

Социальная политика

ОЦЕНКА НУЖДАЕМОСТИ ПРИ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКЕ

Елена АНДРЕЕВА, Дмитрий БЫЧКОВ, Олеся ФЕОКТИСТОВА

Елена Игоревна Андреева —
старший научный сотрудник
Центра финансов социальной сферы,
Научно-исследовательский финансовый
институт Минфина России
(РФ, 127006, Москва,
Настасьинский пер., 3, стр. 2).
E-mail: andreeva@nifi.ru

Олеся Александровна Феоктистова —
кандидат экономических наук,
руководитель Центра финансов
социальной сферы,
Научно-исследовательский финансовый
институт Минфина России
(РФ, 127006, Москва,
Настасьинский пер., 3, стр. 2).
E-mail: feoktistova@nifi.ru

Дмитрий Геннадьевич Бычков —
кандидат социологических наук,
ведущий научный сотрудник
Центра финансов социальной сферы,
Научно-исследовательский финансовый
институт Минфина России
(РФ, 127006, Москва,
Настасьинский пер., 3, стр. 2).
E-mail: bychkov@nifi.ru

Аннотация

Оценка нуждаемости, на основе которой в России до настоящего времени определяется численность малоимущих и им оказывается адресная социальная поддержка, опирается исключительно на сравнение денежных доходов семей или одиноко проживающих граждан со стоимостью нормативно рассчитываемой потребительской корзины. В работе предлагается усовершенствованная методика оценки нуждаемости. Используя данные собственного репрезентативного обследования домохозяйств трех российских регионов, проведенного в 2016–2018 годах, авторы с помощью моделирования показывают покомпонентный и общий вклады новой оценки в изменение уровня бедности и дефицита дохода населения в целом и по категориям домохозяйств в зависимости от типа входящих в них семейных ячеек. Несмотря на то что в ходе апробации новой методики, чтобы исключить искусственное влияние предложененной шкалы эквивалентности на уровень бедности, размеры прожиточных минимумов были увеличены (по сравнению с фактически установленными) на 12–16%, в конечном итоге новая методика сокращает значение показателя уровня бедности максимум на четверть, в основном за счет исключения из категории нуждающихся тех малоимущих домохозяйств, которые обеспечены жильем и транспортом сверх нормативов. По мнению авторов, применяемая сегодня оценка нуждаемости для определения статуса малоимущего, основанная на сравнении доходов с прожиточными минимумами взрослого, ребенка или пенсионера, недостаточно справедлива, в том числе из-за неточного учета разницы в потреблении семей, отличных друг от друга по составу, и полностью игнорирует имущественную обеспеченность претендентов на социальную поддержку. В отличие от действующей методики предложенная более точно и всесторонне учитывает особенности потребления домохозяйств, их имущественное положение и условные расходы и доходы, связанные с наличием и использованием имущества.

Ключевые слова: уровень бедности, адресная социальная поддержка, критерии нуждаемости, малоимущие, методика оценки нуждаемости, обследование домохозяйств.

JEL: I32, I38, I39, H53, H75, C83.

Введение

Одной из национальных целей России, реализация которых запланирована к 2030 году, является снижение уровня (монетарной) бедности¹ в два раза — до 6,6% населения, или на 9,5 млн чел.² В новейшей истории России сходного результата однажды уже удалось достичь: в 2000–2007 годах за счет двукратного увеличения ВВП число бедных сократилось с 42,3 до 18,8 млн. Вопрос, однако, в том, возможно ли повторение при нынешних темпах роста российской экономики. Всемирный банк считает, что даже при ее темпах роста на уровне среднемировых 3,2% результат по таргетированию бедности будет ниже запланированного³, а это означает, что установленные национальными проектами меры по обеспечению роста реальных доходов населения за счет ускорения роста экономики⁴ необходимо дополнить мерами социальной поддержки.

Часть этих дополнительных мер уже реализуется. Во-первых, в ряде регионов осуществляются pilotные проекты по снижению уровня бедности⁵ за счет оказания «государственной социальной помощи на основании социального контракта»⁶. Во-вторых, вводятся дополнительные меры по поддержке нуждающихся семей — при рождении первого и второго ребенка до достижения ими возраста трех лет⁷, а также малоимущих семей с детьми в возрасте от трех до семи лет.

Однако ответ на вопрос, почему последние несколько лет при наращивании государственных расходов на социальную политику

¹ Уровень бедности здесь и далее — это доля населения, имеющая доходы ниже величины прожиточного минимума (Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки / Сост. Л. И. Лопатников. М.: Дело. 2003. https://economic_mathematics.academic.ru/4669/%D0%A3%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8). Монетарная бедность оценивается по величине денежных доходов домохозяйства после уплаты налогов и обязательных платежей и доступных для расходов на потребление и формирования сбережений.

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

³ Обеспечить снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации до 2024 года: что для этого необходимо? 2018. С. 1. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/975591545159329955/pdf/133065-WP-P164947-PovertybriefAugRussian.pdf>.

⁴ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 7. <http://static.government.ru/media/files/j8IV1FkssLpUql89JCXZ2mLiLEn7H8.pdf>.

⁵ Приказ Министерства труда и социального развития России от 29.11.2018 № 748 «О реализации в субъектах Российской Федерации试点ных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза».

⁶ В соответствии со ст. 8.1 «Государственная социальная помощь на основании социального контракта» Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

⁷ Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».

уровень бедности населения существенно не снижается⁸, состоит, на наш взгляд, в том, что эффективность этих расходов остается крайне невысокой: только 15 коп. из каждого рубля выплат на меры социальной поддержки (МСП) идут на сокращение дефицита дохода — объема денежных средств, необходимого для доведения доходов малоимущих до величины прожиточного минимума, — и даже социальная поддержка, оказываемая с учетом уровня доходов, ненамного эффективнее — 23 коп. из каждого рубля⁹.

Одна из причин такой низкой эффективности состоит в использовании устаревших методик и практик организации и управления в сфере социальной поддержки, сложившихся три и более десятилетия назад¹⁰. В частности, речь идет об определении нуждаемости семьи. Напомним, что в качестве единственного критерия соответствия, в том числе для назначения социальной поддержки, введенной с 2020 года, применяется сопоставление денежных доходов семьи с величиной прожиточного минимума (ПМ).

На протяжении последних двадцати лет методика расчета прожиточного минимума менялась несколько раз, в результате этих изменений уточнялись состав потребительской корзины и ее нормативно устанавливаемое отношение к стоимости непродовольственных товаров и услуг в составе прожиточного минимума¹¹. Каждое изменение сопровождалось политическими и экспертными комментариями о необходимости балансировки состава продуктов путем добавления в корзину, скажем, полезных овощей, фруктов и рыбы и сокращения доли менее полезных картофеля и мучных изделий¹², как будто прожиточный минимум в качестве статистического инструмента, на основе которого аналитически

⁸ Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов внебюджетных фондов на социальную политику составили в 2017 году 10,12 трлн руб. (11,02% ВВП), в 2018-м — 12,40 трлн руб. (11,85%), в 2019-м — 13,02 трлн руб. (11,83%), уровень бедности в эти годы составлял 12,9, 12,6 и 12,3% соответственно (Казначейство России. <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/>; Росстат. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab1a.xls).

⁹ Рассчитано авторами по данным Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата за 2018 год. https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vndn-2018/index.html.

¹⁰ О других причинах недостаточной эффективности российской системы социальной поддержки, в частности на региональном уровне, см., например, в [Малева, 2016. С. 73–89].

¹¹ Подробнее об этом в [Андреева и др., 2017. С. 133–135].

¹² См., например, показательный диалог липецкого общественника с президентом России в начале 2020 года: «С. Поздняков: Не считаете ли Вы, что уже пришло время ее <потребительскую корзину> как-то пересмотреть, скорректировать, улучшить ее продовольственную часть, в том числе с учетом требований к здоровому питанию нашего населения? — В. Путин: Вы правы, это нужно своевременно всё корректировать и посмотреть на эту корзину. По мнению специалистов, структура ее нуждается в совершенствовании, потому что там, скажем, не помню, в каком процентном соотношении, картофель, жиры и прочее, хлебобулочные изделия большую занимают часть, а овощи, фрукты особенно — их маловато, и рыба, и мясо в этой корзине не занимают должного места. Поэтому она, безусловно, подлежит пересмотру...» Встреча с представителями общественности по вопросам социальной поддержки граждан, 22 января 2020 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/62633>.

выявляется численность малоимущих, влияет на их реальное потребление, иначе говоря, на то, чем и в каком соотношении они питаются¹³.

Однако подобные обсуждения не должны затенять главный вопрос относительно использования прожиточного минимума сейчас. Как справедливо напоминает российский экономист Евгений Гонтмахер, показатель уровня бедности, рассчитываемый как численность граждан с величиной денежных доходов ниже прожиточного минимума, сегодня явно устарел: в начале 1990-х прожиточный минимум ввели в ситуации экономического кризиса «из-за катастрофического падения реальных доходов» и только для того, чтобы на некоторое время хотя бы отчасти сгладить его негативные последствия для населения¹⁴.

Более того, несмотря на то что задача по переходу к предоставлению социальной поддержки с учетом принципа нуждаемости была поставлена последний раз еще пять лет назад [Андреева и др., 2015], за некоторыми исключениями единственным критерием нуждаемости, используемым сегодня на практике, остается всё тот же прожиточный минимум. В настоящее время только на федеральном уровне последовательно или параллельно применяются несколько значений величины этого критерия, например для семей с детьми при назначении им упоминавшихся мер социальной поддержки (1 ПМ на члена семьи — при поддержке семей с детьми от трех до семи лет, 1,5 ПМ — при рождении в семье первого или второго ребенка с 1 января 2018 года, и 2 ПМ — таким же семьям с 1 января 2019 года).

В свою очередь на субфедеральном уровне, между регионами, существует колossalный разброс в эффективности социальных выплат, предоставляемых по адресному принципу¹⁵. Несмотря на то что большая часть таких мер (к их числу относятся пособие на ребенка, субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и государственная социальная помощь малоимущим) имеет общую правовую основу, установленную федеральным законодательством, в среднем по России порядка 42% членов домохозяйств, включающих получателей социальных выплат, фак-

¹³ Любопытные данные исследований об особенностях потребительских предпочтений в питании, в том числе в отношении к уровню доходов, приведены в [Banerjee, Duflo, 2012].

¹⁴ Гонтмахер Е. Устаревшие новации: почему Конституции не нужен прожиточный минимум // РБК. 2020. 30 января. <https://www.rbc.ru/opinions/economics/30/01/2020/5e3144a89a7947297b31c5c4>.

¹⁵ Под социальными выплатами, предоставляемыми по адресному принципу, авторы понимают нестраховые социальные выплаты, направленные на поддержание доходов домохозяйств, назначаемые на основе проверки нуждаемости [De Neubourg et al., 2007. P. 1], в отличие от страховых и бюджетных видов социальной поддержки, предоставляемых по категориальному принципу, то есть на основе атрибуции домохозяйства и его членов как принадлежащих к одной или нескольким социально-демографическим, в том числе профессиональным, группам (например, семьи с детьми, пенсионеры, жены военнослужащих, ущающиеся и т. п.).

тически являются малоимущими, хотя есть регионы, где эта доля достигает и даже превышает 80%¹⁶. При этом в ряде регионов по адресным мерам доля малоимущих среди получателей лишь немного выше 5–10%¹⁷.

Все эти обстоятельства свидетельствует, в частности, о том, что показатель прожиточного минимума не вполне подходит на роль субститута не имплементированных пока критериев нуждаемости¹⁸.

1. Характеристика методологии пилотного исследования и методики оценки нуждаемости

Коллектив, в состав которого входили и авторы настоящей статьи, в 2015 году разработал методику оценки нуждаемости, прошедшую апробацию в трех регионах России — Волгоградской и Ленинградской областях и Республике Коми (табл. 1). Апробация является частью работы, нацеленной на определение факторов бедности, выявление наиболее эффективных инструментов социальной поддержки, а также определение возможностей для перераспределения бюджетных ресурсов в пользу нуждающихся¹⁹.

Методическое исследование было направлено на получение надежных данных о социально-демографических, экономических и других характеристиках населения пилотных регионов (в том числе получателей социальной поддержки) для формирования статистической основы при решении перечисленных задач. Цель настоящей статьи — представить основные результаты проведенного обследования и обсудить предлагаемые методикой новации в оценке нуждаемости, а также некоторые значимые итоги апробации этой методики, полученные путем эконометрического моделирования.

¹⁶ Например, в Ненецком автономном округе. Рассчитано авторами по данным Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата, 2018 год. https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vndn-2018/index.html.

¹⁷ Например, в Кабардино-Балкарской Республике, Тульской области. Рассчитано авторами по данным Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата, 2018 год. https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vndn-2018/index.html.

¹⁸ Следует отметить, что в конце 1990-х годов в нескольких регионах Российской Федерации (два из которых являются участниками обследования, обсуждаемого в статье) уже апробировались методики оценки нуждаемости, основанные не на показателе прожиточного минимума, а на показателе экономического потенциала семьи (в частности, с учетом наличия автомобиля, жилплощади, земли) [Александрова и др., 2001. С. 28–29]. См. также: Пилотные программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях: предварительные итоги. М.: Министерство труда и социального развития Российской Федерации, 1999.

¹⁹ Работа проведена в ходе проекта «Совершенствование системы социальной поддержки населения в Российской Федерации» в рамках реализации соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком, который привлек НИФИ Минфина в качестве разработчика, организатора и исполнителя работ по проведению обследования в пилотных регионах и по анализу полученных данных.

Таблица 1

Характеристика расходов на социальную поддержку в pilotных регионах, 2017 год

Регион	Расходы бюджета на социальную поддержку (млрд руб.)	Доля расходов на социальную поддержку в бюджете региона (%)	Доля расходов на социальную поддержку в ВРП (%)	Справочно	
				ВРП (млрд руб.)	бюджет региона (млрд руб.)
Ленинградская область	14,2	12,5	1,7	853,6	113,2
Волгоградская область	14,8	17,0	2,0	735,0	87,0
Республика Коми	9,9	14,7	1,9	523,2	67,7
<i>Справочно: все субъекты Российской Федерации</i>	1193,6	12,7	1,8	64 997	9383

Источник: Российский сегмент Атласа индикаторов социальной защиты ASPIRE. <https://aspire.nifi.ru>; Росстат. <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VRP98-18.xlsx>.

Обследование было построено на выборочном опросе населения регионов по случайной репрезентативной выборке. В каждом из трех случаев для обеспечения репрезентативности результатов использовалась многоступенчатая территориальная выборка (табл. 2)²⁰. Опрос членов домохозяйств проводился методом личного стандартизированного интервью по месту жительства. Вопросник в зависимости от региона включал от семидесяти до восьмидесяти вопросов, сгруппированных по четырем темам: состав домохозяйства и социально-демографический статус его членов; занятость и доходы домохозяйства, в том числе социальные выплаты и льготы, включая региональные; имущество членов семей; а также отношение к вопросам социальной поддержки населения и оказания государственных услуг в регионе.

Таблица 2

Информация о сборе данных обследования в试点ных регионах

Регион	Период сбора данных	Численность обследованных по репрезентативной для населения региона выборке домохозяйств	Число населенных пунктов региона в выборке
Волгоградская область	17.12.2016–02.03.2017	992	138
Ленинградская область	05.04.2018–30.06.2018	2452	57
Республика Коми	05.12.2017–03.03.2018	2252	58

²⁰ Об особенностях построения и применения многоступенчатой выборки см.: [Handbook of Survey Methodology., 2012].

Остановимся на ключевых характеристиках разработанной методики оценки нуждаемости и обсудим, чем предлагаемый в ней подход методологически отличается от применяемого сейчас.

Предложенная методика призвана обеспечить оценку нуждаемости семей при осуществлении адресных мер социальной поддержки²¹. В частности, методика предусматривает учет всех видов доходов домохозяйства, включая социальные выплаты, при расчете совокупного дохода заявителей. Напомним, что в методике Росстата для расчета показателя доходов, на основе которого определяется численность малоимущих, используется домохозяйство, то есть все лица, связанные родством или свойством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство, в то время как для оказания социальной поддержки с учетом доходов (кроме субсидии на оплату жилья и ЖКУ и социальной доплаты к пенсии) органами власти используется нуклеарная семья. Разработанной авторами методикой предусматривается учет доходов домохозяйств, а не нуклеарных семей, то есть так же, как это делает Росстат.

При расчете доходов домохозяйства авторами методики предлагаются учитывать условные (вмененные) расходы и доходы. Так, в случае если ни один из членов семьи не является собственником жилых помещений и при этом не проживает в жилых помещениях государственного или муниципального жилого фонда по договорам социального найма либо в служебном жилом фонде, совокупный доход такой семьи с целью признания ее малоимущей уменьшается на величину, равную рыночной стоимости аренды жилого помещения с мебелью в муниципальном образовании, где проживает такая семья²². Для определения величины условного расхода используются данные официальной статистики о средних потребительских ценах (тарифах) на товары и услуги — аренду одно- или двухкомнатной квартиры у частных лиц²³.

В соответствии с методикой трудоспособным членам семей в случае, если в собственности или в пользовании членов семьи находятся приусадебные земельные участки, а также земли сельскохозяйственного назначения, предназначенные для использования гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество, вменяются доходы — от 0,0 до 0,5 ПМ на трудоспособного взрослого в месяц в за-

²¹ Подробнее о вопросе адресной социальной поддержки в России и за рубежом см., например, [Андреева и др., 2015].

²² О практике использования вмененных расходов на жилье при оценке благосостояния в ряде европейских стран см. в [Frick et al., 2010].

²³ Средние потребительские цены (тарифы) на товары и услуги. Единая межведомственная информационно-статистическая система Минкомсвязи и Росстата. <https://www.fedstat.ru/indicator/31448>.

висимости от статуса занятости такого взрослого, обеспеченности земельного участка водой, электричеством, удаленности участка от места жительства семьи, плодородности земли, природно-климатических условий и других характеристик по усмотрению региональных властей.

Кроме этого, в методике предлагается усовершенствованная по сравнению с используемой шкала эквивалентности: в настоящее время и в статистических целях, и в целях предоставления социальных выплат органами власти применяются дифференцированные размеры прожиточных минимумов для трех социально-демографических групп — трудоспособные взрослые, пенсионеры и несовершеннолетние. Напомним, что шкалы эквивалентности используются, в частности, в статистиках США (табл. 3) и ОЭСР. Например, в ОЭСР совокупный прожиточный минимум семьи из двух взрослых и двух детей равен 2,1 ПМ.

Таблица 3

**Шкала эквивалентности размеров прожиточных минимумов,
используемая для определения абсолютного уровня бедности в США**

Тип домохозяйства по составу семьи	Размер ПМ
<i>Домохозяйство из одного-двух совершеннолетних</i>	
Совершеннолетний в домохозяйстве из одного человека	1,0
Совершеннолетний в домохозяйстве из двух человек	0,7
<i>Домохозяйство одинокого родителя с несовершеннолетними детьми</i>	
Совершеннолетний	1,0
Старший несовершеннолетний ребенок	0,9
Второй ребенок в домохозяйстве с двумя несовершеннолетними детьми	0,6
Второй и последующие дети в домохозяйстве с тремя и более несовершеннолетними детьми	0,5
<i>Все другие домохозяйства</i>	
Совершеннолетний в домохозяйстве с двумя совершеннолетними	0,8
Совершеннолетний в домохозяйстве с тремя и более совершеннолетними	0,7
Единственный несовершеннолетний ребенок	0,6
Несовершеннолетний ребенок в домохозяйстве с двумя несовершеннолетними детьми	0,5
Несовершеннолетний ребенок в домохозяйстве с тремя и более несовершеннолетними детьми	0,4

Источник: Equivalence Adjustment of Income, U.S. Census Bureau. <https://www.census.gov/topics/income-poverty/income-inequality/about/metrics/equivalence.html>.

Используемая в авторской методике шкала эквивалентности означает уменьшение до 0,8 ПМ взрослого на второго взрослого в домохозяйстве и последующих и до 0,75 ПМ взрослого на ребенка и пенсионера; но одновременно с этим применение шкалы эквивалентности предполагает повышение величины применяемого прожиточного минимума на 12–16%, чтобы этот элемент методики не влиял искусственно на снижение уровня бедности

населения, прежде всего домохозяйств с несколькими детьми и пенсионерами.

В предлагаемой методике нуждаемость оценивается через уровень доходов и имущественную обеспеченность домохозяйства. Нуждающимися признаются малоимущие домохозяйства, имущественная обеспеченность которых не выше значения, установленного в данном субъекте Российской Федерации. При этом имущественная обеспеченность домохозяйства определяется как превышающая пороговое значение, если в собственности членов домохозяйства находятся дорогостоящие виды имущества, например транспортные средства, второе собственное жилье, земельный участок площадью сверх норматива.

В настоящее время имущественная обеспеченность семьи не учитывается при признании ее малоимущей в целях социальной поддержки. В единичных случаях имущество учитывается органами власти регионов при признании семей нуждающимися для предоставления региональных социальных выплат. Предлагаемая методика подразумевает учет имущественной обеспеченности через набор фильтров, которые исключают из числа претендентов на социальную поддержку наиболее высокообеспеченных граждан. Альтернативный этому подход может заключаться во вменении потенциального дохода от владения имуществом сверх нормативов, например от сдачи в аренду такого имущества или получения дохода от банковского депозита в случае продажи такого имущества.

Одной из особенностей методики является то, что обеспеченность семьи транспортными средствами (за исключением домохозяйств с многодетными семьями и с детьми-инвалидами) считается превышающей пороговое значение, если в собственности членов семьи находятся автомобили, мотоциклы, моторные лодки, катера, сельскохозяйственная и иная техника за исключением транспортных средств, используемых членами малоимущей семьи в целях получения постоянного трудового дохода, в том числе для поездок на работу.

2. Результаты исследования и апробации методики

Прежде чем обсудить результаты апробации методики, остановимся на результатах проведенного обследования, существенных, по нашему мнению, для характеристики бедности в pilotных регионах, что позволит выявить контекст, помогающий обосновать предложенные компоненты методики оценки нуждаемости.

Расходы региональных бюджетов на социальную поддержку составляют 10–20% (в среднем по России — 12,7%), при этом в сред-

нем по регионам расходы на адресные меры примерно равняются 25% и редко где превышают 30%²⁴. Среди обследованных нами регионов Волгоградская область имеет наиболее высокое значение показателя адресности расходов на социальную поддержку — 42%, в Ленинградской области эта доля ниже — 32%, в Республике Коми она составляет 20%. Лишь небольшая часть регионов, например Забайкальский край, достигла значительной концентрации региональных бюджетных расходов на поддержку нуждающихся, при том что ряд относительно небогатых по уровню доходов населения регионов направляют на помощь малоимущим и нуждающимся меньше 10% социальных расходов бюджета.

Показатели охвата малоимущих мерами социальной поддержки достаточно высокие: в среднем по России — 85%, есть регионы, где больше 90%. Показатель охвата выше, чем во многих странах²⁵, но следует обратить внимание на то, что из системы социальной поддержки исключены 15–20% бедного населения, а в некоторых регионах — до 30%. Анализ этих исключенных групп показал, что почти в половине таких домохозяйств есть несовершеннолетние дети, многие домохозяйства — это неполные семьи, больше 50% — домохозяйства так называемых работающих бедных^{26, 27}.

Показатель глубины бедности населения в этих регионах имеет достаточно высокие значения: до социальных выплат (без учета пенсий) дефицит дохода составляет 30–40% величины прожиточного минимума на одного члена домохозяйства — порядка 3–4 тыс. руб. в месяц. При этом средний размер указанных социальных выплат не превышает 1 тыс. руб. на человека в малоимущем домохозяйстве. Другими словами, даже когда социальная поддержка достается тем, кто в ней нуждается, ее размер в среднем является недостаточным с точки зрения возможности выхода из бедности (рис. 1).

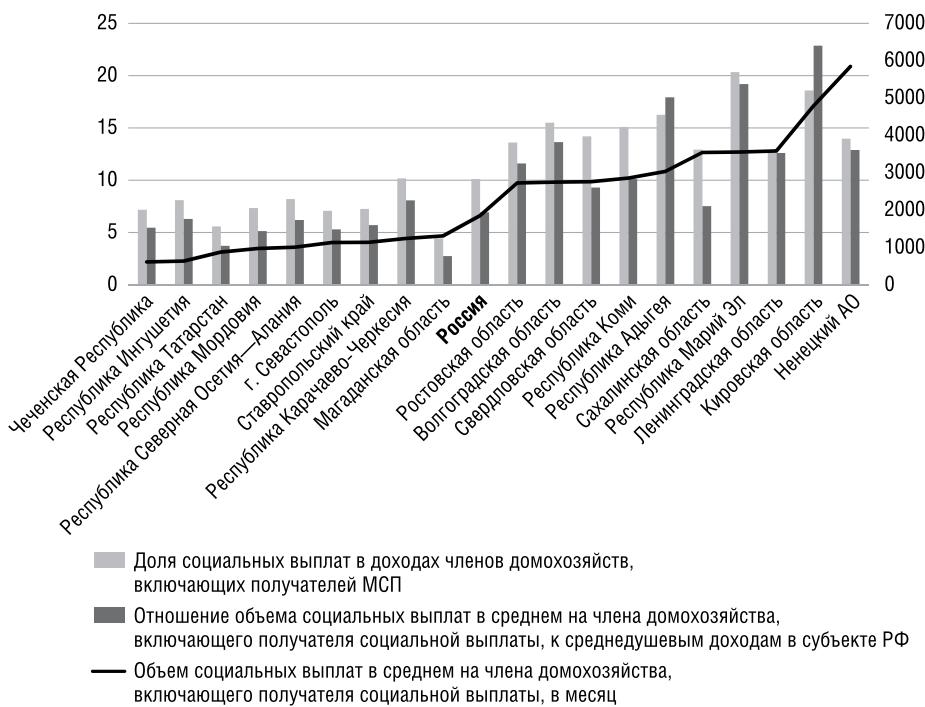
Незначительные размеры выплат объясняют, почему влияние социальной поддержки на снижение показателей уровня и глубины бедности остается очень слабым. Проведенное исследование позволило, в частности, точно оценить вклад субфедерального сегмента системы социальной поддержки в сокращение бедно-

²⁴ По данным российского сегмента Атласа индикаторов социальной защиты ASPIRE. <https://aspire.nifi.ru>.

²⁵ По данным Атласа индикаторов социальной защиты ASPIRE Всемирного банка. <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>.

²⁶ Подробнее об этом феномене в [Радаев, 2000], а также в исследовании: Работающие бедные в России и за рубежом: Социальный бюллетень. Аналитический центр при Правительстве РФ. 2017. Вып. 10. <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/14616.pdf>.

²⁷ Рассчитано авторами по данным Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата, 2018 год. https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vndn-2018/index.html.



Источник: расчеты авторов по данным Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата, 2018 год. https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/vndn-2018/index.html.

Рис. 1. Адекватность мер социальной поддержки (кроме пенсий) (левая ось, %) в регионах-лидерах и регионах-аутсайдерах по объему социальных выплат (кроме пенсий) (правая ось, руб.), 2017 год

сти. Эффективность региональных выплат с точки зрения снижения численности малоимущих среди получателей социальной поддержки и населения в целом не превышает 3 п.п., или 17% (табл. 4).

Таблица 4

Влияние региональных социальных выплат (кроме пенсий) на снижение уровня бедности их получателей и населения региона в целом (%)

	Уровень бедности до выплат	Уровень бедности после выплат
Население Волгоградской области	25	24
Получатели региональных социальных выплат Волгоградской области	31	29
Население Республики Коми	24	21
Получатели региональных социальных выплат Республики Коми	26	23
Население Ленинградской области	12	10
Получатели региональных социальных выплат Ленинградской области	13	11

Формирование источников постоянных трудовых доходов и повышение уровня уже имеющихся — одна из ключевых задач преодоления бедности в российских регионах. Более $\frac{2}{3}$ среди малоимущих домохозяйств — домохозяйства с трудоспособными членами, а в $\frac{1}{3}$ малоимущих домохозяйств — с двумя и более занятыми. Трудовые доходы таких работающих — около 17 тыс. руб. в месяц, что составляет около 45% среднего дохода населения по России. У $\frac{1}{5}$ занятых малоимущих средний трудовой доход не превышает ПМ. Если в семье подобного работника появляется иждивенец, это автоматически делает ее малоимущей. В то же время подавляющее большинство малоимущих в России (около 15 из 18 млн чел.) — это члены домохозяйств, где есть неработающие трудоспособные, и в $\frac{1}{3}$ этих домохозяйств никто не имеет работы (соответствующие данные из трех обследованных регионов приведены на рис. 2).

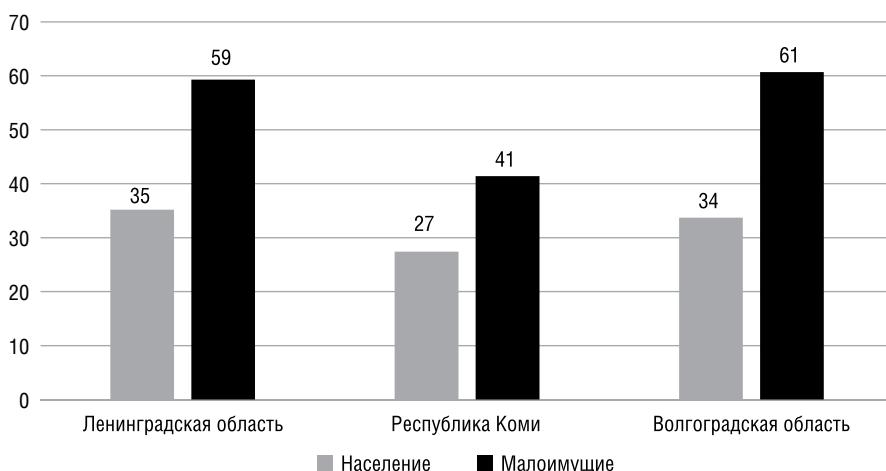


Рис. 2. Доля лиц, проживающих в домохозяйствах, имеющих трудоспособных членов, которые не заняты и не имеют трудовых доходов (%)

Проведенное обследование четко продемонстрировало связь между наличием в домохозяйствах нетрудоспособных и уровнем бедности (табл. 5). С одной стороны, самые высокие показатели бедности — среди неполных семей с детьми, доля таких семей среди малоимущих достигает $\frac{1}{5}$, примерно $\frac{1}{4}$ — это одинокие матери с детьми без других близких и родственников. С другой стороны, наличие в семье пенсионеров — один из факторов, снижающих риск бедности.

Возвращаясь к методике оценки нуждаемости, напомним, что в ней предложена собственная шкала эквивалентности (табл. 6).

На первом шаге апробации применение шкалы эквивалентности к прожиточным минимумам членов домохозяйства приво-

Таблица 5

Состав малоимущих по типам домохозяйств
 (% числа малоимущих домохозяйств)

Тип домохозяйства	Волгоградская область	Ленинградская область	Республика Коми
С несовершеннолетними детьми	69	65	76
С неполными семьями с несовершеннолетними детьми	25	22	32
Только неполная семья с несовершеннолетними детьми	15	9	22
С пенсионерами	21	41	39
Только из пенсионеров и нетрудоспособных	9	14	16

Таблица 6

**Шкала эквивалентности,
 используемая в апробируемой методике оценки нуждаемости**

Член домохозяйства	Отношение к ПМ трудоспособного взрослого
Первый трудоспособный взрослый	1,00
Второй и последующие трудоспособные взрослые	0,80
Несовершеннолетний	0,75
Нетрудоспособный взрослый (пенсионеры по старости и по инвалидности)	0,75

дит к снижению уровня бедности среди семей, в том числе семей с детьми (табл. 7), поскольку фактически действующий размер ПМ на ребенка выше ПМ по шкале эквивалентности — 0,9 и 0,75 ПМ взрослого соответственно. В результате использования предлагаемой методики уровень бедности населения сократился с 36 до

Таблица 7

**Снижение уровня бедности по типам домохозяйств в результате применения
 шкалы эквивалентности по сравнению с уровнем бедности до применения шкалы (%)**

Тип домохозяйства	Волгоградская область	Республика Коми	Ленинградская область
Все семьи	12	30	24
Семьи с детьми	12	29	24
Семьи с одним ребенком	26	32	19
Семьи с двумя детьми	7	37	25
Многодетные семьи	0	17	26
Неполные семьи	7	23	14
Семьи с детьми с одним трудоспособным	6	16	17
Семьи с инвалидами	—	36	29
Семьи только пенсионеров или нетрудоспособных	24	38	41

Примечание. Уровень бедности рассчитан относительно денежных доходов до предоставления всех социальных выплат (кроме пенсий).

27% в Волгоградской области, с 26 до 20% в Республике Коми и с 19 до 16% — в Ленинградской области.

На втором шаге моделирования устанавливался новый, увеличенный размер ПМ — так, чтобы уровень бедности возвращался к показателям до применения шкалы эквивалентности (табл. 8).

Т а б л и ц а 8

**Величины ПМ, используемые в апробации,
до и после применения шкалы эквивалентности**

Регион	Величина ПМ в IV квартале 2017 до применения шкалы эквивалентности (руб./мес.)	Величина нового ПМ после применения шкалы эквива- лентности (руб./мес.)	Повышение ПМ после применения шкалы эквива- лентности (%)
Ленинградская область	10 248	11 818	15
Республика Коми	13 420	15 620	16
Волгоградская область	9357	10 457	12

Источник: рассчитано авторами на основе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации из справочной правовой системы КонсультантПлюс.

Предлагаемая методика оценки нуждаемости в целом сокращает значения уровня бедности максимум на 9 п.п., то есть на четверть (в Волгоградской области). Основную роль в этом, как видно из табл. 9, играют жилье и автомобиль сверх нормативов. При этом влияние применения новой методики на снижение уровня

Т а б л и ц а 9

Вклад компонентов методики в изменение уровня бедности домохозяйств (%)

Компонент	Волгоградская область		Республика Коми		Ленинградская область	
	уровень бедности					
	до применения методики	после применения методики	до применения методики	после применения методики	до применения методики	после применения методики
Шкала эквивалентности	36	32	26	18	19	15
Новый ПМ	32	36	18	26	15	19
Аренда жилья	36	36	26	26	19	20
Личное подсобное хозяйство	36	35	26	26	20	20
Жилье сверх норматива	35	34	26	23	20	19
Земля сверх норматива	34	32	23	23	19	18
Легковой автомобиль	32	27	23	21	18	16
Автотранспорт (кроме легкового)	27	27	21	20	16	16
Все компоненты	36	27	26	20	19	16

бедности тем больше, чем выше исходный уровень бедности в регионе: сильнее всего уровень бедности сокращается в Волгоградской области с уровнем бедности 36%, меньше всего — на 17% — в Ленинградской области с уровнем бедности 19,2%.

Аналогично действует шкала эквивалентности на сокращение дефицита дохода: чем выше его средний размер, тем заметнее сокращение, и наоборот. Вместе с этим в результате использования всех компонентов методики дефицит дохода практически не меняется: он статистически незначимо сокращается (на 2% в Волгоградской области) или даже увеличивается (на 3% — в Республике Коми). Это указывает на то, что малоимущие домохозяйства, которые в результате применения данной методики перестали быть нуждающимися из-за наличия имущества сверх нормативов, распределены на шкале глубины бедности равномерно, а не сконцентрированы вокруг домохозяйств с относительно наименьшим или относительно наибольшим подушевым дефицитом дохода.

Заключение

Задачей апробации разработанной авторами методики оценки нуждаемости на основе доходов семьи и ее имущественной обеспеченности являлся сравнительный анализ влияния действующего и предлагаемого подходов к оценке доходов и имущества семьи, определению круга лиц, относящихся к членам семьи, на их уровень бедности и дефицит дохода. Результаты апробации показали, что методика может применяться для оценки нуждаемости семьи при предоставлении социальной поддержки и будет давать более точную и всестороннюю картину нуждаемости.

Применение шкалы эквивалентности означает уменьшение до 0,8 прожиточного минимума второго взрослого в домохозяйстве и до 0,75 — прожиточного минимума ребенка и пенсионера, но одновременно обуславливает повышение средней величины применяемого прожиточного минимума на 12–16%, чтобы не сокращать уровень бедности населения.

Разработанная методика максимум на четверть сокращает показатель уровня бедности. Основными факторами выступают владение жильем и транспортом сверх нормативов. Сравнение трех регионов, на данных обследования домохозяйств которых проходила апробация, показало, что в результате применения предлагаемой авторами методики уровень бедности в регионе снижается тем больше, чем выше был исходный.

Оценка нуждаемости, основанная на сравнении доходов с минимальной потребительской корзиной взрослого, ребенка и пенсионера, которая сегодня применяется для определения статуса

малоимущего, по нашему мнению, недостаточно справедливо учитывает фактическую структуру потребления домохозяйств в зависимости от их состава и полностью игнорирует учет имущественной обеспеченности претендентов на социальную поддержку. Апробированный подход к оценке доходов и имущества домохозяйств на основе разработанной авторами методики более точно и всесторонне отражает особенности потребления в домохозяйствах и их дифференциацию по имущественному положению. Кроме того, принимаются во внимание и условные расходы, и условные доходы домохозяйств, связанные с наличием и использованием недвижимого имущества.

Литература

1. Александрова А., Галлагер Дж. Л., Либоракина М., Чагин К. Международный опыт организации программ адресной социальной помощи. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.
2. Андреева Е., Бычков Д., Гришина Е., Емцов Р., Феоктистова О. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность: научный доклад. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3068625.
3. Андреева Е., Бычков Д., Феоктистова О. Об адресности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения // Финансы. 2015. № 8. С. 15–21.
4. Андреева Е., Бычков Д., Феоктистова О. Реализация принципа адресности и нуждаемости в социальной поддержке: возможные подходы к оценке благосостояния домохозяйств в России // Финансы. 2015. № 11. С. 11–15.
5. Малева Т. А. 2014–2015 годы: экономический кризис — социальное измерение. М.: Дело, 2016.
6. Радаев В. В. Работающие бедные: велик ли запас прочности // Экономическая социология. 2000. Т. 1. № 1. С. 25–36.
7. Banerjee A. V., Duflo E. Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty. New York, NY: Public Affairs, 2012.
8. De Neubourg C., Castonguay J., Roelen K. Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience. World Bank. Social Protection Discussion Papers and Notes. No 41529. 2007.
9. Frick J. R., Grabka M. M., Smeeding T. M., Tsakloglou P. Distributional Effects of Imputed Rents in Five European Countries // Journal of Housing Economics. 2010. Vol. 19. No 3. P. 167–179.
10. Handbook of Survey Methodology for the Social Sciences / L. Gideon (ed.). New York, NY: Springer, 2012.

Ekonomiceskaya Politika, 2020, vol. 15, no. 5, pp. 112-129

Elena I. ANDREEVA. Center of Social Sphere Finances, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (3, str. 2, Nastas'inskiy per., Moscow, 127006, Russian Federation).
E-mail: andreeva@nifi.ru

Dmitry G. BYCHKOV, Cand. Sci. (Sociol.). Center of Social Sphere Finances, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the

Russian Federation (3, str. 2, Nastas'inskiy per., Moscow, 127006, Russian Federation).

E-mail: bychkov@nifi.ru

Olesya A. FEOKTISTOVA, Cand. Sci. (Econ.). Center of Social Sphere Finances, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (3, str. 2, Nastas'inskiy per., Moscow, 127006, Russian Federation).

E-mail: feoktistova@nifi.ru

An Improved Means-Testing Formula for Better Targeting

Abstract

In Russia, means testing is used to identify low-income households and measure poverty headcount as well as to establish the eligibility of the applicants to targeted social assistance. The current means-testing formula, however, is restricted to comparing the per capita income with the cost of the so-called minimum consumer basket or the standard subsistence income. The authors propose an improved means-testing formula which is claimed to measure the wealth and consumption needs of a household more accurately and more equitably, as it includes a revised equivalence scale and a filter for the possession of certain valuable assets. Based on a representative household survey, which covers three subfederal jurisdictions and has been specifically designed to test the performance of the new formula, the authors measure the contribution of each of the proposed formula modifications and the combined effect of all modifications upon the overall poverty headcount and the total income gap as well as the effects upon the poverty status of selected categories of households. Even though during the modeling phase the poverty threshold had to be raised by 12–16% against the official poverty line effective in the respective jurisdictions in order to eliminate the influence of the proposed equivalence scale on the poverty headcount, the ultimate effect of the new formula, which combines the new equivalence scale and several property filters, is a 25% reduction of poverty. This reduction is mainly due to sorting out the households that own excessive property or cars from the low-income category.

Keywords: poverty rate, targeted social assistance, neediness criteria, low-income families, means testing, household survey.

JEL: I32, I38, I39, H53, H75, C83.

References

1. Aleksandrova A., Gallagher J., Liborakina M., Chagin K. *Mezhdunarodnyy opyt organizatsii programm adresnoy sotsial'noy pomoshchi [International Practices of Organizing Programs of Targeted Social Assistance]*. Moscow, Institute for Urban Economics Foundation, 2001.
2. Andreeva E., Bychkov D., Grishina E., Yemtsov R., Feoktistova O. *Razvitiye effektivnoy sotsial'noy podderzhki naseleniya v Rossii: adresnost', nuzhdaemost', universal'nost': nauchnyy doklad [Building an Efficient Social Support System in Russia: Targeting, Neediness, Common Eligibility Criteria: Research Paper]*. Moscow, Financial Research Institute, World Bank, 2017. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3068625.
3. Andreeva E., Bychkov D., Feoktistova O. Ob adresnosti byudzhetnykh mer v sfere sotsial'noy podderzhki naseleniya [Targeting Social Support of the Population]. *Finansy [Finance]*, 2015, no. 8, pp. 15–21.
4. Andreeva E., Bychkov D., Feoktistova O. Realizatsiya printsipa adresnosti i nuzhdaemosti v sotsial'noy podderzhke: vozmozhnye podkhody k otsenke blagosostoyaniya domokhozyaystv

- v Rossii [Implementation of the Principles of Targeting and Neediness in Social Assistance: Approaches to Estimating the Welfare of Households in Russia]. *Finansy [Finance]*, 2015, no. 11, pp. 11-15.
5. Maleva T. A. 2014-2015 gody: ekonomicheskiy krizis - sotsial'noe izmerenie [2014-2015: Economic Crisis - Social Dimension]. Moscow, Delo Publishing House, 2016.
 6. Radaev V. Rabotayushchie bednye: velik li zapas prochnosti [The Working Poor: How Wide Is the Safety Margin?]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya [Journal of Economic Sociology]*, 2000, vol. 1, no. 1, pp. 25-36.
 7. Banerjee A. V., Duflo E. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. N. Y., NY, Public Affairs, 2012.
 8. De Neubourg C., Castonguay J., Roelen K. Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience. *World Bank, Social Protection Discussion Papers and Notes*, no. 41529, 2007.
 9. Frick J. R., Grabka M. M., Smeeding T. M., Tsakloglou P. Distributional Effects of Imputed Rents in Five European Countries. *Journal of Housing Economics*, 2010, vol. 19, no. 3, pp. 167-179.
 10. Gideon L. (ed.). *Handbook of Survey Methodology for the Social Sciences*. N. Y., NY, Springer, 2012.