбавка классным руководителям в размере 5 тыс. рублей.

Влияние на достижение целевых эффектов по росту доходов и снижению бедности было оценено для следующих мер:

- денежные выплаты семьям с детьми:
 - ежемесячная выплата малоимущим семьям (менее 2 ПМ на одного члена) в связи с рождением (усыновлением) первого, второго ребенка до 3 лет;
 - ежемесячные выплаты на третьего и последующих детей;
 - ежемесячные выплаты малоимущим семьям (менее 1 ПМ на одного члена) на детей в возрасте от 3 до 7 лет;
- повышение пособий по безработице до МРОТ;
- социальные надбавки к пенсиям.

Метод микросимуляционного анализа состоит в моделировании изменения доходов отдельных экономических агентов – участников наблюдения, происходящего в результате тех или иных институциональных изменений. При проведении микросимуляционного анализа были сделаны следующие предположения.

- 1) Статистический профиль агентов в выборке включал набор персональных данных 2018 года, который не предполагал их актуализации к моменту проведения оценки, а также актуализации иных значений профилей агентов с учетом демографических и экономических прогнозов до 2024 года.
- 2) Предполагаемая погрешность в расчетах, а также невозможность оценки влияния мер на большее количество групп определялась неполнотой первичных статистических данных.
- 3) Ограниченность числа мер оценки для определенных групп была обусловлена малым количеством наблюдений для бенефициаров меры в общей выборке.
- 4) При оценке мер было сформировано предельное изменение профилей агентов при допущении, что 100 % из их числа откликнутся на участие в предполагаемой мере, а также получают максимальный размер выплат в связи с отсутствием достаточного количества данных в профиле агентов для дифференциации мер.

В результате анализа влияния мер государственной политики на достижение национальных целей по росту доходов и снижению бедности были получены следующие выводы.

- При отсутствии выплаты ЕДВ среднедушевые доходы россиян в 2019 году были бы ниже фактически сложившегося уровня на 0,68 %, а реальные располагаемые доходы – на 0,89 п. п.
- Увеличение заработных плат работников бюджетного сектора до целевых значений будет способствовать росту среднедушевых доходов населения на 0,04 % относительно уровня доходов 2019 года, а реальных располагаемых доходов – на 0,047 п. п.

- Надбавка классным руководителям в размере 5 тыс. рублей будет способствовать росту среднедушевых доходов населения на 0,06 % относительно уровня доходов 2019 года, а реальных располагаемых доходов – на 0,09 п. п.
- Дополнительные денежные выплаты малоимущим семьям с детьми до 3 лет и от 3 до 7 лет способствуют росту среднедушевых доходов на 0,424 %, реальных располагаемых доходов на 0,82 п. п. и снижению бедности на 1,99 п. п. Без пособия на третьего и последующего ребенка до 3 лет уровень бедности увеличился бы на 0,433 п. п., среднедушевые доходы домохозяйств снизились бы на 0,098 %, а реальные располагаемые доходы населения – на 0,25 п. п.
- Повышение размера пособий по безработице должно снизить уровень бедности на 0,35 п. п. и способствовать росту доходов на 0,06 %, росту реальных располагаемых доходов – на 0,08 п. п.
- Если бы социальные надбавки к пенсиям не выплачивались, уровень бедности в 2018 году был бы выше фактически сложившегося на величину от 0,02–0,03 п. п. до 2–3 п. п., в то время как среднедушевые доходы снизились бы на 0,09 %, реальные располагаемые доходы – на 0,12 п. п.

Подробные расчеты проведенных оценок вклада представлены в приложении 14.

К проблемам, связанным с недостатком данных для оценки влияния мер (подробная информация в приложении 14), относятся:

- отсутствие данных о численности целевой аудитории, количестве людей, обратившихся за получением данного вида государственной поддержки, а также об уровне доходов домохозяйства, в котором проживает представитель целевой аудитории данной меры;
- недостаточная детализация собранных административных данных;
- отсутствие необходимых переменных в выборочных обследованиях индивидов и домашних хозяйств;
- отсутствие панельной составляющей выборочных обследований;
- недостаточное количество наблюдений.

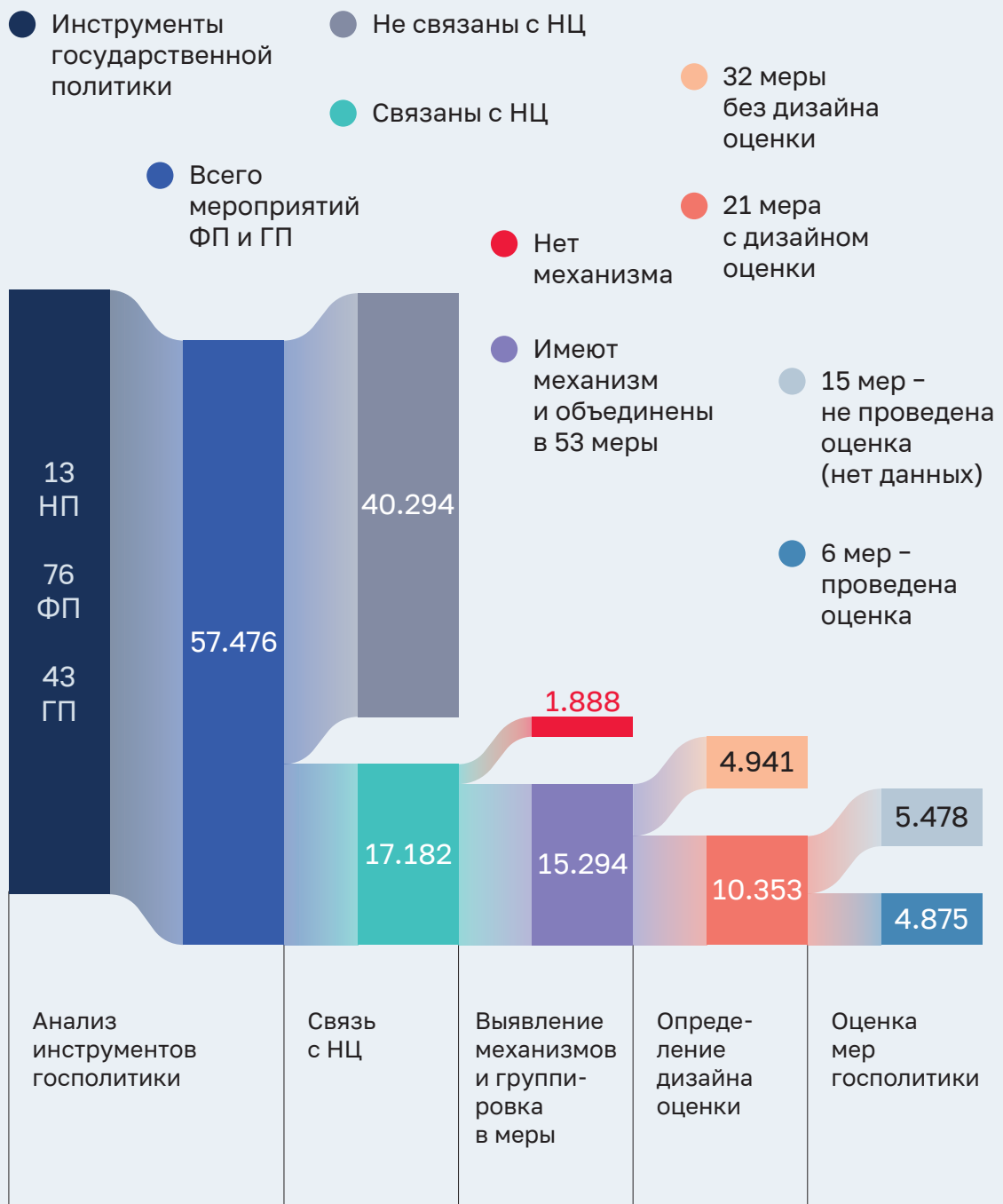
Таким образом, в результате применения теории изменений к 53 выявленным мерам только у 21 меры удалось обнаружить явный механизм влияния на достижение целевых эффектов НЦ (119 мероприятий, которые предусматривают финансирование в размере 10,353 трлн рублей). Еще 32 меры не обладают явным механизмом, их эффективность и влияние на достижение целевых эффектов НЦ не подлежат оценке (508 мероприятий, предусматривающих финансирование на 4,941 трлн рублей). Из 21 меры с явным механизмом влияния для 15 мер также невозможно провести оценку вклада ввиду отсутствия необходимых данных. Только для 6 мер государственной политики возможно провести количественную оценку вклада в достижение целевых эффектов НЦ (26 мероприятий, 4,875 трлн рублей). Оцененные меры в сумме недостаточны для достижения указанных НЦ.

Реконструкция логики и оценка влияния федеральной государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности (уровень мероприятий и мер)



Реконструкция логики и оценка влияния федеральной государственной политики в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности (уровень финансирования)

трлн рублей



Анализ документов стратегического планирования и мероприятий, направленных на достижение целевых эффектов указанных НЦ, выявил следующее.

- Мероприятия, запланированные в ФП и ГП, не включают в себя анализ и работу со значимыми допущениями, реализация которых должна обеспечить необходимое воздействие на целевые аудитории, а также не покрывают возможные существенные риски реализации мер государственной политики.
- При разработке документов стратегического планирования не уделяется необходимого внимания определению целевых аудиторий, на которые направлены меры государственной политики. Для 114 из 190 мероприятий (основных мероприятий ГП и результатов ФП), которые в соответствии с ОНДП и Единым планом связаны с НЦ и предполагают наличие целевых аудиторий, численность целевых аудиторий при планировании бюджетных ассигнований не учитывалась.
- В отношении большинства выявленных в ходе анализа мер отсутствует необходимая доказательная база для оценки результативности их реализации. Данные, собираемые в процессе реализации мер государственной политики, зачастую не позволяют оценить влияние, которое оказывает мера на достижение целевых эффектов, отделить влияние меры от влияния прочих факторов. Потребности оценки эффектов воздействия не учитываются при разработке статистического обеспечения мер государственной политики.

8. Выводы

8.1. Достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности на федеральном уровне осуществляется в рамках 992 мероприятий национальных проектов, федеральных проектов и государственных программ, включенных в перечень инструментов достижения рассматриваемых национальных целей согласно ОНДП и Единому плану. Из них 627 мероприятий могут быть сгруппированы в 53 меры государственной политики, представляющие собой аналитическую группировку мероприятий и имеющие общие механизмы достижения итоговых эффектов, поддающиеся измерению или логическому описанию. Общий объем финансирования данных мер составляет 15,294 трлн рублей в 2019–2024 годах (89 % финансирования мероприятий, связанных с национальными целями по росту реальных доходов и снижению уровня бедности согласно ОНДП и Единому плану, или 26,6 % финансирования мероприятий всех федеральных проектов и государственных программ).

8.2. Государственная политика Правительства Российской Федерации в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности, проводимая через инструменты национальных проектов, федеральных проектов и государственных программ, даже без учета последствий пандемии коронавируса не обеспечивает в полной мере достижение поставленных Президентом Российской Федерации в Указе № 204 национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности.

Внутренне согласованный комплекс мер и мероприятий, обеспечивающих достижение указанных национальных целей, сформирован не до конца; процессы и инструменты, формирующие и направляющие меры государственной политики, требуется уточнить.

8.2.1. Комплексная государственная политика в сфере обеспечения роста реальных доходов и снижения уровня бедности в Российской Федерации недостаточно систематизирована, а также не обособлена в полной мере как на уровне отдельных документов стратегического планирования, так и в Едином плане и ОНДП. Данную политику невозможно полностью логически реконструировать на основе анализа национальных проектов, федеральных проектов и государственных программ, ОНДП, Единого плана, иных документов стратегического планирования. Мероприятия и действия различных органов государственной власти, которые выступают элементами проводимой политики, нуждаются в дополнительной проработке в части согласованности между собой и прозрачности механизмов достижения национальных целей.

8.2.2. Трансформационные механизмы влияния мер государственной политики на итоговые эффекты достижения национальных целей не описываются и в полной мере не раскрываются в национальных проектах, федеральных проектах и государственных программах, заявленных в качестве ключевых инструментов достижения рассмотренных национальных целей в ОНДП и Едином плане, а также в самих ОНДП, Едином плане и иных документах стратегического планирования.

8.2.3. По мероприятиям, входящим согласно ОНДП и Единому плану в состав ключевых инструментов достижения рассмотренных национальных целей, по которым не удастся реконструировать прозрачный механизм, с помощью которого предполагается их влияние на достижение национальных целей, необходимо отдельное уточнение состава данных мероприятий и их трансформационных механизмов либо их исключение из контура государственной политики в области роста доходов и снижения уровня бедности населения (в том числе из ОНДП и Единого плана). В отношении данных 365 мероприятий не прозрачны причинно-следственные связи между реализацией указанных мероприятий и итоговых эффектов в сфере роста реальных доходов и снижения уровня бедности, а также отсутствует обоснование влияния данных мероприятий на достижение итоговых эффектов со стороны руководителей (ответственных исполнителей) национальных проектов, федеральных проектов и государственных программ.

8.2.4. Счетная палата Российской Федерации оценила влияние на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности шести мер государственной политики, для которых возможна разработка дизайна оценки вклада и имеются в наличии необходимые данные. Данные меры приводят к снижению уровня бедности на 2,32 п. п. и росту реальных располагаемых доходов на 1,04 п. п. от уровня бедности и реальных располагаемых доходов до введения мер. Дополнительные денежные пособия семьям с детьми снижают дефицит доходов

населения на 6,7%, что приводит к снижению бедности на 1,99 п. п. и росту реальных располагаемых доходов на 0,82 п. п.

8.3. В системе стратегического планирования не предусмотрена оценка влияния мер государственной политики на процесс достижения национальных целей.

8.3.1. В системе мониторинга достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности отсутствуют показатели, позволяющие делать выводы не только о прогрессе, но и о качестве достижения данных национальных целей, а также о рисках бедности и сокращения доходов населения.

8.3.2. Оценка влияния реализуемых мер на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности со стороны руководителей (ответственных исполнителей) национальных проектов, федеральных проектов и государственных программ не предусмотрена, что не позволяет делать обоснованные выводы о потенциальном влиянии реализуемых мероприятий на рост реальных доходов и сокращение уровня бедности, о достаточности запланированных мер государственной политики для достижения национальных целей, а также формировать предложения по своевременной корректировке инструментов государственной политики в целях повышения их результативности.

8.3.3. Оценка влияния 15 мер государственной политики⁸⁵ в сфере обеспечения роста доходов и снижения бедности затруднена по причине отсутствия необходимых данных (финансирование данных мер на период с 2019 по 2024 год составляет 5,48 трлн рублей). В частности, отсутствуют:

- репрезентативные панельные данные на уровне индивидов и домохозяйств, необходимые для оценки мер с долгосрочным социально-экономическим эффектом;
- социально-экономические данные, позволяющие оценить влияние мер государственной политики на национальные цели с учетом влияния наблюдаемых и ненаблюдаемых факторов;
- доступ к дезагрегированным административным данным в целях оценки мер государственной политики.

8.3.4. Оценка мер субъектов Российской Федерации, направленных на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности, остается за рамками системы стратегического планирования федерального уровня, несмотря на существенные объемы региональных социальных расходов. Не определены принципы и подходы к проведению оценки результатов пилотных проектов, реализуемых в субъектах Российской Федерации, позволяющие выработать оптимальные подходы к достижению рассмотренных национальных целей.

85. Меры государственной политики представляют собой аналитическую группировку мероприятий, используемую в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия

8.4. Пандемия коронавируса и вызванные ею шоки окажут негативное влияние на достижение национальных целей по устойчивому росту доходов и снижению уровня бедности как в краткосрочном, так в долгосрочном периодах.

8.5. В течение периода с 2014 по 2018 год доля всего объема социальных выплат, которую получали лица, проживающие в малоимущих домохозяйствах, находилась на уровне 22–26 %. При этом 19–20 % малоимущих домохозяйств не получало никаких социальных выплат в течение данного периода. Это говорит о низком уровне нацеленности социальных выплат на малоимущих, то есть о низкой доле средств социальной поддержки, получаемых малоимущими, в общей стоимости этих средств.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями:

9.1.1. Дополнить документы, связывающие целевые эффекты и инструменты государственной политики по их достижению (ОНДП и Единый план), подробным описанием трансформационного механизма и логики влияния мер государственной политики на достижение целевых эффектов роста доходов и снижения бедности. Для решения данной задачи рассмотреть возможность использования подходов теории изменений;

9.1.2. В целях оценки прогресса достижения национальных целей по росту реальных доходов и снижению уровня бедности рассматривать ежеквартально на заседании Правительства Российской Федерации результаты мониторинга следующих показателей в региональном разрезе: реальных доходов населения, структуры доходов граждан, долговой нагрузки населения, региональной дифференциации доходов населения и их структуры; уровня занятости, квалификации работников, количества создаваемых высокопроизводительных рабочих мест; доходов семей с детьми; доходов домохозяйств (в том числе состоящих только из пенсионеров) с уровнем дохода на душу населения выше прожиточного минимума в пределах первых двух квинтильных групп по доходам; многомерной бедности и уровня немонетарных деприваций. При необходимости организовать мониторинг указанных показателей, включая сбор необходимых данных;

9.1.3. Определить потенциально высокорезультативные меры, а также меры, предполагающие значительные объемы финансирования, ориентированные на достижение национальных целей по росту реальных доходов и снижению бедности, провести и сделать публичными оценки влияния мер на достижение указанных национальных целей, предусмотрев при необходимости сбор статистических данных для осуществления таких оценок;

9.1.4. Дополнить с 2021 года выборочные обследования домашних хозяйств и индивидов Росстата (выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах, комплексное наблюдение условий жизни) панельной составляющей либо запустить отдельное национальное панельное обследование домашних хозяйств и индивидов, репрезентативное в разрезе субъектов Российской Федерации, с включением широкого круга вопросов, позволяющих проводить оценку различных мер государственной политики. Методологическую и организационную подготовку к запуску панельного обследования начать в 2020 году;

9.1.5. Нормативно закрепить этап работы с пилотными проектами и пилотными инициативами в системе стратегического планирования, включая проведение оценки результатов пилотных проектов и инициатив с привлечением ключевых бенефициаров и экспертов;

9.1.6. В целях повышения эффективности мер социальной помощи сформировать «дорожную карту» развития Единой государственной информационной системы социального обеспечения в 2020–2024 годах, предполагающую трансформацию данной системы в интегрированный социальный реестр населения.

9.2. Направить информационное письмо в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации с предложениями:

9.2.1. Провести анализ и систематизацию имеющейся системы социальных пособий, с тем чтобы четко определить критерии получения социальных выплат, с указанием их вклада в снижение уровня бедности или повышение доходов целевой группы населения; для оценки эффективности той или иной меры социальной поддержки оценить охват целевой аудитории, долю малоимущих, охваченных данной мерой, а также то, насколько изменятся доходы и уровень бедности целевой аудитории в результате назначения меры поддержки; результаты данного анализа опубликовать на сайте Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации; на основе результатов проведенного анализа пособий, не оказывающих существенного влияния на уровень благосостояния их получателей, сформировать предложения по замене указанных пособий пособиями, которые будут в значительной мере повышать уровень доходов целевой аудитории;

9.2.2. Прорабатывать признаки получателей социальных пособий при разработке новых мер социальной поддержки, а также при модификации имеющихся мер, с тем чтобы их адресатами становились в первую очередь малоимущие; оценивать эффективность этих мер (с учетом величины пособия) с точки зрения существенности влияния на уровень доходов получателей пособий, вероятности выхода из категории малоимущих, стимулов к трудовой деятельности и поиску высокооплачиваемой работы;

9.2.3. Дополнить Методические рекомендации, определив порядок и подходы к оценке субъектами Российской Федерации влияния мероприятий, реализуемых в рамках национальных проектов в сферах демографии, производительности труда и поддержки занятости, малого и среднего предпринимательства и поддержки предпринимательской инициативы, образования и здравоохранения, на снижение уровня бедности.

9.3. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации с предложениями:

9.3.1. Обеспечить совместно с Федеральным казначейством взаимодействие с финансовыми органами субъектов Российской Федерации в целях представления на едином портале бюджетной системы Российской Федерации полной и достоверной информации об объемах бюджетных ассигнований, установленных сводными бюджетными росписями бюджетов субъектов Российской Федерации, о корректных кодах и наименованиях целевых статей расходов, направлений расходов кодов бюджетной классификации бюджетов субъектов Российской Федерации, а также в целях своевременной актуализации указанной информации;

9.3.2. Провести анализ и систематизацию имеющейся системы социальных пособий, с тем чтобы четко определить критерии получения социальных выплат, с указанием их вклада в снижение уровня бедности или повышение доходов целевой группы населения; для оценки эффективности той или иной меры социальной поддержки оценить охват целевой аудитории, долю малоимущих, охваченных данной мерой, а также то, насколько изменятся доходы и уровень бедности целевой аудитории в результате назначения меры поддержки; результаты данного анализа опубликовать на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации; на основе результатов проведенного анализа пособий, не оказывающих существенного влияния на уровень благосостояния их получателей, сформировать предложения по замене указанных пособий пособиями, которые будут в значительной мере повышать уровень доходов целевой аудитории;

9.3.3. Прорабатывать признаки получателей социальных пособий при разработке новых мер социальной поддержки, а также при модификации имеющихся мер, с тем чтобы их адресатами становились в первую очередь малоимущие; оценивать эффективность этих мер (с учетом величины пособия) с точки зрения существенности влияния на уровень доходов получателей пособий, вероятности выхода из категории малоимущих, стимулов к трудовой деятельности и поиску высокооплачиваемой работы.

9.4. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

