

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-1-01

УСИЛЕНИЕ СЕЛЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СНИЖЕНИЯ БЕДНОСТИ¹

Александрова О.А. *,^{1,2}, Ярашева А.В. ¹

¹ Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН,
(117218, Россия, г. Москва, Нахимовский проспект, 32)

² Финансовый университет при Правительстве РФ
(125993, Россия, г. Москва, Ленинградский проспект, 49)

*e-mail: a762rab@mail.ru

Аннотация. В статье представлены некоторые результаты исследования теоретико-методологических подходов к определению и измерению уровня бедности, а также потенциальные возможности снижения этого уровня с помощью проведения одной из моделей социальной политики. Актуальность затронутых в статье вопросов связана с существующими в современном российском обществе рисками бедности для определенных социально-демографических групп населения. Авторами на основе анализа российских и зарубежных источников сделан вывод о том, что селективная модель социальной политики связана с большим количеством административных, а значит, и финансовых затрат. Проведение оценки нуждаемости и последующий контроль за получателями социальной помощи требуют больших административно-бюрократических расходов. Возможности мошенничества со стороны потенциальных потребителей социальной помощи влекут за собой необходимость проведения процедур проверки доходов. Это ставит под сомнение эффективность усиления селективной социальной политики в России в отличие от универсальной, проводимой в развитых странах и предполагающей, что любой человек, независимо от его принадлежности к экономически активному населению, имеет право на минимальную защищенность от сокращения своих материальных ресурсов в случае заболевания, старости или по иной причине. Кроме того, сам принцип проверки нуждаемости может приводить к ошибкам исключения в отношении тех, кто действительно должен быть признан бедным и получать социальную помощь. Таким образом, от выбора методологического подхода к оценке бедности зависит направленность проведения и модель социальной политики в стране, что отражается на состоянии общества и перспективах его дальнейшего развития.

Ключевые слова: бедность, концепция бедности, селективная социальная политика, оценка нуждаемости, социальная защита.

© Александрова О.А., Ярашева А.В. [текст], 2018.

¹ Исследование выполнено в рамках НИР по государственному заданию на 2017 год (утверждено Заместителем Председателя Правительства РФ 07.03.2017 г. № 1508п-П17) по теме «Исследование имущественного и социального неравенства в России: аспекты сокращения абсолютной и относительной бедности в условиях социально-экономического развития страны» (ВТК-ГЗ-49-17).

Согласно официальной статистике, в 2017 г. численность бедного населения в России достигла 19,7 млн. человек, еще 10% находились на границе бедности². И тенденции пока не обнадеживают: согласно Росстату, реальные располагаемые денежные доходы россиян в январе-сентябре 2017 г. снизились на 1,2% по сравнению с аналогичным периодом 2016 года. При этом среди всех бедных домохозяйств 62,6% — семьи с детьми; риск бедности при рождении первого ребенка — 30%, второго — 50%, третьего — 70%. По словам первого замминистра труда и социального развития РФ А. Вовченко, сегодня российским молодым семьям с детьми бедность угрожает больше, чем пожилым россиянам: «У нас риски бедности колоссально высокие именно у молодых — семей с детьми, вот это риск бедности номер один, совершенно в другой демографической когорте» [1]. Сразу заметим, что речь идет о бедности, определяемой в рамках абсолютной концепции, в рамках же относительной и депривационной концепций высокий уровень бедности имеют в России не только семьи с детьми, но и другие уязвимые категории, в том числе, пенсионеры [2].

Предотвратить попадание в бедность и помочь тем, кто в ней уже оказался, призваны меры социальной защиты, которые МОТ определяет как систему пособий и льгот, призванных помочь домохозяйствам и физическим лицам, столкнувшимся с социальными рисками, ухудшившими

их материальное положение в силу сокращения доходов либо возрастания необходимых расходов. Соответственно, два основных направления социальной защиты — доступ к необходимой медицинской помощи и обеспечение минимально необходимого дохода гражданам трудоспособного возраста, не имеющих трудовых доходов из-за болезни, безработицы, беременности или инвалидности; гражданам, утратившим трудоспособность в связи с возрастом; семьям с детьми, позволяющим содержать и воспитывать детей, в том числе, давать им образование. При этом указывается, что меры должны обеспечивать достойный уровень жизни, определяемый устанавливаемым государством прожиточным минимумом или порогом доходов для назначения социальной помощи, и могут предоставляться в денежной или натуральной форме. Например, медицинская помощь, в зависимости от организации работы системы здравоохранения, может оказываться как в виде всех видов лечения, так и путем возмещения затрат на платные медицинские услуги, то же касается и образования — поддержка может реализовываться в виде непосредственного предоставления либо в форме денежных выплат, компенсирующих расходы на образование. В контексте настоящей статьи важно заметить, что определение направленности и мер социальной защиты в рамках МОТ, Международного валютного фонда³, Европейской кон-

² Данные заседания рабочей группы Экспертного совета при Правительстве РФ «Социальная политика и повышение качества социальных услуг», июль 2017 г.

³ Shriwise A., Stuckler D. На пути к социальной защите в интересах охраны здоровья: повестка дня исследований и политики в Восточной и Западной Европе // Панорама общественного здравоохранения. — 2015. — Т.1. — Вып. 2. — С. 154.

венции о социальном обеспечении⁴ демонстрируют общность принципов и содержательную согласованность: ключевым является ее определение как механизма адаптации населения к переменам в экономике и на рынке труда, состоящего из системы мер, нацеленной на то, чтобы в случае наступления неблагоприятных жизненных обстоятельств ослабить негативные последствия наступивших социальных рисков для домохозяйств и индивидов.

Согласно Докладу МОТ о социальной защите в мире в 2014-2015 гг., Россия относится к странам, в которых существует как минимум по одной программе по каждому из 8 направлений социальной защиты (к таким странам относятся все европейские страны, за исключением Турции, и все страны ОЭСР за исключением Южной Кореи и Мексики)⁵. Выделяются на эти цели немалые средства: так, на социальное обеспечение в России направляется около 3% ВВП. Однако эта цифра лукавая, поскольку, как будет показано ниже, в расходы на соцзащиту включено многое из того, что, на самом деле, должно проходить по другим статьям бюджета. Проведенный НИФИ Минфина подсчет средств, выделяемых на меры, соответствующие целям именно социальной защиты, говорит о том, что их расходуются около 1,9%, т.е. чуть выше среднемирового уров-

ня расходов на социальную помощь (1,6% ВВП). Такие цифры сравнимы с расходами Южной Кореи, Бразилии, Чили, США, но заметно ниже, чем в странах ЕС (3%) и, особенно, в скандинавских странах (5–6% ВВП) [3].

Отчего же, несмотря на наличие в России комплексной системы социальной защиты и относительно большой объем (хотя и абсолютно не соразмерный возможностям страны) выделяемых средств, ее трудно назвать эффективной? Правительство полагает, что причина — в распылении средств, когда социальные трансферты и льготы предоставляются тем, кто с материальной точки зрения в них не нуждаются. Отсюда и предлагаемое решение: усилить адресность («сейчас меры соцподдержки таргетированы как раз на тех, у кого риски бедности самые высокие» [1]), одновременно ужесточив проверку нуждаемости. По словам министра труда М. Топилина, после вступления в силу принципа проверки нуждаемости «деньги будут фактически отбираться у богатых и отдаваться бедным» [4]. Оставим высказывание министра пока без комментария и обратимся к тому, как реализуется принятое направление действий.

Во исполнение поручения президента о переводе социальных выплат с 2016 г. на принцип нуждаемости, в 2016 г. был принят федеральный закон, расширяющий возможности субъектов РФ применять принцип нуждаемости, а Минтруд РФ разработал Методические рекомендации по оценке нуждаемости и установлению ее критериев. Оговорено, что органы соцзащиты субъектов РФ и местного самоуправления могут применять эти рекомендации с учетом социально-экономических и демографиче-

⁴ Европейская конвенция о социальном обеспечении ETS №078, Париж, 14 декабря 1972 г. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/4089727/> (дата обращения 15.01.2018).

⁵ World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice. International Labour Office. Geneva: ILO, 2014. — Режим доступа: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang-en/index.htm> (дата обращения 15.01.2018).

ских факторов (уровень доходов, половозрастная структура, размер и структура семей), а также возможностей региональных бюджетов.

Главная новация: во исполнение федерального закона теперь при рассмотрении вопроса о социальной помощи рекомендуется учитывать не только имеющиеся в настоящий момент денежные доходы (в том числе доходы от реализации плодов и продукции личного подсобного хозяйства), но и имущество, при этом предписывается оценивать имущественное положение всей семьи. Так, рекомендуется отказывать семье или одиноко проживающему гражданину в предоставлении мер социальной поддержки, основанных на оценке нуждаемости, если в их собственности имеются:

- два и более жилых помещения, либо доли, суммарная площадь которых более чем в полтора раза превышает установленную регионом социальную норму жилплощади на одного человека;
- земельный участок, приобретенный под индивидуальное жилищное строительство (исключение — многодетные семьи);
- один или более автомобилей, используемых в личных или коммерческих целях, срок эксплуатации каждого из которых не превышает 5-ти лет;
- более одной единицы сельскохозяйственной техники (состоящей на учете в Ростехнадзоре);
- одно или более судно, зарегистрированное в соответствующем реестре;
- сельскохозяйственные животные в количестве, превышающем установленные регионом нормы.

Кроме того, как и ранее, рекомендуется отказывать в социальной помощи в случае, если в семье есть кто-то, находящийся в трудоспособном возрасте и способен к труду, но не работает и при этом не зарегистрирован как безработный в службе занятости (то же касается и одиноко проживающих граждан); исключение составляют неработающие трудоспособные члены семьи, осуществляющие уход за малолетними детьми, детьми-инвалидами, взрослыми инвалидами I группы, а также за престарелыми, нуждающимся в постоянном постороннем уходе (по заключению медицинской организации) либо достигшими 80 лет.

Одновременно с Минтрудом РФ свои, более жесткие предложения озвучил тесно сотрудничающий с правительством Независимый институт социальной политики и Комитет гражданских инициатив, возглавляемый экс-министром финансов А. Кудриным: по их мнению, основанием для отказа в социальной помощи мог бы служить двухлетний срок эксплуатации автомобиля, а также наличие нескольких машин, при этом, никакие требования к классу и стоимости автомобилей также не оговариваются [5].

Заметим, что Комитет гражданских инициатив предлагает использовать оценку нуждаемости и при определении размера пенсий; эту же идею на Гайдаровском форуме в январе 2018 г. высказал и глава Минфина РФ А. Силуанов (при том, что социальные трансферты для поддержки нуждающихся и страховые выплаты, каковыми являются трудовые пенсии, совсем не одно и то же).

Другими экспертами предлагаются некоторые послабления:

- установить основанием для отказа в социальной помощи владельцам нескольких объектов недвижимости только в городских поселениях и округах, оставив такое право для сельских жителей;
- не отказывать в поддержке владельцам моторных лодок.

Еще ряд экспертов подчеркивают, что сам факт обладания имуществом еще не говорит о том, что оно приносит его владельцу доход: например, среди владельцев больших квартир немало пенсионеров, живущих на одну пенсию. Но, как замечает Б. Кагарлицкий: «... гражданам вежливо намекают, что, если они бедны, лучше не жить в хороших квартирах и не позволять себе пользоваться остатками былой советской роскоши» [6].

Как реализуют соответствующие нормы закона и рекомендации Минтруда регионы? Сразу заметим, что на них возложена непростая миссия. В середине 2000-х гг. в рамках разграничения полномочий между уровнями государственного управления федеральный центр переложил на субъекты РФ бремя оказания социальной поддержки многочисленным категориям льготников: иначе говоря, устанавливал их права федеральный центр, а обеспечивать за счет собственных средств должны были регионы. В так называемые тучные годы это было относительно несложно, более того, по электоральным соображениям региональные власти сами наращивали число льготных категорий населения. Однако теперь, на фоне кризиса и необходимости выполнять «майские указы», для чего регионы залезли в огромные долги, субъекты РФ вынуждены сокращать

расходы на социальную поддержку населения (их удельный вес в 2014–2016 гг. сократился с 17 до 14%) — через введение критериев нуждаемости, ужесточение требований к назначению мер, введение дополнительных требований в правила назначения мер, отмену мер. Этим путем идет большинство регионов, причем, как отмечают исследователи, оптимизацию системы социальной поддержки регионы начинают, как правило, с семей с детьми, а не с ветеранов труда и лиц, имеющих особые заслуги перед государством.

Опасаясь социальных протестов со стороны старших возрастных групп, составляющих основу электоральной поддержки власти, регионы иногда настолько осторожно внедряют принцип нуждаемости, что основанная на нем адресность вообще теряет смысл. Например, в Мурманской области установили такой порог нуждаемости для льготного проезда на городском транспорте (29152 руб., что равно 2ПМ трудоспособного населения в 4 кв. 2016 г.), который сохраняет у подавляющего большинства региональных льготников право на социальный проездной билет. Правда, теперь для его получения требуется раз в полгода подтверждать свой доход — таким образом, экономии бюджета почти нет, но есть многократное увеличение бюрократической работы. В Республике Татарстан в 2016 г. ввели ограничения на предоставление льгот ветеранам труда с доходом более 20 тыс. руб. — они лишились субсидий на оплату коммунальных услуг, а также бесплатного зубо- и слухопротезирования (мотивировалось решение тем, что люди, якобы, сами отказываются собирать документы ради мизерной

помощи), но коснулось ограничение только тех, кто получил этот статус с 1 января 2016 года.

Остановимся несколько подробнее на проблемах оценки нуждаемости и последующего контроля. Прежде всего, налицо значительная вовлеченность населения России в неформальную экономику, которая в периоды кризисов только усиливается; есть и возможность купить любую справку о доходах; нередким является вариант фиктивных разводов и т.д.

В этой ситуации трудно не согласиться с выводом Б. Кагарлицкого: «Когда говорят, что нельзя играть в игры с государством, это не совсем так. Вот такое соревнование всегда выигрывают граждане. Но когда такие игры начинаются, в конечном счете, проигрывают обе стороны, потому что каждый отдельный гражданин все равно государство обманет, если захочет, а суммарно государство все равно недоплатит гражданам просто потому, что не хочет платить и не будет» [6].

Действительно, таких возможностей у государства немало — от манипуляций с индексацией тех или иных выплат и до серьезной девальвации национальной валюты, как это случилось в отсутствие каких-либо макроэкономических причин в 2014 году.

С учетом возможности мошенничества со стороны потенциальных получателей социальной помощи переход на принцип нуждаемости требует внедрения жестких процедур проверки доходов, в том числе, с внезапной проверкой содержимого холодильника, а также реального состава семьи. И согласно методическим документам Минтруда, семье (одиноко проживающему граждани-

ну) рекомендуется отказывать в социальной поддержке в случае представления неполных или недостоверных сведений о составе семьи, доходах и принадлежащем ему и его семье имуществе (первоначальная сверка производится совместно с налоговыми органами и отделениями Пенсионного фонда), а также в случае препятствия со стороны заявителя проведению дополнительной проверки материально-бытовых условий жизни семьи органом соцзащиты. При этом из документов Минтруда РФ следует, что, в принципе, вполне возможен запуск бюрократической карусели с подачей документов, их сверкой и перепроверкой на месте каждые три месяца, что, кстати, может использоваться в качестве средства, отбивающего желание лишний раз обращаться за помощью.

Таким образом, реализация принципа адресности на основе проверки нуждаемости имеет ряд чисто организационных сложностей. Более того, прежде чем ужесточать адресность в отношении граждан, государству следовало бы навести порядок в бюджетных расходах, а именно — отделить от ассигнований, идущих на поддержку нуждающихся, средства, с помощью которых государство реализует совершенно иные цели. Так, на меры, направленные на малообеспеченных граждан, сегодня расходуются около 10% средств консолидированного бюджета социальной поддержки населения. Львиная доля средств направляется на поощрение граждан, имеющих особые заслуги перед государством; на обеспечение привлекательности гражданской службы или службы в условиях повышенного риска; на привлечение работников той или иной сферы дея-

тельности (например, образования и здравоохранения) в сельскую местность. Очевидно, что в силу своего целевого назначения эти меры поддержки не должны проходить по разделу «социальная поддержка». На самом деле, это — ни что иное как «соцпакет» (в который помимо денежных выплат входят предоставляемые ведомственными учреждениями услуги здравоохранения и образования; а также средства на приобретение жилья госслужащим и военнослужащим), являющийся формой оплаты труда. При этом, в отличие от заработной платы, с этих средств, оформленных как социальные выплаты, никаких отчислений в Пенсионный фонд, ФОМС, ФСС не производится. Еще важнее то, что при отнесении этих затрат к социальным выплатам, а не к части оплаты труда определенных групп работников, искажается картина реального объема расходов государства, с одной стороны, на национальную оборону, правоохранительную систему и государственное управление, а с другой — на социальное обеспечение, здравоохранение и образование. Искусственное занижение первого и завышение второго создает искаженное представление о пропорциях и приоритетах бюджетных расходов, в том числе, о степени социальной нагрузки на бюджет [3].

Финансироваться из бюджетной статьи «социальная политика» должны только те меры, цель которых — предотвращение или смягчение реализации последствий основных социальных рисков, влекущих снижение уровня доходов граждан.

Меры, адресованные гражданам по профессиональному признаку, должны проходить по статьям бюд-

жета, предназначенным для финансирования соответствующих функций государства (в данном случае — оборона, охрана правопорядка, государственное управление и т.д.). Аналогично — в отношении расходов на выплаты и льготы за заслуги перед государством (должны проходить по статье «Общегосударственные вопросы»), за достижения в профессиональной сфере (по статье «Культура, кинематография» и т.п.).

Кроме того, правомерен вопрос об уместности распространения льгот не только на заслуженных граждан, но и на членов их семей.

Первоочередное наведение внутриорганизационного порядка требуется и на региональном уровне: так, в силу многообразия и эклектичности (с точки зрения оснований для получения льгот) реципиентов, сегодня меры социальной поддержки предоставляются практически через все органы власти, каждый из которых ведет свой реестр, в силу чего органы управления социальной защитой не видят цельную картину. Кроме того, во многих регионах введены меры, дублирующие федеральные или установленные в дополнение к ним, например, выплаты и льготы гражданам, имеющим различные звания или награды. Да и собственные меры поддержки регионы нередко вводят конъюнктурно — вплоть до того, что поддержка оказывается конкретным персонам (например, ежемесячная доплата к пенсии за значительный вклад в социально-экономическое развитие региона, ежемесячная выплата вдове прокурора и т.д.).

В результате отсутствия ясного целеполагания и адекватного учета большое количество льгот и выплат предоставляется одной и той же ка-

тегории получателей. Поскольку размеры выплат невысоки, затраты на администрирование такой системы явно несоразмерны социальному эффекту. Осознавая это, регионы начинают задумываться над объединением нескольких мер в одну, более ощутимую.

Еще одна причина нерационального использования средств (и, заодно, искажения данных о масштабе средств, идущих непосредственно на социальные цели), выделяемых на социальную поддержку — направление бюджетных субсидий не получателям, а поставщикам услуг (компаниям-перевозчикам, организациям, работающим в сфере ЖКХ, занимающимся зубопротезированием, санаторно-курортным и лекарственным обеспечением). Таким образом, средства, проходящие по статье «социальная поддержка», перекачиваются в частные фирмы и так называемые естественные монополии, притом, что государство не приступило к адекватному регулированию их рентабельности, следствие чего — непомерно завышенные тарифы.

В том, что касается мер, отвечающих задаче эффективности социальной поддержки малоимущих, то необходимо создание единого реестра получателей со всеми предоставляемыми каждому мерами социальной поддержки, их каталогизация, которая помимо элементарного упорядочивания даст возможность для их сравнения в различных регионах.

Говоря о сопоставлениях, отметим и межстрановой аспект: нынешние принципы организации учета мер социальной поддержки не позволяют сравнивать эффективность социальной политики, направленной на борьбу с бедностью, в России и за ру-

бежом — как нередко бывает, заимствование из чужого опыта происходит весьма избирательно. Необходимо не только унификация подходов к предоставлению социальной поддержки на всей территории России, но и представление системы мер и бюджетных расходов в виде, требующемся для международных сравнений.

Разумеется, помимо организационных, требуют решения и финансовые вопросы. *Во-первых*, сегодня средств региональных бюджетов для заметного снижения дефицита дохода малоимущих явно недостаточно. Без изменения политики в сфере межбюджетных отношений и в целом экономической политики, позволяющей регионам самим формировать свою доходную базу, эту проблему не решить. *Во-вторых*, поскольку сегодня львиная доля средств идет на меры социальной поддержки, установленные федеральными законами, необходимо с помощью межбюджетных трансфертов добиться выравнивания бюджетной обеспеченности, чтобы бедные в регионах-аутсайдерах не получали менее весомую помощь, чем их товарищи по несчастью в экономически благополучных субъектах РФ.

Таким образом, если под усилением адресности подразумевать более сфокусированное (в соответствии с описанными выше целями социальной защиты) использование средств, выделяемых на социальную поддержку, то такое усиление можно только приветствовать. Если же речь идет об усугублении селективного характера социальной защиты через ужесточение критериев нуждаемости, то здесь все не так однозначно. Селективные программы чреватые

ошибками включения и исключения; проверка нуждаемости направлена на минимизацию ошибок включения, но для социума гораздо более опасны ошибки исключения — отсекающие от помощи тех, кто в ней реально нуждается.

Согласно экспертам НИФИ Минфина, сегодня ошибки включения связаны с несовершенством правил, используемых для проверки доходов при назначении и продлении выплат: низкой периодичностью проверки доходов, которую регионы обычно объясняют неудобством для получателей при мизерном размере выплат; учета не всех доходов (например, не всех социальных выплат), а также учета доходов только членов ядерной семьи. Например, учет всех членов домохозяйства, а также использование расширенного перечня доходов семьи (с включением в него, например, доходов от продажи продукции ЛПХ), заметно снижает число семей, имеющих право на детское пособие [3].

Что касается ошибок исключения, то, например, во Франции четверть наиболее бедных домашних хозяйств (с доходами ниже 40% от медианных) не получают ни пособий на жилье, ни гарантированного минимального дохода; в Германии, Великобритании, Швеции от 28 до 40% потенциальных реципиентов не обращаются за пособиями [7]. Причины — стремление избежать вмешательства в свою жизнь, но в еще большей степени недостаток информации и знаний о правилах получения пособий, чрезвычайная бюрократизированность и сложность процедуры, относительно невысокие размеры пособий, наконец, ошибки при проведении

оценки нуждаемости и проявления дискриминации.

Это — в развитых странах. Что касается стран третьего мира, то ученые, изучавшие использование принципа нуждаемости в Африке, сформулировали подзаголовок к своей статье так: «Отрезвляющие данные из Африки показывают, как трудно сделать адресными меры по борьбе с бедностью» [8. С. 48].

Остановимся на их выводах чуть подробнее — к сожалению, уровень бедности в России «не сильно отличается от бедности в Африке или Азии, наш прожиточный минимум мизерен даже по меркам развивающихся стран», в частности, прожиточный минимум российского пенсионера выше черты бедности, определяемой Всемирным банком для стран Африки и Латинской Америки, только на четверть, а в среднем для населения — в 1,5раза [7. С. 9].

Трудности оценки уровня жизни в Африке связаны с тем, что многие домохозяйства заняты в неформальном секторе или в традиционном сельском хозяйстве. В силу этого правительства обращаются к опосредованной проверке нуждаемости, в рамках которой каждому домохозяйству присваивается оценка, основанная, как правило, на небольшом наборе его легко наблюдаемых характеристик, таких как размер и состав; пол главы семьи; тип жилища; имущество (наличие базовых предметов быта). При этом каждой характеристике присваивается вес — исходя из того, как она связана с потреблением домохозяйств (на основе национальных репрезентативных выборочных обследований).

Обнаружилось, что метод позволяет чуть ли не вдвое уменьшить

ошибки включения, однако, за счет значительного исключения бедных. В силу снижения точности при приближении к крайним точкам спектра распределения потребления, уровень жизни самых бедных домохозяйств переоценивается, а самых богатых — недооценивается. Так, сравнение фактического потребления с расчетным показало, что в отношении 20% беднейших домохозяйств (с точки зрения фактического потребления) расчетные значения превышали фактическое потребление на 50–100%. В результате, почти во всех странах этот метод проверки отсекает от помощи большое число самых бедных домохозяйств: в среднем 80% бедных домохозяйств причисляют к небедным. В частности, в Эфиопии и Нигерии большинство из тех, кто был причислен к небедным в соответствии с оценкой нуждаемости, классифицировались правильно, но, в то же время, 95% реально бедных (по фактическому потреблению) в Эфиопии и 55% в Нигерии были определены как небедные. Полученные результаты позволили сделать вывод о том, что применение опосредованной проверки нуждаемости сокращает уровень бедности не намного сильнее, чем при использовании всеобщего базового трансферта, выплачиваемого безотносительно материального положения.

Кроме того, такие же результаты, как при опосредованной проверке нуждаемости, дает использование базового трансферта на основе учета лишь таких характеристик домохозяйств как пол главы семьи и наличие маленьких детей. С учетом нередко длительного периода проведения опосредованных проверок нуждаемости и меняющихся жизненных

обстоятельств у домохозяйств, такие упрощенные (и, кстати, гораздо менее затратные) методы адресного отбора в среднем дают лучшие результаты в плане снижения уровня бедности. Наконец, авторы обращают внимание на то, что даже самая точная адресность в отношении домохозяйств ничего не говорит об индивидуальном потреблении отдельных членов семьи — ведь доход может распределяться непропорционально, например, отдельные члены домохозяйства могут подвергаться дискриминации. Так, обнаружилось, что, хотя недостаточность питания по мере роста благосостояния домохозяйств снижается, тем не менее, примерно три четверти женщин с недостаточным весом и недоедающих детей не являются членами 20% беднейших семей и приблизительно половина не входит в состав 40% беднейших домашних хозяйств. В целом вывод из африканских исследований заключается в том, что некоторый потенциал использования более совершенных методов оценки нуждаемости существует, однако идея о возможности легко ликвидировать бедность узконаправленными адресными трансфертами — чересчур оптимистична [8].

Очевидно, что как ошибки включения, так и ошибки исключения совершаются государством. Отсюда — вопрос о том, *что должно* и *что может* делать государство. Если, как подчеркивает Б. Ротштейн, государство должно относиться ко всем своим гражданам с «равной заботой и уважением» и обеспечивать их «базовыми ресурсами, позволяющими осуществлять независимый жизненный выбор» [9. С. 38], то насколько справедливо отказывать в социаль-

ной поддержке тем, чей доход лишь незначительно превышает убогий прожиточный минимум, определяющий порог бедности в рамках абсолютной концепции?

В советский период бедными считались те семьи, чьи доходы были существенно ниже среднего жизненного уровня — порог определялся по минимальному потребительскому бюджету (МПБ). Так, в 1975 г. семьи с душевым доходом ниже 50 рублей получили право на пособие на детей; когда к середине 1980-х душевые доходы заметно возросли, условием поддержки стали душевые доходы ниже 75 рублей (в 1985 г. ниже этого уровня имели доход 17,9% населения, в 1989 г. — 11,1%) [10. С. 72].

Постсоветская Россия перешла к использованию в качестве критерия бедности ПМ. Не скрывавшие свою приверженность неолиберализму, радикальные реформаторы взяли на вооружение идеи М. Тэтчер. В Великобритании пришедшие к власти «новые правые» попытались оказать влияние на ход исследований бедности и на содержание официальных ответов по проблеме бедности. Особенно они были заинтересованы в переходе от относительной концепции определения бедности к абсолютной, поскольку абсолютное определение ставит однозначную цель — требуется поднять доходы бедных до черты бедности, а там, где бедность определена в терминах биологического существования, средств для ее устранения требуется не так много, что и привлекало неолибералов с их целью сокращения государственных расходов» [11. С. 16].

В силу наличия развитой политической демократии Тэтчер перейти к определению бедности «в терминах

биологического существования» не удалось — в отличие от ее российских последователей. Когда в 1992 г. реальные денежные доходы населения сократились в 2 раза, правительство РФ приняло решение в 2 раза сократить величину МПБ до ПМ. Приближенная к власти часть научного сообщества принялась за апологетику такого решения: «Путь, которым был определен прежний социально приемлемый уровень ПМ населения России, привел к тому, что около 70% населения оказались ниже этого уровня. Но утверждение, что 70% населения — бедные, означает лишь отказ от помощи действительно бедным — субсидии и другие социальные программы должны охватить чрезмерно большую часть населения» [12. С. 48].

На самом деле, это означало отказ от критического анализа шоковых реформ (прежде всего, обвальная либерализация цен) и усилий по их корректировке. Примечательны лукавство и логические сбои в аргументации, которой апологеты оправдывали резкое понижение минимального социального стандарта уровня жизни по сравнению с дореформенным. С одной стороны, говорилось, что «в течение десятилетий в России определение социального минимального дохода основывалось на продовольственной корзине со значительным содержанием белка, жира и продуктов с высокой ценой», но что «принципы такой диеты уже давно были объявлены нездоровыми, поскольку такая диета ассоциируется со значительно большей вероятностью сердечнососудистых заболеваний, многих видов рака и других хронических болезней». С другой стороны, тут же говорилось, что «если этот

минимальный набор просчитать в свободных ценах — даже не московских, а средних по России, то большая часть населения оказывается за чертой бедности» [12. С. 49].

В результате, прежняя продовольственная корзина была заменена новой, основанной на модели потребления низкодоходных групп и базирующейся на диете, очень близкой к той, что была вызвана изменениями в относительных и абсолютных ценах после отмены субсидий на многие виды продуктов: «Коррективы, вносимые в существующую сейчас диету для бедняков, <...> основаны на следующих соображениях. Текущие экономические реформы существенно изменяют диету малоимущих, поскольку сравнительные цены на продовольствие резко изменились в условиях либерализации цен и отмены большинства дотаций. Самой ожидаемой переменной в связи с ростом цен на продукты будет сокращение доли мяса и молочных продуктов в диете этой группы населения. Также с изменением структуры цен произойдет повышение углеводов (хлеба, картофеля, макаронных изделий), фруктов и овощей. Такая модель ассоциировалась бы с более здоровой моделью потребления пищи<...> При создании предлагаемого продуктового набора мы учитывали традиции питания российского населения. Потребление мяса и мясных продуктов, молока и молочных продуктов было сокращено, а потребление хлебных продуктов, картофеля значительно увеличено» [12. С. 51].

Внедрение «более здоровой» диеты со сниженным количеством белка привело к росту заболеваний желудочно-кишечного тракта (на 22%), эндокринной и иммунной системы,

нарушений обмена веществ (на 44%); повышению низкорослости среди детей младше 2-х лет (на 26%) — в силу нехватки белка в пище беременных женщин и кормящих матерей; анемии у более чем 40% беременных; и даже в 2000-е годы каждый шестой новобранец российской армии имел дефицит веса [13. С. 65].

Таким образом, принцип проверки нуждаемости, *во-первых*, чреват ошибками исключения в отношении тех, кто по праву должен быть признан бедным и получить социальную помощь, и *во-вторых*, оставляет без какой-либо социальной поддержки те домохозяйства, чей уровень жизни лишь немного превышает более чем скромный прожиточный минимум. И то, и другое явно несправедливо. У небедных по доходам, но бедных по лишениям (семьи с детьми, неработающие пенсионеры, молодежь) представление о несправедливости связано с депривацией, которую они испытывают в связи с недостаточностью средств, необходимых для реализации сложившихся в обществе стандартов потребления, а также для доступа к ресурсам развития (образованию, культуре), медицинской помощи, человеческому общению [2].

Проблема еще в том, что нехватку средств россияне восполняют заимствованиями в банках, а еще чаще (поскольку банки, видя, как Центробанк отзывает лицензии, стараются оставлять наиболее платежеспособных клиентов) — в микрофинансовых организациях (МФО), где дают кредит с меньшим количеством справок, но под запредельно высокий итоговый процент. По данным Института социологии РАН, в 2013 г. среди бедных «по доходам» долги имели более половины, а среди бед-

ных «по лишениям» — почти половина [14].

Согласно Национальному бюро кредитных историй сегодня долговая нагрузка (отношение ежемесячных платежей по всем кредитам к ежемесячному доходу) у представителей самых бедных слоев населения продолжает расти: за первую половину 2017 г. она выросла до 29,75% [15].

О степени «перекредитованности» населения говорят данные Объединенного бюро кредитных историй: только 30% заемщиков, которые заняли средства у МФО в 2017 г., не имели на тот момент других займов. Более того, 23% заемщиков, взявших в 2017 г. кредит в МФО, уже имели просрочку по ранее взятым кредитам в 30 и более дней.

Говоря о справедливости, обеспечение которой входит в то, что *должно* делать государство, вновь следует затронуть межрегиональный аспект. Полномочия по оказанию социальной помощи малоимущим возложены на регионы, они же устанавливают, в соответствии с рекомендациями Минтруда РФ 2013 г., региональный ПМ, определяющий тех, кто вправе претендовать на социальную поддержку. Нынешний уровень межрегиональной дифференциации приводит к тому, что различия в размере ПМ даже в регионах, близких по уровню среднедушевых доходов, достаточно велики (хотя оказывает влияние и такой фактор как разница в уровне цен на потребительские товары); различается и размер пособий (например, в половине регионов минимальный размер ежемесячного пособия на ребенка — 1-2% ПМ, еще в трети регионов — 3-4% ПМ, в шести регионах — выше 5%; максимальный размер этого пособия — не более

10% ПМ в 63 регионах и более 50% ПМ — в 3-х) [3. С. 69], что явно несправедливо в отношении граждан единой страны.

В отношении того, что *может* государство, речь идет о способности государства обеспечить справедливые и эффективные процедуры реализации своих целей, в данном случае — оказания поддержки наиболее нуждающимся. Как уже отмечалось, адресная помощь — вещь чрезвычайно бюрократизированная и поэтому затратная. На проведение оценки нуждаемости и последующий контроль за получателями расходуется не меньше средств, чем удается экономить, отказывая в помощи. Так, Б. Ротштейн приводит следующий пример: в то время как число работников муниципальных дошкольных учреждений выросло на 100%, количество тех, кто был, так или иначе, вовлечен в администрирование очереди в дошкольные учреждения, выросло на 270% [9]. При этом, поскольку на бюрократическом аппарате тоже пытаются экономить — сокращая одних служащих и увеличивая нагрузку на оставшихся, можно ожидать роста ошибок включения и исключения.

Итак, Россия все дальше двигается в сторону селективной модели социальной политики, в рамках которой соцобеспечение предоставляется на основе оценки нуждаемости и охватывает лишь весьма ограниченную часть населения. Это принципиально отличает селективную модель от универсальной, в рамках которой соцобеспечение рассматривается как форма прав граждан и потому предоставляется всем гражданам и на единой основе.

Какая же из них лучше справляется с бедностью?

На первый взгляд получается как будто бы парадоксальный, идущий вразрез с ожиданиями, результат. Казалось бы, страны, в которых помощь концентрируется на «действительно нуждающихся», и где государство «берет у богатых и отдает бедным» [4], должны демонстрировать максимальное перераспределение. Однако, на практике это не так: сравнение индексов Джини говорит о том, что скорее оно присуще странам, в которых берут у каждого и каждому дают. Селективная же модель оказывается менее всего помогающей бедным — напротив, бедные становятся еще более бедными и, к тому же, имеют гораздо меньше шансов изменить свое положение, чем в странах, где реализуется универсальная модель. Так, в то время как в реализующих селективную модель США доля бедных домохозяйств, вышедших из бедности, колеблется вокруг нуля, в Швеции, реализующей универсальную модель, она приближается к 50% [9].

Таков эффект различий в выделяемой на соцобеспечение доле ВВП, охвате населения, спектре предоставляемых пособий и услуг, комбинациях налогообложения и социальных трансфертов.

В рамках универсальной модели на соцобеспечение выделяются средства, составляющие заметную долю ВВП, охват населения — широкий, налоги для значительной части населения преимущественно пропорциональные, а большинство адекватных по размеру трансфертов либо одинаковые для всех получателей, либо существует потолок дохода, до которого они предоставляют.

В селективной модели доля ВВП, направляемая на социальные цели,

невелика, круг предусмотренных законом пособий и услуг ограничен, а размер выплат — минимален. Кроме того, в рамках селективной модели помощь предоставляется только тем, кто, пытаясь справиться с проблемами своими силами, уже распродал все ликвидное имущество, что вкупе с тем, что помощь оказывается в размере, которого едва хватает на поддержание жизни на минимальном уровне, усложняет решение возникших проблем, включая возвращение на рынок труда. Важно и то, что, не решая эффективно проблему бедности, а лишь консервируя ее, селективная модель социальной политики создает в обществе совсем иную атмосферу, нежели универсальная. *Во-первых*, оценка нуждаемости и последующий жесткий контроль за материальным и семейным положением реципиентов ставит на них клеймо социальной неполноценности; *во-вторых*, создает почву для мошенничества со стороны части получателей, стремящихся занизить возможности самостоятельного решения своих проблем. Это порождает необходимость в затратной системе контроля, причем как за реципиентами, так и за чиновниками системы соцзащиты, которые могут ошибаться, допускать дискриминацию и вступать в сговор. *В-третьих*, у адаптированного большинства возникает вопрос, не виноваты ли сами бедные в своем положении, и раздражение в отношении «не заслуживающих помощи» бедных, а общественная дискуссия концентрируется на вопросах, кого признавать бедными и сколько им дать. Таким образом, селективная модель не способствует социальной интеграции, в отличие от сплывающей общество универсальной модели, ос-

новой посыл которой — не отделять нуждающихся, а обеспечить всех граждан базовыми возможностями, и общественная дискуссия концентрируется не на вопросе «что делать с бедными», а на вопросе «как мы будем решать *наши общие* проблемы (здравоохранение, образование, пенсии и т.д.). Кроме того, критерии соответствия требованиям в универсальной модели часто столь просты, что процесс предоставления мер социальной поддержки оказывается практически автоматическим — не оставляющим места для взаимной подозрительности потенциальных получателей и чиновников системы соцзащиты [9].

Таким образом, не переняв элементарного в части перераспределения доходов (прогрессивной шкалы налогообложения доходов, которую используют страны, реализующие как универсальную, так и селективную модели) и бюджетных приоритетов (выделяемых в два раза больше

средств в % от ВВП, на образование, здравоохранение и т.д.), Россия в полном соответствии с неолиберальными догмами осуществляет переход к социальной поддержке лишь наиболее нуждающихся, позволяющей еще больше экономить на социальных расходах. Не говоря уже о негативных экономических последствиях подобной «экономии» (сжатие платежеспособного спроса), такая политика формирует облик будущего российского общества — расколотого, с ограниченным человеческим потенциалом и высокими социальными рисками. В связи с этим, вспоминаются слова П. Таунсенда (автора относительной концепции бедности), сказанные им во время острейших дебатов на тему «универсализм или селективность», которые развернулись в Великобритании в конце 1960-х гг.: «В действительности вопрос стоит не о денежных ограничениях, а о типе и качестве общества, к которому мы хотели бы прийти» [16].

Литература и Интернет источники

1. Минтруд признал, что дети для российской семьи — это фактор бедности // Новые известия. — 16.02.2018.
2. **Прокофьева Л.М., Корчагина И.И., Попова Р.И., Белокрылова О.С., Филоненко Ю.В., Фурса Е.В.** Бедность и социальная исключенность глазами различных групп населения // Народонаселение. — 2014. — № 4. — С. 61-82.
3. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / Под ред. к.э.н. В. Назарова и А. Пошарац. Научный доклад. — М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017. — 143 с.
4. Критерий нуждаемости при предоставлении социальной поддержки — что говорит закон. — Режим доступа: <http://subsidi.net/> (дата обращения 17.01.2018).
5. Новые критерии нуждаемости для москвичей: соцпомощь получают не все. — Режим доступа: <https://www.miloserdie.ru/news/novye-kriterii-nuzhdaemosti-dlya-moskvichej-sotspomoshh-poluchat-ne-vse/> (дата обращения 17.01.2018).
6. **Жандарова И.** Беспомощные // Российская газета. — № 7139 (271) от 29.11.2016.
7. **Ржануцына Л.С.** Измерение бедности в Москве и пути ее сокращения / АНО «Совет по вопросам управления и развития». — М.: Вариант, 2017. — 208 с.
8. **Браун К., Равайон М., Валле Д.** Дотянуться до бедных людей // Финансы и развитие. — 2017. — Декабрь. — С. 48-51.
9. **Rothstein V.** Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State, Cambridge, 1998. 38 p.

10. **Густафссон Б., Ниворожская Л.И.** Сравнительный анализ бедности в России и Швеции // Бедность: взгляд ученых на проблему / Отв. ред. М.А. Можина. — М.: ИСЭПН РАН, 1994. — С. 70-100.
11. **Макоули А.** Определение и измерение бедности / Бедность: взгляд ученых на проблему / отв. ред. М.А. Можина. — М.: ИСЭПН РАН, 1994. — С. 15-17.
12. **Попкин Б., Можина М.А., Батурич А.К.** Методы обоснования прожиточного минимума в Российской Федерации // Бедность: взгляд ученых на проблему / Отв. ред. М.А. Можина. — М.: ИСЭПН РАН, 1994. — С. 47-70.
13. **Корчагина И.И., Прокофьева Л.М., Попова Р.И., Фурса Е.В.** Немонетарное измерение бедности и социальная уязвимость населения // Народонаселение. — 2015. — № 1. — С. 61-81.
14. Бедность и неравенства в современной России: 10 лет спустя: Научный доклад. — М.: ИС РАН, 2013. — Режим доступа: http://www.isras.ru/analytical_report_bednost_i_neravenstva.html (дата обращения 25.10.2016)
15. Россия в долгах: бедные становятся нищими // Газета RU, 30.10.2017. — Режим доступа: <https://news.rambler.ru/articles/38292584-rossiya-v-dolgah-bednye-stanovyatsya-nischimi/?updated> (дата обращения 17.01.2018).
16. Social Services for All? Fabian Tracts, 1968, pp. 382-384.

Благодарности и финансирование: Исследование выполнено в рамках НИР по государственному заданию на 2017 год (утверждено Заместителем Председателя Правительства РФ 07.03.2017 г. № 1508п-П17) по теме «Исследование имущественного и социального неравенства в России: аспекты сокращения абсолютной и относительной бедности в условиях социально-экономического развития страны» (ВТК-ГЗ-49-17).

Для цитирования:

Александрова О.А., Ярашева А.В. Усиление селективности социальной политики и перспективы снижения бедности // Народонаселение. — 2018. — Т. 21. — № 1. — С. 4-21. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-1-01.

Сведения об авторах:

Александрова Ольга Аркадьевна, доктор экономических наук, заместитель директора ИСЭПН РАН по научной работе, Москва, Россия; профессор Департамента социологии Финансового университета при Правительстве РФ, Москва, Россия.
Контактная информация: e-mail: a762rab@mail.ru

Ярашева Азиза Викторовна, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ИСЭПН РАН, Москва, Россия.
Контактная информация: e-mail: baktriana@rambler.ru

DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-1-01

**STRENGTHENING THE SELECTIVITY OF SOCIAL POLICY
AND POVERTY REDUCTION PROSPECTS**

Olga A. Alexandrova^{*}, ^{1,2}, Aziza V. Yarasheva¹

¹ Institute of Socio-Economic Studies of Population, Russian Academy of Sciences
(32 Nakhimovskiy prospect, Moscow, Russian Federation, 117218)

² Financial University under the RF Government
(49 Leningradskiy prospect, Moscow, Russian Federation, 125993)

^{*}E-mail: a762rab@mail.ru

Abstract. The article presents the results of research on the theoretical and methodological approaches to definition and measurement of poverty rate, as well as the methods of implementing one of the social policy models with a view to reducing it. The relevance of the issues raised in the article is related to the existing in modern Russian society risks of poverty for certain socio-demographic groups of the population. On the basis of Russian and foreign data the authors come to a conclusion that the selective model of social policy is connected with a large amount of administrative, and therefore financial costs. Conducting needs estimation and subsequent monitoring of social assistance recipients requires large government expenditures. The possibility of fraud by potential consumers of social assistance entails the need to conduct special procedures to verify the incomes of such citizens. This calls into question the efficiency of strengthening the selective social policy in Russia, that is different from the universal social policy in developed countries assuming that any person, regardless of his belonging to the economically active population, has the right to a minimum protection against diseases, old age or any other cause of reduction of his material resources. In addition, the principle of means testing can lead to errors of exclusion of those who really need to be recognized as poor and receive social assistance. Thus, the choice of a methodological approach to measuring poverty depends on the direction and model of social policy in the country, which affects the state of society and the prospects for its further development.

Keywords: poverty, poverty concept, selective social policy, needs estimation, social protection.

References and Internet sources

1. Mintrud priznal, chto deti dlya rossiysskoy sem'i — eto faktor bednosti [The Ministry of Labor has acknowledged that children for the Russian family are a factor of poverty]. *Novyye izvestiya [Latest News]*. 16 February 2018. (in Russ.)
2. Prokofieva L.M., Korchagina I.I., Popova R.I., Belokrylova O.S., Filonenko Yu.V., Fursa E.V. Bednost' i sotsial'naya isklyuchennost' glazami razlichnykh grupp naseleniya [Poverty and social exclusion as viewed by different groups of population]. *Narodonaseleniye [Population]*. 2014. No. 4. p. 61-82. (in Russ.)
3. Razvitiye effektivnoy sotsial'noy podderzhki naseleniya v Rossii: adresnost', nuzhdayemost', universal'nost' [Development of Effective Social Support of the Population in Russia: Targeting, Needs, Universality]. Ed. by V. Nazarova and A. Posharats. Scientific report. Moscow. Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut [Financial Institute]; Vsemirnyy bank [World Bank]. 2017. 143 p. (in Russ.)
4. Kriteriy nuzhdayemosti pri predostavlenii sotsial'noy podderzhki — chto govorit zakon [The criterion of need for social support — what the law says]. Available at: <http://subsidi.net/> (Accessed: 17 January 2018). (in Russ.)
5. Novyye kriterii nuzhdayemosti dlya moskvichey: sotspomoshch' poluchat ne vse [New need criteria for Muscovites: social assistance will not be given to all those in need] Available at: <https://www.miloserdie.ru/news/novye-kriterii-nuzhdaemosti-dlya-moskvichej-sotspomoshh-poluchat-ne-vse/> (Accessed: 17 January 2018). (in Russ.)
6. Zhandarova I. Bespomoshchnyye [Helpless]. *Rossiyskaya gazeta [Russian Newspaper]*. № 7139 (271). 29 November 2016. (in Russ.)
7. Rzhantsyna L.S. Izmereniye bednosti v Moskve i puti yeye sokrashcheniya [Measuring Poverty in Moscow and Ways to Reduce It]. ANO «Sovet po voprosam upravleniya i razvitiya» [Council for Management and Development]. Moscow. Variant. 2017. 208 p. (in Russ.)
8. Brown K., Ravallion M., Valle V. de. Dotyanut'sya do bednykh lyudey [Reach out to the poor people]. *Finansy i razvitiye [Finance and Development]*. 2017. December. P. 48-51. (in Russ.)
9. Rothstein B. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge. 1998. 38 p.

10. Gustafsson B., Nivorozhkina L.I. Sravnitel'nyy analiz bednosti v Rossii i Shvetsii [Comparative analysis of poverty in Russia and Sweden]. *Bednost': vzglyad uchenykh na problemu [Poverty: Scholars' View on the Issue]*. Ed. M.A. Mozhina. Moscow. Institute of Socio-Economic Studies of Population RAS. 1994. P. 70-100. (in Russ.)
11. McAuley A. Opredeleniye i izmereniye bednosti [Definition and measurement of poverty]. *Bednost': vzglyad uchenykh na problemu [Poverty: Scholars' View on the Issue]*. Ed. M.A. Mozhina. Moscow. ISEPN RAN [Institute of Socio-Economic Studies of Population RAS]. 1994. P. 15-17. (in Russ.)
12. Popkin B., Mozhina M.A., Baturin A.K. Metody obosnovaniya prozhitochnogo minimuma v Rossiyskoy Federatsii [Methods of determining the subsistence minimum in the Russian Federation]. *Bednost': vzglyad uchenykh na problemu [Poverty: Scholars' View on the Issue]*. Ed. M.A. Mozhina. Moscow. ISEPN RAN [Institute of Socio-Economic Studies of Population RAS]. 1994. (in Russ.)
13. Korchagina I.I., Prokofieva L.M., Popova R.I., Fursa E.V. Nemonetarnoye izmereniye bednosti i sotsial'naya uyazvimost' naseleniya Rossii [Non-monetary measure of poverty and social vulnerability of the Russian population]. *Narodonaseleniye [Population]*. 2015. No. 1. P. 61-81. (in Russ.)
14. *Bednost' i neravenstva v sovremennoy Rossii: 10 let spustya: Nauchnyy doklad [Poverty and Inequality in Modern Russia: 10 Years Later. Scientific report]*. Moscow. IS RAN [Institute of Sociology RAS]. 2013. Available at: http://www.isras.ru/analytical_report_bednost_i_neravenstva.html (Accessed: 25 October 2016). (in Russ.)
15. Rossiya v dolgakh: bednyye stanovyatsya nishchimi [Russia in debt: poor people become destitute]. *Gazeta RU [Newspaper RU]*. 30 October 2017. Available at: <https://news.rambler.ru/articles/38292584-rossiya-v-dolgah-bednyye-stanovyatsya-nischimi/?updated> (Accessed: 17 January 2018). (in Russ.)
16. Social services for all? *Fabian Tracts*. 1968. P. 382-384.

Acknowledgments and funding: The study was carried out under the state assignment for 2017.

For citation:

Alexandrova O.A., Yarasheva A.V. Strengthening the selectivity of social policy and poverty reduction prospects. *Narodonaselenie [Population]*. 2018. Vol. 21. No. 1. P. 4-21. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-1-01 (in Russ.)

Information about the author(s):

Alexandrova Olga Arkadievna, Dr. Sc. (Econ.), Deputy Director for Research, Institute of Socio-Economic Studies of Population, RAS, Moscow, Russia; Professor, Department of Sociology, Financial University under the RF Government, Moscow, Russia.

Contact Information: e-mail: a762rab@mail.ru

Yarasheva Aziza Viktorovna, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Institute of Socio-Economic Studies of Population, RAS, Moscow, Russia.

Contact Information: e-mail: baktriana@rambler.ru