

Л.С. РЖАНИЦЫНА

БЕДНЫЕ В МОСКВЕ: СПОСОБЫ ИЗМЕРЕНИЯ, МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

РЖАНИЦЫНА Людмила Сергеевна – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики Российской академии наук, Москва, Россия (938@mail.ru).

Аннотация. В целях изучения бедности в Москве представлены методы ее измерения, применяемые в социологии, экономике, статистике. Использованы данные обследований семейных бюджетов Росстата, самооценки финансового положения по опросам ВЦИОМ, анализа по лишениям (депривация), применения нормативного подхода на основе прожиточного минимума и пр. Определены особенности бедности в мегаполисе, проведено сравнение данных региона с общероссийскими показателями. Сформулированы предложения по ее сокращению, предоставлению социальной помощи. Главный вывод, следующий из них, заключается в необходимости специальной государственной программы борьбы с бедностью, исходя из ее причин: экономических (низкие доходы – зарплата, пенсия, выплаты по социальному страхованию) и демографических (наличие нетрудоспособных индивидов).

Ключевые слова: бедность • социальная политика • бюджеты семей • социально-демографические группы населения

DOI: 10.31857/S013216250002160-9

Общественная значимость проблем бедности сформулирована в международных документах. Принятый ООН акт «Цели устойчивого развития на 2015–2030 гг.» предусматривает меры по ликвидации нищеты во всех ее формах. Россия как член ООН поддержала задачи по снижению бедности. В этом направлении действуют и наши национальные законы по регулированию доходов населения (о прожиточном минимуме, минимальной оплате труда, о фиксированной части страховой пенсии и государственном социальном обеспечении, о пособиях и льготах), законы о социальной защите, социальной помощи и социальном обслуживании семей с детьми, безработных, инвалидов, ветеранов, сирот в целях социальной поддержки тех, кто не способен к самообеспечению на основе оплачиваемой профессиональной занятости и располагаемой собственности.

О результатах принятых мер мы можем судить, в частности, по данным Росстата о доле лиц с доходами ниже прожиточного минимума (ПМ). За длительный период они впечатляют: с 2000 по 2017 гг. этот показатель сократился в два с лишним раза. Тем не менее в России по-прежнему более 20 млн граждан с уровнем жизни, признанным обществом недостаточным, что сохраняет масштабность проблемы бедности для страны и ее правительства.

При этом требуемые решения не могут не учитывать региональные особенности материального положения граждан, чтобы обосновано принимать эффективные меры. Задача статьи – представить данные исследования по измерению бедности и ее особенностей в Москве и предложить на их основе пути улучшения сложившейся ситуации.

Несмотря на значимость проблемы, в РФ нет законодательного определения бедности, нет массовой статистики учета личных доходов граждан, за исключением редко проводимых переписей населения, недавно начатых выборочных наблюдений по теме. Измерение численности и доли бедных, их состава на уровне Федерации, ее субъектов производится расчетным путем на основе исторически апробированных

математических формул, анализа динамики социально-экономических процессов, действующего законодательства. Последнее предусматривает в политике бедности норматив государственного регулирования доходов – бюджета прожиточного минимума (ПМ), который и выступает основным измерителем бедности в государственном управлении.

Основным источником данных о бедных выступает государственная статистика. Согласно данным Росстата, в 2017 г. в общей численности населения России с денежными доходами ниже величины ПМ численность населения Москвы с показателем до ПМ составляла 8,9% (в РФ в целом доля бедных – 13,3%). Подобное измерение бедности востребовано, как правило, при проектировании и реализации масштабных управленческих мер в социальной сфере, особенно в формате государственных программ, российских и региональных, программно-целевого планирования и бюджетирования в РФ.

Есть и иной аспект востребованности измерителей бедности – взаимоотношения каждого человека с государственным органом, ибо на критерий бедности – прожиточный минимум – ориентирована система оплаты труда, пенсии, социальное страхование, социальная помощь и пр. Причем та или иная социальная мера имеет заявительный характер, требует для принятия решения конкретной информации о составе семьи бенефициара, состояния его здоровья, размеров получаемых доходов, а с 2017 г. – еще и имущества.

Следовательно, в практике социального управления необходимо гораздо больше знать о бедности, помимо укрупненных цифр, рассчитываемых Росстатом. Выходом из сложившейся ситуации было бы создание в органах исполнительной власти непосредственно на местах так называемой «административной статистики», когда каждое учреждение накапливало бы информацию по типовым группам получателей социальной помощи. И хотя эти сведения трудно обобщать, при их наличии работа на местах была бы более обоснованной. Свидетельство тому – создание Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО), способной собрать данные о контингенте получателей различных видов выплат и льгот за счет расходов бюджетов на всех уровнях.

Мы обратимся к рассмотрению бедности в Москве на основе выборочного обследования Росстата бюджетов домохозяйств (семейных бюджетов). Оно выполняется ежегодно в каждый квартал, охватывает 48,5 тыс. семейных бюджетов и достаточно информативно с позиции доходов, расходов, потребления по типам и категориям семей с различным составом по полу, возрасту, профессиям и т.п. как по денежным и натуральным показателям, так и с учетом их мнения о своем материальном (финансовом) положении. Инструментом обследования является утвержденная программа, которая заполняется с помощью специалиста-статистика по бюджетам (на базе Постановления Федеральной службы государственной статистики от 16 марта 2007 г. № 27 «Об утверждении Регламента проведения выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств»).

Ниже представлены итоги работы автора на базе указанных бюджетных обследований по Москве с привлечением данных по России, позволяющих показать методы определения бедности.

Бедность абсолютная – по стандарту дохода (прожиточный минимум). В 2016 г. по данным обследования домашних хозяйств Росстата были получены результаты по 4,9 млн домашних хозяйств (семейных бюджетов) москвичей с численностью населения 12,3 млн чел.¹, из них выделены следующие группы: **«крайне бедные»** с доходом на душу до 10 тыс. руб. в месяц², они составляют 1,69% населения, или 250 тыс. чел., – категория, которая требует особого внимания власти (Росстат 2%); **«малообеспеченные»** (то же «малоимущие») с доходами ниже прожиточного

¹ Здесь и далее расчеты автора по данным обследования бюджетов домашних хозяйств Росстата.

² По методологии ПМ среднедушевой доход крайне бедных составляет 7,5 тыс. руб. на душу, в данной статье для простоты расчетов взят показатель 10 тыс. руб.

минимума 15 тыс. руб.—1,7 млн чел., или 9,85%, что близко к официальным данным (9%); «**благополучные**» – большинство населения, имеющие наиболее популярный уровень дохода – «модальный»³ – 6,9 млн чел., или 57% населения; «высокообеспеченные» – в московских бюджетах 2016 г. представлена только одна семья, которая имеет доход свыше 100 тыс. руб. на душу (коэффициент дифференциации 15 раз), поэтому эту категорию мы представим по другим источникам информации.

Социально-демографический состав бедных (малоимущих) в Москве рассчитан на основе показателей численности и доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, устанавливаемого в соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации (табл. 1).

Таблица 1

Малоимущие москвичи по социально-демографическим категориям (в %)

Показатели	2014	2015	2016
Все малоимущие домашние хозяйства – всего	100	100	100
По составу			
из 1–2 человек	16,4	15,1	12,9
из 3 и более человек	83,6	84,9	87,1
По наличию детей			
без детей	63,8	66,0	58,2
с детьми в возрасте до 16 лет	36,2	34,0	41,8
По возрастным группам			
дети в возрасте до 16 лет	14,3	13,9	17,0
население трудоспособного возраста	69,3	71,5	70,6
население старше трудоспособного возраста	16,5	14,6	12,5
По отношению к экономической активности			
занятые в экономике	68,3	74,4	71,7
безработные	0,1	0,6	0,2
экономически неактивное население	31,5	25,0	28,1

Источник: [Социально-экономические индикаторы..., 2017].

Профиль бедности представлен с позиций экономической активности, занятости, незанятости, очевидна преимущественная доля работающих бедных. Демографическая составляющая бедности представлена в табл. 2. Информация по ней имеется в базе Росстата, и она была нами обработана в целях расширения понимания профиля (структуры) бедности с учетом уровня доходов, состава семьи.

Данные, приведенные в табл. 2, позволяют увидеть более дифференцированную с позиций социально уязвимых групп населения структуру бедности в зависимости не просто от того, есть ли в семье дети, но и от числа детей, от особых потребностей населения (инвалиды, дети-инвалиды), состава семьи (полная, неполная), иждивенческой нагрузки на работающего, вида семьи пенсионера (одинокое без иждивенцев, с иждивенцами, работающие, неработающие и т.п.)

В итоге основные бедные в столице – семьи с детьми, причем, как ни странно, с одним ребенком (недаром президент РФ ввел новое пособие на первого ребенка), хотя типична в генеральной совокупности семья с двумя детьми. Затем по значимости в составе бедного населения идут одинокие пенсионеры, но их в реальности больше

³ Модальный доход – наиболее часто получаемый доход. Отличается от показателя среднего дохода, включающего высокие доходы.

Таблица 2

Профиль бедности по Москве по группам населения с разным уровнем доходов, 2016

Группы населения	Единицы измерения	Со среднелдушевыми расходами в месящ:		
		до 10 тыс. руб.	до 15 тыс. руб.	свыше 25 тыс. руб.
Все население	чел.	208007	1 528066	6875301
	%	100	100	100
Семьи с детьми	чел.	82873	638983	2414849
	%	39,84	41,82	35,12
в том числе:				
семьи с 1 ребенком	чел.	64532	332573	1 131 614
	%	31,02	21,76	16,46
семьи с 2 детьми	чел.	18337	306409	1 283 234
	%	8,82	20,05	18,66
семьи, имеющие детей-инвалидов	чел.	15276	20904	40671
	%	7,34	1,37	0,59
семьи с одним родителем	чел.	2568	19863	165441
	%	1,23	1,30	2,41
семьи работающих пенсионеров	чел.	6602	44705	272533
	%	3,17	2,93	3,96
Семьи без детей	чел.	125134	889083	4460452
	%	60,16	58,18	64,88
в том числе:				
семьи одиноких пенсионеров	чел.	35280	175679	367142
	%	16,96	11,50	5,34

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

из-за заниженного, по мнению автора, прожиточного минимума. А вот группа семей без детей в составе бедных, судя по данным Росстата, – молодежь от 16 до 30 лет.

Несомненно, чем разнообразнее знания о составе бедных, а следовательно, об объектах политики социальной поддержки, тем обоснованнее будет выбор ее мер. Но значимость разнообразия субъектов бедности дезавуирует появившееся относительно недавно предложение ряда организаций, в том числе НИФИ Минфина, об объединении всех мер социальной помощи в некое единое пособие (полагаем, из-за появившейся на Западе практики безусловного базового дохода – гарантированной ежемесячной выплаты на содержание человека, независимо от дохода и наличия работы, видимо, исходя из перспективы сокращения рынка труда на основе роботизации). Но подобная перспектива вытеснения человека с рынка труда для нас пока неактуальна. Западные страны, в которых предлагается безусловный гарантированный доход каждому человеку в связи с цифровизацией и роботизацией экономики, обгоняют Россию по величине ВВП.

Актуальнее было бы сократить дефицит дохода малообеспеченного населения (расчет на примере доходов жителей Москвы).

На основе приведенных данных по Москве дефицит дохода в год по условиям 2016 г. составляет 42 млрд руб. Если учесть, что бюджетные расходы на социальную поддержку жителей столицы составляют примерно 346,9 млрд руб.⁴, то

⁴ Доклад к отчету по Государственной программе города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2018 годы» за 2016 год., официальный сайт Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы.

Таблица 3

**Доходы по малообеспеченным группам населения Москвы,
не имеющим прожиточного минимума, 2016 г.**

Все семьи	Все семьи	Семьи без детей	Семьи с детьми	Семьи одиноких пенсионеров	Семьи работающих пенсионеров
Денежные доходы бедных в расчете на душу, руб. в месяц	13 008	13 110	12 866	12 430	12 521
Прожиточный минимум на душу, руб.	15 307	15 307	15 307	15 307	15 307
Дефицит дохода* на члена семьи, руб. в месяц / в год	2299/27 588	2197/26 364	2441/29 292	2887/34 644	2786/33 432

Примечание. *Дефицит дохода – сумма средств, недостающих до прожиточного минимума на каждого члена малообеспеченной семьи. Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Москва вполне может доплачивать до прожиточного минимума каждому находящемуся в крайней бедности жителю в семьях, имеющих детей, в семьях с инвалидами, престарелыми, и таким образом ликвидировать наиболее острую бедность. В результате формируется категория *минимального гарантированного дохода*, весьма распространенного в настоящее время варианта помощи бедным за рубежом.

Вместе с тем даже при наличии ресурсов (доходы бюджета города Москвы на 2016 г. – 1,6 трлн руб.⁵), простое введение доплаты до ПМ на члена семьи способно разрушить сам базис экономики на современном этапе – необходимость участия человека в труде, нередко тяжелом и непривлекательном. Многие граждане считают возможным жить, не работая, на небольшое пособие (по известной формуле «ловушки бедности»). Последний пример в этом аспекте – отказ от продолжения в Финляндии эксперимента по выплате 650 евро в месяц безусловного гарантированного (или базового) дохода – пособия любому человеку независимо от того, работает он или не работает (см.: Финляндия заканчивает эксперимент с базовым доходом // «Expert Online» 2018 ZUMA\TASS).

Рациональнее решать проблему через повышение минимальных стандартов доходов по социально-демографическим группам населения: введения заработной платы не ниже минимального потребительского бюджета с учетом содержания работника и ребенка (СЭУ), оптимизации пенсий, пособий на детей не ниже ПМ и т.п. *И начать надо с проблем зарплаты, т.е. с ликвидации экономической бедности.* Люди должны иметь стимул к труду, больше производить, расширять ресурсы собственного благосостояния и ресурсы для снижения демографической бедности – поддержки нуждающихся в социальной помощи.

Для обоснованности мер в области экономической бедности важен ее профессионально-отраслевой профиль: можно реально определить, кто получит выигрыш от постоянно обсуждаемого вопроса о повышении минимальной зарплаты до прожиточного минимума и насколько это продвинет нас к цели (табл. 4).

Отметим, что наибольший «выигрыш» от повышения МРОТ получает образование, затем работники торговли, ресторанов, гостиниц, меньше всего – производственные отрасли. Но специфика Москвы – минимальная заработная плата по организациям, подведомственным городу, мало отличается от показателя прожиточного минимума, а с 1 октября 2017 г. прямо совпадает⁶. Исходя из этого, наше

⁵ Закон города Москвы от 25.11.2015 № 67 «О бюджете города Москвы на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» (в ред. Закона города Москвы от 27.04.2016 № 18).

⁶ В соответствии с п. 3.1 Московского трехстороннего соглашения между правительством Москвы, московскими объединениями профсоюзов и московскими объединениями работодателей минимальная заработная плата в городе Москве с 1 октября 2017 г. устанавливается в размере

Таблица 4

Расчет профессионально-отраслевого профиля бедности в Москве, апрель 2015 г.*

Отрасли	Численность, чел.	Структура, %
Всего	148 435	100
В том числе		
Образование	33 298	22,4
Наука и научное обслуживание	19 179	12,9
Здравоохранение, предоставление социальных услуг	3308	2,2
Предоставление прочих, коммунальных, социальных и персональных услуг	10 639	7,2
Операции с недвижимым имуществом, использование вычислительной техники, прочие услуги	22 464	15,1,
Финансовая деятельность	6017	4,0
Государственное управление, военная безопасность, соцстрахование	6059	4,1
Деятельность по организации отдыха, культуры, развлечений и спорта	9625	6,5
Торговля, рестораны, гостиницы	27 347	18,4
Обрабатывающие производства	7829	5,3
Строительство	5454	3,7
Транспорт и связь	6308	4,2

Источник: расчет по данным Росстата о численности работников по отраслям 2015 г.

* Расчет по данным Росстата о численности работников по отраслям 2015.

объяснение данным Росстата (2016) о 148 тыс. бедных с зарплатой ниже ПМ состоит в следующем. Нередко недоплачивают до московского прожиточного минимума *коммерческие структуры*, они обязаны соблюдать только федеральный минимум зарплаты, который в период исследования в 2016–2017 гг. составлял половину от городского ПМ. В таком же положении находятся и работники федеральных структур, оплачиваемых по более низкому федеральному МРОТ. Получается, что доходы населения, живущего в едином городском пространстве (цены, тарифы, налоги, социальное обслуживание и пр.), регулируются различно, по ведомственному принципу, с признаками явной дискриминации части горожан. Это обстоятельство ограничивает планы московских властей по ликвидации экономической бедности, и составляет особенность этой политики в столице.

Бедные по методу социальной исключенности (метод лишений – депривация). Если выше речь шла об абсолютной бедности, то в этом разделе – об относительной, которая отражает различия в материальном положении на фоне общего уровня жизни. Метод оценки относительной бедности «по лишениям» используется в странах ОЭСР, широко применяется в Европейском союзе. Совет министров ЕС по вопросам трудоустройства, общественной политики, здравоохранения и потребительских дел (EPSCO – Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council configuration) разработал показатель AROPE – риск бедности и социального исключения. Он определяет долю/численность населения, подвергающегося риску бедности, испытывающего серьезные материальные лишения или проживающего в домохозяйствах с крайне низким уровнем участия в наемном труде. Собираются данные по доходам, образованию, трудоустройству, здравоохранению, жилищным

18742 руб. – на уровне прожиточного минимума трудоспособного за 2-й квартал 2017 г. (Постановление Правительства Москвы от 12 сентября 2017 г. № 663).

условиям, материальным лишениям, другая информация; включаются годовые специализированные модули, посвященные разным темам каждый год. Показатель, определяющий риск бедности и социального исключения, состоит из трех компонентов. 1) Относительный компонент: уровень риска бедности/денежной бедности; 2) «почти» абсолютный компонент: материальные лишения; 3) компонент по исключению из рынка труда.

Следующий шаг в продвижении измерения бедности был сделан с представлением в «Отчете о человеческом развитии Программы развития ООН», в связи с ее 20-летием, нового международного показателя – Индекса многомерной бедности (ИМБ). Разработанный в рамках Оксфордской инициативы по бедности и человеческому развитию (ОПН), этот Индекс направлен на измерение комбинации многочисленных типов деприваций, испытываемых домохозяйством в дополнение к нехватке доходов. Ранжирование с точки зрения многомерной бедности не отличается существенным образом от картины бедности по доходам, но необходимо отметить, что лишения, не связанные с доходами, имеют самостоятельное значение. Это потенциально может повысить эффективность политических инструментов принятия социальных решений. В России делались похожие разработки в отношении измерения бедности по лишениям (ИСЭПН РАН, НИУ ВШЭ), ныне есть первое обследование Росстата доходов по лишениям, но данные по Москве пока не опубликованы.

Росстат проделал расчет показателя AROPE на основе данных единовременного обследования доходов 2016 г., добавив в него ряд вопросов по трем направлениям: 1) относительная бедность – 60% медианного дохода, 2) семьи с неполной занятостью, 3) семьи, испытывающие ряд лишений. Получился предварительный показатель бедных в РФ в 24%, что примерно на уровне оценок ОЭСР. Тем самым Росстат получил возможность включиться в общемировую систему учета бедности.

Подробнее методология депривации представлена в докладах Федеральной службы статистики «Совершенствование методологических положений по расчетам индексов немонетарной бедности по итогам выборочных наблюдений по социально-демографическим проблемам» и НИУ ВШЭ «Бедность: индикаторы материальной депривации, социальной исключенности и многомерной бедности».

Метод лишений сложен, его применение обходится сравнительно дороже, к тому же он показывает более широкий круг бедных, чем нормативный по доходу на основе прожиточного минимума. Да и последствия перехода на новый показатель представляются просто грандиозными: пришлось бы доплачивать по бедности новым тысячам людей, нести большие дополнительные расходы бюджета на пособия и иные способы социальной поддержки. Либо пересматривать законы, ограничивая действующие права людей на эту поддержку.

Близким направлением можно считать *расчет среднедушевых денежных доходов относительной бедности Росстата ниже медианного дохода*. По данным за 2016 г., доход ниже 40% медианного среднедушевого в Москве имели 12,1% населения, ниже 50% – 18,8%, ниже 60% (критерий ЕС) – 25,7%⁷. По мнению экспертов, этот показатель в настоящем виде больше свидетельствует не о бедности, а о неравенстве, ибо зависит от общего благосостояния в изучаемом обществе.

Бедность по самооценке. Подобный метод практикуют социологи, изучающие общественное мнение. Так, согласно опросу ВЦИОМ в апреле 2017 г. граждане России оценили порог бедности в нашей стране в 15 500 руб. на одного члена семьи в месяц, а в Москве – ниже 21 600 руб., что на 40% выше прожиточного минимума 2016 г. (15 307 руб. в месяц на душу).

В этом же опросе около 29% респондентов признались, что им хватает денег на то, чтобы прокормить себя, однако покупка одежды является проблемой, 39% заявили, что денег хватает и на пропитание, и на одежду, но приобретение бытовой техники – холодильника, телевизора – или мебели представляется для них

⁷ См.: gks.ru, раздел Население. Неравенство и бедность (дата обращения: 20.05.2018).

затруднительной. В 2016 г. 0,8% москвичей отмечали недостаток средств на питание, 8,3% на покупку одежды и оплату ЖКХ, 30% не могли позволить покупку товаров длительного пользования, 47,3% отметили нехватку денег на покупку автомобиля, квартиры.

При самооценке нуждаемости наименее обеспеченными считают себя одинокие пенсионеры, в то время как семьи с детьми оценивают свое финансовое положение несколько лучше, ибо имеют бóльшую общую сумму семейных доходов для оплаты товаров и услуг при меньших доходах на душу. А семейный доход позволяет варьировать расходы с позиции их потребительской необходимости.

Бедные по доле расходов на питание. Этот метод широко применяется как для измерения бедности в аналитических целях, так и в формировании регуляторов бедности. В РФ доля расходов на питание – основная статья стоимости прожиточного минимума (50%), хотя фактически по данным Росстата питание занимает 30,3% (без алкогольных напитков) потребительских расходов. В США бедным считается тот, у кого доля расходов на питание больше 30% душевого дохода.

В нашем анализе семейных бюджетов населения Москвы за 2016 г. результативность этого метода в системе измерения бедности подтверждается. Так, доходы пенсионеров в основном уходят на питание, что и является доказательством их бедности как социальной группы в целом (табл. 5).

Таблица 5

Доля расходов на питание в потребительских расходах семей в 2016 г. (в %)

Категории, группы населения	Все семьи	В том числе с доходами, руб. в месяц		
		до 10 000	до 15 000	свыше 25 000
Все население	28,5	40,8	39,9	25,6
Семьи с детьми	27,7	39,0	38,2	24,3
Семьи без детей	28,9	42,0	41,2	26,1
Одинокие пенсионеры по старости	49,4	46,1	49,1	49,5
Работающие пенсионеры	42,5	43,8	46,0	41,1

При таких существенных расходах на питание натуральное потребление малообеспеченных семей серьезно отстает от норм, предусмотренных в решении Московской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений «О потребительской корзине для основных социально-демографических групп населения от 18.02.1999». Позитивно, что в этой методике сохраняется натуральный состав непродовольственных товаров и услуг, предусматривается расширенный перечень продовольственных товаров. Преимуществом является дифференциация норм питания детей, женщин и мужчин. Исходя из ее норм, минимальная зарплата в Москве должна быть повышена до 20–25 тыс. руб. только из-за необходимости обеспечить жителям достойное питание. В 2016 г. средние расходы на домашнее питание на душу населения во всех домохозяйствах составляли 8078,6 руб. в месяц, а в бедных (с доходами ниже ПМ до 15 000 руб.) – 4062,5 руб. Для снижения различий в питании необходимо практически удвоить ПМ, а с ним и минимальную заработную плату (МЗП). И, кстати, предусмотреть в ПМ для работающих расходы на питание вне дома, которых сейчас в структуре ПМ нет. Поэтому один из важнейших аспектов системы мер по борьбе с бедностью состоит в возможности применения указанной выше методики расчета продовольственной корзины.

В отношении официально принятой методики расчета ПМ пенсионера также необходимы дополнительные социальные стандарты. На 2017 г. величина этого показателя в Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии

установлена в размере 11 561 руб.⁸ На основании Московского трехстороннего соглашения производится доплата до величины городского социального стандарта, который определен в сумме 14,5 тыс. руб.⁹

Бедность по ресурсам государства на социальную поддержку. Этот метод измерения бедности встречается в литературе нечасто, но весьма популярен в практическом управлении. Российская социальная политика, по сути, постоянно определяет объекты социальных мероприятий по снижению категории «бедных» сугубо с позиции возможного расходования ресурсов на их поддержку. Примером являются недавние инициативы президента РФ по стимулированию рождаемости на основе выплаты пособий на детей.

Так, пособие на третьего ребенка, учитывающее сложное материальное положение родителей, выплачивается в размере прожиточного минимума, что соответствует сложившемуся нормативному определению абсолютной бедности. Одновременно регионам дано право вводить свои показатели для определения указанных выплат, и ряд из них предоставили их семьям с доходами не до ПМ, а ниже средних. И новое пособие на первого ребенка устанавливается уже Федерацией для родителей, имеющих душевой доход 1,5 прожиточных минимума, тем самым расширяя нормативные границы группы бедного населения.

Такое изменение круга получателей, нуждающихся в поддержке, видимо, объясняется исключительно ресурсными возможностями региональных бюджетов. Те, кто могут, снижают численность бедных «как нищете», которая является всего лишь одной из ряда составляющих этой неоднозначной по составу категории населения¹⁰.

Всемирный банк (ВБ) отмечает еще одну грань бедности – *уязвимое население*, чьи доходы по паритету покупательной способности (ППС) составляют меньше 10 долл. в день (в ценах 2005 г.), или минимальный доход, необходимый для того, чтобы человек мог считаться представителем среднего класса.

От ресурсного подхода к измерению бедности часто зависит судьба важных социальных мероприятий. В их числе известное предложение Минпромторга РФ о введении льготных продовольственных сертификатов для малообеспеченных категорий граждан. При расчете численности будущих их получателей исходя из данных Росстата по бедности (20 млн чел.) потребуется из бюджета более 200 млрд руб. Однако при расчете на граждан, которые заявили в органы соцзащиты о своей потребности в социальной помощи (самостоятельно идентифицирующих себя как бедных, по данным Минтруда, 4,5 млн чел), мера становится дешевле.

В Москве действует система электронных социальных, в том числе продовольственных сертификатов для малообеспеченного населения. Их выдали в 2017 г. примерно 65 тыс. при миллионе малообеспеченных (8,9% жителей). Так что требующиеся ресурсы на продовольственную помощь бедным более справедливы по оценке Минтруда РФ.

Все это разнообразие подходов к проблеме ставит вопрос управленческого программирования. Если президент РФ в Указе от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных

⁸Закон города Москвы от 28 сентября 2016 г. № 29 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии на 2017 год». См.: Закон г. Москвы №4 от 3 марта 2017 г. «О повышении пенсий неработающим пенсионерам».

⁹Положительно, что происходящее ныне снижение коэффициента замещения пенсий растущей московской заработной платой будет элиминировано объявленным мэром повышением городской доплаты к пенсии и ее социального стандарта с 14,5 до 17,5 руб. в месяц.

¹⁰По уровню жизни выделяются три степени бедности: 1) нищета (по данным Росстата «крайняя бедность» – примерно 2% населения, чьи доходы, не обеспечивают стоимость продуктовой части ПМ, иногда в этом формате обозначают и голод – экстремальную бедность); 2) нуждаемость (доходы на уровне прожиточного минимума); 3) малообеспеченность (доходы превышают уровень бюджета ПМ, но не достигают минимального потребительского бюджета (разъяснение Счетной палаты по вопросу перехода от прожиточного минимума к минимальному потребительскому бюджету 30 марта 2018 г.).

целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставил задачу в ближайшие 6 лет сократить бедность в два раза, то о какой бедности идет речь? Так, казалось бы, абстрактный вопрос о методе измерения бедности приобретает реальное значение в определении итогов деятельности всей вертикали органов власти.

Статистические методы измерения бедности. В целях сравнимости показателя бедности по странам, регионам, сферам, отраслям, а также упрощения управленческих действий используется показатель распределения населения по доходам (работников по зарплате, пенсионеров – по пенсиям, любой другой категории получателей доходов). Это статистический ряд, в подлежащем которого размер дохода нарастающим итогом, в сказуемом – численность получателей данного дохода¹¹. К показателям дифференциации денежных доходов относятся децильный коэффициент дифференциации, коэффициент фондов, кривая Лоренца и коэффициент Джини.

В РФ опубликованы данные по 20%-м группам населения (квантильные группы). Первый квантиль с наименьшими доходами и представляет собой бедность. На основе этой информации рассчитывается сумма доходов бедных, их средний доход, коэффициент дифференциации доходов (Джини). Последний измеряет степень различий в условиях жизни, и если различий нет, он равен единице. Чем он выше, тем больше различия между бедными и обеспеченными. Исчисление Джини позволяет сравнивать уровень относительной бедности по регионам.

Этот коэффициент в Москве выше, чем по РФ в целом (табл. 6), близок к нефтяным регионам (Ненецкий, Ямало-Ненецкий АО, Сахалинская область), в остальных регионах он ниже. Анализ Джини обычно используется в оценке расслоения по доходам. Но оно не сопоставимо с расслоением по имуществу, особенно заметным в мегаполисе, где сосредоточен новый класс богатых и очень богатых в России. Так, по оценкам Credit Suisse, 10% наиболее обеспеченных россиян владеют 89% совокупного благосостояния всех российских домохозяйств (kommersant.ru/doc/3017169). Показатель выше, чем в других крупных экономиках: так, в США на долю 10% самых обеспеченных приходится 78% благосостояния страны, в Китае – 73%.

Таблица 6

Распределение по доходам 2016 г. по 20%-м группам (квантилям)

	Распределение общего объема денежных доходов населения, в %						Значение среднедушевого денежного дохода в группе, руб. в месяц						Коэф- фи- циент Джини
	денеж- ные до- ходы – всего	в том числе по 20%-м группам населения*					все насе- ление	в том числе по 20%-м группам населения					
		1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	
Россия	100	5,3	10,0	15,0	22,6	47,1	30738	8128	15348	23041	34740	72435	0,414
г. Москва	100	5,1	9,8	14,8	22,5	47,8	59097	15135	28911	43767	66556	141117	0,421

Источник: Росстат, Центральная база Статистических данных (запрос по регионам).

Примечание. *Первый дециль – с наименьшими доходами, пятый – с наибольшими.

Из данных таблицы видно, что по данным обследований семейных бюджетов в Москве по сравнению с РФ нет существенных различий в распределении численности получателей с низкими, средними и высокими доходами. Однако в размерах доходов по группам разница в каждом квантиле почти в два раза. Отсюда – отличия в коэффициенте Джини.

Особенности бедности в столице. Традиционно Москва имеет относительно благополучные показатели уровня бедности среди субъектов Российской Федерации,

¹¹ Формируется по математической формуле Лог-нормального распределения кривой Лоренца.

входит в десятку лучших регионов. По величине прожиточного минимума она находится на 7-м месте среди субъектов РФ для всего населения, на 13-м – для детей, на 10-м – для пенсионеров, на 5-м – для трудоспособного населения (2016)¹².

В Москве низок уровень безработицы: 1,8% против 5,6% в РФ. Столица характеризуется наиболее развитой в сравнении с регионами социальной инфраструктурой, высоким качеством и большей доступностью образования, здравоохранения, всесторонней системой мер социальной защиты населения. Расходы на социальную поддержку выше, чем в любом регионе: выше размеры региональных пособий на детей; все малообеспеченные дети имеют право на меры социальной поддержки за счет средств города; удельный вес малообеспеченных семей с детьми, получивших социальные услуги в организациях социального обслуживания, составляет 100% от числа обратившихся; минимальная пенсия выше средней по РФ; удельный вес нуждающихся граждан пожилого возраста и инвалидов, охваченных социальным обслуживанием – 100% от числа обратившихся; для многих действует бесплатный и льготный проезд на городском транспорте. Вместе с тем в Москве выше неравенство в доходах населения (табл. 7).

В Москве отмечаются неблагоприятные явления, к примеру низкий уровень рождаемости (на одну женщину в фертильном возрасте – 1,4 ребенка, тогда как в РФ – 1,8%), значительная доля иностранных мигрантов – более 10%¹³; высокий уровень преступности; меняется среда жизнедеятельности человека, рынок труда, во многом определяющие уровень бедности.

Особенности бедности в Москве исследуются с применением различных методов ее измерения, в том числе и показанными здесь. При этом важны не только количественные, но и качественные данные, которые позволяют иметь основания для принятия решений по социальным мерам в программах «антибедности». В частности, повышение минимальной зарплаты меньше влияет на бедность, чем введение продовольственных талонов малообеспеченным семьям с детьми и пенсионерами, если судить по преимущественной доле расходов на питание в общей структуре расходов этих групп с относительно низкими доходами и пр. Бедность по лишениям могла бы подсказать иные направления социальной политики, возможно, расширение льгот в жилищно-коммунальной сфере, в пользовании санаториями, ограничение цен на лекарства и платную медицину и пр. Качественные характеристики бедности – основа принятия социальной политики в столице.

Основные подходы к снижению бедности в Москве. Измерения, опросы, учеты важны не сами по себе, а ради принятия управленческих решений. Эта позиция, безусловно, относится и к нашей работе. Имея в виду программный метод управления, в рамках действующей Государственной программы «Социальная поддержка жителей города Москвы» важно разработать специальную подпрограмму по борьбе с бедностью. Она должна учитывать две фундаментальные причины бедности: экономическую (низкие доходы – зарплата, пенсия, выплаты по социальному страхованию) и демографическую (нетрудоспособные иждивенцы – дети, инвалиды, пожилые).

Для ликвидации экономической бедности актуальна разработка новой методики расчета продовольственной корзины, учитывающей фактические данные о потреблении продовольственных товаров. Чем больше будет дифференцирован данный норматив, тем адреснее, а потому эффективнее предполагается его использование.

Москва в состоянии ставить задачу обеспечения для населения определенного «стандарта благополучия» в части социальной защищенности. Поэтому именно здесь целесообразно проведение пилотного проекта по реализации предложения Совета Федерации об обеспечении единого стандарта благополучия – неснижаемого уровня качества жизни граждан России, который должен базироваться на социальных

¹² Здесь и далее данные сравнения с регионами за 2016 г.

¹³ Данные столичного ГУ МВД (в Москве находится около 1,37 млн иностранных граждан. FoxTime.ru. 2 сентября 2017 г.).

Таблица 7

Бедность российская и московская, некоторые параметры, 2016 г.

Показатели	Российская Федерация	Москва
Абсолютная бедность		
Доля бедных с доходами ниже прожиточного минимума, %	13,5	9,0
Прожиточный минимум, руб./мес.	9828*	15 205**
Относительная бедность		
Среднедушевой доход, руб./мес.	30 738,4	59 097,3
Медианный среднедушевой доход (Ме), руб./мес.	22 894,8	43 477,7
Модальный среднедушевой доход (Мо), руб./мес.	12 701,2	23 532,4
Численность населения с доходами ниже 60% Ме, %	25,3	25,7
Коэффициент Джини	0,414	0,421
Коэффициент фондов	15,7	16,6
Децильный коэффициент	7,2	7,4
Минимальная зарплата, руб.	7800	С 1 июля 2017 г. 17 642***
Доля безработных, %	5,4	1,7
Мигранты, млн чел.	9,75, или 7%	1,37, или 11%
Доля бедных семей с детьми, %	62,4	41,8
Ежемесячное пособие на детей малообеспеченных семей, руб.	560	2308
Минимальный социальный стандарт пенсии, руб.	6350	14 500
Жилье, м ² на чел.	24	19

Примечание. * ПМ на душу, руб./мес., 2016 г.: 1-й кв. 9776; 2-й кв. 9956; 3-й кв. 9889; 4-й кв. 9691, в среднем за год 9828 руб./мес. на душу. Постановления Правительства РФ: № 511 от 09.06.2016, № 882 от 06.09.2016, № 1275 от 01.12.2016 и № 352 от 30.03.2017.

** 2016 г.: 1-й кв. 15092 руб./мес.; 2-й кв. – 15307 руб./мес.; 3-й кв. – 15382 руб./мес.; 4-й кв. – 15041 руб./мес. (постановления Правительства Москвы № 297-ПП от 31.03.2016; № 551-ПП от 06.09.2016; № 794-ПП от 29.11.2016; № 88-ПП от 07.03.2017), в среднем в 2016 году 15205 руб./мес. на душу.

*** См.: п. 3.1.1, 3.1.2 постановления правительства Москвы от 15.12. 2015 № 858-ПП.

стандартах, одобренных государством. В этой связи стоит указать на актуальность перехода системы государственного регулирования доходов с норматива прожиточного минимума на минимальный потребительский бюджет, предусмотренный Указом президента РФ «О системе минимальных потребительских бюджетов 1992 г. (разъяснение Счетной палаты по вопросу перехода от прожиточного минимума к минимальному потребительскому бюджету 30 марта 2018 г.)¹⁴.

При всех вариантах борьбы с бедностью особенно важны следующие направления: для населения – информированность граждан о правах и возможностях в области самообеспечения с опорой на собственные силы в целях достижения материального достатка; для управленцев – ответственность в реализации принятых программ и проектов по «антибедности» с использованием научно обоснованных данных о причинах, факторах, структуре бедности.

¹⁴ О разработке стандарта материальной обеспеченности см.: [Ржаницына, Бессолова, 2008].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ржаницына Л.С., Бессолова О.А. Стандарт экономической устойчивости семей с детьми в Москве. М.: Вариант, 2008.

Социально-экономические индикаторы бедности. Основные характеристики малоимущих домохозяйств и мало имущего населения по субъектам РФ в 2012–2016 годах. М.: Росстат, 2017.

Статья поступила: 09.11.17. Финальная версия: 03.06.18. Принята к публикации: 04.06.18.

POOR IN MOSCOW: METHODS OF MEASUREMENT, SOCIAL POLICY MEASURES

RZHANITSYNA L.S.

Institute of Economy of Russian Academy of Sciences

Liudmila S. RZHANITSYNA – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Main Researcher of Institute of Economy of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia (938@mail.ru).

Abstract. In order to study Moscow poverty the author presents methods of measuring it applied in sociology, economics, and statistics. The data used are the Rosstat family budgets surveys, the self-assessment of the financial situation in VCIOM surveys, analysis of deprivation, application of the normative approach based on the subsistence minimum, etc. The specifics of poverty in a megacity have been specified, and the region's data have been compared with all-Russian indicators. Proposals for its reduction, provision of social assistance have been formulated. The main conclusion from them is the need for a special government program to combat poverty, based on its causes: economic (low incomes – wages, pensions, payments for social insurance) and demographic (disabled dependents – children, disabled, elderly).

Keywords: poverty, social policy, family budgets, socio-demographic groups

REFERENCES

- Rzhanitsyna L.S., Bessolova O.A. (2008) *The economic stability standard of families with children in Moscow*. Moscow: Variant. (In Russ.)
- Socio-economic indicators of poverty. Basic characteristics of poor households and the poor in the regions of the Russian Federation in 2012–2016. (2017). Moscow: Rosstat (In Russ.)

Received: 09.11.17. Final version: 03.06.18. Accepted: 04.06.18.