

ПОВЫШЕНИЕ АДРЕСНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОИМУЩИХ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ: ВОЛОГОДСКИЙ ПИЛОТНЫЙ ПРОЕКТ

Бобков В.Н.

*Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН
(117218, Россия, г. Москва, Нахимовский проспект, 32)*

*Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова
(117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, 32; 117997, г. Москва, Стремянный переулок, 36)*

E – mail: bobkovvn@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические, методические и практические основы формирования новой модели адресной социальной поддержки малоимущих семей с детьми на основе формирования гарантированного минимального дохода. Апробация новых подходов к адресной социальной поддержке малоимущих семей с детьми проведена в Вологодской области. Целевая репрезентативная выборка составила 70 семей. Установлено, что после оказания им адресной социальной поддержки (исключались разовые выплаты), в соответствии с действующим законодательством, в этих семьях базовый доход в среднем составлял 35,3% от дифференцированного эквивалентного прожиточного минимума, что свидетельствовало о неэффективности государственной социальной помощи. В дополнение к установленным постоянным социальным выплатам обосновано введение дополнительной адресной ежемесячной социальной выплаты родителю (дополнительного семейного пособия по бедности), позволяющей повысить экономическую устойчивость семей. Обоснованы несколько пороговых значений гарантированного минимального дохода, способного обеспечить текущее потребление в диапазоне от стоимости продовольственной корзины до уровня дифференцированного эквивалентного прожиточного минимума семей в зависимости от финансовых возможностей регионального бюджета. Гарантированный минимальный доход малоимущих семей с детьми, в среднем, составил 54,6% от регионального дифференцированного эквивалентного прожиточного минимума. Разработаны методические рекомендации по выявлению неиспользованного социально–экономического потенциала семьи как источника повышения доходов от занятости и обоснованы критерии вывода семей из числа получателей адресной социальной помощи в виде денежных выплат. Сформулированы предложения по корректировке действующего законодательства о государственной социальной помощи.

Ключевые слова: адресная социальная поддержка, малоимущие семьи с детьми, гарантированный минимальный доход, дополнительная социальная выплата родителям, неиспользованный социально – экономический потенциал семьи.

Введение.

Усиление адресности и повышение уровня социальной поддержки малоимущих семей с детьми, обусловлены высокой уязвимостью этой категории семей, неиспользованными потенциальными возможностями части из них по увеличению доходов от занятости, ограниченностью средств в региональных бюджетах на государственную социальную помощь и отвечает национальным целям по снижению бедности и демографическому развитию Российской Федерации, поставленным в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 года.

Цель проекта, состояла в разработке новой модели адресной социальной поддержки и повышения экономической устойчивости малоимущих семей с детьми, позволяющей оказывать социальную поддержку наиболее нуждающимся семьям, повышая их доход до гарантированного минимального дохода.

Вопросы выявления бедности, инструменты ее измерения и способы снижения активно разрабатываются зарубежными и российскими исследователями. Применительно к задачам адресной социальной поддержки, решаемой в пилотном Проекте, прежде всего, были востребованы следующие результаты этих разработок:

1. концепция абсолютной монетарной бедности, основанная на соответствии доходов или расходов населения минимуму средств существования, применяется, с том числе, для разных типов и размеров семей (США, Канада, Италия, Турция, Россия¹ и др.) ([1. С. 242; 2. С. 63–72]. Эта концепция положена в основу адресной социальной поддержки. Фактические среднедушевые доходы семьи сравниваются с прожиточным минимумом, дифференцированным по типам семей (ПМД);

2. прожиточный минимум, диф-

ференцированный по типам семей (ПМД), рассчитывается с учетом размера и демографического состава семьи; изменяется под влиянием таких факторов как особенности потребления, динамика цен и тарифов, экономия на потреблении при совместном проживании и другие;

3. прожиточный минимум, дифференцированный эквивалентный (ПМДЭ) для семьи с детьми, определенный с учетом экономии на потреблении при совместном проживании, корректирующий душевые доходы, необходимые для достижения ПМД на основе разработанных шкал эквивалентности;

4. шкалы эквивалентности [3, С. 15–19], представляющие собой систему коэффициентов, устанавливающих размеры экономии в потреблении при совместном проживании в зависимости от размера и состава домохозяйства. В пилотном Проекте механизм учета экономии на потреблении базируется на коэффициентах эквивалентности, в рамках дифференцированного прожиточного минимума. Основу для разработки шкалы эквивалентности составляют расходы на удовлетворение потребностей общесемейного характера в части непродовольственных товаров и услуг;

5. базовый душевой доход малоимущей семьи с детьми (БДДС), представляющий собой разновидность фактического среднедушевого дохода семьи/дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи². Представляет собой критерий при определении права семьи на получение дополнительной социальной выплаты и определения ее размеров. БДДС определяется как сумма поступлений денеж-

¹ Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

² Федеральный закон от 05.04.2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»

ных средств от доходов от занятости и иных источников доходов, включая государственную регулярную социальную поддержку, оказываемую в соответствии с федеральным и региональным законодательством, но без единовременных денежных выплат и социальной помощи на оплату жилья и коммунальных услуг; Определение понятия базовый душевой доход малоимущей семьи с детьми и его расчет являются авторской разработкой и использовались в пилотном Проекте для расчета величины единовременной дополнительной социальной выплаты родителям;

6. концепция относительной немонетарной бедности, при которой бедность оценивается с точки зрения недостаточности ресурсов для обеспечения стандартов потребления, сложившихся в обществе [1. С. 248; 4. С.2–6; 5. С. 33–34, С. 44; 6. С. 22 и др.]. В пилотном Проекте использовалась для определения перечня товаров и услуг для детей, расходы на которые учитывались при определении размеров гарантированного минимального дохода малоимущих семей с детьми: компьютера, мобильного телефона, услуг по оплате сети Интернет и мобильной связи, а также детского велосипеда;

7. стандарты экономической устойчивости домохозяйств, в том числе, для семей с детьми как инструменты социальной политики, способные сыграть позитивную роль в развитии системы социальной поддержки населения [7. С.191–220; 8. С. 9; 9 и др.]. В пилотном Проекте проблема повышения экономической устойчивости семьи до гарантированного минимального дохода решалась за счет дополнительной социальной выплаты родителям, которая позволяла вывести малоимущую семью с детьми из глубокой экономической неустойчивости;

8. гарантированный минимальный доход (ГМД), представляет со-

бой денежный доход, обеспечивающий минимальные жизненно важные потребности малоимущего населения в полном объеме или частично [Армения, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова и др. [9. С. 4; 10; 11; 12. С. 35 и др.]. Целью введения в практику минимального гарантированного дохода для малоимущих семей с детьми является повышение их жизненного уровня за счет гарантий в ресурсном обеспечении минимума жизненно важных потребностей, установленного в рамках социальной поддержки. Уровень минимального гарантированного дохода зависит от масштабов бедности в регионе и от возможностей бюджета региона. Его использование в системе социальной поддержки предполагает соблюдение принципов адресного использования бюджетных средств. В ряде стран гарантированный минимальный доход играет роль социального минимума и может превышать прожиточный минимум [Австрия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Нидерланды, Франция, Швеция и др. 12. С. 35–38].

9. вопрос о применении в практике социальной защиты минимального гарантированного дохода корреспондируется с развивающимся в мире экспериментированием по введению, так называемого, безусловного базового дохода или безусловного основного дохода (universal basic income, UBI), который в рамках эксперимента проводили или планируют проводить отдельные страны: США (некоторые штаты), Финляндия³, Канада, Испания (Барселона), Нидерланды (Амстердам, Утрехт), Кения, Уганда, Намибия⁴, Индия⁵ и другие [13; 14]. Движение за вве-

³ Финляндия проводила этот эксперимент на выплатах безработным, а, затем, приостановила его и не стала расширять на работающих граждан. Финляндия отказалась раздавать гражданам деньги. Lenta.Ru, 24.04.2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://news.mail.ru/society/33267285/>.

⁴ [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.bignam.org/BIG_pilot.html

⁵ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://>

дение безусловного основного дохода координируется всемирной сетевой структурой BIEN (Basic Income Earth Network). Введение безусловного базового дохода, по замыслу авторов этой концепции призвано помочь не только в борьбе с бедностью и социально-экономическим неравенством, но и смягчить социальные последствия автоматизации и компьютеризации производства и услуг. Все это, способно в целом повысить устойчивость современных обществ;

10. дополнительная ежемесячная социальная выплата родителю (ДСВР), обеспечивающая гарантированный минимальный доход (ГМД), определяется как разница между ГМД и базовым душевым доходом малоимущей семьи. ГМД составлял обоснованную разработчиками часть ПМДЭ малоимущих семей с детьми. Этот подход к определению минимального гарантированного дохода для разных типов малоимущих семей с детьми основывается на необходимости удовлетворения их жизненно важных потребностей, учитываемых при формировании минимальной потребительской корзины, а также при учете индикаторов материальной депривации;

11. социально-экономический потенциал семьи, представляет собой неиспользованные семьей возможности для повышения доходов от занятости и доходов от капитализации семейного имущества [15. С. 205–206]. В пилотном Проекте социально-экономический потенциал малоимущих семей с детьми определялся для выявления их возможностей самостоятельно или при содействии государственных и муниципальных органов управления, и работодателей выведения их из системы адресной социальной поддержки.

Алгоритмы для расчётов показателей.

Прожиточный минимум дифференцированный для семей с детьми без учета экономии на потреблении и с учетом экономии на потреблении (ПМД и ПМДЭ)

$$ПМД = Чр * ПМтр + Чд * ПМд \quad (1)$$

или

$$ПМД = Чр * ПКтр + Чд * ПКд + Чр * Сбтр \quad (2)$$

где:

Чр — число проживающих в семье трудоспособных родителей;

Чд — число проживающих в семье детей;

ПКтр — стоимость минимальной потребительской корзины трудоспособного населения;

ПКд — стоимость минимальной потребительской корзины детей;

Сбтр — расходы на обязательные платежи и сборы в составе ПМ трудоспособного населения;

ПМтр — величина прожиточного минимума, устанавливаемая в регионе для трудоспособного населения;

ПМд — величина прожиточного минимума, устанавливаемая в регионе для детей.

$$ПМДЭ = (Чр * ПКтр + Чд * ПКд) * Кэi / i + Чр * Сбтр \quad (3)$$

где:

Чр — число проживающих в семье родителей;

Чд — число проживающих в семье детей;

i — численный размер семьи ($i = Чр + Чд$);

Кэi — коэффициент эквивалентности для семьи **i** –го численного размера;

ПКтр — стоимость минимальной потребительской корзины трудоспособного населения;

ПКд — стоимость минимальной потребительской корзины детей;

Сбтр — расходы на обязательные платежи и сборы в составе ПМ трудоспособного населения.

Шкала эквивалентности. представле-

на коэффициентами эквивалентности, характеризующими экономию на потреблении при совместном проживании, дифференцированными по размерам и составу

семей с детьми и имеет вид (табл. 1, разработана к.э.н. А.А. Гулюгиной):

Таблица 1.

Коэффициенты эквивалентности для семей с детьми разной численности и состава

Table 1

Equivalence ratios for families with different structures and number of children

Тип и состав семьи	Коэффициент эквивалентности
Неполные семьи	
1 взрослый + 1 ребенок	1,85
1 взрослый + 2 ребенка	2,67
Полные семьи	
2 взрослых + 1 ребенок	2,76
2 взрослых + 2 ребенка	3,56
Многодетные семьи	
1 взрослый + 3 ребенка	3,46
2 взрослых + 3 ребенка	4,34

Информационный ресурс составили данные о величине и составе прожиточного минимума населения пилотного региона, а также данные Росстата по результатам выборочного обследования доходов, расходов и потребления домашних хозяйств в целом по России (2017 г.). Источником экономии на потреблении при совместном проживании послужили общесемейные расходы в части непродовольственных товаров и услуг. За базу с весовым коэффициентом «1» принята семья с 1 человеком трудоспособного возраста.

Алгоритм для определения единовременной дополнительной социальной выплаты родителю (ДСВР) имеет вид:

$$ДСВР = ГМД - БДДС \quad (4)$$

Неиспользованный социально-экономический потенциал малоимущей семьи с детьми (СЭП) по структурным составляющим трудового и экономического потенциалов, а также по их совокупности (разработан к.э.н. Е.В. Одинцовой).

Неиспользованный трудовой потенциал (НТП) семьи с детьми (в %):

$$НТП = 100\% - \left(\sum_{k=1}^n \Pi_i * K_i \right) \quad (5)$$

где:

Π_i — трудовой потенциал i -го члена семьи;

K_i — коэффициент реализации потенциала i -го члена семьи;

n — количество членов семьи, находящихся в экономически активном возрасте;

Значение Π_i зависит от состава и размеров семьи: $\Pi_i = 100\%$ для взрослого в неполной семье; $\Pi_i = 50\%$ для каждого взрослого в полной семье без детей; $\Pi_i = 40\%$ для каждого взрослого в полной семье с 1 ребенком в возрасте 15 лет и старше; $\Pi_i = 20\%$ для ребенка в возрасте 15 лет и старше в полной семье;

Значение K_i определяется с учетом параметров занятости i -го члена семьи, находящегося в экономически активном возрасте. В пилотном проекте принимались следующие значения: $K_i = 0$, если он не работает и нет обуславливающих это

объективных причин или работает неофициально; $K_i = 1$, если занят и работает в режиме полного рабочего времени или обучается очно (для ребенка в возрасте 15 лет и старше); $K_i = 0,85$, если работает в режиме полного рабочего времени, но уровень/профиль образования не соответствуют занимаемой должности; $K_i = 0,5$, если работает в режиме неполного рабочего времени или не работает, но есть дети до 3 лет, члены семьи, требующие ухода, и т.п.

По формуле (5) проводилось оценивание недоиспользования возможностей

эффективной занятости членов семьи, входящих в экономически активном возрасте, с учетом состава семьи и ее размеров и имеющихся параметров занятости членов семьи.

Недоиспользованный экономический потенциал (НЭП) семьи с детьми (в %) представлен имуществом, которое могло бы быть капитализировано за счет коммерческого использования дифференцировано в зависимости от места проживания семьи:

Для семьи, проживающей в городе:	Для семьи, проживающей в сельском поселении:
<p>Легковой автомобиль – 10%; Квартира – 5%.</p>	<p>Легковой автомобиль – 5%; Квартира, дом – 5%; Сельскохозяйственная техника – 10%.</p>

Итоговая оценка уровня неиспользованного социально-экономического потенциала (СЭП) семьи с детьми (в %) имеет вид:

$$\text{СЭП} = \text{НТП} + \text{НЭП} \quad (6)$$

Разработчиками была обоснована граница, составляющая 30% и менее неиспользованного социально-экономического потенциала, свидетельствующая, при прочих равных условиях (глубина бедности, профиль семьи и др.), о необходимости включения, малоимущей семьи с детьми в программу адресной социальной поддержки путем повышения экономической устойчивости за счет дополнительной социальной выплаты. Наоборот, при превышении указанного порогового значения неиспользованного социально-экономического потенциала, малоимущей семье с детьми рекомендовано оказывать дополнительную социальную помощь при условии ее обязательств по реализации имеющегося социально-экономического потенциала (перевода на социальный контракт и др.) и поддержки со стороны органов государственного управления и местного самоуправления (служб занятости, органов по управлению экономикой и др.).

Данные и методы исследования

Целевая группа пилотного Проекта насчитывала 70 малоимущих семей с детьми. Идентификация целевой группы семей проводилась через поэтапное профилирование на основе представленности семей с соответствующими признаками среди малоимущих семей с детьми, получающих меры социальной поддержки в сфере социальной защиты населения Вологодской области. Профилирование целевой группы проводилось в три этапа. На первом этапе 70 семей с детьми, дифференцировались на семьи, проживающие в городах, и семьи, проживающие в сельских поселениях. На втором этапе каждая из групп семей с детьми, выделенных в рамках целевой группы на первом этапе, дифференцировалась на полные и неполные семьи. На третьем, заключительном, этапе каждая из групп семей с детьми, выделенных в рамках целевой группы на первом и втором этапах, дифференцировались по числу детей: с 1 ребенком, с 2 детьми, а также с 3–5 детьми. Количественные и качественные группы семей с учетом результатов профилирования представлены в табл. 2

⁶ Число семей и общая численность выборки, не менее 200 человек, определялась техническим заданием пилотного Проекта

Таблица 2
Количественные и качественные параметры целевой группы семей с детьми

Table 2.
Quantitative and qualitative parameters of task groups of families with children by standard types

Типы семей	Число семей, всего	Место проживания:	
		Город	Сельское поселение
Неполные семьи с 1 ребенком и 2 детьми	11	1 родитель и 1 ребенок – 3 семьи 1 родитель и 2 ребенка – 3 семьи Всего – 6 семей	1 родитель и 1 ребенок – 3 семьи 1 родитель и 2 ребенка – 2 семьи Всего – 5 семей
Полные семьи с 1 ребенком и 2 детьми	45	2 родителей и 1 ребенок – 12 семей 2 родителей и 2 ребенка – 13 семей Всего – 25 семей	2 родителей и 1 ребенок – 10 семей 2 родителей и 2 ребенка – 10 семей Всего – 20 семей
Многодетные семьи (с 3–5 детьми)	14	1 родитель и 3–5 детей – 2 семьи 2 родителей и 3–5 детей – 6 семей Всего – 8 семей	1 родитель и 3–5 детей – 1 семья 2 родителей и 3–5 детей – 5 семей Всего – 6 семей
Итого	70	39	31

Источник: данные проекта

Установленные в соответствии с действующим законодательством РФ и Вологодской области постоянные социальные выплаты не позволяли примерно половине семей из целевой группы иметь душевые денежные доходы в размере стоимости продовольственной корзины прожиточного минимума, результатом чего являлась их глубокая абсолютная монетарная бедность, сохраняющаяся после оказания им адресной социальной поддержки.

Департаменту социальной защиты населения было предложено ввести дополнительную ежемесячную социальную выплату родителю, повышающую душевой денежный доход этих семей до гарантированного минимального дохода (ГМД).

Были обоснованы и предложены три уровня ГМД:

1) стоимость продовольственной корзины дифференцированного по типам семей эквивалентного прожиточного минимума;

2) стоимость продовольственной корзины дифференцированного по типам семей эквивалентного прожиточного минимума + стоимость специального набора непродовольственных товаров для детей, включающего компьютер, мобильный телефон, детский велосипед, а также оплату услуг интернет и мобильной связи (с уче-

том годовой стоимости, обусловленной нормативными сроками службы);

3) дифференцированный эквивалентный прожиточный минимум, но только для семей, не имеющих неиспользованного социально – экономического потенциала (менее 30% от потенциала) для увеличения доходов от занятости и капитализации личного имущества.

Департаментом социальной защиты населения Вологодской области с учетом имеющихся финансовых возможностей было принято решение о назначении дополнительной ежемесячной социальной выплаты родителям из целевой выборки семей в размере, доводящем месячный душевой доход до второго уровня величины ГМД.

В результате отбора по пороговому значению ГМД 37 наиболее нуждающихся семей с детьми из 70 семей, были включены в список для осуществления дополнительной адресной социальной выплаты.

Были разработаны Методические рекомендации по определению неиспользованного социально-экономического потенциала семей с детьми для того, чтобы органы социальной защиты населения могли определить малоимущие семьи, которые сами не выберутся из абсолютной монетарной бедности и нуждаются в до-

полнительной социальной выплате и семье, которым надо помочь реализовать имеющийся неиспользованный трудовой и имущественный потенциал.

Полученные результаты.

Целевые выплаты проводились в течение августа—октября 2018 года. Размер дополнительной ежемесячной социальной выплаты родителю составил до 10 тыс. рублей⁷.

Социальный эффект от реализации Проекта по данным опроса получателей дополнительной ежемесячной денежной выплаты распределился следующим образом: улучшение питания (56,8% утвердительных ответов), решение проблем с долгами (56,8%), с приобретением одежды и обуви (54,1%), с расходами на лече-

ние (21,6%), на организацию отдыха/развлечений для детей (13,5%) и на другие цели (13,5%), включая плату за дополнительные развивающие занятия для ребенка; покупку детской мебели; оплату услуг ЖКХ; приобретение необходимых материалов для организации надомной работы. Оказалось, что из—за накопившихся проблем, дополнительная ежемесячная социальная выплата родителю, получаемая семьями, в течение только трех месяцев, не смогла в полной мере достичь своего целевого назначения.

Экономический эффект от реализации Проекта может быть оценен при сопоставлении двух расчетных показателей—фактического базового дохода с эквивалентным дифференцированным прожиточным минимумом (базовое соотношение) и гарантированного минимального дохода с эквивалентным дифференцированным прожиточным минимумом (нормативное соотношение). Чем больше разрыв между базовым и нормативным соотношением, тем выше экономический эффект для малоимущих семей (табл. 3).

Таблица 3

Экономический эффект от реализации Проекта в целом и по типам семей

Table 3

Economic effect from implementation of the Project on the whole and by family types

Типы семей	Базовое отношение БДДС к ПМДЭ (%)	Нормативное отношение ГМД к ПМДЭ (%)	Разница, п.п.
Графы	1	2	3 = (2)–(1)
Неполные семьи			
1 взрослый + 1 ребенок	23,8	55,8	32,0
1 взрослый + 2 ребенка	33,0	56,3	23,3
Полные семьи			
2 взрослых + 1 ребенок	38,6	53,2	14,6
2 взрослых + 2 ребенка	34,7	54,2	19,5
Многодетные семьи			
1 взрослый + 3 ребенка	25,1	56,8	31,7
2 взрослых + 3 ребенка	40,4	55,0	14,6
ВСЕГО	35,3	54,6	19,3

Источник: данные проекта

Низкое соотношение базового дохода, в котором учтены фактические регулярные социальные выплаты, с эквивалентным дифференцированным прожиточным минимумом, показывает низкий экономический эффект действующей системы адресной социальной поддержки малоимущих семей с детьми. Расчеты показывают, что при общем для всех семей превышении нормативного соотношения над базовым на 19,3 процентных пункта оно варьирует в разрезе типов семей в диапазоне 14,6–32,0 процентных пункта. Наиболее значительный экономический эффект оказался у неполных семей, в составе которых 1 взрослый и 1 ребенок. Наименьшим он был у полных семей (2 взрослых и 1 ребенок) и многодетных семей (2 взрослых и 3 ребенка).

После получения дополнительной единовременной социальной выплаты ГМД малоимущих семей с детьми составил 53–58% от дифференцированного эквивалентного прожиточного минимума в зависимости от типа семей. Это означает, что за счет дополнительной социальной выплаты удалось значительно поднять душевые денежные доходы, но из-за ограниченных финансовых возможностей регионального бюджета, группа семей, получивших дополнительную социальную выплату родителю, смогла преодолеть только крайнюю бедность. Размеры большинства установленных в Вологодской области постоплатных социальных выплат малоимущим семьям с детьми оказались столь недостаточны, что дополнительная социальная выплата играла для них роль «скорой помощи». Такая «скорая помощь» самым нуждающимся семьям с детьми позволяет снизить глубину и остроту абсолютной монетарной бедности.

Экономический эффект от реализации Проекта может быть также оценен через сопоставление средних размеров ежемесячных фактических базовых социальных выплат, осуществляемых в соответствии с федеральным и региональным законодательством (2275 руб.), и дополнительной месячной социальной выплаты роди-

телю (5824 руб.). Одна дополнительная семейная выплата по бедности, в среднем, в 2,6 раза превысила получаемые ими базовые выплаты.

Заключение.

Реализованный пилотный Проект показал определённую социальную и экономическую эффективность. Эксперимент показал, что доведение фактических доходов малоимущих семей с детьми до гарантированного минимального дохода может, в рамках действующего российского законодательства, значительно сократить абсолютную монетарную бедность малоимущих семей с детьми или преодолеть ее при соответствующем финансировании гарантированного минимального дохода для семей, не имеющих неиспользованного социально-экономического потенциала. Предложенные разработчиками инструменты решения этой проблемы находятся в русле мировых тенденций поиска механизмов формирования у населения безусловного основного дохода (universal basic income, UBI). Инструментом решения этой задачи для малоимущих семей с детьми может стать введение единовременной дополнительной ежемесячной социальной выплаты родителю (ее можно также назвать дополнительным семейным пособием по бедности).

В тоже время проведенный эксперимент по повышению адресности социальной поддержки и экономической устойчивости малоимущих семей с детьми выявил целый ряд проблем, которые надо решить для перехода к предложенному механизму для семей, поддержка которых является приоритетной задачей для снижения бедности в нашей стране. Эти проблемы можно сгруппировать следующим образом.

Пилотный проект должен иметь более длительные сроки его проведения. Это показали результаты опроса получателей дополнительной социальной выплаты. Для перехода малоимущих семей с детьми к новой (без долгов и острых лишений) стабильной экономической, устойчивой мо-

дели потребления, позволяющей делать сбережения для обеспечения детей современными информационно — коммуникационными и развивающими приборами и оборудованием (или покупать их в кредит с расплатой за счет части дополнительной социальной выплаты), требуется более длительный, в течение нескольких лет, адаптационный период и, возможно, введение обусловленности продолжения дополнительной социальной выплаты подтверждением целевых расходов части дополнительно полученных средств.

Запуск новой системы адресной социальной поддержки на первых порах потребует увеличения в региональных бюджетах расходов на адресную социальную поддержку. Даже при небольшой численности целевой выборки семей в пилотном Проекте (70 семей), отсеивая их части (33 семьи) установленным пороговым уровнем минимального гарантированного дохода в 53–55% от размера эквивалентного дифференцированного прожиточного минимума для соответствующих типов семей и короткой продолжительности осуществления дополнительной социальной выплаты (три выплаты в течение трех месяцев) объем дополнительных расходов на адресную социальную поддержку составил порядка 500 тыс. руб.

Механизм по выводу части малоимущих семей с детьми из числа получателей адресных социальных выплат за счет повышения доходов от реализации их неиспользованного социально-экономического потенциала, в перспективе должен привести к экономии средств на адресные социальные денежные выплаты при повышении экономической устойчивости семей. Но это потребует времени, что также является дополнительным аргументом для установления более длительных сроков осуществления экспериментального Проекта.

Параллельно с осуществлением дополнительной социальной выплаты необходимо проводить мероприятия по оказанию помощи малоимущим семьям с детьми, имеющим неиспользованный соци-

ально-экономический потенциал, в повышении их доходов от занятости. Из 37 семей, получивших дополнительную социальную выплату, только 17 имели нереализованный потенциал менее установленного порогового значения (30%), а 20 семей могли бы при поддержке со стороны органов социальной защиты и занятости в течение определенного времени повысить свои трудовые доходы. Если бы в реализованном пилотном Проекте пороговое значение минимального гарантированного дохода было установлено выше, то количество семей с нереализованным социально — экономическим потенциалом было бы еще больше.

Опросы целевой группы семей при их вхождении в Проект и после его реализации выявили, что у значительной их части основной причиной бедности являются проблемы с занятостью и повышение экономической устойчивости они также видят в повышении доходов от занятости.

В качестве основных причин участия в пилотном Проекте были названы: 1) временное безденежье — 52,9%, 2) хроническое безденежье — 18,6%, 3) сложности с трудоустройством — 22,9%, 4) более высокие размеры выплат при участии в пилотном проекте — 22,9%, 5) другое — 7,1%.

Основными причинами, по которым семьи являются малоимущими, были названы: 1) низкооплачиваемая работа — 72,9%, 2) отсутствие подходящей работы — 31,4%, 3) большие расходы, связанные с содержанием детей — 35,7%, 4) наличие у взрослых ограничения трудоспособности по состоянию здоровья — 4,3%, другое — 8,6%.

В качестве внутренних возможностей повышения благосостояния семей опрошенные видят: 1) поиск работы по специальности с более высоким доходом — 64,3%, 2) смена профессии с учетом возможностей для трудоустройства — 31,4%, 3) повышение квалификации — 25,7%, 4) Открытие свое дела — 7,1%, 5) другое — 5,7%.

Среди дополнительных внешних возможностей опрошенные выделили: 1) повышение размеров государственных со-

циальных выплат (пенсий и пособий)–48,6%, 2) создание рабочих мест для более результативной занятости в районе проживания семьи – 37,1%, 3) регулирование цен на детские товары – 32,9%, 4) Льготные возможности улучшения жилищных условий – 30,%, 5) Сокращение платных услуг в школе – 14,3, 6) устройство ребенка в детский сад – 11,4%, 7) помощь в переезде и трудоустройстве взрослых членов семьи в другом населенном пункте – 7,1% 8) бесплатное предоставление земли – 5,7%.

Короткие сроки реализации пилотного Проекта и установленные регламенты не позволили повлиять на более тесное взаимодействие департаментов в Правительстве Вологодской области и внедрение комплексных механизмов снижения бедности в малоимущих семьях с детьми. А именно: а) расширения охвата семей с детьми социальными контрактами под обязательства реализации неиспользованного социально-экономического потенциала; б) создания условий для эффективной занятости экономически активных членов семей с детьми. Для запуска этих механизмов необходимы экспериментальные наработки новых моделей взаимодействия Департамента по труду и занятости населения и Департамента экономического развития с Департаментом социальной защиты населения по работе с малоимущими семьями с детьми.

Решение вопросов занятости – создание новых рабочих мест, переподготовка и повышение квалификации экономически активных членов малоимущих семей с детьми и других, являются крайне важными инструментами преодоления бедности малоимущих семей с детьми. Применение Методических рекомендаций по определению социально-экономического потенциала семьи позволяет осуществлять дополнительную социальную выплату только самым нуждающимся семьям с детьми, не имеющим неиспользованного социально-экономического потенциала. Для остальных семей эта выплата может устанавливаться только как

временная и обусловленная их обязательствами по реализации неиспользованного потенциала и поддержкой департаментами по труду и занятости населения и экономического развития региональных органов власти.

Большинство нынешних причин абсолютной монетарной бедности у этой категории семей можно и нужно решить в сфере занятости.

Развитие действующей модели оказания социальной поддержки малоимущих семей с детьми с учетом предложенных подходов потребует внесения изменений в законодательство и нормативные правовые акты. Они связаны с закреплением правовой нормы, устанавливающей предоставление материальной помощи малоимущим семьям с детьми с применением гарантированного минимального дохода.

В Федеральном законе «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018 г.)⁸ необходимо предусмотреть следующее:

- дополнить перечень используемых в нем основных понятий по предоставлению материальной помощи малоимущим семьям с детьми. Предлагаются следующие понятия: «Базовый доход малоимущих семей с детьми», «Гарантированный минимальный доход», «Дифференцированный прожиточный минимум семьи с детьми», «Эквивалентный дифференцированный прожиточный минимуму семьи с детьми», «Социально-экономический потенциал семьи», «Семейное пособие родителю»;

• внести дополнения в полномочия Российской Федерации и субъектов РФ в области оказания государственной социальной помощи: практику оказания адресной государственной социальной помощи с применением гарантированного минимального дохода;

• дополнить список получателей государственной социальной помощи, установив отдельную категорию заявителей семей с детьми, которым предоставляется

⁸ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW; n=165963; req=doc#07135869928644614>. Дата обращения 14.01.2019

социальная помощь на основании гарантированного минимального дохода;

- ввести новую статью, определяющую порядок оказания государственной помощи на основании гарантированного минимального дохода;

- закрепить расходные обязательства субъектов Российской Федерации по обеспечению денежных выплат малоимущим семьям с детьми на основании гарантированного минимального дохода;

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 20.08.2003 г. № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи» (ред. 07.10.2015 г.)⁹ предусмотреть новый раздел, устанавливающий состав базового дохода малоимущих семей с детьми в случае применения в адресной социальной поддержке гарантированного минимального дохода;

В Законе Вологодской области «О государственной социальной помощи в Вологодской области» от 01 марта 2005 г. № 1236-ОЗ (ред. от 12.07.2018 г.)¹⁰ закрепить правовую норму, устанавливающую предоставление материальной помощи малоимущим семьям с детьми с применением гарантированного минимального дохода; ввести выплату пособия родителю (дополнительного семейного пособия по бедности) малоимущей семьи с детьми при базовом доходе ниже уровня гарантированного минимального дохода;

В Постановлении Правительства Вологодской области от 15.11. 2010 г. № 1300 «Об установлении размера ежеквартального социального пособия, а также минимальных и максимальных размеров социального пособия на основании социального контракта и единовременной материальной помощи в Вологодской области» (ред. от 23.05.2016 г.)¹¹, предусмотреть но-

вый раздел, определяющий применение минимального и максимального размеров единовременной материальной помощи в виде денежной выплаты при оказании адресной социальной помощи малоимущим семьям с детьми на основании гарантированного минимального дохода.

* * *

Министр труда РФ 29 ноября 2018 года подписал Приказ № 748 «О реализации в субъектах Российской Федерации пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально — экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению бедности в два раза»¹².

Вологодский пилотный Проект по снижению бедности среди малоимущих семей с детьми, выполненный по гранту Президента РФ, позволил сделать ряд теоретико — методических и практических наработок в выработке эффективных инструментов решения этой проблемы. Его инструментарий также мог бы использоваться в пилотных регионах, определенных Минтруда РФ, а Вологодская область могла бы в дополнение к этому списку быть включена в состав пилотных регионов и продолжить разработки по усилению адресной социальной поддержки и экономической устойчивости малоимущих семей с детьми, особенно, в части поиска эффективных механизмов повышения доходов от занятости.

⁹ [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.garant.ru/186248/#friends> Дата обращения 14.01.2019

¹⁰ [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/938502732> Дата обращения 15.01.2019

¹¹ [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/460300683> Дата обращения 15.01.2019

¹² [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/1328> Дата обращения 14.01.2019

Литература и Интернет-источники

1. Обзор международной практики методов оценки многомерной бедности: статистический бюллетень. № 1. / Статкомитет СНГ. 2017. С. 243–262.
2. **Овчарова Л. Н.** Теоретические и практические подходы к оценке уровня, профиля и факторов бедности: российский и международный опыт. — М.: М-Студио, 2009. — 268 с.
3. Обзор методов и источников данных для измерения бедности в странах Содружества: статистический бюллетень. № 1/ Статкомитет СНГ. 2015, С. 1–39;
4. Measuring poverty in the European Union: Note by Eurostat / Economic Commission for Europe. Conference of European Statisticians. 2017. p.7. [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.unecce.org/index.php?id=43851>.
5. **Фролова Е. Б.** О совершенствовании методологических положений по расчетам индексов немонетарной бедности по итогам выборочных наблюдений по социально-демографическим проблемам/Доклад на заседание Научно-методологического совета Федеральной службы государственной статистики, 2018. — С. 44.
6. Качество и уровень жизни населения в новой России. 1991–2005 гг. — М.: ВЦУЖ, 2007. — 719 с.
7. **Ржаницына Л. С., Бессолова О. А.** Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве. — М.: ООО «Вариант», 2008. — 352с.
8. **Аврамова Е. М., Малева Т. М.** Социальные ресурсы населения в условиях потери экономической стабильности // Экономический портал. [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://institutions.com/general/2700-socialnye-resursy-naseleniya-v-usloviyah-poteri-ekonomicheskoi-stabilnosti.html>.
9. Бедность и неравенство в странах Содружества Независимых Государств / Рабочий документ 16: Семинар по измерениям бедности, Межгосударственный статистический комитет СНГ, Женева, Швейцария. 2016. — 10 с.
10. Положение о гарантированном минимальном доходе, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 декабря 2009 года № 825д (в редакции постановления Правительства КР от 30 декабря 2017 года № 847).
11. **Антропов В. В.** Системы обеспечения минимального гарантированного дохода населения за рубежом // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 5. — С. 29–38.
12. **Орлова А.** Деятельная утопия. Безусловный базовый доход прирастает экспериментами. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3219833>
13. **Usman Chohan.** Universal Basic Income: A Review // Social Science Research Network (SSRN). — 2017. 4 August.
14. Социальная политика, уровень и качество жизни: словарь / Под общ. ред. В. Н. Бобкова. 2-е изд., дополненное и переработанное. — М.: ВЦУЖ, «Русаци», 2014. — 409 с.

Благодарности:

Автор благодарит Фонд-оператор президентских грантов по развитию гражданского общества, Вологодскую региональную общественную организацию «Объединение многодетных семей «Большая семья» за финансовую поддержку в реализации пилотного Проекта (Договор № 17–2–010241), Департамент социальной защиты населения Вологодской области, а также коллег по выполнению проекта, сотрудников ИСЭПН РАН к.э.н., в.н.с. Е. В. Одинцову, к.э.н. А. А. Гулюгину, н.с. М. А. Юдину и Е. А. Бартина.

Для цитирования:

Бобков В. Н. Повышение адресности социальной поддержки малоимущих семей с детьми: Вологодский пилотный проект// Народонаселение. — 2019. — Т. 22. — № 1. — С. 106–120.

Сведения об авторе:

Бобков Вячеслав Николаевич, — доктор экономических наук, профессор, заведующий лабораторией проблем уровня и качества жизни ИСЭПН РАН; главный научный сотрудник, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова; Scopus Author ID55960509800.

Контактная информация: e-mail: bobkovvn@mail.ru.

IMPROVEMENT OF THE TARGETED SOCIAL SUPPORT OF LOW-INCOME FAMILIES WITH CHILDREN: VOLOGDA PILOT PROJECT

Vyacheslav N. Bobkov

¹Institute of Socio-Economic Studies of Population, Russian Academy of Sciences

(32 Nakhimovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 117218)

Plekhanov Russian University of Economics

(36 Stremyanny pereulok, Moscow, Russian Federation, 117997)

Email: Bobkovvn@mail.ru

Abstract. *The article deals with the theoretical, methodical and practical principles of forming a new model of targeted social support of low-income families with children on the basis of guaranteed minimum income. Approbation of the new approaches to targeted social support of low-income families with children was implemented in Vologda oblast. The target representative sample was 70 families. It has been found out that after the targeted social support under the current legislation (lump-sum payments excluded), basic income in these families averaged 35.3 per cent of the differentiated equivalent subsistence minimum, thus being evidence of the inefficient state social assistance. The author has substantiated introducing additional monthly targeted social payments to parents besides the set regular payments (additional family poverty benefit) that will enable families to improve their economic sustainability. He substantiated a number of threshold values of the guaranteed minimum income that would ensure current consumption ranging from the cost food basket up to the size of the differentiated equivalent living standards of families, depending on the financial capacity of the regional budget. The guaranteed minimum income of low-income families with children averaged 54.6 per cent of the regional differentiated equivalent subsistence minimum. There have been developed methodical recommendations for identifying untapped socio-economic potential of families as a source of raising income from employment, as well as criteria for removal of families from the recipients of targeted social assistance in the form of cash benefits. Proposals on correcting the current legislation on the state social support have been formulated.*

Keywords: *targeted social support, low-income families with children. guaranteed minimum income, additional family poverty benefit, untapped socio-economic potential of family.*

References and Internet sources

1. Obzor mezhdunarodnoy praktiki metodov otsenki mnogomernoy bednosti [Review of the international practice of methods for measuring multidimensional poverty]. Statkomitet SNG [CIS Statistics]. Stat. bulletin. 2017. No 1. P. 243–262. (in Russ.)
2. **Ovcharova L. N.** Teoreticheskiye i prakticheskiye podkhody k otsenke urovnya, profilya i faktorov bednosti: rossiyskiy i mezhdunarodnyy opyt [Theoretical and Practical Approaches to Measuring Poverty Rate, Profile and Factors: Russian and International Experience]. Moscow. M-Studio. 2009. 268 p. (in Russ.)
3. Obzor metodov i istochnikov dannykh dlya izmereniya bednosti v stranakh Sodruzhestva [Review of the methods and data sources for measuring poverty in CIS countries Statkomitet SNG [CIS Statistics]. Stat. bulletin. 2015. No 1. P. 1–39. (in Russ.)
4. Measuring poverty in the European Union: Note by Eurostat. Economic Commission for Europe. Conference of European Statisticians. 2017. p. 7. Available at: <http://www.unece.org/index.php?id=43851>.
5. **Frolova E. B.** O sovershenstvovanii metodologicheskikh polozheniy po raschetam indeksov nemonetarnoy bednosti po itogam vyborochnykh nablyudeniy po sotsial'no-demograficheskim problemam [On improvement of the methodological provisions for calculation of non-monetary poverty indices on the basis of sample surveys on socio-demographic issues]. Doklad na zasedanii Nauchno-metodologicheskogo soveta fFederal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki [Report at the meeting of the Research and Methodological Council of the Federal State Statistics Service]. 2018. P. 44. (in Russ.)
6. Kachestvo i uroven' zhizni naseleniya v novoy Rossii. 1991–2005 gg [Quality and Standards of Living of Population in the New Russia. 1991–2005]. Moscow. VTSUZH [All-Russian Center for Living Standards]. 2007. 719 p. (in Russ.)
7. **Rzhanitsyna L. S., Bessolova O. A.** Standart ekonomicheskoy ustoychivosti sem'i s det'mi v Moskve [Standard of Economic Sustainability of Family with Children in Moscow]. Moscow. Variant. 2008. 352 p. (in Russ.)
8. **Avraamova E. M., Maleva T. M.** Sotsial'nyye resursy naseleniya v usloviyakh poteri ekonomicheskoy stabil'nosti [Social resources of population under the conditions of lost economic stability]. Available at: <http://institutiones.com/general/2700-socialnye-resursy-naseleniya-v-usloviyax-poteri-ekonomicheskoi-stabilnosti.html>. (in Russ.)
9. Bednost' i neravenstvo v stranakh Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv [Poverty and Inequality in the Countries of the Commonwealth of Independent States. Workshop on Poverty Measures]. Working paper No.16. Seminar po izmereniyam bednosti, Mezhgosudarstvennyy statisticheskiy komitet SNG [CIS Interstate Statistical Committee]. Geneva. Switzerland. 2016. 10 p.
10. Polozheniye o garantirovannom minimal'nom dokhode, utverzhdennoye postanovleniyem Pravitel'stva Kyrgyzskoy Respubliki ot 29 dekabrya 2009 goda № 825d (v redaktsii postanovleniya Pravitel'stva KR ot 30 dekabrya 2017 goda № 847) [Regulations on the guaranteed minimum income approved by the Kyrgyz Republic Government decree of 29 December 2009 No. 825d (as amended by the Kyrgyz Republic Government decree of 30 December 2017 No. 847)].
11. **Antropov. V. V.** Sistemy obespecheniya minimal'nogo garantirovannogo dokhoda naseleniya za rubezhom [Systems of ensuring minimum guaranteed income of population abroad]. Ekonomika. Nalogi. Pravo [Economics. Taxes & Law]. 2015. No. 5. P. 29–38. (in Russ.)
12. **Orlova A.** Deyatel'naya utopiya. Bezuslovnyy bazovyy dokhod prirastayet eksperimentami [Active utopia. Unconditional basic income grows by experiments]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3219833> (in Russ.)
13. **Usman Chohan.** Universal Basic Income. Review. Social Science Research Network (SSRN). 2017. 4 August.
14. Sotsial'naya politika, uroven' i kachestvo zhizni [Social Policy, Standards and Quality of Life]. Dictionary. Ed. V.N. Bobkov. Second revised edition. VTSUZH [All-Russian Center for Living Standards]. Moscow. Rusaki. 2014. 409 p. (in Russ.)

Acknowledgements

The author would like to thank the Fund – Operator of President Grants for Developing a Civil Society, the Vologda Regional Public Organization «Bol'shaya Sem'ya» (Association of Large Families) for the financial support in implementation of the Pilot Project (Contract No17–2–010241), the partners of the Project – the Department of Social Security of Population in Vologda oblast and the Institute of Socio-Economic Studies of Population, RAS, and my co-workers in the Pilot Project – ISESP RAS researchers: Ye. V. Odintsova, Cand. Sc. (Econ.), leading researcher, A. A. Gulyugina, Cand. Sc. (Econ.), M. A. Yudina and E. A. Bartlin.

For citation:

Bobkov V.N. Improvement of the targeted social support of low-income families with children: Vologda Pilot Project. *Narodonaselenie [Population]*. 2019. Vol. 22. No. 1. P.

DOI: 10.26653/1561-7785-2019-22-1-08 (in Russ.)

Information about the Author

Bobkov Vyacheslav Nikolayevich, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of Laboratory, Institute of Socio-Economic Studies of Population, Russian Academy of Sciences; Chief researcher, Plekhanov Russian University of Economics; Moscow, Russian Federation. Scopus Author ID55960509800.

Contact information: e-mail: bobkovvn@mail.ru