



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.М. Малева, Е.Е. Гришина
Е.А. Цацура

Социальная
политика
в долгосрочной перспективе:
многомерная бедность
и эффективная
адресность



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2019

УДК 336
ББК 60.99
М18

Об авторах:

Малева Т. М., директор Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, канд. экон. наук.

Гришина Е. Е., заведующая лабораторией исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС, канд. экон. наук.

Цацура Е. А., старший научный сотрудник лаборатории исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС, канд. социол. наук.

Малева, Т.М., Гришина, Е.Е., Цацура, Е.А.

М18 Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность / Т.М. Малева, Е.Е. Гришина, Е.А. Цацура. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 52 с. — (Научные доклады: социальная политика).

ISBN 978-5-7749-1427-2

В докладе представлен анализ развития системы социальной поддержки в России, результаты исследования динамики бедности с точки зрения различных подходов к ее измерению. Отмечено, что в современном мире для комплексной и объективной оценки различных проявлений бедности необходимо комбинирование различных подходов. Как статистическое наблюдение, так и системы социальной защиты идут по пути конвергенции и комбинирования подходов для расширения понимания природы бедности и принятия политических решений, в том числе повышения охвата нуждающихся поддержкой. Опыт других стран показывает, что учет многомерной бедности в первую очередь требует создания информационно-аналитической базы. В России информационной, аналитической и нормативно-правовой основой для анализа бедности и усиления адресности социальной поддержки населения должен стать социальный реестр получателей социальной помощи с информацией о заявителе и всех членах домохозяйства заявителя, различных источниках их доходов и имуществе, их социальном статусе на основе объединения уже существующих информационных ресурсов.

ISBN 978-5-7749-1427-2

УДК 336
ББК 60.99

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

Введение	5
1. Концепция социальной политики: модели прошлого и будущего	8
1.1. Развитие моделей социальной политики	8
1.2. Система социальной поддержки в России	11
2. Бедность в России: прошлые тенденции и современные вызовы	18
3. Многомерный подход к оценке бедности	24
3.1. Обзор зарубежного опыта использования многомерного подхода к оценке бедности и отбору получателей социальной поддержки.	24
3.2. Многомерная бедность в России по методике AROPE	32
Заключение	43
Список литературы	50

Введение

Анализ современных моделей социальной политики в различных странах развитого мира показывает, что в настоящее время четкого водораздела между каноническими моделями (либеральной, консервативной, социал-демократической) уже не существует. Большинство европейских стран постепенно перестали придерживаться одной социальной модели и комбинируют различные подходы с учетом специфики страны: адресность, социальное страхование и субсидиарность, всеобщие гарантии минимального дохода и доступности основных услуг.

В современном мире складывается понимание, что оценка бедности — это мультифакторное измерение, которое не исчерпывается оценкой текущего дохода. Понимание бедности изменяется со временем и различается на разных территориях и в разных странах. Для комплексной и объективной оценки различных проявлений бедности необходимо комбинирование различных подходов, включая абсолютные, относительные, субъективные и депривационные оценки бедности. Как статистическое наблюдение, так и системы социальной защиты идут по пути конвергенции и комбинирования подходов для расширения понимания природы бедности и принятия политических решений, в том числе повышения охвата нуждающихся поддержкой.

В России в качестве официального метода измерения уровня бедности используется абсолютный монетарный подход. Другие подходы применяются только для аналитических, исследовательских целей и используются лишь факультативно. Выбор абсолютного подхода, предусматривающего установление абсолютной черты бедности (в российской терминологии — прожиточного минимума), объясняется как простотой измерения в рамках регулярного статистического наблюдения, так и возможностями политического регулирования. Кроме того, из перечисленных выше оценок этот подход дает самое низкое значение уровня бедности, что играет большую роль для достижения политических целей. Однако если все усилия государства направить только на снижение данного показателя, то будет упущен весь пласт проблем, связанных с многомерной природой бедности.

Тема бедности до начала 2000-х гг., хотя и присутствовала в списке негативных социальных явлений, не была объектом системного политического воздействия. В годы экономического роста вместе с ростом доходов населения показатель уровня бедности устойчиво снижался, и этот процесс еще более ослабил внимание к проблеме борьбы с бедностью. Однако последовавшие кризисы 2009–2010 гг. и особенно кризис 2014–2016 гг. вернул проблему бедности в эпицентр политической повестки: в Указе Президента РФ о социально-экономических приоритетах на период 2018–2024 гг. сформулирована цель сократить уровень бедности вдвое.

Для сокращения бедности в России необходимо достижение баланса между категориальной и адресной системами социальной поддержки. Полный отказ от категориальной системы невозможен, однако широкое применение адресных принципов социальной защиты, предусматривающих концентрацию усилий на беднейших слоях населения, на современном этапе социально-экономического развития становится императивом.

В данном докладе представлены результаты исследования системы социальной поддержки в России, проведен анализ динамики бедности с точки зрения различных подходов к ее измерению. Особое внимание уделено многомерному подходу к оценке бедности.

В первом разделе представлен обзор развития моделей социальной политики, существующих в различных странах, сформулированы основные проблемные точки системы социальной поддержки в России на текущем этапе и возможные направления трансформации данной системы в целях повышения ее эффективности. Во втором разделе рассмотрены тенденции и современные вызовы для анализа бедности в России. Третий посвящен зарубежному опыту использования многомерного подхода к оценке бедности и отбору получателей социальной поддержки, а также анализу многомерной бедности в России. В заключении представлены ключевые выводы исследования и сформулированы задачи, требующие решения, при переходе к оценке многомерной бедности и усилении адресности.

1. Концепция социальной политики: модели прошлого и будущего

1.1. РАЗВИТИЕ МОДЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Социальные системы, существующие в различных странах, весьма многообразны и отражают особенности социально-экономического развития данных стран. Согласно концепции Г. Эспин-Андерсена, промышленно развитые страны с рыночной экономикой можно условно разделить на три типа в зависимости от критериев, на основе которых в этих странах строится система социальной защиты [1]:

- страны либерального типа;
- страны консервативного типа;
- страны социал-демократического типа.

В странах либерального типа основными источниками социальных благ являются рынок и семья. Поощрение индивидуализма и свободных рынков стимулирует средний класс к самостоятельному решению проблем своего благосостояния. Государство оказывает социальную помощь только тем, кто в силу различных причин не в состоянии сам решить свои проблемы. Такая помощь осу-

ществляется на адресной основе и предполагает жесткий контроль над доходами. К группе таких стран можно в большей степени отнести США, Великобританию и Японию.

В странах консервативного типа государство оказывает социальную поддержку лишь в тех областях, в развитии которых оно заинтересовано, а размер, форма и объем помощи индивиду зависит от его места в иерархической структуре общества. Базовым принципом социальной защиты в странах консервативного типа является не перераспределение доходов, а поддержание того жизненного уровня, который был достигнут в течение трудовой жизни, при наступлении старости, а также во время болезни или инвалидности. Важное и порой доминирующее место в социальных системах данного типа играет принцип социального страхования и субсидиарности. В социальной сфере страны консервативного типа обычно делают ставку на сильные гарантии и жесткое регулирование занятости. Это входит в противоречие с необходимостью гибкости рынка труда, особенно в острой конкурентной борьбе экономических субъектов в постиндустриальной стадии. Таким образом, идеология социального страхования не отвечает на новые вызовы в демографии и в структуре занятости. Для преодоления этих рисков странам консервативного типа приходится вводить новые институты и системы социального обеспечения нестрахового типа, то есть не связанные с уплатой страховых взносов, адресованные лицам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации. К консервативному типу можно в большей степени отнести страны континентальной Европы.

В странах социал-демократического типа преобладает уравнительная социальная политика, широко разветвленная система социальных стандартов, проявляющаяся в денежных или натуральных пособиях и услугах, которые предоставляются гражданам независимо от их трудового статуса и наличия или отсутствия других источников доходов. К странам социал-демократического типа можно в большей степени отнести Скандинавские страны. Эти государства делают акцент на всеобщих гарантиях минимального дохода, стимулировании экономической и социальной активности граждан, вы-

сокоразвитой системе предоставления услуг по уходу за детьми, инвалидами и пожилыми и щедрой системе социальной защиты других уязвимых групп населения.

Несмотря на свою привлекательность, скандинавская социальная доктрина не является идеальной, о чем свидетельствует так называемый шведский эксперимент, который привел к значительному распространению мер социальной защиты, охвативших более 40% населения. Два самых тяжелых последствия: с одной стороны, большая налоговая нагрузка на экономически активное население как основного налогоплательщика привела к потере стимулов у этой группы к росту производительности труда; с другой стороны, у реципиентов социальной помощи также сложились устойчивые модели иждивенческого социального поведения, которые не стимулировали экономическую активность [2].

Анализ современных моделей социальной политики в различных странах развитого мира [3] показывает, что в настоящее время четкого водораздела между перечисленными моделями уже не существует.

Продолжающиеся социальные изменения, связанные с новым демографическим переходом и ускорением трансформации индустриального общества в постиндустриальное привели к тому, что большинство европейских стран постепенно перестали придерживаться одной социальной модели и используют одновременно все три принципа при помощи комбинирования различных подходов с учетом специфики страны. Государства благосостояния оказались не в состоянии быстро реагировать на новые демографические и социальные вызовы, и созданные в их рамках системы социального обеспечения скорее затрудняли, нежели стимулировали рост занятости и конкурентоспособность наукоемких экономик.

Кроме того, дрейф в сторону постиндустриального развития предполагает, что субъектом социальной политики помимо государства, рынков и семьи становится также общество, в том числе политические партии и движения, институты гражданского общества, некоммерческий сектор, общественность, неформальные социальные сети, массмедиа и др.

1.2. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ В РОССИИ

Адресные программы социальной поддержки, направленные на оказание помощи малоимущему и малообеспеченному населению, существуют в России достаточно давно.

В период экономических реформ в 1990-е гг. на фоне неблагоприятной экономической ситуации Россия столкнулась с необходимостью реформирования системы социальной защиты, основанной на универсальном подходе к предоставлению социальной поддержки.

Унаследованная с советских времен система социальных льгот и выплат была очень обширна. Льготы предоставлялись различным профессиональным и социально-демографическим группам населения, а также категориям граждан с особыми заслугами перед государством. Средства на выплату пособий и предоставление льгот тратились крайне неэффективно, поскольку предоставлялись, как правило, без учета материального положения семей. Социальная помощь зачастую оказывалась в натуральной форме, а не в виде денежных выплат.

С середины 1990-х гг. в практику работы органов социальной защиты населения стали внедряться механизмы предоставления социальной помощи нуждающимся с учетом проверки доходов заявителей. Среди адресных социальных пособий, введенных в то время, можно отметить:

- субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, предоставляемые гражданам с низким уровнем доходов и направленные на защиту домохозяйств, в том числе бедных, от чрезмерно высоких расходов на оплату услуг ЖКХ;
- ежемесячные пособия на ребенка, направленные на смягчение рисков бедности семей с детьми, предоставляемые на основании Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;
- государственную социальную помощь, предоставляемую в рамках Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

В Федеральном законе № 178-ФЗ адресность была указана как доминирующий принцип предоставления социальной помощи в России. С конца 1990-х — начала 2000-х гг. в субъектах РФ стали реализовываться и другие адресные социальные программы, направленные на поддержку малоимущих граждан. Так, например, программы оказания адресной социальной помощи малоимущим семьям были реализованы в 1997–1998 гг. в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях. С начала 2000-х гг. в Пермском крае была внедрена программа адресной социальной помощи «От пособия к зарплате», направленная на снижение бедности малоимущих семей с детьми, имеющими нереализованный трудовой потенциал, а с 2004 г. — программа адресной социальной помощи «Самообеспечение», направленная на повышение качества жизни малоимущих семей с несовершеннолетними детьми, проживающих в сельской местности.

С 2005 г. в рамках реформирования системы социальной поддержки населения в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ¹ произошло разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и регионы в соответствии с полученными полномочиями могли развивать собственные адресные программы социальной поддержки малоимущих граждан.

В то же время следует отметить, что категориальный подход к предоставлению социальной поддержки оставался доминирующим. Федеральный закон № 122-ФЗ не дал возможности регионам осуществить масштабный переход к адресному предоставлению существующих пособий и льгот, в том числе потому, что в статье 153 Федерального закона № 122-ФЗ было

¹ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

указано, что объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия их предоставления ухудшены.

В последние годы в федеральном законодательстве было введено еще несколько адресных мер социальной поддержки. Так, в 2010 г. для улучшения материального положения пенсионеров была введена социальная доплата к пенсии неработающим пенсионерам в целях доведения общей суммы их материального обеспечения до величины прожиточного минимума.

В рамках реализации комплекса мер, направленных на стимулирование рождаемости, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» регионам было рекомендовано ввести пособие на третьего ребенка или последующих детей, рожденных после 2012 г., предоставляемое до достижения ребенком возраста трех лет семьям, имеющим среднедушевые доходы ниже установленного в регионе порога (как правило, величины среднедушевого дохода в регионе или величины прожиточного минимума). В 2016 г. указанная выплата предоставлялась более чем в половине регионов.

В 2013 г. на федеральном уровне были определены основные принципы предоставления государственной социальной помощи малоимущим семьям и гражданам на основании социального контракта.

В 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» для регионов была введена возможность установления критериев нуждаемости при предоставлении отдельных мер социальной поддержки.

Однако, несмотря на введение в систему социальной поддержки социальных пособий, предоставляемых с учетом нуждаемости, в настоящее время указанные пособия составля-

ют менее 7% от общего объема расходов на выплату пособий и социальную помощь [4].

Анализ изменений, произошедших в региональных системах социальной защиты населения после 2013 г., показывает, что существенное снижение реальных располагаемых денежных доходов населения и рост уровня бедности в ходе текущего экономического кризиса подтолкнули регионы к поиску эффективных механизмов социальной поддержки населения. Под воздействием бюджетных ограничений сфера социальной защиты населения на региональном уровне стала активно меняться. Наряду с приостановками и отменами мер социальной поддержки происходит ужесточение условий их получения, в том числе достаточно активное внедрение учета доходов при назначении существующих и введении новых мер социальной поддержки [5].

В целом на сегодняшний день в системе социальной поддержки в России сложились следующие дисфункции (рис. 1):

- меры социальной поддержки назначаются не только на основании признаков бедности, но и на основании принципа заслуг отдельных категорий граждан перед государством (участники ВОВ, почетные граждане, ве-

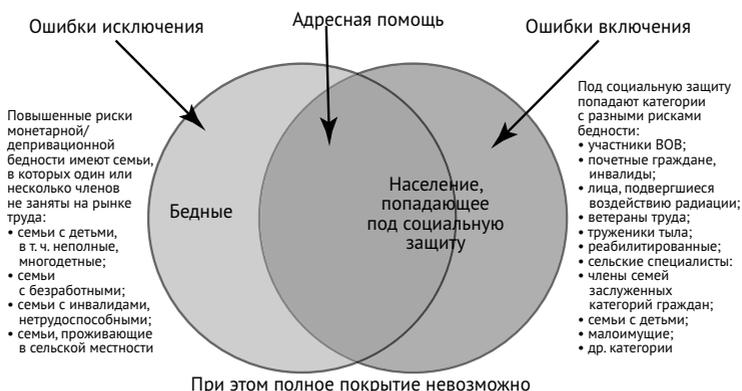


Рис. 1. Схема пересечения бедных слоев населения и получателей социальной помощи

- тераны труда, труженики тыла, реабилитированные, члены семей заслуженных категорий граждан);
- при преимущественно категориальном принципе соцзащиты выплаты и льготы попадают не только бедным слоям населения (ошибки включения);
 - при преимущественно категориальном принципе соцзащиты выплаты и льготы не попадают реально бедным слоям населения (ошибки исключения).

Полное покрытие бедных слоев населения мерами социальной поддержки при полном исключении из числа получателей небедных следует признать невозможным. Однако необходимо стремиться к максимальному совмещению этих множеств.

В среднесрочной перспективе функционирование системы социальной защиты России будет ограничено двумя условиями: со стороны экономики — сокращением доходов бюджета, со стороны демографии — ростом демографической нагрузки на социальные системы.

В общем объеме расходов на социальную политику доля расходов на пенсионное обеспечение составляет 68% (рис. 2). Расходы на социальную политику без пенсионного обеспечения относительно невысоки и составляли в 2016 г. 4,1% ВВП.

При этом расходы на социальные пособия и социальную помощь составляли в 2016 г. 3,1% ВВП, а расходы на семейные и материнские пособия — лишь 0,9% ВВП.



Рис. 2. Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на социальную политику, % ВВП

Источник: расчеты основаны на данных Казначейства России.

В качестве основных проблемных точек системы социальной поддержки на текущем этапе можно отметить следующие:

- в последние годы регионы стали активнее использовать механизм адресности при предоставлении мер социальной поддержки, однако зачастую введение регионами механизма адресности являлось способом экономии бюджетных средств; введение учета доходов заявителей при назначении мер социальной поддержки пожилых граждан и «заслуженных» категорий не получило широкого распространения как на федеральном, так и на региональном уровне. Наиболее часто механизм адресности применяется при предоставлении мер социальной поддержки семьям с детьми, испытывающим в среднем более высокие риски бедности, чем все население в целом; расходы на социальную поддержку малоимущих составили в среднем по России в 2017 г. лишь 4,0% от общих расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки граждан;
- охват малоимущих государственной социальной помощью на основании социального контракта является крайне низким (в 52 регионах— менее 1% от общей численности малоимущих); вклад большинства адресных пособий в доходы их получателей невысок (средний размер регулярной выплаты малоимущим в 2016 г.— 9,0% ПМ); существенная доля ошибок включения в адресных программах, то есть получения адресных социальных пособий небедными (по данным Росстата СДП (Доходы)-2014, среди домохозяйств, получающих ежемесячное пособие на ребенка, только 36,1% являлись бедными до его получения);
- существенная доля ошибок исключения в программах социальных пособий, то есть доля бедных, не охваченных социальной поддержкой (по данным Росстата СДП (Доходы)-2014, 22,4% бедных домохозяйств не получали социальных выплат);

- существенная дифференциация размеров предоставляемой адресной социальной помощи в различных субъектах РФ (в 2016 г. минимальный базовый размер ежемесячного пособия на ребенка до 16 лет — от 90 руб. в Республике Алтай до 1500 руб. в Москве).

Таким образом, на сегодняшний день существуют возможности по повышению эффективности помощи беднейшим слоям населения и снижению бедности за счет усиления адресности социальной поддержки при условии частичного перенаправления денежных потоков.

Трансформацию системы социальной поддержки целесообразно осуществлять в соответствии со следующими принципами:

- от доминирования социальной защиты массовых категорий к усилению поддержки социально уязвимых групп на основе нуждаемости при обеспечении баланса категориальных мер социальной защиты и мер социальной защиты на основе нуждаемости;
- от оценки нуждаемости по доходам к многокритериальной комплексной оценке уровня благосостояния;
- от поддержки индивида к поддержке домохозяйства;
- от монетарных мер поддержки нетрудоспособного населения к гармонизации распределения мандатов по уходу за детьми и пожилыми между семьей, государством, бизнесом и НКО (развитие социальных институтов).

Представляется важным, чтобы основными бенефициарами преобразований стали малоимущие семьи с детьми.

2. Бедность в России: прошлые тенденции и современные вызовы

Тема бедности до начала 2000-х гг., хотя и присутствовала в списке негативных социальных явлений, не была объектом системного политического воздействия. В годы экономического роста в силу роста доходов уровень бедности устойчиво снижался, и это ослабило внимание к проблеме борьбы с бедностью. Однако последовавшие кризисы 2009–2010 гг. и 2014–2016 гг. вернули проблему бедности в эпицентр политической повестки: в Указе Президента РФ о социально-экономических приоритетах на период 2018–2024 гг. сформулирована цель сократить уровень бедности вдвое.

В период с 2000 по 2013 г. в России произошло существенное снижение уровня абсолютной монетарной бедности с 29,0 до 10,8% (рис. 3). Наиболее значительное снижение уровня бедности наблюдалось с 2000 по 2007 г. и было обусловлено ростом денежных доходов населения на фоне экономического роста.

Кризис 2008–2010 гг., который являлся реакцией российской экономики на мировой финансовый кризис, замедлил сокращение уровня бедности, но тем не менее предпринятые правительством меры—увеличение МРОТ, размера пособий по безработице и уровня пенсий—по-

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ



Рис. 3. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в России и дефицит денежного дохода населения

Источник: данные Росстата.

зволили избежать роста уровня бедности и даже привели к снижению к 2012 г. доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума до 10,7%.

Последующий кризис, который наблюдался с 2014 г. и сопровождался снижением реальных денежных доходов населения, привел к росту уровня бедности. К 2017 г. уровень бедности составил 13,2%, что выше уровня, наблюдавшегося в период с 2009 по 2014 г. Дефицит денежного дохода населения вырос с 0,54% ВВП в 2012 г. до 0,78% ВВП (716,6 млрд руб.) в 2017 г.

В период с 2005 по 2012 г. произошло существенное снижение уровня крайней нищеты в России: доля населения, живущего на 1,9 долл. в день (по ППС на 2011 г.), сократилась с 0,66 до 0,04% и с тех пор не повышалась. Тем не менее и сегодня есть социальные группы населения, которые живут в состоянии крайней бедности (2,1% населения в 2017 г. или 15,9% от численности бедных), то есть имеют денежные доходы ниже половины величины прожиточного минимума. В этом смысле проблему крайней нищеты в России нельзя считать решенной.

Одними из целей и задач нового майского Указа Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» являются:

- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан (подп. «в» п. 1);

- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации (подп. «г» п. 1). Таким образом, снижение бедности в России объявлено одной из первоочередных стратегических целей государства.

Данные Росстата дают возможность выделить социально-демографические группы населения России, обладающие высокими рисками бедности. Так, риски абсолютной монетарной бедности в России высоки для сельских жителей и жителей небольших городов с численностью населения менее 100 тыс. человек. Уровень бедности сельских жителей в 1,34–2,71 раза выше уровня бедности среди всего населения в целом, а уровень бедности жителей небольших городов — в 1,06–1,23 раза [6].

Также высокие риски абсолютной монетарной бедности имеют дети до 16 лет: уровень их бедности в 1,52 раза выше уровня бедности среди всего населения в целом. В то же время лица старше трудоспособного возраста, напротив, имеют более низкие риски абсолютной монетарной бедности, чем все население в целом. Так, уровень детской бедности в 2016 г. составил 22,0%, а уровень бедности среди лиц старше трудоспособного возраста — 7,0%.

В целом домохозяйства с детьми составляют более 60% от численности малоимущих домохозяйств в России (рис. 4).

Отличительной особенностью российской абсолютной монетарной бедности является проблема работающих бедных,



Рис. 4. Распределение малоимущих домашних хозяйств в зависимости от наличия детей в возрасте до 16 лет, %

Источники: Росстат, Социально-экономические индикаторы бедности в 2013–2016 гг., 2017 г.

когда зарплата работников, имеющих неработающих членов семьи, не позволяет подняться данной семье над чертой бедности. Фактически проблема работающих бедных пересекается с проблемой высоких рисков бедности домохозяйств с детьми.

Если воспользоваться относительной концепцией бедности, принятой в европейских странах, и оценить ее уровень на основе медианного дохода, то уровень относительной монетарной бедности в России, характеризуемый долей населения, имеющего денежные доходы ниже половины медианного дохода, составил в 2015 г. 18,3%. Это выше, причем весьма существенно, чем в подавляющем большинстве стран ОЭСР (рис. 5).

В целом уровень относительной монетарной бедности менялся в России в период с 2001 по 2017 г. не столь существенным образом, как уровень абсолютной монетарной бедности (рис. 6). При этом если в период с 2001 по 2007 г. уровень абсолютной бедности, как было уже показано, снижался, то уровень относительной бедности, напротив, увеличился с 17,2 до 18,9%. Это говорит о том, что в период экономического роста снижение монетарной бедности происходило на фоне усиления доходного неравенства. В 2014–2017 гг. на фоне

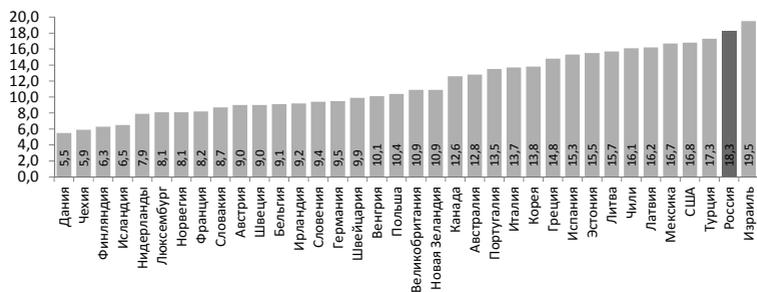


Рис. 5. Доля населения с денежными доходами ниже половины медианного дохода, Россия и страны ОЭСР, 2015 г. или последний доступный год

Источники: OECD Income Distribution Database, <http://www.oecd.org/els/soc/income-distribution-database.htm>; Росстат, Неравенство и бедность, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#

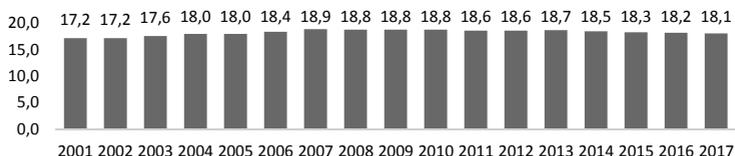


Рис. 6. Доля населения с денежными доходами ниже половины медианного дохода, Россия, 2001–2017 гг., %

Источник: данные Росстата.

кризиса наблюдалось снижение уровня относительной бедности и сокращение доходной дифференциации.

Если рассматривать самооценку домохозяйствами своего финансового положения, то доля крайне бедных домохозяйств, которым, по их мнению, не хватает денег даже на еду, сократилась в период с 2010 по 2016 г. с 1,8 до 1,0% (рис. 7). При этом доля субъективно бедных домохозяйств, которым не хватает средств на товары и услуги первой необходимости (еду, одежду и оплату жилищно-коммунальных услуг), составила в 2016 г. 21,5%, что выше уровня 2013–2016 гг.

Таким образом, доля субъективно бедных домохозяйств в России значительно превосходит долю бедных в соответствии с абсолютной монетарной концепцией бедности. Это подтверждает тот факт, что в современном постиндустриаль-

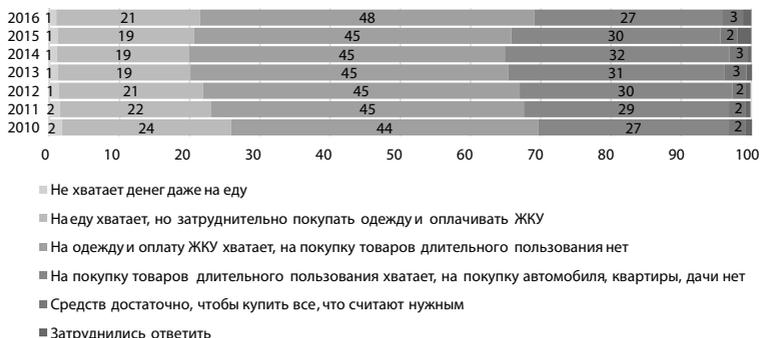


Рис. 7. Самооценка домохозяйствами своего финансового положения, 2010–2016 гг., %

Источник: Росстат, Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств, 2011–2016 гг.

ном обществе абсолютная монетарная концепция бедности исчерпывает свои возможности и не может быть единственным надежным показателем для оценки уровня, профиля и динамики бедности. Для объективной и всесторонней оценки ситуации с бедностью в стране необходим переход к использованию комбинированного подхода к оценке бедности, в том числе включая субъективные и деривационные оценки бедности.

Применение в России абсолютного подхода к измерению бедности обусловливается простотой измерения в рамках регулярного статистического наблюдения и возможностями политического регулирования. Такой подход дает самое низкое значение уровня бедности, что важно для политических целей. Однако если усилия государства направить только на снижение данного показателя, то будет упущен весь пласт проблем, связанных с многомерной природой бедности.

На основании материально-имущественных признаков (уровня доходов, объема накопленных сбережений и уровня имущественной обеспеченности), социально-профессиональных признаков (уровня образования и наличия регулярной занятости) и признаков социального самочувствия можно выделить не просто бедные слои населения по монетарной концепции, но и те социальные группы, у которых нет и других значимых экономических и социальных активов. Проведенный анализ показывает, что начиная с 2000-х гг. доля такой группы в России практически неизменна и составляет 10–11%. Эта оценка оказывается ниже, чем показывают абсолютные и относительные показатели бедности, и это хорошая новость. Вместе с тем есть и плохая новость: данная доля демонстрирует высокую инерционность, которая практически не зависит от этапа экономического цикла и его характера. Даже при экономическом росте повышение денежных доходов не позволяет отдельным социальным группам преодолеть дефицит прочих ресурсов, не улучшает положение населения на рынке труда и не повышает его социальную самооценку.

3. Многомерный подход к оценке бедности

3.1. ОБЗОР ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МНОГОМЕРНОГО ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ БЕДНОСТИ И ОТБОРУ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Общая экономическая эволюция, и в частности вступление развитых стран в постиндустриальную стадию развития, ставит под сомнение адекватность оценки бедности лишь на основе абсолютных и монетарных подходов к ее измерению. В мире складывается понимание, что оценка бедности — это мультифакторное измерение, абсолютный монетарный подход к измерению бедности не может быть единственным надежным показателем для оценки уровня и профиля бедности. Для комплексной и объективной оценки различных проявлений бедности необходимо использование различных подходов, включая субъективные и депривационные оценки бедности [7]. Так, П. Таунсенд отмечал, что бедность может быть определена на основе учета деприваций в потреблении [8], а А. Сен определял бедность как отсутствие возможностей функционирования в данном обществе и утверждал, что бедность представляет собой сложное, многогранное явление, требующее анализа во всех его многочисленных измерениях [9, 10].

Для многих стран проверка информации о доходах при принятии решения о предоставлении социальной поддержки представляет проблему, так как достаточно большой процент населения работает в неформальном секторе. Кроме прямой проверки доходов заявителей мировой опыт предлагает еще несколько подходов для определения целевой аудитории в рамках адресных программ для бедных, в том числе выбор, осуществляемый местным сообществом, метод балльной оценки и использование индексов многомерной бедности.

В последнее десятилетие все большее отражение в политике разных стран получает многомерный подход к бедности вместо одномерного подхода, основанного только на доходных параметрах. Еврокомиссия и ООН внедряют многомерный подход для дополнения одномерного доходного измерения бедности для сопоставления ситуации в разных странах. Следуя определению, данному в европейской стратегии «Европа 2020», Евростат с 2009 г. публикует значения многомерного индекса AROPE (люди, имеющие риск бедности или социального исключения) по странам ЕС. С 2010 г. ООН в рамках Отчета о человеческом развитии публикует расчет глобального Индекса многомерной бедности (ИМБ) для более сотни стран мира. В Индексе многомерной бедности для межстранового сопоставления на основе анализа микроданных по населению определяется степень депривации по трем направлениям — образование, здоровье и условия жизни с помощью десяти индикаторов. Каждое из трех направлений имеет одинаковый вес, внутри каждого направления индикаторы также имеют равные веса. Бедным считается домохозяйство, если оно депривировано по трети индикаторов или более. Депривация более чем по 50% индикаторов — крайняя бедность. Депривированные по 20% индикаторов считаются имеющими риск бедности [11].

Степень депривации, определенная инструментами измерения многомерной бедности, может использоваться для определения нуждающихся при принятии решения о предоставлении поддержки в виде пособий или услуг. Кроме того, использование, например, метода Алкира и Фостера позволяет подробно увидеть, по каким индикаторам домохозяйство

депривировано, и использовать эту информацию для планирования поддержки [12]. Необходимо разрабатывать конкретные меры, направленные именно на те депривации, которые чаще всего и сильнее всего влияют на бедность, а также на те группы или территории, которые более уязвимы.

Гибкость — огромное преимущество методологии ИМБ. Каждая страна может выбирать составляющие, индикаторы, пороговые значения и веса в соответствии со своими потребностями. В том числе возможны расчеты по различным составляющим, индикаторам и порогам для разработки мер, направленных на определенные ситуации или категории населения, и последующего мониторинга результатов. А также метод может использоваться как инструмент отбора заявителей в адресных программах или для предоставления определенных социальных услуг. Многомерное измерение бедности может дополнять другие показатели бедности, например доходные. А также доходный показатель бедности может быть встроен как одно из направлений при расчете многомерного индекса [13].

Ряд стран уже начали использовать индексы многомерной бедности для целей социальной политики. Например, в Колумбии ИМБ используется и для постановки целей развития, и для мониторинга изменений, а также как инструмент определения семей, имеющих право на получение поддержки. Так, в рамках программы Families in Action Plus (охватывает 2,5 млн семей, около 9 млн человек) с 2012 г. проводится географическое таргетирование по ИМБ, распределение средств в соответствии с потребностями конкретной территории, а также мониторинг результатов программы. В рамках национальной стратегии UNIDOS (охватывает 1,5 млн семей, около 5 млн человек), направленной на снижение экстремальной бедности за счет повышения возможностей самообеспечения и улучшения условий жизни, семьи распределяются в зависимости от того, какой вид бедности доминирует — монетарная или многомерная. Затем на основании потребностей семей им предлагается набор программ поддержки. Также на основании повторного расчета ИМБ домохозяйства оценивают итоги участия в программе [13].

Так как метод Алкира и Фостера дает возможность выбирать, какие составляющие и индикаторы бедности учитывать, ИМБ в Колумбии включает в себя 15 индикаторов, сгруппированных по пяти направлениям (образование, положение детей и молодежи, труд, здоровье, инфраструктура и жилищные условия) [14]. В государственном плане развития (2011–2015 гг.) были установлены целевые показатели как уровня бедности в целом, так и по каждому из 15 индикаторов. На уровне муниципалитетов были рассчитаны ИМБ на основе данных переписи населения 2005 г., чтобы создать карту бедности для территориальной адресности.

Мексика также одна из первых стран, где начали использовать многомерный подход к бедности. В 2004 г. принят закон о социальном развитии, который регламентировал основные критерии при выборе подхода к измерению бедности:

- 1) измерение должно показать видимую связь между социальными программами и бедностью для целей государственной политики;
- 2) измерение должно содержать как составляющую по социальным правам (конституционные гарантии), так и экономическое благосостояние (старое доходное измерение).

Измерение проводится на государственном и муниципальном уровне (с разной периодичностью). В состав индекса входит восемь составляющих: доход на душу населения, проблемы в образовании, доступ к медицинскому обслуживанию, доступ к социальной защите, качество жилья (условия жизни), доступ к основной инфраструктуре, доступность питания, степень социальной сплоченности. Все индикаторы имеют одинаковый вес. Пороги установлены законодательством.

Используются две линии доходной бедности: линия экономического благосостояния и линия минимального благосостояния. А по социальным депривациям проводится градация среди тех, у кого нет ни одной депривации, есть хотя бы одна депривация и более трех деприваций. Таким образом, все население делится на следующие группы:

- 1) не бедные и не в зоне риска: доход выше линии экономического благосостояния, нет социальных деприваций;
- 2) в зоне риска по доходу: доход менее линии экономического благосостояния;
- 3) в зоне риска по социальной депривации: доход выше линии экономического благосостояния, но социальная депривация по крайней мере одного вида:
 - многомерно бедные;
 - средне многомерно бедные: хотя бы одна социальная депривация и доход ниже линии экономического благосостояния;
 - экстремально многомерно бедные: не менее трех видов социальной депривации и доход ниже линии минимального благосостояния.

Многомерный подход к бедности помогает другим министерствам, кроме Министерства социального развития, лучше понять свою роль в усилиях по снижению бедности разных социальных групп.

Социальные программы оцениваются до и после с использованием многомерного индекса. А также изменяется способ отбора получателей мер социальной поддержки. Например, самая крупная программа Oportunidades использует двухэтапный отбор. Сначала отбор производится по территориальному принципу, наиболее бедные районы определяются на основе ИМБ. Далее во внимание принимается доступность на территории учреждений здравоохранения и образования, так как от этого зависит, смогут ли домохозяйства-участники выполнить встречные обязательства. На втором этапе проводится балльная оценка (модели различаются для разных типов территорий). В районах с низким показателем индекса многомерной бедности проводится предварительный самоотбор заявителей, а затем их опрос в учреждении и дома. Кроме того, на первой фазе расширения программы в сельской местности использовалось также и участие местного сообщества для корректировки листа заявителей, отобранных на предыдущих этапах. Мек-

сиканская модель показывает хорошие результаты адресности и является образцом для других стран Латинской Америки [15].

В Китае для определения бедных домохозяйств с 2004 г. используются индикаторы многомерной бедности. Каждое выявленное домохозяйство регистрируется в специальной информационной системе [14].

В Бразилии с 2003 г. используется Индекс семейного развития на основе Индекса развития человеческого потенциала ООН в целях снижения ошибок включения в адресных программах, в которых информация о доходах учитывается со слов заявителей и не проверяется. Исследователи отмечают проблему при использовании данного индекса, так как он не определяет человека в качестве бедного или небедного, а на основе информации о различных депривациях сообщает о том, насколько человек беден в отличие от методологии Алкира и Фостера [16].

Программа Travessia в штате Минас-Жерайс с 2007 г. использует методологию ИМБ Алкира—Фостера в процедуре отбора получателей мер поддержки. В программе двухступенчатый процесс отбора. Сначала муниципалитеты выбираются на основе показателей Индекса семейного потенциала. На втором этапе проводится опрос всех домохозяйств, проживающих на данной территории (перепись, а не выборочное обследование). Эта стадия программы называется «От двери к двери». В обследовании используются те же индикаторы, что и в мировом ИМБ, но с некоторыми корректировками. По итогам опроса все домохозяйства ранжируются по значению ИМБ. Создается карта на домохозяйственном уровне, и эти данные передаются в региональный секретариат программы для разработки адресных мер. Секретариат использует также другие доступные данные о различных составляющих многомерной бедности. Двигателем программы является небольшой технический штат под руководством заместителя губернатора, который координирует и организует работу с многомерной бедностью в регионе. К 2013 г. в программе Travessia участвовало 266 144 домохозяйства в 132 городах [13].

Во Вьетнаме с 2015 г. изменен подход к определению нуждаемости. Домохозяйства определяются как бедные и почти бедные на основе не только доходных (две черты — минимальная и повышенная), но и многомерных показателей. При обращении за социальной помощью заявители больше не должны предоставлять информацию о доходах, используется балльная методика оценки. ИМБ рассчитывается на основе пяти направлений — здоровье, образование, жилье, вода и канализация, доступ к информации. Для измерения уровня депривации по этим пяти направлениям рассчитывается социальный балл по 10 индикаторам: наличие медицинской страховки, использование медицинских учреждений, уровень образования взрослых, посещение школы детьми, качество жилья, жилая площадь, питьевая вода, канализация, использование информационных сервисов, доступ к информации. Каждый индикатор оценивается по десятибалльной шкале, так что максимальный балл — 100. Домохозяйство считается многомерно бедным, если его балл менее 30. Для целей оказания мер социальной поддержки домохозяйства классифицируются как бедные, если они отвечают одному из двух критериев: доходы ниже черты монетарной бедности (установлен определенный порог для села и города) либо доходы не выше, чем повышенная черта бедности и социальный балл менее 30. Домохозяйства попадают в категорию «почти бедных», если их доход не превышает повышенную черту бедности и социальный балл более 30 [17].

Европейские страны действуют в рамках европейской стратегии «Европа 2020», где за основу многомерного подхода взят индекс AROPE (риск бедности и социального исключения). Исследователи отмечают, что включение в европейскую стратегию 2020 г. темы борьбы с бедностью и повышения социальной включенности по-разному воспринималось странами — участницами Евросоюза. Итоговый показатель, включенный в стратегию — выход из бедности 20 млн человек, как и использование индекса AROPE, — был компромиссным решением. В целом среди стран-участниц достигнуто согласие, что основной инструмент борьбы с бедностью —

рост занятости. При этом страны, которые были за включение задачи, связанной со снижением бедности, в стратегию «Европа 2020», критически оценивают компонент по занятости в индексе AROPE, отмечая, что это «пустая цель», так как широко распространен феномен работающих бедных и необходимы стратегические усилия по улучшению качества рабочих мест.

Между доходной бедностью и материальной депривацией есть сильная корреляция, в то время как низкий уровень занятости является скорее условием, которое может привести к бедности и депривации, и не может считаться показателем бедности [18].

Обзор целей по снижению бедности и социальной инклюзии показывает достаточно слабую связь между комбинированным индикатором на уровне ЕС и макроэкономической, финансовой политикой и политикой борьбы с бедностью разных стран [18]. Страны ЕС достаточно гибко операционализируют цель по снижению бедности и повышению социальной включенности в своей политике: могут выбрать одну, все три или комбинацию нескольких составляющих AROPE. Более того, некоторые страны выбрали индикаторы, не входящие в AROPE. В целом государственные цели должны способствовать достижению общей европейской цели. Например, Швеция определила цель — снижение числа лиц в возрасте 20–64 лет вне рынка труда (кроме студентов), в том числе длительно безработных и находящихся на длительном больничном. Германия сосредоточила внимание на длительно безработных. Великобритания — на детской бедности. Ирландия — на хронической бедности (людях, подверженных риску как бедности, так и депривации). Дания запланировала сократить число людей, проживающих в неработающих домохозяйствах [18].

3.2. МНОГОМЕРНАЯ БЕДНОСТЬ В РОССИИ ПО МЕТОДИКЕ AROPE¹

В настоящее время в России не существует единого официально признанного многокритериального индекса бедности. Федеральная служба государственной статистики совместно с НИУ ВШЭ ведет активную работу в этой области [19]. Основными принципами создания нового композитного индекса бедности являются отражение российской специфики бедности и обеспечение международной сопоставимости. По результатам исследования, проведенного Росстатом и ВШЭ, наиболее перспективным для использования в России является многокритериальный индекс бедности AROPE. Однако необходимо отметить, что прямой расчет индекса AROPE для РФ невозможен, так как в России не существует специализированного обследования, которое давало бы полную, необходимую для расчета индекса AROPE информацию.

В данном разделе представлены результаты расчета индекса AROPE на основе данных выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах, проведенного Росстатом в начале 2017 г. (ВНДН-2017). Данные этого обследования в наибольшей степени отвечают потребностям индекса AROPE.

Согласно международной методике расчета, индекс многокритериальной бедности AROPE состоит из трех компонентов: риска относительной доходной бедности, наличия материальных деприваций и исключенности из рынка труда. При этом бедными признаются лица, имеющие хотя бы один из трех признаков бедности.

3.2.1. Риск относительной доходной бедности

В целом в России риск относительной доходной бедности испытывают 22,1% населения. Другими словами, каждый пятый

¹ В данном разделе используются материалы, представленные в монографии «Бедность в детстве и старости: не только дефицит доходов» / Малева Т. М., Гришина Е. Е., Карцева М. А., Кузнецова П. О. М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС. Авторы выражают благодарность Карцевой М. А. за проведенные расчеты.

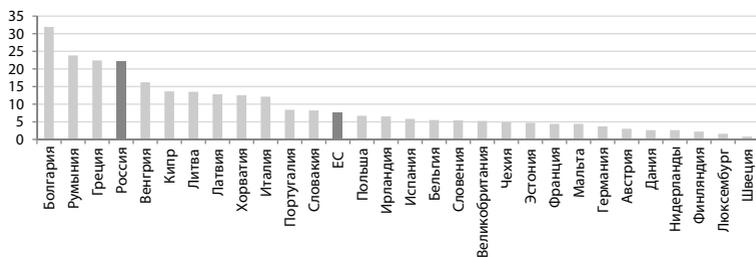


Рис. 8. Доля населения, испытывающего риск относительной бедности, в России и в странах ЕС, 2016 г., %

Источники: ВНДН-2017, Росстат, СУДЖ ЕС, 2016, Евростат.

гражданин РФ имеет доход, не превышающий 60% медианного дохода в стране. Нужно отметить, что показатель риска доходной бедности в России сравним по величине с аналогичным показателем для ЕС (23,5%). Среди стран ЕС наиболее близкими к РФ по распространенности относительной доходной бедности являются такие страны, как Ирландия (24,2%), Великобритания (22,2%), Польша (21,9%) и Бельгия (20,7%) (рис. 8).

Риск относительной доходной бедности в России демонстрирует существенную территориальную вариацию. На рис. 9 представлен уровень относительной доходной бедности для всех федеральных округов РФ. Анализ данных обследования ВНДН-2017 показал, что максимальный риск относительной доходной бедности наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе: там 38,7% населения имеют доход, не превышающий 60% медианного дохода. Таким образом, уровень относительной доходной бедности в Северо-Кавказском федеральном округе сравним с самыми высокими страновыми показателями бедности в ЕС: 35,6% в Греции, 38,8% в Румынии и 40,4% в Болгарии. В Северо-Западном, Дальневосточном и Центральном федеральных округах показатели относительной доходной бедности не превышают 15% и находятся на уровне 11,5%, 12,7% и 14,3% соответственно. Нужно отметить, что уровень относительной доходной бедности в этих федеральных округах ниже, чем в 27 из 28 стран ЕС.

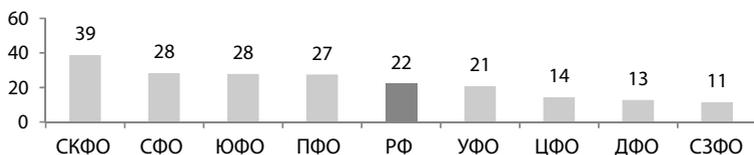


Рис. 9. Доля населения, испытывающего риск относительной доходной бедности, в федеральных округах РФ, 2016 г.,%

Источники: ВНДН-2017, Росстат.

Уровень доходной бедности населения значительно различается в зависимости от типа населенного пункта. Так, в городах уровень относительной доходной бедности, измеренной по методологии AROPE, в 2016 г. составил 15,2%, в то время как в сельской местности 42% населения были признаны бедными по относительному критерию.

Особый интерес представляет информация об уровне относительной доходной бедности среди лиц разных возрастных групп. Такая информация может служить основой для выделения целевых групп в рамках проведения политики в области борьбы с бедностью. Проведенное исследование показало, что наибольший риск относительной доходной бедности в РФ испытывают дети в возрасте 0–17 лет и пожилые граждане старше 65 лет. При этом показатели уровня относительной бедности, рассчитанные по методологии AROPE, для этих двух групп практически не различаются — 30,4% для детей и 30,0% для лиц старших возрастов. Уровень относительной доходной бедности для этих двух категорий граждан существенно превышает аналогичный уровень для лиц активного возраста (от 18 до 64 лет), который составляет 18,3%. Сравнительный анализ приводит к выводу о том, что, так же как и в России, в ЕС наиболее уязвимой категорией с точки зрения относительной доходной бедности являются дети. Однако риск относительной доходной бедности для детей — граждан ЕС существенно ниже, чем в РФ, — 21%. В России показатель детской доходной бедности находится на уровне таких стран ЕС, как Кипр (29,6%), Литва (32,4%) и Испания (32,9%). Другим существенным отличием российской ситуа-

ции от ситуации в ЕС является высокий уровень относительной доходной бедности среди пожилых. В отличие от РФ в ЕС лица старшего возраста имеют наименьший среди всех возрастных категорий уровень относительной доходной бедности (14,6%). Только в шести странах ЕС (Болгария, Латвия, Эстония, Литва, Румыния и Хорватия) показатель относительной доходной бедности для пожилых граждан превышает аналогичный показатель для РФ.

3.2.2. Наличие существенных материальных деприваций

Согласно адаптированной к данным ВНДН-2017 методологии AROPE, индивид признается существенно депривированным, если из-за недостаточности средств он не может позволить себе не менее четырех из восьми фиксированных благ или услуг.

Согласно данным ВНДН-2017, в начале 2017 г. существенные материальные депривации испытывали 4,6% населения РФ. Данный показатель несколько ниже, чем аналогичный показатель для ЕС: там в 2016 г. распространенность существенных материальных деприваций составила 7,5%. Схожий с Россией уровень существенной депривированности отмечается в таких странах ЕС, как Чехия (4,8%), Эстония (4,7%), Франция (4,4%) и Мальта (4,4%) (рис. 10). Однако нужно отметить, что показатели существенной материальной депривированности населения России и ЕС не являются полностью сравнимыми из-за ограничений данных обследования ВНДН-2017.

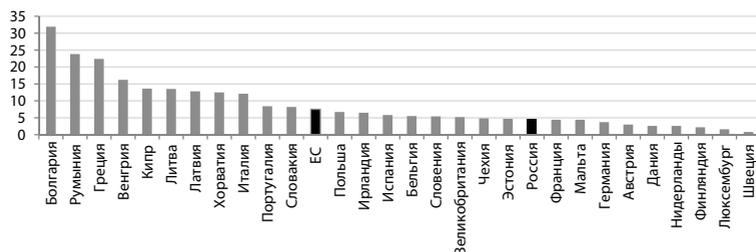


Рис. 10. Доля населения, испытывающего существенные материальные депривации, в России и в странах ЕС на начало 2017 г., %

Источники: ВНДН-2017, Росстат, СУДЖ ЕС, 2016, Евростат.

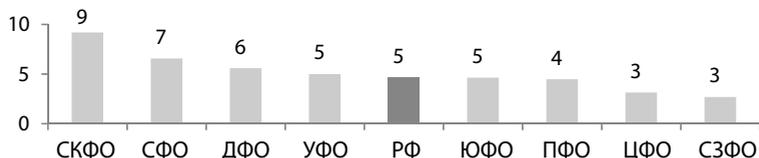


Рис. 11. Доля населения, испытывающего существенные материальные депривации, в федеральных округах РФ на начало 2017 г., %

Источники: ВДН-2017, Росстат.

Несмотря на то что общероссийский уровень существенной материальной депривированности является относительно невысоким, индекс депривированности имеет значительную территориальную вариацию. На рис. 11 представлен показатель существенной депривированности населения в начале 2017 г. для восьми федеральных округов РФ. Среди всех федеральных округов наибольшая доля лиц, испытывающих существенные материальные депривации, отмечается в Северо-Кавказском федеральном округе. В этом округе практически каждый десятый житель (9,2%) испытывает одновременно четыре депривации из восьми. Также высокий уровень существенной депривированности наблюдается в Сибирском федеральном округе — 6,6%. Наиболее благополучной с точки зрения материальной депривированности является ситуация в Центральном и Северо-Западном федеральных округах — показатель существенной материальной депривированности населения в этих округах составляет 3,1 и 2,7% соответственно.

Люди, проживающие в сельской местности, испытывают существенную материальную депривацию в два раза чаще по сравнению с городским населением. В среднем в РФ 7,8% сельских жителей испытывают одновременно четыре и более деприваций из восьми, в то время как аналогичный показатель для жителей городов составляет только 3,6%.

На рис. 12 представлена диаграмма, показывающая распространённость различных деприваций среди населения РФ в начале 2017 г. Проведенное исследование показало, что чаще всего в начале 2017 г. россияне не могли себе позволить

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

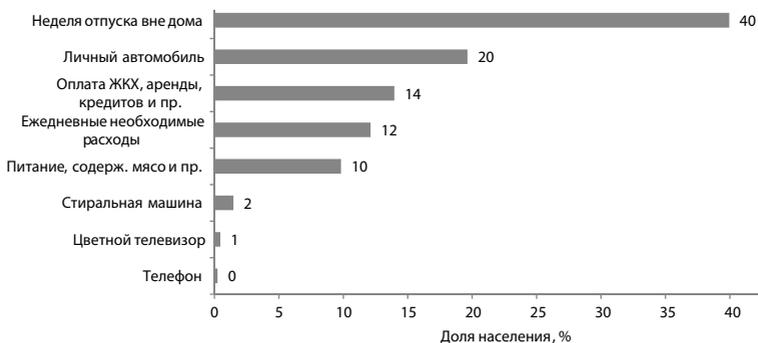


Рис. 12. Распространенность деприваций в РФ на начало 2017 г.

Источники: ВДН-2017, Росстат.

неделю отпуска вне дома. Согласно данным ВДН-2017, эту депривацию испытывали 40% населения РФ. Нужно отметить, что среди населения ЕС эта депривация также входит в число самых распространенных, причем показатель распространенности данной депривации существенно не отличается от российского: в ЕС 32,8% граждан не могут ежегодно проводить неделю отпуска вне дома. Каждый седьмой житель РФ (14%) имеет задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, по аренде или по кредитам. Каждый восьмой (12,8%) испытывает большие затруднения при оплате ежедневных необходимых расходов. Каждый десятый (9,8%) не может позволить себе полноценное питание, содержащее мясо, курицу, рыбу (или вегетарианский эквивалент) хотя бы через день. Для населения ЕС аналогичный показатель составляет 8,8%. Нужно отметить, что, так же как и в странах ЕС, в России экономические трудности, связанные с ежедневными расходами, оплатой ЖКХ, отопления и отпуска, представляют собой существенно более значимую проблему для населения, чем покупка таких товаров длительного пользования, как стиральная машина, цветной телевизор и телефон. Только 1,5% россиян из-за нехватки средств не могут позволить себе приобрести стиральную машину, 0,5% не имеют и не могут приобрести цветной телевизор, и 0,2% не могут позволить себе купить телефон. Однако нуж-

но отметить, что россияне по сравнению с жителями ЕС гораздо чаще не могут купить личный автомобиль из-за недостаточности средств. В РФ распространенность этой депривации составляет 19,6%, тогда как в ЕС — только 7,5%.

Одним из важных фокусов исследования является изучение социально-экономического положения детей и лиц старшего возраста в РФ. В ЕС уровень существенной материальной депривированности детей в возрасте от 0 до 17 лет превышает средний уровень депривированности граждан ЕС, а аналогичный показатель депривированности для лиц в возрасте 65 лет и старше, наоборот, находится на уровне существенно ниже среднего. В РФ сходная ситуация: максимальный уровень существенной материальной депривированности наблюдается среди детей в возрасте от 0 до 17 лет (7,4%) (рис. 13). Однако если в ЕС показатель существенной материальной депривации детского населения превышает аналогичную цифру для всего населения только на 13%, то в РФ уровень депривированности детей выше среднего показателя для всего населения более чем в полтора раза. Нужно отметить, что уровень депривированности детского населения в 1,8 раза выше, чем уровень существенной материальной депривированности лиц активного возраста (18–64 лет), и в 2,2 раза выше, чем аналогичный показатель для лиц старшего возраста (65+). Таким образом, можно говорить о том, что, хотя в целом по стране уровень существенной материальной депривированности населения относительно невысок, материальная депривированность детского населения представляет собой существенный вызов для социальной политики. Анализируя распространенность материальных деприваций среди различных возрастных групп, нужно подчеркнуть, что среди лиц старшего возраста уровень существенной материальной депривированности, так же как и в ЕС, несколько ниже среднестранового уровня: только 3,4% пожилых граждан РФ одновременно испытывают четыре и более деприваций из восьми рассматриваемых.

Уровень депривированности лиц разного возраста существенно варьируется по федеральным округам РФ. При этом уровень детской депривированности во всех округах РФ превышает аналогичный показатель для всего населения.

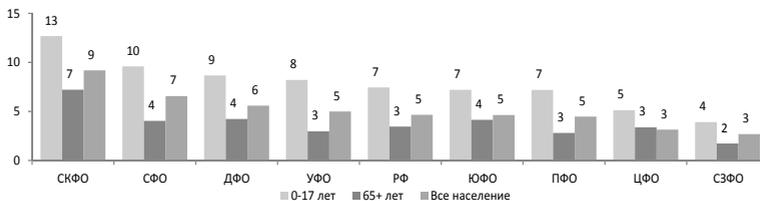


Рис. 13. Уровень существенной материальной депривированности для разных возрастных групп в федеральных округах РФ на начало 2017 г., доля населения, %

Источники: ВНДН-2017, Росстат.

На рис. 14 показан индекс риска существенных материальных деприваций для отдельных возрастных категорий населения в различных федеральных округах РФ. Индекс показывает отношение уровня существенной депривированности лиц, принадлежащих к конкретной возрастной категории, к общему уровню существенной депривированности в округе. Согласно расчетам, уровень депривированности детей превышает уровень депривированности всего населения в целом на 40–60% в зависимости от региона (индекс риска депривированности детей принимает значения 1,4–1,6). Материальная депривированность пожилых людей также неоднородна в различных округах РФ. Однако практически во всех регионах положение пожилых граждан в части материальных деприваций является более благополучным по сравнению с остальными возрастными категориями. Единственное исключение составляет Центральный федеральный округ, где

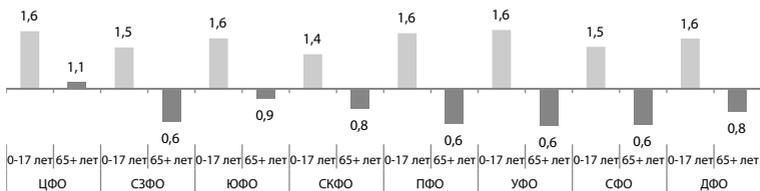


Рис. 14. Индекс риска существенных материальных деприваций в зависимости от федерального округа и возрастной группы на начало 2017 г.

Источники: ВНДН-2017, Росстат.

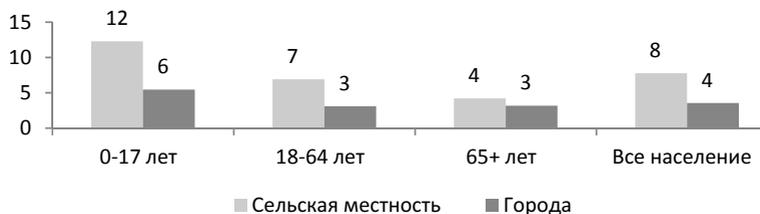


Рис. 15. Уровень существенной материальной депривированности для разных возрастных групп в зависимости от типа поселения, 2016 г., доля населения, %

Источники: ВДН-2017, Росстат.

уровень существенной депривированности пожилых незначительно выше общего показателя по округу. Однако величина различия невелика и составляет только 10%.

Особенно остро проблема материальной депривированности детей стоит в сельской местности РФ. В начале 2017 г. уровень существенной депривированности детей в возрасте от 0 до 17 лет, проживающих в сельской местности, составлял 12,3%, что в 2,3 раза выше, чем в городе (рис. 15). Интересно отметить, что такого значительного отличия уровней депривированности между городом и селом не наблюдается в других возрастных группах.

На рис. 16 представлена распространенность разных типов деприваций среди детского населения РФ от 0 до 17 лет и пожилых граждан 65 лет и старше. Нужно отметить, что структура депривированности лиц старшего возраста не отличается значительно от структуры депривированности населения РФ в целом. Однако дети по сравнению с другими категориями населения значительно чаще испытывают целый ряд деприваций. В основном это депривации, связанные с экономическими трудностями. Так, например, 20,9% детей в возрасте от 0 до 17 лет проживают в домохозяйствах, имеющих из-за нехватки средств задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, аренды или кредитов, в то время как аналогичный показатель для всего населения РФ составляет только 14%. Также 18,4% детей проживают в семьях, которые с трудом сводят концы с концами, то есть испытывают боль-

шие трудности с оплатой ежедневных необходимых расходов. В среднем по России этот показатель существенно ниже и находится на уровне 12,1%. Дети несколько чаще, чем остальное население, испытывают нутриционные депривации. 11,7% детей не могут иметь полноценное питание, содержащее мясо, курицу, рыбу (или вегетарианский эквивалент) хотя бы через день. Необходимо отметить, что покупка таких товаров длительного пользования, как стиральная машина, цветной телевизор и телефон, не является проблемой абсолютно для всех возрастных категорий населения РФ, включая детей.

В целом проведенный анализ показал, что если риски абсолютной монетарной бедности в России наиболее высоки для детей (уровень абсолютной монетарной бедности детей составляет 22,0%, что 1,5 раза выше показателя среди всего населения в целом), то наибольший риск относительной доходной бедности в РФ испытывают дети в возрасте 0–17 лет (30,4%) и пожилые лица старше 65 лет (30,0%). Уровень существенной материальной депривированности детей составляет 7,4% и более чем в 1,6 раза превышает аналогичный показатель для всего населения в целом и в 2,2 раза аналогичный

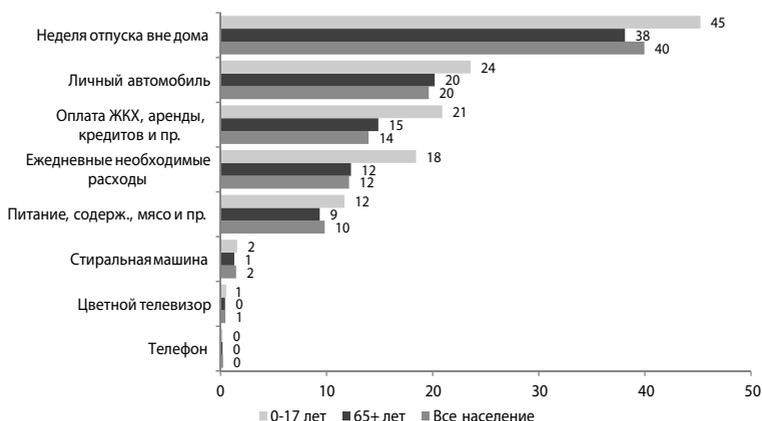


Рис. 16. Распространенность деприваций среди граждан РФ разных возрастных категорий на начало 2017 г., доля населения, %

Источники: ВДН-2017, Росстат.

Т.М. МАЛЕВА, Е.Е. ГРИШИНА, Е.А. ЦАЦУРА

показатель для лиц старшего возраста (65+). Дети по сравнению с другими категориями населения значительно чаще испытывают целый ряд деприваций, связанных с экономическими трудностями. Особенно остро проблема материальной депривированности детей стоит в сельской местности. Таким образом, материальная депривированность детского населения в России представляет собой существенный вызов для социальной политики.

Заключение

ЗАДАЧИ, ТРЕБУЮЩИЕ РЕШЕНИЯ ПРИ УСИЛЕНИИ АДРЕСНОСТИ И ПЕРЕХОДЕ К ОЦЕНКЕ МНОГОМЕРНОЙ БЕДНОСТИ

Для сокращения бедности в России необходимо достижение баланса между категориальной и адресной системами социальной поддержки. Полный отказ от категориальной системы нецелесообразен. В частности, введение проверки на нуждаемость будет излишним при предоставлении социальной поддержки социально-демографическим группам с высокими рисками бедности (например, многодетные семьи), лицам, проживающим в районах с крайне высоким уровнем бедности, а также льготным категориям, численность которых существенно сокращается по естественным причинам.

В то же время широкое применение адресных принципов социальной защиты, предусматривающих концентрацию усилий на беднейших слоях населения, на современном этапе социально-экономического развития становится императивом. При этом относительная экономия бюджетных средств, возникающая при введении адресности (порога нуждаемости), должна направляться на рост объема социальной поддержки для наиболее нуждающихся получателей. Необходимо учитывать экономическую и соци-

альную целесообразность при введении критериев нуждаемости и усилении адресности социальной поддержки.

С целью создания информационной, аналитической и нормативно-правовой основы для усиления адресности социальной поддержки населения представляется важным создать социальный реестр получателей социальной помощи, который должен содержать в себе информацию о заявителе и всех членах домохозяйства заявителя, различных источниках их доходов и имуществе, их социальном статусе.

Формирование социального реестра получателей социальной помощи будет способствовать усилению адресности предоставления социальной помощи, повышению эффективности расходования бюджетных средств, повышению прозрачности системы социальной поддержки населения в целом. Кроме того, приведет к снижению издержек заявителей при обращении за социальной поддержкой, снижению в долгосрочной перспективе административных расходов на предоставление адресной социальной поддержки, а также созданию информационной основы для анализа существующей системы социальной поддержки населения в целях принятия обоснованных решений о ее дальнейшем реформировании.

В социальном реестре должны содержаться данные о получателе/заявителе и членах его семьи, имеющиеся в следующих источниках:

- ЕГИССО;
- территориальных органах социальной защиты населения (информация о предоставляемых социальных выплатах и социальных услугах);
- Пенсионном фонде РФ (информация о пенсиях и об объеме поступивших взносов для оценки уровня трудовых доходов);
- Гостехнадзоре и ГИБДД (информация о движимом имуществе);
- Росреестре (информация о недвижимом имуществе);
- Земельном кадастре (информация о земельных участках), Федеральной налоговой службе (информация о по-

- ступивших налоговых отчислениях для оценки уровня доходов);
- отделах ЗАГС (информация об актах гражданского состояния), МВД России (информация о регистрации);
 - Главном бюро МСЭ (информация о статусе инвалидности);
 - Федеральной службе по труду и занятости (информация о статусе занятости и получении пособия по безработице);
 - Фонде социального страхования Российской Федерации (информация о предоставляемых пособиях и выплатах), территориальных органах Министерства сельского хозяйства РФ (информация о личном подсобном хозяйстве);
 - территориальных органах Министерства образования РФ и Министерства здравоохранения РФ (информация о предоставляемых социальных выплатах).

Помимо этого, представляется важным разработать на федеральном уровне методические рекомендации по определению критериев нуждаемости в социальной поддержке для субъектов РФ и определить систему показателей для мониторинга реализации мероприятий, направленных на снижение бедности и усиление адресности. Важно унифицировать критерии и принципы определения нуждаемости. При этом необходимо обеспечить гибкость системы оценки нуждаемости в целях учета региональной специфики.

Усиление адресности социальной поддержки должно происходить посредством повышения расходов на социальную поддержку, предоставляемую с учетом нуждаемости заявителей, и увеличения размеров помощи малоимущим, особенно семьям с детьми.

Представляется важным обеспечить:

- 1) создание на уровне субъектов РФ комплексных региональных программ развития адресной социальной поддержки и обеспечение субсидирования данных программ из федерального бюджета.

Межрегиональные различия в уровне бедности и мерах социальной поддержки населения существуют в силу объективных различий в социально-демографической ситуации и бюджетной обеспеченности регионов. Однако эффективная система государственного управления должна содействовать минимизации указанных межрегиональных разрывов в целях обеспечения единых стандартов качества жизни граждан на всей территории страны;

- 2) ревизию и усиление адресности существующих мер социальной поддержки:
 - внедрение критериев нуждаемости в меры социальной поддержки федеральных и региональных ветеранов труда, сельских специалистов и других категорий заслуженных льготников;
 - отмену на региональном уровне мер социальной поддержки, дублирующих существующие меры поддержки, установленные на федеральном уровне;
 - переход к компенсационному подходу предоставления льгот и выплат по отдельным основаниям;
 - введение дополнительных требований к занятости получателей социальных пособий;
 - отмену распространения меры поддержки на членов семьи отдельных категорий льготников;
 - введение как минимум ежегодной перерегистрации получателей адресных социальных пособий;
 - установление моратория на введение новых мер социальной поддержки пожилым людям без применения критериев нуждаемости;
 - ужесточение санкций за предоставление заявителями недостоверной информации и несвоевременное сообщение получателями адресной социальной поддержки об изменениях, влекущих изменение объема предоставляемой помощи или ее отмену;
 - облегчение доступа к оформлению социальной поддержки наименее обеспеченных семей и семей, имеющих высокий риск социального исключения;
- 3) повышение доли адресной социальной помощи, предоставляемой на условиях социального контракта, и даль-

- нейшее совершенствование программ государственной социальной помощи на основании социального контракта;
- 4) создание комплексной системы социального сопровождения малоимущих семей с учетом их нуждаемости (предоставление денежных выплат и необходимых социальных услуг, способствующих выходу семьи из трудной жизненной ситуации);
 - 5) внедрение системы продовольственных социальных карт в целях обеспечения малоимущих граждан продуктами питания (как альтернатива: продуктами питания и отдельными непродовольственными товарами первой необходимости) с использованием механизма социального контракта;
 - 6) внедрение адресного пособия по бедности, обеспечивающего доведение среднедушевых доходов малоимущих семей/домохозяйств с детьми до установленной черты бедности.

Проведенные расчеты показывают, что предоставление ежемесячного пособия бедным семьям с детьми в размере дефицита их денежного дохода (но не менее 1 тыс. руб. и не более 10 тыс. руб.) позволит снизить бедность среди домохозяйств с детьми в 1,7 раза (бедность всех домохозяйств — в 1,5 раза).

Для того чтобы решить проблему детской бедности или по меньшей мере приблизить размер оказываемой помощи к эффективным значениям, потребуются дополнительные финансовые средства из федерального бюджета. Так, оценка бюджетных средств, необходимых для выплаты данного пособия, на 2018 г. составляет около 520 млрд руб. в год.

В целом важно отметить, что поставленную Президентом РФ задачу снижения уровня бедности в два раза невозможно достичь только посредством предоставления адресных мер социальной поддержки: необходим значимый рост реальных денежных доходов и в первую очередь реальных заработных плат.

Так, в период с 2000 по 2007 г. на фоне роста реальной заработной платы более чем на 10% ежегодно уровень бедно-

сти в России сократился более чем в два раза (с 29,0 до 13,3%) даже в условиях низкого размера большинства социальных выплат и невысокой распространенности адресных социальных программ.

Хотя поставленная цель обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан формально может считаться достигнутой при росте реальных денежных доходов населения даже на 0,1% в год, для достижения поставленного в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 целевого снижения бедности представляется крайне важным обеспечить скорейшее восстановление реальных денежных доходов до докризисного уровня 2013 г. и их рост не менее чем на 5% в год в первую очередь за счет увеличения реальных заработных плат на фоне экономического роста.

В среднесрочной перспективе такой значимый рост реальных денежных доходов и заработных плат не ожидается. Кроме того, темпы роста экономики влияют в большей степени на верхние доходные группы, в то время как для вывода из бедности нижних доходных групп, среди которых преобладают группы с низкой экономической активностью — семьи с детьми и пожилые, необходимы эффективные инструменты социальной защиты, которые вплоть до сегодняшнего дня не созданы.

В среднесрочной перспективе представляется важным осуществить переход от оценки нуждаемости заявителей по доходам к многокритериальной комплексной оценке уровня благосостояния, в том числе с учетом имущества заявителей и их ресурсного потенциала. Развитие цифровой экономики и формирование социального реестра получателей социальной поддержки будут способствовать снижению стоимости процедур оценки нуждаемости и расширению применения механизмов адресности.

Важно обеспечить комплексность подхода к социальной поддержке в целях снижения рисков многомерной бедности уязвимых групп населения. Меню инструментов поддержки следует расширить и включить в него не только материальную поддержку в виде денежных выплат, но и те специализированные инструменты, которые способны снизить риск

депривации по конкретным направлениям (питанию, доступности медицинской помощи, жилищным условиям и т. д.). При этом государству необходимо взять на себя основную ношу софинансирования расходов на дополнительные инструменты снижения риска многомерной бедности, создавая условия для развития рынка социальных услуг и вовлекая при этом в качестве провайдеров услуг разные по форме собственности организации.

Список литературы

1. Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
2. Линдбек А. Шведский эксперимент. М.: Московский центр Карнеги, 1997.
3. Сидорина Т. Ю. Два века социальной политики. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2005.
4. Всемирный банк, Научно-исследовательский финансовый институт, Эффективная социальная поддержка населения. Версия 3.0: адресность, нуждаемость, универсальность / Аналитическая записка, 2016.
5. Малева Т. М., Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Региональные системы социальной защиты: как и зачем вводится адресность? // Регион: экономика и социология. 2016. № 4.
6. Росстат. Социально-экономические индикаторы бедности в 2011–2014 гг., 2015.
7. Давыдова Н. М. Депривационный подход в оценках бедности // Социологические исследования. 2003. № 6. С. 88–96.
8. Townsend P. *Poverty, Social Exclusion, and Social Polarisation: The Need to Construct an International Welfare State* // P. Townsend and D. Gordon (Eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol, UK: Policy Press. 2002.
9. Sen A., *Commodities and Capabilities*/North-Holland, 1985.
10. Sen A. *Development as freedom.*/ Oxford New York: Oxford University Press. 2001.
11. Alkire, S. and Santos, M. E. *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*, OPHI Working Paper Series, 38, 2010.
12. Alkire S., Foster J. *Counting and multidimensional poverty measurement*. *Journal of Public Economics*. 2011. Vol. 95, Issue 7–8, pp. 476–487.

13. Nawar A.-H. Multi-dimensional poverty index and tackling interlocking deprivations in the Arab States. IPC Working Paper № 125. 2014.
14. OPHI. Measuring Multidimensional Poverty: Insights from Around the World. 2015.
15. Azevedo V., Robles M. Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs. Social Indicators Research. 2013. Vol. 112, Issue 2, pp. 447–475.
16. Solomon J.S. The use of multidimensional poverty to proxy chronic poverty: an application to Brazil. 2012.
17. Nguyen C. Lo D. Testing Proxy Means Tests in the Field: Evidence from Vietnam. 2016.
18. Petmesidou M. Can the European Union 2020 Strategy Deliver on Social Inclusion? Global Challenges Working Paper Series № 3. 2017.
19. Росстат. О совершенствовании методологических положений по расчетам индексов немонетарной бедности по итогам выборочных наблюдений по социально-демографическим проблемам, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/NMS/doc-frol.pdf

Научное издание

Серия «Научные доклады: социальная политика»

Заказное издание

Татьяна Михайловна Малева
Елена Евгеньевна Гришина
Елена Алексеевна Цацура

**Социальная политика в долгосрочной перспективе:
многомерная бедность и эффективная адресность**

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Редактор *С. В. Кошеварова*
Художник *В. П. Коршунов*
Оригинал-макет *О. З. Элоев*
Верстка *Е. В. Немешаева*

Подписано в печать 05.12.2018. Формат 60×90^{1/16}
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 3,25.
Тираж 500 экз. Заказ № 1423.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий центр — тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
delo@ranepa.ru
www.ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82