

УДК 338

## Альтернативные подходы к измерению уровня бедности в России при адресной социальной защите населения

**Сесина Юлия Евгеньевна**

Заместитель начальника отдела социальных выплат,  
отделение Пенсионного Фонда России по Волгоградской области,  
400001, Российская Федерация, Волгоград, Ворошиловский район,  
ул. Рабоче-Крестьянская, 16;  
e-mail: sesina.iu@yandex.ru

### Аннотация

Предметом исследования являются методики оценки уровня бедности. В статье представлен сравнительный анализ методологии определения нуждающихся граждан в рамках альтернативных концепций абсолютной и относительной бедности. Цель работы – установление критериев, позволяющих наиболее точно выделить группу малообеспеченных граждан в обществе. На основе статистических и социологических данных автор аргументирует нецелесообразность применения показателя прожиточного минимума в качестве линии бедности. В работе доказана невозможность адекватно оценить уровень нуждаемости домашнего хозяйства на основе используемой в настоящее время методики сравнения размера доходов семьи с величиной прожиточного минимума. Автор предлагает использовать относительные критерии бедности, в частности, сравнивать доходы и имущество домашнего хозяйства с медианным уровнем доходов и имущественной обеспеченности населения. Принимая во внимание значительную территориальную дифференциацию уровня жизни населения в России, автор обосновывает необходимость сопоставления индивидуальных данных с муниципальными, а не региональными показателями. Результаты исследования могут быть использованы при формировании и реализации адресных программ социальной защиты населения в России. Применение авторских предложений позволит повысить эффективность распределения бюджетных средств и будет способствовать снижению уровня бедности в России.

### Для исследования в научных изданиях

Сесина Ю.Е. Альтернативные подходы к измерению уровня бедности в России при адресной социальной защите населения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Том 6. № 11А. С. 143-151.

### Ключевые слова

Прожиточный минимум, минимальный набор продуктов, бедность, потребление, домашнее хозяйство, медианный доход.

## Введение

Борьба с бедностью остается актуальной задачей социальной политики в Российской Федерации. Период существенного сокращения количества малоимущих россиян в начале 2000-х годов сменился стагнацией этого показателя после кризиса 2008 года, а в последние два года наблюдается рост уровня бедности в стране. Дефицит дохода домашних хозяйств в России, отражающий размер средств, необходимых для вывода всех семей из состояния бедности, в 2015 году составил 684,9 млрд руб. [Социально-экономические..., www]. При этом фактический размер средств, израсходованных в 2015 году по разделу «Социальная политика» в федеральном, региональных и муниципальных бюджетах, а также во внебюджетных фондах достиг 10479,75 млрд руб. Только по подразделу «Социальное обеспечение населения» в указанном году из федерального бюджета были профинансированы программы на сумму 965,9 млрд руб., а из консолидированных бюджетов субъектов РФ еще на 889,4 млрд руб. [Казначейство, www].

Иными словами, уже имеющиеся объемы финансирования вполне позволяют, если не полностью искоренить малообеспеченность в нашей стране, то, по крайней мере, радикально снизить ее масштабы. Отсутствие соответствующего результата свидетельствует о неэффективности распределения средств, когда часть бюджетных расходов направляется лицам, фактически не являющимся бедными, и, с другой стороны, не все малоимущие граждане имеют доступ к государственным трансфертам [Туманянц, 2011, 41]. В этих условиях одним из способов оптимизации социальной политики в России выступает переход от категориальных к адресным программам.

### Прожиточный минимум как линия бедности: критический анализ

Использование критерия нуждаемости вместо принадлежности к определенной категории населения (например, многодетные или неполные семьи, пенсионеры и т.д.) при назначении социальных выплат способно повысить результативность бюджетных программ, направленных на борьбу с бедностью. В тоже время применение в социальной защите населения адресного подхода неизбежно порождает необходимость оценки уровня нуждаемости населения.

Сегодня Росстат относит к малоимущим граждан, чей уровень доходов меньше прожиточного минимума (ПМ). Этот же показатель применяется и в большинстве федеральных и региональных адресных социальных программ. Например, законодательством РФ установлена федеральная социальная доплата к пенсии пенсионерам, общая сумма материального обеспечения которых ниже ПМ. Предоставление мер социальной поддержки семей и граждан, имеющих детей, за счет бюджета Волгоградской области согласно п. 1 ст. 11 Социального кодекса Волгоградской области, обуславливается получением в среднем на одного

члена семьи дохода в размере ниже ПМ Волгоградской области. Однако сам показатель ПМ имеет целый ряд существенных недостатков.

Определение нуждаемости исходя из соотношения подушевых доходов семьи и стоимости минимальной потребительской корзины в регионе основано на использовании концепции абсолютной бедности. Однако сегодня состояние бедности домашнего хозяйства обуславливается не столько невозможностью обеспечения минимальных потребностей, сколько несоответствием общепринятому уровню. С этой точки зрения, ПМ является не самым удачным индикатором бедности. Например, среднедушевой доход россиян в 2000 году превышал значение ПМ в 1,9 раза, в 2015 году в – 3,1 раза [Средний, медианный..., www].

Прожиточный минимум в Российской Федерации рассчитывается на основе единого минимального набора продуктов питания, состав которого утвержден Постановлением Правительства РФ от 29 января 2013 года № 56. В то же время фактические размеры потребления соответствующих продуктов имеют существенную географическую дифференциацию. В таблице 1 приведены результаты сравнения объема потребления домашними хозяйствами в первом дециле населения с минимальным уровнем среднедушевых располагаемых ресурсов, проживающего в городской и сельской местностях, основных продовольственных товаров.

**Таблица 1. Фактическое потребление продуктов питания беднейшей частью населения РФ в 2015 г., кг на одного потребителя в год**

Продукты питания	Город	Село	Разница,%
Хлеб и хлебные продукты	75,0	90,5	20,7
Картофель	44,2	57,3	29,6
Овощи и бахчевые	62,0	63,8	2,9
Фрукты и ягоды	38,7	32,2	20,2
Мясо и мясные продукты	56,3	45,3	24,3
Молоко и молочные продукты	175,7	149,0	17,9
Яйца, шт.	162	144	12,5
Рыба и рыбные продукты	13,4	12,2	9,8
Сахар и кондитерские изделия	21,7	24,4	12,4
Масло растительное и другие жиры	8,7	9,3	6,9

Источник: [Потребление продуктов..., www].

Необходимо также учитывать, что жители сельской местности существенную часть некоторых товаров не приобретают, а самостоятельно выращивают. Доля натуральных поступлений в объеме потребленного картофеля достигала 72,1% (у городских жителей – 34,5%), по овощам и бахчевым культурам – 49,0% (22,7%), мясу и мясопродуктам 18,6% (2,6%) и т. д. [Там же]. Таким образом, ПМ, определяемый по единой методике, не учитывает различия в объеме и структуре потребительского бюджета жителей различных территорий страны.

Кроме того, минимальный набор продуктов питания, положенный в основу расчета ПМ, не соответствует фактическому потребительскому поведению получателей соответствующих доходов. Согласно данным Росстата в 2015 году 14,4% жителей страны имели среднедушевой денежный доход менее 10 000 руб. в месяц, что согласуется с долей населения, име-

ющих доход ниже ПМ (9701 руб. в месяц) в размере 13,3% [Социально-экономические..., www]. Следовательно, среднедушевой доход примерно на уровне ПМ получали домашние хозяйства, представленные во втором дециле населения. Но наши расчеты демонстрируют, что фактически потребляемое ими количество продовольственных товаров существенно меньше указанного в минимальном наборе продуктов питания для трех категорий населения (таблица 2).

**Таблица 2. Медианное значение отклонений фактического потребления по всем группам товаров от минимального набора продуктов, проценты**

Децильная группа населения	Вторая		Третья		Четвертая	
	город	село	город	село	город	село
Место проживания						
Трудоспособное население	-17,7	-19,7	-9,4	-13,5	-3,7	-10,4
Пенсионеры	-9,8	-5,3	-2,8	+7,8	+3,5	+12,9
Дети	-10,2	-15,8	-1,9	-5,6	+6,8	-0,1

Источник: расчеты автора по [Потребление продуктов..., www].

В результате в целом по всем товарным группам установленные Постановлением Правительства от 29 января 2013 года № 56 нормы потребления превышают фактические объемы потребления гражданами из второго дециля по среднедушевым располагаемым ресурсам на 5-20%. С переходом к более высокодоходным группам населения указанный разрыв постепенно сокращается. Таким образом, приобретение продовольственных товаров в количестве, включенном в расчет ПМ, соответствовало в 2015 году среднедушевому доходу семьи в размере 15-20 тыс. руб. в месяц (четвертый дециль по располагаемым ресурсам).

Методика сравнения доходов семьи с ПМ игнорирует эффект от коллективного потребления ряда благ. Например, стоимость коммунальных услуг, арендная плата за квартиру, расходы на такие товары, как телевизор, холодильник непропорционально зависят от количества членов семьи. Следовательно, совместное проживание обуславливает экономию на масштабе, которая должна быть учтена через расчет эквивалентных доходов [Овчарова, 2012, 28].

### **Возможности применения относительной концепции бедности в России**

В развитых странах линия бедности, как правило, устанавливается в процентах от медианных доходов населения. Такая методика позволяет увязать пороговое значение для признания семьи нуждающейся с наиболее распространенным в обществе стандартным уровнем благосостояния. «Ключевым в этом случае является тот факт, что относительно бедные не могут позволить себе то, что имеет основная масса граждан, и поэтому они испытывают некоторое состояние исключенности из сложившегося в стране стиля и образа жизни» [Там же, 18].

Данный подход базируется на исследованиях П. Таунсенда, С. Мака и Дж. Лансли [Townsend, 1979; Mack, Lansley, 1985]. Было замечено, что положительные ответы населения по таким характеристикам материального положения домашнего хозяйства, как: «от-

сутствие возможности позволить себе оплатить одну неделю годового отпуска вдали от дома; отсутствие возможности справиться с непредвиденными финансовыми расходами; отсутствие возможности позволить себе покупку мяса, курицы, рыбы (или вегетарианского эквивалента) каждый второй день; отсутствие возможности купить автомобиль; отсутствие возможности нормально отапливать дом; отсутствие возможности позволить себе покупку персонального компьютера; задолженность с выплатами по закладной, оплатой аренды, коммунальных платежей, покупками в рассрочку» концентрируются в группе с доходами до 50-60% от медианного уровня [Whelan, Maitre, 2010, 319]. С точки зрения обеспечения более точного учета местной специфики размера, состава и структуры доходов и расходов населения позиция авторов, предлагающих определять медианные доходы для каждого муниципального образования, представляется достаточно обоснованной [Туманянц, 2011, 42].

Косвенно оценить последствия применения предлагаемой методики по сравнению с используемой в настоящее время можно путем сопоставления относительной линии бедности (ОЛБ), равной 50% медианных доходов (ОЛБ) с ПМ. В среднем по РФ половина от медианных доходов населения превышало ПМ на 28% в 2014 году и на 17% в 2015 году. Однако в субъектах Российской Федерации наблюдалась значительная дифференциация данного показателя (таблица 3).

**Таблица 3. Результаты сравнения альтернативных методик по субъектам РФ**

Показатель	2014 г.	2015 г.
Количество регионов РФ, где ОЛБ > ПМ	64	52
Количество регионов РФ, где ОЛБ < ПМ	19	31
Регион с максимальным значением отношения ОЛБ к ПМ (значение)	Ямало-ненецкий автономный округ (1,635)	Республика Татарстан (1,513)
Регион с минимальным значением отношения ОЛБ к ПМ (значение)	Республика Тыва (0,657)	Республика Тыва (0,608)

Источник: расчеты автора по [Росстат, Средний, медианный..., www].

При прочих равных условиях использование предлагаемого подхода приведет к увеличению количества граждан, относящихся к малообеспеченным, в регионах, где ОЛБ превышает ПМ, и к их сокращению в других регионах. Разумеется, такая методика не свободна от недостатков (таблица 4). В частности, семьи с неофициальными доходами будут иметь необоснованные преимущества перед домашними хозяйствами с легальными заработками. Впрочем, вопреки мнению К.А. Туманянц [Туманянц, 2012, 21], указанный риск в меньшей степени присущ и методике, ориентированной на ПМ.

Также частичному снижению риска неправомерного получения выплат вследствие наличия неучтенных заработков будет способствовать использование многомерного подхода к оценке бедности [Whelan, Maitre, 2010, 317], включающего мониторинг не только доходов, но и имущественного положения домашнего хозяйства, претендующего на получение пособия по бедности [Овчарова, 2012, 26-28].

**Таблица 4. Сравнение критериев определения бедного населения**

Признак сравнения	Сравнение индивидуальных доходов с ПМ в субъекте РФ	Сравнение среднедушевых доходов семьи с ОЛБ в муниципалитете
Концепция бедности	Абсолютная	Относительная
Объект оценки	Расходы	Доходы
Адаптация к меняющимся социально-экономическим процессам	Низкая	Высокая
Учет региональных /внутрирегиональных различий	Отсутствует	Присутствует
Учет эффектов совместного проживания	Отсутствует	Присутствует
Учет имущественного положения	Отсутствует	Предполагается
Зависимость от уровня цен на потребительские блага	Присутствует	Отсутствует
Зависимость от роста благосостояния общества	Отсутствует	Присутствует
Подверженность искажениям вследствие теневых доходов	Низкая	Высокая

Источник: [Туманянц, 2012, 20]

### Заключение

Необходимость более точного выявления малообеспеченных групп населения в России требует изменения методики определения уровня бедности. Использование прожиточного минимума в качестве линии бедности не позволяет адекватно оценить степень нуждаемости домашнего хозяйства. Более надежным является многомерный подход, включающий сопоставление доходов и имущественной обеспеченности семьи с медианными значениями в местности их проживания.

### Библиография

1. Whelan C.T., Maitre B. Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: an analysis of EU-SILC // Journal of European Social policy. 2010. № 20(4). P. 316-332.
2. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheta/>
3. Об утверждении правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29.01.2013 № 56. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_141654/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141654/)
4. Овчарова Л.Н. Теоретико-методологические вопросы определения и измерения бедности // SPERO. 2012. № 16. С. 15-38.

5. Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах в 2015 г. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095125312](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095125312)
6. Социально-экономические индикаторы бедности. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#)
7. Средний, медианный и модальный уровень денежных доходов населения в целом по России и по субъектам Российской Федерации. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#)
8. Социальный кодекс Волгоградской области: закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД; принят Волгоградской областной Думой 24.12.2015. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW180&n=127905#0>
9. Туманянц К.А. Критерии доступа граждан к системе социальной защиты населения на уровне субъекта РФ // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 43(274). С. 13-24.
10. Туманянц К.А. Социальная политика в Российской Федерации: необходима смена приоритетов // Финансы и кредит. 2011. № 15(447). С. 38-45.
11. Townsend P. Poverty in the United Kingdom. A Survey of household resources and standards of living. N.Y., 1979. 1216 p.
12. Mack J., Lansley S. Poor Britain. L.: George Allen & Unwin, 1985. 324 p.

## **Alternative approaches to the measurement of Russia's poverty level in terms of targeted social protection of the population**

**Yuliya E. Sesina**

Deputy Head,  
Department of social payments,  
Volgograd Region Branch of the Pension Fund of the Russian Federation,  
400001, 16 Raboche-Krest'yanskaya st., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: [sesina.iu@yandex.ru](mailto:sesina.iu@yandex.ru)

### **Abstract**

The subject of this article is methods of poverty assessment. The article presents a comparative analysis of the methodology of definition of needy citizens within the framework of alternative concepts of absolute and relative poverty. The aim of this article is the establishment of criteria allowing to select a group of low-income citizens in the society. On the basis of statistical and sociological data, the author argues that it is inappropriate to use the cost of

living index as a poverty line. The impossibility to assess adequately the level of the household needs on the basis of the currently used method of comparison income families with subsistence minimum is proved. The author proposes to use the relative measures of poverty, in particular to compare the income and assets of the household with the median income and property of the population. Taking into account the significant territorial differentiation of the living standards level of population in Russia, the author substantiates the necessity of matching individual data with municipal, rather than regional indicators. The results of the study can be used in the formulation and implementation of targeted programs of social protection of the population in Russia. The use of the author's proposals will improve the efficiency of budget allocation and will contribute to poverty reduction in Russia.

### For citation

Sesina Yu.E. (2016) Al'ternativnye podkhody k izmereniyu urovnya bednosti v Rossii pri adresnoi sotsial'noi zashchite naseleniya [Alternative approaches to the measurement of Russia's poverty level in terms of targeted social protection of the population]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 6 (11A), pp. 143-151.

### Keywords

Living wage, minimum set of products, poverty, consumption, household, median income.

### References

1. *Konsolidirovannyi byudzhnet Rossiiskoi Federatsii i byudzhnetov gosudarstvennykh vnebyudzhnetnykh fondov* [The consolidated budget of the Russian Federation and the budgets of State non-budgetary fund]. Available at: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhnetov/konsolidirovannyj-byudzhnet/> [Accessed 15/10/2016].
2. Mack J., Lansley S. (1985) *Poor Britain*. L.: George Allen & Unwin.
3. Ob utverzhdenii pravil ischisleniya velichiny prozhitochnogo minimuma na dushu naseleniya i po osnovnym sotsial'no-demograficheskim gruppam naseleniya v tselom po Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.01.2013 № 56 [On approval of the rules of calculation of the value of the subsistence level per capita and by the main social and demographic groups of the population in general in the Russian federation: Decree of the Government of the Russian Federation No. 56 of January 29, 2013]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
4. Ovcharova L.N. (2012) Teoretiko-metodologicheskie voprosy opredeleniya i izmereniya bednosti [Theoretical and methodological issues of denition and measurement of poverty]. *SPE-RO*, 16, pp.15-38.

5. *Potreblenie produktov pitaniya v domashnikh hozyaistvakh v 2015 g.* [Households food consumption in 2015]. Available at: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095125312](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095125312) [Accessed 15/10/2016].
6. *Sotsial'no-ekonomicheskie indikatory bednosti* [Socio-economic indicators for poverty]. Available at: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#) [Accessed 15/10/2016].
7. Sotsial'nyi kodeks Volgogradskoi oblasti: zakon Volgogradskoi oblasti ot 31.12.2015 № 246-OD [The Social Code of the Volgograd region: Law of the Volgograd region No. 246-OD of December 31, 2015]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
8. *Srednii, mediannyi i modal'nyi uroven' denezhnykh dokhodov naseleniya v tselom po Rossii i po sub"ektam Rossiiskoi Federatsii* [The mean, median and modal level of income of the population in Russia in general and on the subjects of the Russian Federation]. Available at: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#) [Accessed 15/10/2016].
9. Townsend P. (1979) *Poverty in the United Kingdom. A Survey of household resources and standards of living.* N.Y.
10. Tumanyants K.A. (2012) Kriterii dostupa grazhdan k sisteme sotsial'noi zashchity naseleniya na urovne sub"ekta RF [The criteria for the access of citizens to the system of social protection of the population at the level of subject of the Russian Federation]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional economy: theory and practice], 43 (274), pp. 13-24.
11. Tumanyants K.A. (2011) Sotsial'naya politika v Rossiiskoj Federatsii: neobkhodima smena prioritetrov [Russian social policy: the need to change priorities]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 15 (447), pp. 38-45.
12. Whelan C.T., Maitre B. (2010) Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: an analysis of EU-SILC. *Journal of European Social policy*, 20 (4), pp. 316-332.