

# Сокращение бедности — приоритет социально-экономического развития России

## 1.1. БЕДНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

**С**окращение экстремальной бедности определено как первая среди целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

**М**ежстрановой контекст рассмотрения данной проблемы указывает на относительность самой природы бедности. В государствах с более низким уровнем экономического развития она проявляется в основном в виде таких явлений, как голод, отсутствие доступа к питьевой

**В 2003 году 1% российского населения относился к экстремально бедным по стандартам Декларации тысячелетия (линия бедности 1 доллар в день) и 5% считались таковыми в соответствии с критериями Всемирного банка (2,15 доллара в день)**

воде, неграмотность населения, высокая смертность от простейших заболеваний (например, диареи). В развитых экономиках бедность может означать отсутствие ресурсов на покупку транспортных средств или невозможность получить ипотечный кредит, а большинство стран догоняющего развития в набор минимального потребления бедных семей включают широкий список предметов длительного пользования.

**Н**есмотря на существенные различия в формах проявления низких стандартов материальной обеспеченности в странах с разным уровнем экономического развития, определение крайней бедности все же в итоге включает в себя некий единый набор товаров, услуг и социально значимых потребностей, отсутствие которых считается недопустимым в любой стране в настоящее время.

**Т**радиционно мониторинг бедности, оценивая масштабы распространения данного явления, предполагает ответы на два вопроса: как много людей или домохозяйств относятся к категории бедных (доля бедных) и насколько они бедны (дефицит ресурсов бедных). Задачи, которые должны решить страны для реализации Декларации тысячелетия, и показатели прогресса в достижении Цели 1 ЦРТ также следуют данному принципу:

**З**адача 1. Сократить вдвое к 2015 году численность крайне бедного населения. Для оценки мероприятий, направленных на достижение данной цели, предполагается использовать следующие показатели:

- динамика доли населения, имеющего ресурсы на текущее потребление меньше одного доллара в день<sup>1</sup>;
- динамика дефицита ресурсов бедных при использовании линии бедности на уровне одного доллара в день;
- динамика доли потребления 20% самых бедных в общем объеме потребления.

**З**адача 2. Сократить вдвое к 2015 году численность населения, страдающего от голода. Успехи в данном направлении будут измеряться через:

- распространенность недостатка веса у детей младше 5 лет;
- долю населения с уровнем потребления калорий ниже минимального.

**П**оказатели, определяющие прогресс в решении первой из обозначенных задач, в условиях России охватывают достаточно широкий круг населения, поскольку масштабы крайней бедности существенно ниже 20%. Коротко остановимся на каждом из обозначенных показателей мониторинга бедности. **Доля и дефицит ресурсов населения с доходами ниже 1 доллара в день ориентированы на оценку результатов в повышении материальной обеспеченности беднейших или экстремально бедных слоев.** Следует отметить, что нет официальных данных, позволяющих измерить эти показатели для России, поскольку национальное статистическое агентство рассчитывает оценки бедности исходя из официально-прожиточного минимума, существенно превышающего рассматриваемую линию бедности. Всемирный банк при измерении экстремально низких порогов уровня жизни использует черту бедности, соответствующую расходам ниже 2,15 доллара в день, т.к. холодные природно-климатические условия требуют дополнительных затрат на отопление, зимнюю одежду и продовольствие.<sup>2</sup>

**С**огласно расчетам Всемирного банка в 2000 году к экстремально бедным (линия бедности на уровне 2,15 доллара в день) относилось 6,1% российского населения. Имеющиеся в нашем распоряжении данные за 2003 год из Национального обследования благосостояния и участия

населения в социальных программах (НО-БУС)<sup>3</sup> позволяют рассчитать более поздние экспертные оценки экстремальной бедности. Полученные результаты указывают на то, что в 2003 году 1% российского населения относился к экстремально бедным по стандартам Декларации тысячелетия (линия бедности 1 доллар в день) и 5% считались таковыми в соответствии с критериями Всемирного банка (2,15 доллара в день).

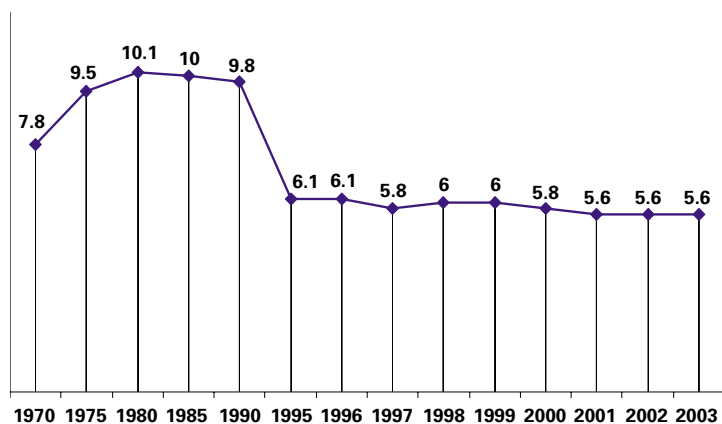
**П**оказатель доли потребления 20% самых бедных в общем объеме потребления для стран с низким уровнем экономического развития также ориентирован на измерение крайней бедности,

**В период вступления в фазу экономического кризиса и рыночных преобразований в начале 90-х годов прошлого столетия в России наблюдалось существенное перераспределение ресурсов в пользу средне- и высокообеспеченных слоев населения**

однако в российских условиях он приближен к оценке динамики официальной бедности и частично касается и небедных семей: в 2004 году 17,8% населения были признаны бедными в соответствии с национальной линией бедности. Отметим, что в стоимостном выражении российский прожиточный минимум в 5-6 раз выше минимального стандарта экстремальной бедности.

**В**ажно подчеркнуть, что, анализируя долю ресурсов 20% самых бедных, мы измеряем как бедность, так и неравенство: чем ниже этот индикатор, тем выше уровень бедности и неравенства. Данные, представленные на рис. 1.1, свидетельствуют о том, что в период вступ-

**Рис. 1.1. Динамика доли денежных доходов 20% самых бедных в общем объеме доходов в 1970-2003 гг.,%**



ления в фазу экономического кризиса и рыночных преобразований в начале 90-х годов прошлого столетия в России наблюдалось существенное перераспределение ресурсов в пользу средне- и высокообеспеченных слоев населения. До 2000 года, начиная с которого мы говорим о фазе экономического роста, этот

### Сложившаяся система государственной социальной защиты, включающая и комплекс мер, направленных на адресную поддержку уязвимых групп населения, не рассматривает бедных как приоритетную группу участников социальных программ

показатель колебался в пределах 5,8-6,1%, затем остановился на уровне 5,6%. Это свидетельствует о том, что бедные не получили приоритетного доступа к результатам экономического роста, и, видимо, здесь скрыт некоторый потенциал сокращения бедности.

**Х**арактеристики энергетической ценности питания и недостаток веса у детей младших возрастов относятся к

числу индикаторов, наиболее часто используемых для идентификации недоедания или голода. В отличие от показателей «живущие на 1 или 2,15 доллара в день», по которым официальная российская статистика не ведет учета, данные об уровне потребления калорий регулярно публикуются. Сопоставление их с нормами, предусмотренными в минимальной потребительской корзине, позволяет оценить долю населения с уровнем потребления калорий ниже минимального. Оценка этой доли показала, что в **России масштабы данного явления приблизились к 40%, а проблема белкового дефицита существует у 60% населения**. Причем средний уровень потребления калорий в 2003 году в РФ соответствовал 2684 калориям, и здесь следует отметить, что даже по этим оценкам Россия не относится к странам с недостаточной доступностью продовольствия.<sup>4</sup>

**О**фициальные данные о потребляемых калориях не учитывают питание вне дома, которое добавляет порядка 20% к объему потребления. Если учесть это обстоятельство, то сопоставление характеристик энергетической ценности фактического питания с нормами, предусмотренными в минимальной потребительской корзине, свидетельствует о распространении данной формы бедности на 10-15% российского населения. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что используемый в данном случае стандарт потребления калорий существенно превышает потребность в калориях для основного обмена, которая оценивается на уровне 1500 калорий<sup>5</sup>. Когда речь идет о калорийной недостаточности как признаке голода, то ориентируются на данную норму суточного потребления энергии. Имеющиеся у нас данные позволяют предположить, что такая форма экстре-

мальной бедности распространяется на 1-3% российского населения.

**Р**аспространенность недостатка веса у детей младше 5 лет может быть выявлена только в результате антропометрических исследований, характеризующих пищевой статус населения России. В данном случае единственным источником информации являются специально организованные исследования Института питания<sup>6</sup>, которые показали, что случаи острого и хронического недоедания в России имеют место быть и сконцентрированы они в семьях с наиболее низкими доходами. Сниженный рост и вес, свидетельствующие о хроническом дефиците питания, наиболее часто встречаются у детей раннего возраста (в большей степени – недостаточный вес) и в возрасте 7-10 лет (в большей степени – недостаточный рост). Несмотря на то, что распространенность недостаточности питания среди российских детей мало отличается от развитых стран, и по этому показателю ситуация значительно лучше, чем в развивающихся странах<sup>7</sup>, сам факт наличия таких форм экстремальной бедности является основанием для мониторинга данного процесса и разработки мер, направленных на ликвидацию дефицита питания детей.

**Т**аким образом, обзор официальной статистики, результаты альтернативных исследований и проведенные нами расчеты показывают:

1. Масштабы экстремальной бедности населения, проживающего в частных домохозяйствах, измеренной в соответствии с критериями, определенными в Целях развития тысячелетия, оцениваются на уровне 1-5%. Размер данной группы может быть расширен за счет девиантных слоев населения.

2. Проблема бедности, проявляющейся

в недостаточном питании, актуальна для современной России.

3. Российские стандарты измерения бедности не позволяют проводить мониторинг в полном соответствии с индикаторами, определенными в Целях развития тысячелетия.

4. Для того, чтобы отслеживать динамику показателей бедности в соответствии с требованиями Целей развития тысячелетия, необходима модернизация системы показателей российского мониторинга бедности.

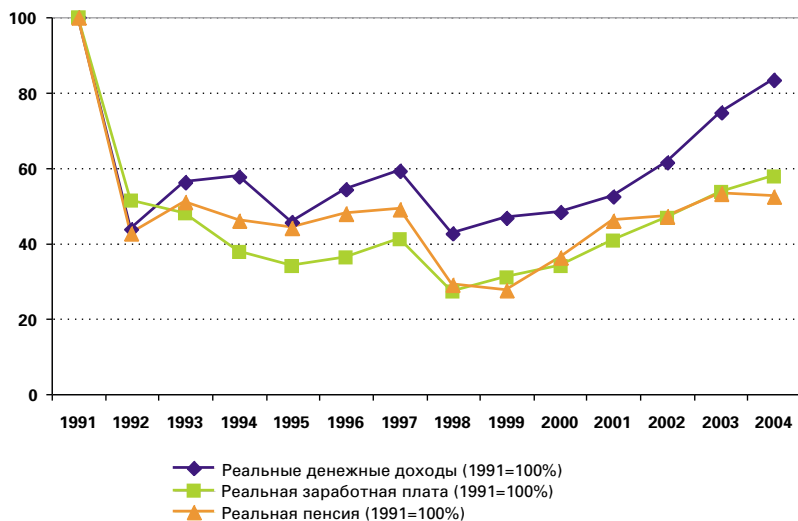
5. Сложившаяся система государственной социальной защиты, включающая и комплекс мер, направленных на адресную поддержку уязвимых групп населения, не рассматривает бедных как приоритетную группу участников социальных программ.

## 1.2. ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ БЕДНОСТИ И МЕРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ЕЕ СОКРАЩЕНИЮ

**П**роблема бедности остается характерной чертой современной российской действительности, что не могло остаться без внимания со стороны общества, исполнительной и законодательной власти. Снижение уровня бедности в два раза объявлено в числе приоритетных целей развития российского общества, и это обозначено в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.).

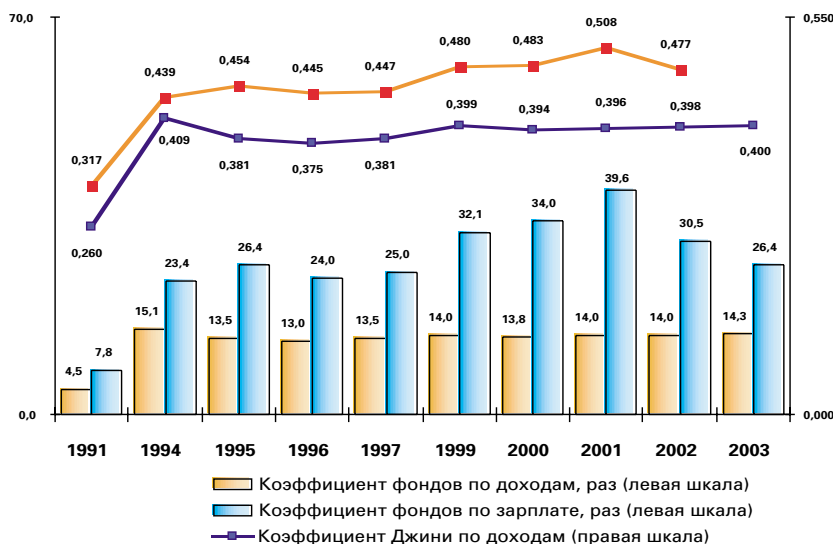
**Р**ассмотрение проблем бедности в российском контексте следует начать с краткого описания общих тенденций в динамике благосостояния и структуры доходов населения. Резкое падение реальных доходов в результате либерализации цен в 1992 году привело к их снижению в

Рис. 1.2. Динамика доходов населения, 1991 г. = 100%



два раза, а реальная заработная плата и пенсия оказались еще ниже. Далее наблюдался некоторый восстановительный рост, но кризис 1998 года вернул показатели доходной обеспеченности к уровню 1992 года. В целом для сектора домашних хозяйств баланс изменения величины среднедушевых доходов за годы реформ свидетельствует о том, что еще не удалось достичь предреформенного уровня, несмотря на достаточно высокие темпы рос-

Рис. 1.3. Динамика показателей дифференциации доходов и заработной платы



та доходов после августовского кризиса 1998 г. (рис. 1.2). Это справедливо для доходов в целом и двух основных источников денежных поступлений населения: заработной платы и пенсий.

Обозначенные изменения происходили на фоне появления новых монетарных источников, к числу которых относятся предпринимательский доход и доходы от собственности. В результате в структуре денежных доходов доля этих новых источников увеличивалась, а удельный вес заработной платы устойчиво снижался.

Данные Росстата, характеризующие неравенство в распределении доходов и оплаты труда, демонстрируют, как происходило перераспределение общего объема денежных доходов (рис. 1.3). Для динамики значений коэффициента Джини характерны следующие тенденции:

- сначала рост практически в 3 раза;
- затем снижение (вследствие кризиса 1998 г.) и снова рост;
- далее неравенство продолжает сохраняться на достаточно высоком уровне.

Таким образом, практически половина всех денежных доходов населения в 1999-2003 гг. приходилась на наиболее обеспеченную его часть.

В результате, тенденции изменения уровня и неравенства доходов предопределили динамику масштабов и глубины бедности, хотя реальный объем и принципы распределения доходов не исчерпывают списка факторов, регулирующих монетарную бедность. Не менее принципиальным в данном случае является выбор концептуальных подходов к определению линии бедности и методологии оценки доходной обеспеченности.

### 1.2.1. УРОВЕНЬ И ГЛУБИНА БЕДНОСТИ

В России основу официально публикуемых данных об уровне бедности составляет **индекс численности бедного населения**, определяемый как доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. На рис. 1.4 представлена динамика этого показателя, указывающая на заметные колебания значений данного индекса за годы реформ. Поднявшись в начале периода глобальных трансформаций до высокого уровня, показатели бедности устойчиво снижались до 1995 года. В 1994 году произошло особенно резкое снижение, однако его объяснения не следует искать в особенностях социально-экономической политики или значимых институциональных изменениях. Главный фактор радикального уменьшения численности бедных в тот период – изменение методики построения ряда распределения по доходам.

В 1995 году наблюдался некоторый рост масштабов бедности, что связывают с банковским кризисом, после чего отмечалась тенденция снижения, вплоть до августовского кризиса 1998 года. После этого кризиса, последствия которого наиболее ярко проявились в 1999 году, опять наблюдается устойчивое сокращение бедности, объективно произошедшее еще в 2000 году. Однако именно в этом году Россия перешла к более дорогому прожиточному минимуму, поэтому рост реальных доходов населения не нашел своего отражения в динамике численности населения с доходами ниже прожиточного минимума. Начиная с 2001 года, наблюдается устойчивая тенденция снижения численности бедных, что свидетельствует о позитивном влиянии экономического роста на уровень доходной обеспеченности населения.

Рис. 1.4. Официальные оценки уровня и глубины бедности на основе макроэкономических данных<sup>8</sup>



Может ли индекс численности бедного населения считаться хорошим показателем бедности? В некоторых случаях – да. Он легок в понимании и использовании на практике. В случае оценки общего прогресса в сокращении бедности он является вполне адекватным инструментом анализа. Однако в некоторых случаях, включая анализ влияния на бедных тех или иных политических мер, использование показателя доли бедного населения не позволяет оценить получаемые эффекты. Так обстоит дело, например, в том случае, когда программа нацелена на самых бедных, и в результате ее действия получатели социальной помощи не покидают группу бедных, но существенно повышают уровень доходной обеспеченности. В подобном случае наиболее точные оценки динамики дает показатель **дефицита дохода**, использующий различные методы исчисления. Официальная российская статистика рассчитывает его как сумму доходов, которую необходимо доплатить всем бедным для того, чтобы они перестали быть таковыми, в процентном выражении

**Таблица 1.1. Уровень бедности в 2003 году, %**

Источники данных	Домохозяйства		Население	
	Доходы (расходы)	Располагаемые ресурсы	Доходы (расходы)	Располагаемые ресурсы
На основе модельного ряда распределения по расходам*	-	-	-	20,4
На основе данных ОБДХ по расходам**	41,2	32,5	47,3	39,4
На основе данных НОБУС	49,0	26,0	55,6	33,4

\* Официальная оценка уровня бедности.

\*\* ОБДХ – обследования бюджетов домохозяйств, проводимые ежеквартально Росстатом.

от объема доходов всего населения. Динамика данного показателя также представлена на рис. 1.4. Из него видно, в частности, что в 2003 году для ликвидации бедности необходимо было инвестировать в пользу бедных 2,6% от общего объема доходов. Однако в условиях роста доходов средне- и высокообеспеченных слоев населения данный показатель может сокращаться даже при усугублении проблем бедности. В частности, если доходы бедных не изменяются, но наблюдается общий рост доходов, то дефицит, выраженный в процентах от объема всех доходов, сокращается.

Наиболее информативным является душевой дефицит дохода, выраженный в процентах от величины прожиточного минимума. Принципиальные выводы могут быть получены на основе анализа ряда распределения по уровням дефицита дохода. Эти показатели не входят в число официально публикуемых, поэтому здесь мы обратимся к данным обследования НОБУС. Отметим, что оценки масштабов бедности, рассчитываемые при использовании этого источника данных, не совпадают с официально публикуемыми (таблица 1.1). Несовпадения обусловлены использованием различных данных для измерения доходной обеспеченности (не-

посредственно доходы, расходы или располагаемые ресурсы<sup>9</sup>), и способами их сбора (макрэкономические данные и обследования домохозяйств). В частности, НОБУС показывает более высокие масштабы бедности по сравнению с официальными оценками, исчисление которых не лишено методологических недостатков. Оставляя за рамками данного доклада дискуссию о подходах к определению и измерению бедности, отметим, что в данном случае к бедным отнесено 26,0% домашних хозяйств, в которых проживает 33,4% населения.

Теперь обратимся к показателю дефицита доходов, рассчитанному на основе данных НОБУС, измеряемому в процентах от величины прожиточного минимума и указывающему, сколько нужно доплатить бедным для того, чтобы подтянуть их располагаемые ресурсы к величине прожиточного минимума, то есть чтобы они перестали быть бедными. В среднем по всем бедным дефицит дохода составил 28,7%. Данный результат дает основания утверждать, что российская бедность неглубока. Для большинства бедных семей дефицит дохода не превышает 20% от величины прожиточного минимума, и только у 8,5% он выше 60%.

Такие оценки позволяют сделать вывод о том, что значительная часть российских бедных домохозяйств сконцентрирована у черты бедности и только для десятой их части бедность означает практически отсутствие средств к существованию. Тот факт, что бедность неглубокая, следует рассматривать как позитивный результат с точки зрения динамики уровня жизни, а концентрация бедных преимущественно около черты бедности еще указывает на возможную высокую временную бедность.

Для политики это позволяет определить два принципиально разных направления целевой деятельности. Во-первых, за счет программ, направленных на поддержку тех, кто находится у черты бедности, можно существенно сократить численность бедного населения при минимальных издержках. Во-вторых, порядка 8% бедных семей будут продолжать оставаться таковыми даже в том случае, если к ним перераспределить существенную часть доходов, поэтому для них необходимы специальные программы, направленные на сокращение глубины бедности. Именно вторая группа должна стать адресатом мер, реализуемых в рамках первой цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, поскольку в данном случае речь идет о сокращении экстремальной бедности.

### 1.2.2. ПРОФИЛЬ И ПРИЧИНЫ РОССИЙСКОЙ БЕДНОСТИ

В России профиль бедности позволяет выделить три категории домохозяйств:

- **Традиционно бедные** (многодетные и неполные семьи, а также семьи одиноко проживающих пенсионеров), которые составляют **примерно 30% от общего числа бедных и на них приходится 35% от общей суммы дефицита доходов**. Входящие в их состав семьи пенсионеров не отличаются большой глубиной бедности, чего нельзя сказать о многодетных и неполных семьях.
- Самая массовая группа бедного населения – **полные семьи с 1-2 детьми**. Они составляют **40% от общего числа бедных семей**, и на них приходится 35% дефицита дохода.
- **Семьи смешанного типа без детей** составляют **около 25% от общей численности бедных**, и на них приходится 18% дефицита доходов.

ности бедных, и на них приходится 18% дефицита доходов.

В итоге можно говорить о преимущественно «детском лице» бедности в современной России как за счет глубокой бедности традиционных групп риска, так и за счет попадания в число бедных семей, вполне благополучных с точки зрения демографических характеристик.

### Практически каждая вторая бедная семья имеет в своем составе работников с заработной платой ниже прожиточного минимума

Объективная реальность такова, что рождение второго ребенка в семье – это ориентация на потребительское поведение бедных.

Результаты анализа профиля бедности также позволяют нам сделать вывод о том, что традиционные факторы бедности, связанные в первую очередь с высокой иждивенческой нагрузкой со стороны нетрудоспособных категорий населения, не являются главными в условиях современной России. Определяющими предпосылками низкого уровня доходной обеспеченности являются две причины: заработная плата ниже прожиточного минимума и незанятость трудоспособных членов домохозяйств.

На первом месте среди обозначенных факторов, безусловно, стоит низкая оплата труда: практически каждая вторая бедная семья имеет в своем составе работников с заработной платой ниже прожиточного минимума. Но и отсутствие работы играет немалую роль. Наличие в семье неработающих трудоспособных, которые заняты поиском работы, также достаточно распространенное явление (в



каждой десятой бедной семье неработающие трудоспособные ищут работу). В то же время нельзя не отметить, что число бедных домохозяйств, где есть те, кто не работает и не ищет работы, значительно выше и составляет 30%. Следовательно, отсутствие работы у трудоспособных – это не только следствие деформаций на рынке труда, но и результат стратегий экономического поведения населения. Модель экономического поведения, когда один из родителей получает низкую заработную плату, а второй не работает и не ищет работу, в принципе – стиль жизни тех, кто длительное время пребывает в бедности.

Среди полных семей с 1-2 детьми большим риском бедности отличаются молодые семьи, когда рождение ребенка влечет за собой понижение материальной обеспеченности. Проблемы повышенного

### Число бедных домохозяйств, где есть те, кто не работает и не ищет работу, составляет 30%. Следовательно, отсутствие работы у трудоспособных – это не только следствие деформаций на рынке труда, но и результат стратегий экономического поведения населения

риска бедности молодых семей после рождения ребенка, прежде всего, связаны с двойной иждивенческой нагрузкой: появление ребенка и уход матери от активной профессиональной деятельности, по крайней мере, на время официального оплачиваемого отпуска.

Традиционно к уязвимым группам домохозяйств, отличающихся повышенными рисками бедности, относят многодетные и неполные семьи, а также семьи пенсионеров и инвалидов. Другими словами,

уязвимость связана либо с отсутствием кормильца в семье, либо с высокой иждивенческой нагрузкой, либо с ограничениями, обусловленными состоянием здоровья.

Завершая рассмотрение вопросов, связанных с анализом профиля и причин бедности в России, следует остановиться на **территориальной и поселенческой дифференциации**. Различия в уровне бедности и доходов населения характерны для любой страны, они являются следствием территориальных диспропорций экономического развития. Наиболее сильны территориальные диспропорции уровня жизни в странах догоняющего развития, в том числе странах с переходной экономикой. Поскольку вопросы региональных различий детально рассматриваются в отдельной главе доклада, отметим только, что данный фактор, объясняющий природу неравенства, вносит самый мощный вклад в доходную дифференциацию в России. Поселенческие различия в уровне и качестве жизни проявились в том, что сельские жители составляют 40% от общей численности бедного населения, что практически в 1,5 раза превышает представительство селян в общей численности населения.

Представленный выше анализ уровня, профиля и причин бедности позволяет сформулировать выводы, принципиальные для целей политики, направленной на ее снижение:

1. Особенность российской бедности заключается в том, что семьи «работающих бедных» составляют более 50% от их общей численности, однако они слабее представлены среди крайне бедных, поскольку не отличаются большой глубиной бедности. Бедность этих семей, в первую очередь, обусловлена низким уровнем оплаты труда и отсутствием работы у трудоспособных.

2. Традиционно бедные категории населения не являются самой массовой группой из-за невысокого их представительства в общей численности населения. Но они характеризуются самым высоким риском бедности и наибольшим дефицитом дохода, поэтому их шансы оказаться среди самых бедных гораздо выше. Из групп с повышенным риском бедности особо следует выделить детей, поскольку для них шансы оказаться среди крайне бедных очень высоки.

3. Можно также утверждать, что в России уже сформировалась группа застойно бедных, которые в основном и представлены среди экстремально бедных, численность которых оценивается на уровне 5% населения России. Наряду с традиционно бедными категориями среди них много семей с неработающими трудоспособными, потерявшими связь с рынком труда. При сложившейся социальной политике, даже в условиях экономического роста, экстремально бедные не изменяют свой доходный статус в силу неразвитости адресных социальных программ для бедных и отсутствия специальных программ для экстремально бедных.

4. Пенсионеры не попадают в категорию семей, имеющих повышенные риски и глубину бедности, что особенно очевидно при использовании для оценки текущего уровня благосостояния показателя располагаемых ресурсов, учитывающего все денежные и неденежные поступления. Тот факт, что пенсионеры являются основными участниками программ категориальных льгот, существенно снижает бедность данной группы. В число домохозяйств с повышенным риском бедности попадают семьи с инвалидами, однако внутри этой категории обнаруживается значительная дифференциация шансов обеднения для домохозяйств с инвалидами различных групп. Если наибольший уровень бедности фиксируется в отношении домохозяйств, в кото-

рых проживают инвалиды, получающие социальную пенсию как не имеющие трудового стажа (56,1%), то минимальным риском бедности, не достигающим даже среднего по всей выборке уровня, отличаются семьи с инвалидами 3-й степени (1-й группы), которым назначена трудовая пенсия по инвалидности или пенсия по государственному пенсионному обеспечению по инвалидности при наличии ограничений к трудовой деятельности (25,1%). В целом пенсионеры имеют ограниченный доступ к медицинским услугам, и это предопределяет их субъективное позиционирование в кругу бедных.

5. В общей структуре факторов, определяющих неравенство по уровню благосостояния, место жительства является основным, и за период с 1992 по 2001 годы его значимость возросла<sup>10</sup>. При прочих равных условиях больший вклад в общую и экстремальную бедность вносят депрессивные регионы и сельские жители. То, что в обозначенных точках также концентрируется застойная бедность, указывает на ограниченные возможности влияния общего экономического роста на ликвидацию форм крайней бедности. В данном случае наиболее эффективными являются адресные программы, но они должны быть адекватны российским масштабам, формам и причинам экстремальной бедности.

### 1.3. ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОДЕЙСТВИЯ СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ В АЛЬТЕРНАТИВНЫХ УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Независимо от макроэкономических условий развития меры, способствующие снижению бедности, всегда пред-

ставляют собой сочетание двух направленных деятельностей:

- содействие росту экономической активности и мобильности трудоспособного населения с целью выведения работающих из числа бедных;
- создание эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальной ситуации – беженцы и т.п.) и гарантий их недискриминационного доступа к бесплатным или дотационным социальным услугам.

**В** российских условиях создание условий для самостоятельного выхода из бедности трудоспособных слоев населения предполагает решение двух ключевых проблем: с одной стороны, сокращение численности работников с заработной платой ниже прожиточного минимума, с другой – расширение легитимной занятости. Для увеличения объема средств, направляемых на рост заработной платы низкооплачиваемых работников, в основном представленных занятыми в сельском хозяйстве, строительстве, торговле и бюджетном секторе, ресурсы могут быть получены за счет устойчивого экономического роста и совершенствования распределительных отношений. Большинство экспертов, управленцев и политиков в первую очередь обсуждают возможность повышения минимальной заработной платы до уровня величины прожиточного минимума. В современной России реалистичность осуществления связанных с этим мер существенно повышается в условиях сокращения численности занятых в нерыночном секторе экономики и расширения рыночных форм в традиционном бюджетных секторах экономики.

**Д**ействия, направленные на совершенствование системы распределительных отношений, в основном связаны с сокращением незаконных гибких форм оплаты труда и снижением внутри- и межотраслевой дифференциации в оплате труда.

**В**ыведение социально уязвимых групп из состояния бедности возможно при условии повышения адресности социальной помощи и увеличении размера социальных выплат и льгот для бедных. Именно данная часть общей стратегии содействия сокращению бедности будет напрямую работать на реализацию Целей развития тысячелетия, но еще раз отметим, что данные программы не смогут принципиально повлиять на масштабы российской бедности, и их главной задачей является снижение глубины общей бедности и ликвидация экстремальной бедности.

**В** целом в настоящее время в России действуют следующие адресные социальные программы:

- жилищные субсидии для бедных, получателями которых по состоянию на 2003 год являлись 15,2% всех российских семей, а годовой объем финансирования составил 30,7 млрд. руб.;
- ежемесячные пособия на детей из бедных семей, которые в 2003 году были назначены 63,9% от общей численности детей данной возрастной группы;
- адресные пособия для бедных, предоставляемые в соответствии с федеральным Законом «О государственной социальной помощи» и на основании региональных нормативно-правовых документов.

**К**онкретная форма реализации принципа адресности во многом обусловлена общим контекстом социальной политики, но в целом адресная поддержка

должна поддерживать следующую систему социальных предпочтений: лучше всего иметь оплачиваемую работу; в случае отсутствия такой возможности – стать участником активных программ занятости; в случае отсутствия и таких возможностей (нет активных программ или не позволяет здоровье, наличие иждивенцев, инвалидов и пр.) – стать участником программ адресной социальной помощи. В зависимости от соотношения выгод, получаемых от занятости, участия в общественных (или временных) работах и включения в программы адресной социальной помощи, должны быть выстроены барьеры, ограничивающие доступ к последним. Регулировать этот процесс можно как путем изменения черты бедности, так и методом прямого запрета на участие в адресной помощи для отдельных категорий граждан и домохозяйств (например, для граждан в трудоспособном возрасте).

**В** Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.) рассмотрены два возможных сценария экономического развития. **Базовый сценарий** отражает сложившиеся тенденции изменения конкурентоспособности и эффективности экономики и не предполагает реализации новых масштабных национальных проектов или стратегий. Вместе с тем он предполагает рост реальных среднедушевых доходов населения, заработной платы и пенсий. В результате к 2008 году средняя заработная плата составит 320% от величины прожиточного минимума трудоспособных против 262% в 2004 году, пенсия – 128% против 108% соответственно.

**П**равительственные прогнозы оставляют за кадром процессы, которые будут

#### **Вставка 1.1** **Измерение бедности в России**

Измерение бедности имеет целью оценить эффективность социальных мероприятий, что предполагает выработку методов расчетов, обеспечение объективности результатов и надежности источников данных.

В современной России по сравнению с дореформенным периодом усилилось неравенство населения в распределении доходов и благ и сформировался слой бедных, который стал оказывать существенное влияние на социальные программы государства. Реализация мер по ограничению бедности осложняется существенной неравномерностью распределения малоимущих по территории страны и особенностями региональных контингентов бедных.

К бедным слоям населения относят тех, чьи доходы ниже черты бедности, которая соответствует стоимости корзины товаров и услуг, оцененной исходя из национальных минимальных норм их потребления. Такой подход соответствует концепции абсолютной бедности, т.к. бедные образуют ту часть общества, которая не в состоянии обеспечить свое потребление на уровне, необходимом для сохранения здоровья и обеспечения трудовой активности. Другой тип определений (относительная бедность) признает бедными имеющих самые низкие доходы в обществе.

В ряде стран есть законодательно оформленные решения, официально устанавливающие критерии отнесения конкретного лица и семьи к категории бедных. Обобщение данных о числе таких лиц как получателей помощи в государственных программах позволяет характеризовать только “видимую”, официально зарегистрированную часть бедных. Но для выработки общей социальной политики необходимо учесть и тех, кто не доказал органам социальной защиты дефицитность своего материального положения. В этих целях используются методы статистического оценивания размеров, уровня и глубины бедности. Основаны эти методы на обработке данных, собранных от домохозяйств в рамках государственных статистических наблюдений.

Для измерения бедности статистические службы ряда стран мира используют и так называемый депривационный метод, который определяет бедных как людей, лишенных признанных конкретным обществом благ, составляющих стандарт потребления. Оценки недопотребления населения основаны на сравнении материального положения конкретного домохозяйства с определенными стандартами, являющимися не абсолютными, а относительными критериями, так как зависят от ситуации, обусловленной временем, и национально-территориальных особенностей. Такие исследования охватывают: доступность питания, наличие одежды, соответствующей природно-климатическим условиям, доступность услуг системы здравоохранения и образования, качество жилищных условий, безопасность жизни и имущества, занятость и условия труда, обеспеченность средствами коммуникации и др. Те, кто не имеет таких благ и возможностей, считаются бедными. В настоящее время в России проводятся экспериментальные работы по определению индикатора бедности, основанном на характеристиках материальной недостаточности домохозяйств для внедрения в официальные статистические наблюдения с учетом рекомендаций международных организаций, лучшего зарубежного опыта и российских условий. При международных сопоставлениях бедности Всемирный банк разделил страны мира на три группы. Для первой группы стран границей бедности определены однодневные расходы в расчете на человека, равные 1 доллару США по паритету покупательной способности (ППС), для второй группы – 2,15 доллара и для третьей – 4,3 доллара.

В России бедными признаются лица с доходами ниже границы бедности, соответствующей величине прожиточного минимума как доходу, обеспечивающему приобретение научно обоснованного минимального набора материальных благ и услуг для поддержания жизнедеятельности человека. На базе прожиточного минимума конструируют границу бедности для домохозяйства в целом, что позволяет учитывать прожиточные минимумы всех его членов как потребительские корзины, состав которых обусловлен полом и возрастом потребителя.

В IV квартале 2004 года к бедным в России, исходя из официальной границы бедности, относилось 25,5 млн. человек или 17,8% от всего населения. В нашей стране бедность в большей степени распространена в сельской местности: доля сельского населения среди бедных выше, чем среди бедных, и составляет 60%. В составе бедных высока доля семей с детьми; так, среди полных семей с 1-2 детьми удельный вес бедных составляет более половины, а с тремя и более детьми – три четверти. Среди неполных семей

с тремя и более детьми – 85% бедные. Две трети всех временно неработающих и более половины пенсионеров по инвалидности являются членами бедных семей. В структуре бедных слоев населения заметна доля трудоспособных, которые работают, но не могут заработать достаточно для обеспечения себя и иждивенцев количеством средств к существованию.

Уровень бедности в России заметно выше, чем в развитых странах и странах Центральной Европы. В частности, в Японии доля лиц с доходами меньше границы бедности составляет 4, в Финляндии – 4,9, в Нидерландах – 6,1, в Швеции – 6,7%. В то же время в Китае "официальных бедных" было 6%, тогда как в Германии они составили 9,1% общества, в Италии – 11,2, а в США – 13,3%. Очевидно, что параметры официальной бедности прямо зависят от того норматива, который используют статистические службы в соответствии с действующим национальным законодательством. Это подтверждается и оценками бедности Всемирного банка через однодневные расходы населения на текущее потребление не более одного доллара США по ППС в расчете на душу. Как правило, в большинстве стран, так же, как и в России, национальные оценки уровня бедности выше основанных на использовании "однодолларовых" расходов. Так, в конце 90-х годов XX века доля бедного населения, исходя из официальной границы бедности, в Чили составила 20,5%, а доля тех, чьи однодневные расходы не превышали одного доллара США, – 15%, в Танзании – 51,1 и 19,9, в Марокко – 19 и 1,1, в Бразилии – 17,4 и 5,1, в Бангладеш – 35,5 и 29,1, в Индонезии – 20,3 и 15,2, в Киргизии – 54,9 и 18,9, в Пакистане – 34 и 31% соответственно. Однако в Индии, Нигерии и Китае наблюдается обратное соотношение.

Если использовать границу бедности как величину однодневных расходов, равную 1 доллару США по ППС в расчете на душу населения, то в России к бедным будут относиться люди, которые в 2004 году тратили в день около 12 рублей при официальном среднегодовом обменном курсе 28,8 рублей за один доллар США или 360 рублей в месяц. В IV квартале 2004 года официальная граница бедности, утвержденная Постановлением Правительства России от 2 марта 2005 года № 105, составила в целом по стране для всего населения 2451 рублей.

Очевидно, что бедность как социально-экономический феномен не может быть всесторонне охарактеризована одним индикатором, и для её описания необходима система показателей, основанных на следующих подходах:

- абсолютном – к бедным относятся те лица и домохозяйства, чьи доходы или потребление ниже установленной законодательством нормативной величины минимального дохода или уровня минимального потребления;
- относительном – к бедным относятся те лица и домохозяйства, чьи доходы ниже среднего по стране уровня;
- субъективном – к бедным относятся те, кто сам оценивает таким образом свое материальное положение;
- депривационном – к бедным относятся те, у кого нет доступа к стандартному признанному обществом набору благ и услуг;
- межстрановом – к бедным относят тех, кто в день для обеспечения своего потребления тратит не более 1 (2,15 или 4,3) доллара США в пересчете по ППС.

А.Е. Суринов

происходить на рынке труда в сфере занятости, и изменения в дифференциации доходов. При этом следует подчеркнуть, что в настоящее время оплата труда и уровень занятости находятся в состоянии некоторого баланса при низком уровне оплаты труда. Однако изменения в оплате труда повлекут изменения в занятости, и баланс потерь и приобретений может сложиться не в пользу бедных.

**И**з-за эволюционного характера изменения экономических институтов мы

не будем наблюдать существенного расширения возможностей для доступа к доходам низкообеспеченных и низкооплачиваемых слоев населения. Не следует ожидать и снижения неравенства в распределении доходов, поскольку ориентация экономики на сырьевые отрасли работает на рост неравенства. Даже в условиях инерционного развития не удастся избежать серьезных перемен в жилищно-коммунальном хозяйстве, образовании и здравоохранении, которые, в первую очередь, приведут к росту потребительских цен на производимые в данных секторах услуги. При таком ходе событий возможно и увеличение масштабов бедности. Сохранение высокого неравенства и плохие условия для создания средне- и высокооплачиваемых рабочих мест практически блокируют развитие эффективных адресных программ для беднейших слоев населения, поскольку менее бедные, но более образованные будут стремиться вытеснить экстремально бедных из числа приоритетных получателей социальной помощи.

**Д**анное противоречие еще больше усиливается при наличии разветвленной системы социальной поддержки отдельных категорий населения, не относящихся к бедным, что является особенностью российской системы социальной защиты. Модернизация системы льгот не привела к расширению доступа бедных слоев населения к программам социальной поддержки, при этом масштабность данной социальной реформы отодвинула проблемы данной социальной группы еще дальше от приоритетов социальной защиты в целом.

**Н**есмотря на то, что Министерство торговли и экономического развития РФ допускает возможность существенного снижения бедности даже в рамках данно-

го сценария (до 12% в 2008 году), такой прогноз представляется малореалистичным из-за оптимизма в отношении индекса потребительских цен (что уже проявилось в 2005 году) и игнорирования тенденций в дифференциации доходов. Ориентация на активизацию наиболее эффективных точек экономического роста, скорее всего, будет способствовать росту неравенства, а не сокращению бедности.

**И**нновационно-активный сценарий базируется на интенсивных структурных сдвигах в пользу высокотехнологичного и информационного секторов экономики и, соответственно, ослаблении зависимости от нефтегазового и сырьевого экспорта. Прогнозные показатели доходной обеспеченности в данном сценарии мало отличаются от инерционного варианта: в первом случае реальная заработная плата к 2008 году должна вырасти до 138,4% от уровня 2004 года, а во втором – до 145%. За обозначенный период темпы прироста реальных доходов характеризуются следующими соотношениями: в инерционном сценарии – 133,9%, в инновационно-активном – 140,4%. В результате к 2008 году, согласно правительственным прогнозным оценкам, ожидается снижение бедности до 10,2%. Оставляя за рамками обсуждения возможности реализации такого сценария, отметим, что планируемые действия и предполагаемые результаты в повышении уровня жизни населения представляются более реалистичными, поскольку структурные реформы предполагают определенную инвестиционную активность в отраслях, продуцирующих бедность работающего населения. По логике, это не должно способствовать росту неравенства, поэтому экономический рост будет в большей степени содействовать росту доходов средне- и

низкообеспеченных слоев населения. Особенностью данного сценария является ряд мер, нацеленных на снижение межрегиональных различий, которые также будут обеспечивать сокращение неравенства.

**П**одчеркнем, что проблема экстремальной бедности, на снижение и последующую ликвидацию которой направлены

**Начатая в 2005 году реформа льгот еще больше сместила акценты социальной политики в пользу небедных групп, поскольку бедные имеют ограниченный доступ к натуральным льготам, а увеличение финансовых расходов на реформу льгот практически заблокировало адресные программы для бедных**

ЦРТ, в России выпадает не только из статистического мониторинга, но и из поля внимания программ действий и возможных прогнозных сценариев развития. В определенной мере это обусловлено уверенностью в том, что голод и крайне низкий уровень жизни – это не проблема России. Однако приведенные нами результаты указывают на то, что экономический рост автоматически не работает на решение такого рода задач.

**Н**езависимо от реализуемых сценариев социально-экономического развития, проведенный выше анализ указывает на то, что к 2015 году Россия в состоянии справиться с ликвидацией форм проявления экстремальной бедности среди немаргинализированных групп населения. Главным инструментом решения данной задачи может стать система гарантирования некоторого минимального уровня дохода всем нетрудоспособным и работающим. Данный уровень будет ниже дейст-

вующего прожиточного минимума, но не ниже, чем 2,15 доллара в день, пересчитанных в рубли по паритету покупательной способности при условии, что этот паритет будет привязан к структуре потребления беднейших.

Таким образом, при ориентации на инновационно-активный сценарий развития и внедрении системы гарантированного минимального уровня доходов для беднейших в России в области сокращения бедности могут быть достигнуты следующие результаты:

- сокращение уровня и глубины бедности в 2 раза;
- ликвидация форм экстремальной бедности.

Система показателей, отображающих прогресс в достижении данной цели, и динамика их значений к 2015 году представлены в Приложении 1.1.

### 1.4. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОБЪЕКТИВНО КОНТРОЛИРУЕМЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ МОНИТОРИНГА БЕДНОСТИ

Поскольку ликвидацию экстремальной бедности и сокращение общей бедности мы рассматриваем как национальный приоритет развития, российский мониторинг бедности должен включать показатели, позволяющие оценить уровень, глубину, профиль и причины бедности. Существующая система индикаторов бедности нацелена на оценку общей динамики, без привязки к мерам проводимой политики и оценки их эффективности. Для того, чтобы мониторинг бедности был ориентирован на задачи политики, необходимы изменения в:

- организации источников данных о бедности (в первую очередь это связано с модернизацией сети обследования

бюджетов домохозяйств и внедрением процедур наблюдения за доходами на уровне домохозяйств);

- методологии расчета уже используемых показателей (речь идет о показателях дефицита доходов, оценке профиля бедности, общего уровня неравенства и построении модельного ряда распределения по доходам);
- системе наблюдаемых показателей (в данном случае предполагается, что в практику анализа данных о бедности будут внедрены декомпозиционные (разложенные на составляющие) индексы неравенства).

Перечень предлагаемых показателей и их описание приводятся в Приложении 1.2.

## 1.5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Взгляд на динамику бедности и социально-экономическую политику в России через призму прогресса в достижении Целей развития тысячелетия позволяет сделать вывод о том, что национальная концепция бедности не совпадает со стандартами экстремальной бедности, на сокращение которой предполагается направить усилия мирового сообщества. Российский стандарт бедности гораздо выше, и даже если ориентироваться на абсолютную линию бедности для развитых стран (4,3 доллара в день по паритету покупательной способности), то такая черта бедности составляет около 60% от официального прожиточного минимума. Данный результат наводит на мысль о том, что экстремальные формы бедности не есть проблема нашей страны, и при рассмотрении данного круга задач Россия может позиционироваться как международный донор, а не реципиент.

Эту позицию усиливает то обстоятельство, что, начиная с 2000 года, мы наблюдаем устойчивую тенденцию снижения численности бедного населения. Рост реальной заработной платы и пенсий способствовал выведению из числа бедных тех, кто находился рядом с линией бедности. В основном, это семьи работающих бедных, представляющих самую многочисленную группу среди тех, кто имеет доходы ниже прожиточного минимума, и пенсионеров. Ориентация на последующее сокращение бедности среди работающих позволит достигнуть обозначенных рубежей в снижении численности граждан с доходами ниже черты бедности.

Экстремально бедные группы населения, на повышение благосостояния которых должны быть направлены действия, способствующие реализации ЦРТ, не являются преобладающей группой среди бедных в России и составляют 3-5% от общей численности населения, проживающего в домохозяйствах. Вместе с тем, эти результаты указывают на то, что проявления крайней бедности распространены в России настолько, чтобы стать предметом внимания со стороны тех, кто принимает управленческие решения. Особо подчеркнем, что среди семей, находящихся в состоянии экстремальной бедности, высоко представительство семей с детьми. Недоинвестирование в молодое поколение создает барьеры на пути успешного развития в будущем. Поэтому, во-первых, экстремальная бедность должна стать предметом статистического наблюдения в рамках мониторинга бедности, во-вторых, необходимы меры социальной политики, направленные на ликвидацию данных форм бедности. Масштабы экстремальной бедности свидетельствуют о том, что решение данной социальной

проблемы вполне соответствует бюджетным и экономическим возможностям. Основные проблемы связаны с институтами, обеспечивающими доведение ресурсов до крайне бедных групп, не способных самостоятельно преодолеть сложившуюся ситуацию. При этом социальная поддержка должна сопровождаться мерами социального контроля и ответственности со стороны реципиентов.

Наряду с монетарной бедностью в России проявились новые ее формы, выразившиеся в ограничении доступа к образованию, здравоохранению и благоустроенному жилью. Если рассматривать профиль бедности в системе данных показателей, то семьи пенсионеров попадают в число тех, кто имеет высокий риск бедности, поэтому расширение доступа к качественным услугам и жилью также будет работать на снижение бедности.

Анализ проводимой политики с точки зрения ее содействия сокращению бедности указывает на то, что главным ресурсом позитивных изменений бедности стал общий экономический рост. Специальные меры, как правило, адресованные экстремально бедным или уязвимым группам, способствующие снижению бедности за счет перераспределения ресурсов в пользу бедных, оказались за рамками приоритетов социально-экономического развития. В России практически нет программ, адресованных только экстремально бедным слоям населения, поэтому мы не наблюдаем позитивных изменений в глубине бедности. Начатая в 2005 году реформа льгот еще больше сместила акценты социальной политики в пользу небедных групп, поскольку бедные имеют ограниченный доступ к натуральным льготам, а увеличение финансовых расходов на реформу льгот прак-



тически блокировало адресные программы для бедных.

**П**роанализированные в данной главе возможные сценарии социально-экономического развития также в большей степени ориентированы на повышение уровня жизни среднеобеспеченных и близких к черте бедности слоев населе-

ния. Следовательно, создание и развитие реальных адресных программ для экстремально бедных должно найти свое место в программах среднесрочного развития и бюджетном процессе. В противном случае при прогрессе по показателям общей бедности мы можем иметь противоположную тенденцию в отношении экстремальных форм ее проявления.

<sup>1</sup> Доллары пересчитываются в рубли по паритету покупательной способности. В 2000 году паритет покупательной способности (рубль/доллар США) составил 7,28 рублей за доллар, а в 2002 году – 9,48 рублей за доллар.

<sup>2</sup> Обратить реформы на благо всех и каждого: бедность и неравенство в странах Европы и Центральной Азии. Вашингтон: Всемирный банк, 2001. С. 31.

<sup>3</sup> В 2003 году при поддержке Всемирного банка Росстатом был проведен репрезентативный выборочный опрос «Национальное обследование благосостояния населения и его участия в социальных программах» (далее - НОБУС) - 44,5 тыс. домохозяйств-респондентов, целью которого стал сбор информации о занятости, а также о доходах и расходах домохозяйств. Анализ этих данных и опубликованных данных официальной статистики позволяет детально проанализировать уровень, профиль, причины и факторы бедности.

<sup>4</sup> ФАО использует показатель энергетической ценности питания для деления стран на категории с достаточной или недостаточной доступностью продовольствия для населения – критерием служит величина 2400 ккал в день на человека.

<sup>5</sup> Батурин А., Локшин М. Исследование компонента питания при анализе бедности и обоснование границы бедности / Доклад Всемирного банка. – М., 2003. С. 10.

<sup>6</sup> Батурин А.К., Тутельян В.А., Овчарова Л.Н. и др. Питание и здоровье в бедных семьях. Министерство труда и социального развития и др. – М.: Просвещение, 2002. – 304 с.

<sup>7</sup> The World Bank Group. Health, Nutrition & Population. Washington, D.C., 1997. – 97 p.

<sup>8</sup> Рассчитано по:

1. Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. – М.: Федеральная служба государственной статистики, 2004. – С. 99-100.

2. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. – М.: Госкомстат России, 2001. – С. 24.

3. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. – М.: Госкомстат России, 1997. – С. 9.

<sup>9</sup> Располагаемые ресурсы включают все денежные и неденежные поступления.

<sup>10</sup> Вступление России в ВТО: мнимые и реальные социальные последствия. - М.: НИСП, 2004. С. 58.

## Приложение 1.1

**Таблица. Цель 1. Сокращение бедности и ликвидация голода**

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ для России	Показатели прогресса в достижении цели	Показатели прогресса в достижении цели для России	Современное значение показателя	Целевой показатель на 2015 г.
Задача 1. Сокращение к 2015 году в 2 раза доли экстремально бедного населения.	Задача 1. Сокращение к 2015 году уровня общей бедности в два раза и ликвидация экстремальной бедности среди немаргинальных групп населения	1. Доля населения, имеющего ресурсы на текущее потребление меньше одного доллара в день. 2. Дефицит ресурсов бедных при использовании линии бедности на уровне 1 доллар в день. 3. Доля потребления 20% самых бедных в общем объеме потребления.	1.1 Доля населения, имеющего доходы, ниже прожиточного минимума. 1.2 Доля домохозяйств, имеющих доходы ниже 2,15 доллара в день. 2. Дефицит ресурсов бедных, % от величины прожиточного минимума. 3. Доля потребления 20% самых бедных в общем объеме потребления.	20,4%	10%
				5%	нет
				29%	15%
				5,6 %	6,1%
Задача 2. Сократить вдвое к 2015 году долю населения, страдающего от голода.	Задача 2. Обеспечить бедному населению доступ к продуктам питания	4. Доля детей младше 5 лет с недостатком веса; 5. Доля населения с уровнем потребления калорий ниже минимального.	4. Доля детей младше 5 лет с недостатком веса из-за отсутствия средств; 5.1. Доля населения с уровнем потребления калорий ниже 1500 калорий в день 5.2 Доля населения с уровнем потребления калорий ниже 2237 калорий в день	5-7%	нет
				1 - 3%	нет
				10 –15%	5-10%

### ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДУЕМЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ МОНИТОРИНГА БЕДНОСТИ

- **Стоимостная оценка величины минимального потребительского бюджета**, которая уже внедрена в управленческую и статистическую практику и рассматривается как индикатор общей бедности. Несмотря на то, что многие эксперты и политики ставят вопрос о необходимости пересмотра методологии оценки прожиточного минимума, данный шаг представляется нецелесообразным до тех пор, пока минимальная заработная плата и значимые социальные пособия не будут подняты до обозначенного уровня. В противном случае экономические методы борьбы с бедностью придут в противоречие с методологическими изменениями, способствующими ее росту.
- **Черта экстремальной бедности**. Этот показатель не представлен среди официальных российских оценок бедности несмотря на то, что он относится к ключевым индикаторам, измеряющим прогресс в достижении Целей развития тысячелетия. В практике развития адресных социальных программ региональные органы власти в данном качестве чаще всего используют половину стоимости минимальной потребительской корзины. Для российских условий минимальным критерием экстремальной бедности мы предлагаем считать черту бедности, соответствующую 2,15 доллара в день, пересчитанную в рубли по паритету покупательной способности населения.
- **Ряды распределения населения по доходам, расходам и располагаемым ресурсам**. Данные инструменты анализа уже используются в существующей системе статистически наблюдаемых показателей. При этом результаты имитационного моделирования на основе макроэкономических оценок должны быть гармонизированы с результатами обследования бюджетов домашних хозяйств, что потребует корректировки модели построения ряда распределения по доходам и системы сбора и взвешивания данных ОБДХ.
- **Структурные характеристики доходов и расходов в агрегированном виде и с разложением на децильные и социально-демографические группы**. Внедрение данных показателей в систему государственного мониторинга бедности потребует серьезных изменений в системе существующих источников данных о бедности. В первую очередь необходимо наладить процесс наблюдения за доходами на уровне домашних хозяйств, так как отсутствие этой информации не позволяет понять, ограничение доступа к каким источникам доходов в большей степени содействует формированию группы бедных. В настоящее время данная проблема частично решается за счет использования данных Российского мониторинга домохозяйств и здоровья населения (РМЭЗ) и НОБУС. Однако возможности РМЭЗ ограничены из-за небольшого объема выборки, а НОБУС – это одномоментное наблюдение, данные которого будут быстро устаревать.
- Агрегированные итоговые характеристики дифференциации доходов, к которым относятся **децильный фондовый коэффициент дифференциации и индекс Джини**. Для повышения точности их измерения необходим комплекс мер, направленных на совершенствование статистической базы расчета, что предполагает модернизацию концепции обследования бюджетов домашних хозяйств.
- **Индексы статической и динамической декомпозиции неравенства (индексы Тейла)**. Данный инструмент разложе-

## Приложение 1.2

ния неравенств в настоящее время не внедрен в практику анализа бедности, вместе с тем именно он позволяет идентифицировать наиболее значимые факторы неравенства и бедности. Технически внедрение рассматриваемых индексов в анализ бедности затруднено тем, что аналитики не имеют доступа к базам первичных данных, а статистические органы не владеют методологией анализа.

- **Показатель распространенности общей и экстремальной бедности, измеряемый долей населения с доходами ниже прожиточного минимума.** Для действующей методики его исчисления характерны все те ограничения, которые возникают при измерении доходов, расходов и располагаемых ресурсов.
- **Дефицит доходов (доход, который необходимо перераспределить в пользу бедных) на макроэкономическом и ин-**

**дивидуальном уровнях.** В первом случае данный индикатор исчисляется как процент от общего объема доходов населения, а во втором – как процент от душевого прожиточного минимума. Дефицит доходов индивидуального уровня пока не внедрен в практику официального статистического наблюдения за бедностью. Наш анализ показал, что для его внедрения нет серьезных технических ограничений.

- Показатели профиля бедности, позволяющие оценить **структуру бедности и риски попадания в число бедных** для отдельных социально-демографических групп населения. Данные разложения позволяют оценить региональный, поселенческий, гендерный и демографический профили бедности. Посредством анализа профиля бедности идентифицируются уязвимые группы населения и основные причины бедности.