

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА БЕДНЫХ ДОМОХОЗЯЙСТВ В РОССИИ: ИНСТРУМЕНТАРИЙ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ¹

Горина Е. А., магистр географии, младший научный сотрудник Независимого института социальной политики (НИСП)

В статье рассматриваются методологические вопросы оценки результативности социальной поддержки бедных. Обосновывается комплексный подход к анализу, позволяющему не только ответить на вопросы о том, как реализуются эти программы и как они влияют на решение проблем бедности, но и увидеть различия в условиях и тенденциях развития программ, основанных на проверке нуждаемости, в регионах России. В статье систематизированы качественные и количественные индикаторы такой оценки, обсуждается состояние информационной базы для их применения, приводятся рекомендации по ее развитию.

Обострение проблем бедности, неравенства и разрыва связей домохозяйств с рынком труда в первые годы становления рыночных отношений в России способствовало принятию специальных, не связанных с рынком труда, государственных мер социальной поддержки, получивших название адресных программ для бедных. Основанные на принципе учета нуждаемости, они дополнили существовавшую систему льгот и выплат для отдельных профессиональных и социально-демографических категорий населения. В настоящее время субъекты РФ играют ключевую роль в реализации адресных социальных программ, основными из которых являются пособие на детей из малоимущих семей, субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг (ЖКУ) и специальные региональные пособия, предоставляемые наиболее бедным домохозяйствам или домохозяйствам в трудной жизненной ситуации. По общим оценкам, в совокупности в таких программах в разные годы участвовали до 30–35% домохозяйств, при этом значительная часть нуждающихся семей не получала пособия для бедных, а небедные, наоборот, были активными участниками этих программ.

Какое место занимают адресные программы для бедных в существующей системе социальных льгот и выплат, насколько эффективны процедуры их реализации и каковы результаты этих мер с точки зрения влияния на масштабы и глубину бедности населения — эти вопросы длительное время оставались за пределами экономического анализа. В настоящее время актуальность таких оценок определяют несколько причин: ориентация на повышение значимости адресных мер поддержки бедных в системе со-

¹ Автор выражает большую благодарность директору научных программ НИСП, к. э. н. Лилии Николаевне Овчаровой, под научным руководством которой подготовлено исследование, послужившее основой для данной статьи.

циальных льгот и выплат, обозначенная среди стратегических приоритетов социально-экономического развития страны [Распоряжение № 1662-р]; реструктуризация социальных обязательств государства; необходимость повышения эффективности расходов на меры социальной защиты; внедрение в социальную сферу принципов бюджетирования, ориентированного на результат [Постановление № 249].

В специальной литературе экспертиза, направленная на анализ работы программ, произведенного ими эффекта и сравнение их результатов с определенными критериями, называется оценкой программ [Романов, Ярская-Смирнова, 2008, с. 150]. Хотя у зарубежных исследователей тема оценки программ в секторе общественных услуг активно разрабатывается еще с 1970-х гг., российские экономисты и социологи только недавно обратились к методологическим и практическим аспектам оценки функционирования и результатов программ социальной защиты населения [Организация..., 2002; Топчий, 2006; Романов, Ярская-Смирнова, 2008 и др.]. Непосредственно адресные социальные программы для бедных домохозяйств и их результаты нечасто выступают в качестве объекта изучения. В отдельных работах изучались роль этих программ в формировании доходов населения и их вклад в решение проблемы бедности [Овчарова, 2009; Римашевская и др., 2007; Сидорова, 2004], вопросы финансирования адресных программ [Сурков, 2008], преимущества и издержки различных методов оценки нуждаемости при оказании социальной помощи [Адресная социальная помощь..., 1999]. Комплексный характер носило исследование программ социальной поддержки на основе оценки нуждаемости, проведенное в пяти регионах России фондом «Институт экономики города» совместно с Независимым институтом социальной политики и *The Urban Institute* (США) по заказу Всемирного банка в 2006–2007 гг.² В центре внимания исследования стояла эффективность (адресность) программ, понимаемая как степень концентрации финансовых ресурсов на поддержке действительно бедных. Итогом работы стали предложения, касающиеся того, как повысить эффективность адресных социальных программ на региональном и национальном уровне [Повышение эффективности..., 2007]. По материалам проекта обобщены проблемы разработки и механизмов реализации адресных социальных программ в регионах России [Коваленко и др., 2009]. Вместе с тем открытым остается вопрос об инструментарии, с помощью которого можно оценивать результаты мер социальной защиты с позиций поддержки бедного населения. Недостаточно изучены и проблемы, связанные с информационным обеспечением такой оценки.

В данной статье, опираясь на методические разработки, применявшиеся в упомянутом исследовании адресных программ, мы ставим цель *систематизировать показатели для комплексного анализа мер социальной поддержки бедных домохозяйств и оценки их результативности, а также рассмотреть возможности практического применения теоретической модели на основе имеющихся информационных источников*. Предлагаемая методика ориентирована на адресные программы предоставления денежных выплат. В качестве концептуальной основы оценки результативности используются методоло-

² Проект «Совершенствование измерения, мониторинга и анализа бедности в России. Этап 2. Усиление адресного характера программ социальной поддержки в РФ».

гические принципы программно-целевого подхода. В соответствии с ними результативность рассматривается как степень соответствия достигнутых результатов целям программы³.

Структурно статья построена следующим образом. Сначала обсуждаются методологические аспекты оценки результативности программ поддержки бедных. Далее предлагается обоснование теоретической модели системы индикаторов для анализа и оценки адресных социальных программ. Наконец, анализируется состояние информационной базы, определяющее возможности ее практического применения.

ФОРМИРОВАНИЕ ПОДХОДОВ К АНАЛИЗУ И ОЦЕНКЕ ПРОГРАММ ПОДДЕРЖКИ БЕДНЫХ ДОМОХОЗЯЙСТВ

Оценка результатов возможна только в том случае, если сформулирована целевая установка. В современной России развиваются несколько моделей адресных программ для бедных, каждая из них имеет свои специфические цели. Для компенсации конкретных расходов домохозяйств предназначены субсидии на оплату ЖКУ. На помощь отдельным социально-демографическим группам населения ориентированы такие программы, как пособие малоимущим семьям с несовершеннолетними детьми, социальная доплата к пенсии неработающих пенсионеров, отдельные виды целевой адресной социальной помощи⁴. Разовая помощь домохозяйствам в трудной (или экстремальной) жизненной ситуации нацелена на преодоление временной бедности, тогда как специальные пособия по нуждаемости, доступные бедным домохозяйствам независимо от их социально-демографических и прочих характеристик⁵, — на вывод домохозяйства из длительной бедности. Эту же цель преследуют активные программы социальной помощи, которые стали развиваться во второй половине 2000-х гг. В них помощь оказывается, если семья выполняет встречные обязательства по экономической или социальной активности, способствующей выходу семьи на самообеспечение.

У каждой из этих программ свои цели, тем не менее все они могут быть сведены к одной, более обобщенной. Мы предлагаем сформулировать ее как *предоставление малоимущему населению значимой социальной помощи, способствующей улучшению социально-экономического положения ее получателей*. Как видно, эта цель имеет две составляющие: предоставление социальной помощи именно нуждающемуся в ней населению (целевой группе) и значимое улучшение материального положения получателей (под этим может пониматься рост доходов или преодоление бедности). Следуя логике программно-целевого подхода, оценка результативности программ, направленных на поддержку бедных, связана с такими вопросами: в какой степени

³ Понятие результативности в контексте управления социальными программами, вопросы мониторинга результатов подробно рассмотрены в работе [Управление программами..., 2007]. Понятие эффективности, трактуемое как степень успешности достижения цели с наибольшей экономией ресурсов, на данном этапе мы оставляем за пределами анализа.

⁴ Целевая адресная социальная помощь направлена на очень узкий круг получателей: например, компенсации за оплату ЖКУ малоимущим многодетным семьям.

⁵ Наименее распространенный вид адресной помощи в регионах.

программа действительно ориентирована на малоимущее население; получают ли участники все то, что планировалось; каково влияние программы на социально-экономическое положение получателей. Ответы на них отражают, насколько успешно в программе достигаются оба компонента поставленной цели.

Рассмотрим далее, позволяет ли найти ответы на эти вопросы имеющаяся информация о программах. Она собирается в рамках внутриведомственной отчетности и государственного статистического наблюдения. Для управления социальными программами, определения потребности в финансировании и т. п. используются ведомственные данные. Они же идут в отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ. При всем многообразии ведомственные данные в значительной мере остаются закрытыми для внешних пользователей. Поэтому для аналитических целей применяются, как правило, общедоступные данные статистики. На примере двух наиболее масштабных по охвату адресных программ — ежемесячного пособия на детей из малоимущих семей и субсидий на оплату ЖКУ — рассмотрим, какие характеристики подлежат статистическому наблюдению.

В программе детских пособий форма федерального статистического наблюдения «№ 1-пособие» фиксирует данные о численности получателей пособия и детей, на которых оно назначено, размере выплат, сумме бюджетных средств, предназначенных к выплате населению (в том числе по отдельным категориям получателей). Схожий набор индикаторов (число семей-получателей и численность лиц в их составе, начисленная и возмещенная сумма субсидий населению) отслеживается и в программе жилищных субсидий с помощью формы № 22-ЖКХ. С 2008 г. собираются данные по такому важному параметру, как численность получателей субсидий со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума (ПМ). В ведомственной отчетности часто приводятся данные о социально-демографическом профиле получателей (домохозяйства пенсионеров, многодетные или неполные семьи и пр.).

Таким образом, краткий обзор показывает, что существующие источники информации об адресных мерах поддержки бедных ограничиваются наблюдением за процессом их реализации и в основном ориентированы на контроль за исполнением бюджетных обязательств. Стандартные наблюдаемые показатели не отражают влияния мер социальной поддержки на материальное положение домохозяйств. Измерение результатов программ (уровень адресности, влияние реализуемых мер на доходы целевой группы, вклад программ в сокращение бедности) остается вне рассмотрения. Для этого в сфере адресной поддержки бедных необходима разработка специальных индикаторов.

Кроме того, открытым является вопрос о том, какое место занимают меры социальной поддержки, нацеленные на бедное население, в системе государственных социальных трансфертов. Актуальность этих аспектов — на общем уровне системы социальной защиты и на уровне результатов отдельных программ — обуславливает применение такого методологического подхода, который позволит провести комплексный анализ.

Особенность предлагаемого нами подхода заключается в том, что исследование программ поддержки бедных проводится на уровне отдельных субъектов РФ и состоит из двух основных компонентов, как то:

- 1) анализ условий развития программ, основанных на проверке нуждаемости, в рамках региональной системы социальной защиты;
- 2) оценка таких программ с точки зрения достигаемых результатов.

Напомним, что обращение к региональному уровню обусловлено тем, что именно субъекты РФ отвечают за нормативно-правовое регулирование, финансирование и предоставление нестраховых видов социальной поддержки, в том числе адресных программ на основе контроля доходов. Регионализация стала следствием перераспределения полномочий и функций между федеральным и региональным уровнями власти в 2005–2010 гг. Региональные власти имеют значительную степень свободы при формировании политики в сфере социальной защиты, однако им необходимо соблюдать баланс между доходными возможностями регионального бюджета и его расходными обязательствами. В силу существующего регионального разнообразия экономических, социальных и институциональных условий возможности и приоритеты реализации политики социальной защиты в субъектах РФ различаются. Поэтому на первом этапе анализа задача состоит в том, чтобы показать, в какой степени система социальной защиты в регионе нацелена на поддержку малоимущего населения и развитие адресных социальных программ, поддержка каких групп населения является приоритетной.

Второй компонент предусматривает оценку мер социальной поддержки бедных с точки зрения сокращения бедности и улучшения уровня и качества жизни населения. Рассматриваются вопросы, на которые не дает ответы предыдущий анализ: как работают действующие адресные программы для бедных, в какой мере произведенные ими эффекты связаны с задачей сокращения бедности, способствует ли оказываемая помощь улучшению уровня и качества жизни населения.

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ АДРЕСНЫХ ПРОГРАММ ДЛЯ БЕДНЫХ

В рамках предлагаемого комплексного подхода к анализу и оценке адресных программ для бедных разработана теоретическая модель двухкомпонентной системы качественных и количественных индикаторов для оценки:

- 1) роли и места адресных программ для бедных в региональной системе социальной защиты населения;
- 2) результативности конкретной программы адресных социальных пособий.

Первый компонент содержит показатели для институционального и бюджетного анализа. Они, во-первых, позволяют на качественном уровне судить о том, *насколько продвинулась региональная система социальной защиты в развитии адресных программ*, а во-вторых, на основе количественных данных дают возможность оценить, *какое место с точки зрения финансирования занимают адресные программы в региональной системе социальной защиты с учетом общей направленности бюджетной политики в регионе (табл. 1)*.

На основе *анализа регионального нормативно-правового поля* можно выявить, насколько интенсивно в системе социальной защиты региона применяется принцип учета нуждаемости, как развиваются механизмы поддержки

Таблица 1. Показатели для оценки роли и места адресных социальных программ в региональной системе социальной защиты

Тип оценки	Критерии	Индикаторы
Качественная	Интенсивность развития региональных адресных программ	Наличие в регионе и развитие во времени программ поддержки бедного населения. Внедрение технологии социального контракта
Количественная	Общий контекст региональной бюджетной политики в отношении расходов на социальную защиту	Уровень доходов регионального бюджета. Доля расходов на социальную защиту в общих расходах регионального бюджета. Душевой уровень расходов на социальную защиту
	Место адресных программ в финансировании региональной системы социальной защиты	Расходы на адресные и категориальные программы в общей структуре расходов на социальную защиту. Динамика доли расходов на адресные программы в структуре расходов на социальную защиту. Расходы в среднем на одного получателя в программах адресной и категориальной помощи. Степень самостоятельности регионального бюджета в финансировании адресных программ

бедного населения, не связанные с рынком труда. Аналитический интерес представляет то, насколько разнообразны региональные программы поддержки бедных и на какой контингент получателей они ориентированы. Особое место среди программ поддержки бедных занимают те, которые работают по технологии социального контракта. Они являются новыми для российской практики и их внедрение в регионах заявлено на федеральном уровне в качестве одной из приоритетных задач социальной защиты. Социальный контракт наиболее актуален для поддержки бедных семей с нереализованным трудовым потенциалом.

Блок индикаторов для *бюджетного анализа* основывается на данных об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ. Для характеристики общего контекста бюджетной политики региона в отношении расходов на социальную защиту в работах, посвященных изучению этого вопроса [Доходы и социальные услуги..., 2005; Обзор социальной политики..., 2007], используются три показателя. Первый из них отражает, какими финансовыми возможностями располагает региональный бюджет, второй — какую роль играют расходы на социальную защиту⁶ в бюджете региона, а третий — сколько средств могут и готовы в соответствии с приоритетами выделять из бюджета региональные власти на программы социальной защиты. Наиболее информативен сравнительный метод, при котором значения индикаторов в рассматриваемом регионе соотносятся со значениями в других регионах и со среднероссийским уровнем. Сравнение должно проводиться с учетом межрегиональных ценовых различий⁷.

⁶ В соответствии с бюджетной классификацией к расходам на социальную защиту относятся расходы по разделу «Социальная политика».

⁷ В качестве корректирующего коэффициента может использоваться индекс бюджетных расходов Министерства финансов РФ или показатель стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг, предназначенный для проведения межрегиональных сопоставлений покупательной способности населения, который рассчитывается Росстатом. Первый более адекватно отражает удорожание жизни в районах Крайнего Севера и горных местностях. Применение второго более оправданно, если в центре исследования стоит вопрос о влиянии социальных программ на население. Результаты, полученные с применением этих коэффициентов, могут не совпадать.

Предлагаемые индикаторы позволяют судить и о приоритетных направлениях в финансировании программ социальной поддержки. Ограниченность бюджетных средств обуславливает наличие конкуренции между программами адресного и категориального характера. Степень ее остроты показывают доли расходов, приходящиеся на каждый из этих типов программ, в структуре расходов на социальную защиту. Проследив динамику доли расходов на адресные программы, можно увидеть, как со временем изменяются приоритеты региональных властей в сфере социальной поддержки. Отметим, что такое смещение может быть вынужденным (под воздействием бюджетных ограничений или изменений, инициированных федеральным законодателем).

Анализ структуры расходов должен быть дополнен данными о различиях в уровне расходов в среднем на одного получателя по адресным и по категориальным видам помощи. Теоретически возможна ситуация, при которой затраты на адресные программы имеют перевес над категориальными в структуре расходов, но «распыляются» на большее число участников. В итоге средние душевые расходы на помощь малоимущим оказываются меньше, а значит, играют менее значимую роль в повышении уровня жизни получателей.

Степень самостоятельности в финансировании адресных социальных программ определяется по соотношению объема целевых субсидий из федерального бюджета на софинансирование этих программ и общего объема расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на их реализацию. Практическое значение этого показателя заключается в следующем: чем больше регион зависит в исполнении своих социальных обязательств от федерального бюджета, тем меньше у него возможностей наращивать расходы в этом направлении, например, повышая размер пособий. Отметим, что из-за изменений в системе межбюджетных трансфертов применение данного показателя ограничивается ретроспективным анализом.

Отправной точкой для обоснования второй части показателей служит сформулированная обобщенная цель адресных программ, которая заключается в предоставлении малоимущему населению значимой социальной помощи, способствующей улучшению социально-экономического положения ее получателей. На этом уровне оценки выявляется, *насколько достигаемые результаты соответствуют цели сокращения бедности и каковы причины возникающих отклонений (табл. 2).*

Важная роль здесь отводится *анализу регламентов реализации*, определяющих правила назначения и выплаты социальных пособий. Они могут существенно влиять на ошибки включения и формировать для целевой группы получателей барьеры входа. Для мер поддержки бедного населения, основанных на контроле доходов, эта часть оценки важна еще и потому, что результативность таких мер может существенно снижаться именно из-за неэффективности процедур контроля доходов.

Установленные требования в отношении уровня материальной обеспеченности, социально-демографических и других характеристик, которым должны соответствовать претенденты на социальную поддержку, определяющим образом влияют на формирование контингента получателей и на то, будет ли он совпадать с целевой группой программы. Большое значение имеет методика учета различных видов доходов, от которой зависит

Таблица 2. Показатели для оценки результативности адресных социальных пособий для бедных домохозяйств

Категории информации	Критерии	Индикаторы
Процесс	Особенности регламента и процедур реализации	Подход к определению целевой группы и установленный порог входа в программу. Методическая основа исчисления среднедушевого дохода и определения единицы получателя помощи. Способы контроля за правомерностью получения помощи. Размер выплат. Численность и контингент получателей
Результат	Полнота выполнения	Масштаб участия нецелевой группы. Охват целевой группы. Распространенность помощи среди населения. Уровень информированности населения о программе
	Влияние на уровень материального благосостояния	Соотношение размера выплат и величины ПМ. Вклад помощи в располагаемый доход домохозяйств-получателей. Доля получателей помощи, вышедших из зоны бедности (крайней бедности)

адекватность исчисления среднедушевого дохода претендентов. Необходимо ответить на вопрос: насколько полно предусмотренный порядок учета охватывает различные виды доходов (пенсии, пособия, заработную плату, стипендии, доходы от предпринимательской деятельности и самозанятости, в том числе от реализации продукции личного подсобного хозяйства, доходы от сдачи недвижимости в аренду, алименты на детей, проценты по вкладам, дивиденды и пр.). На правильность назначения помощи влияет выбор того, кто является получателем пособий и чьи доходы учитываются. Это могут быть отдельные индивиды, нуклеарные семьи (супруги/одинокый родитель и несовершеннолетние дети) или домохозяйства⁸. Вообще, выбор домохозяйства в качестве учетной единицы — один из важнейших принципов корректного анализа материального благосостояния населения. Это обусловлено перераспределением индивидуальных доходов внутри семьи, в которой могут быть как члены с различным уровнем индивидуальных доходов, так и иждивенцы. Показатель душевого дохода предпочтительнее рассчитывать для всего домохозяйства, а не индивида или нуклеарной семьи, хотя универсального решения нет — необходимо учитывать специфические цели каждой программы.

На эффективности процедур контроля доходов, ограничивающих участие в программе нецелевой (небедной) группы населения, отражается установленный порядок предоставления документов, подтверждающих информацию о доходах (имущественном положении). Кроме того, важно понимать, какие другие процедуры проверки нуждаемости предусмотрены в программе, какова их регулярность и, главное, возможности их практической реализации. Тщательно проработанные механизмы выявления из числа претендентов тех, кто действительно нуждается в помощи, способствуют более успешному достижению цели программы.

⁸ Согласно определению Росстата, домохозяйство — это совокупность лиц, проживающих в одном жилом помещении или его части, как связанных, так и не связанных отношениями родства, совместно обеспечивающих себя всем необходимым для жизни, полностью или частично объединяя и расходуя свои средства.

Размер выплат имеет определяющее значение для того, насколько существенной для получателей будет предоставляемая поддержка.

Наконец, изучение численности и, особенно, контингента получателей может быть продуктивным для сопоставления этих показателей с профилем бедного населения, например, в разрезе социально-демографических групп. В случае если контингент получателей сильно отличается от структуры бедного населения, это может указывать на то, что действующие правила отбора получателей не нацелены на включение бедных в программу.

При *оценке достигаемых результатов* адресных социальных программ используются два вида критериев. Первый — критерий полноты выполнения программы — раскрывает, в какой степени в ней обеспечивается адресность помощи в отношении целевой группы. Важнейшими индикаторами являются масштаб участия нецелевой группы (оценка ошибок включения по доле избыточных получателей или по доле средств, израсходованных на их поддержку) и охват целевой группы (оценка ошибок исключения по доле получателей помощи среди всех, кто имеет на нее право). Одна из часто используемых вариаций на эту тему, например по методологии Всемирного банка, — это показатель концентрации получателей помощи (финансовых средств, израсходованных на пособия) в беднейшем квинтиле.

Ошибки включения и исключения по-разному сказываются на достижении цели адресных программ. С одной стороны, в условиях жестких бюджетных ограничений явным приоритетом является уменьшение ошибок включения, так как это способствует сдерживанию государственных расходов. Средства, потраченные на нецелевую группу, трактуются как альтернативные издержки для общества, поскольку они могли бы быть потрачены на другие цели [Морс и др., 2007, с. 275]. С другой стороны, основная цель адресных социальных программ состоит в том, чтобы оказать помощь малоимущим, а не в том, чтобы препятствовать участию в программе небедных. С точки зрения достижения этой цели ошибки исключения имеют большее негативное влияние. Иными словами, слабое покрытие целевой группы в программе помощи малоимущим может расцениваться как более серьезная ошибка, чем утечка средств нецелевым получателям. Эту особенность, отмеченную в работах по ключевым проблемам адресности [Cornia, Stewart, 1993], необходимо принимать во внимание при оценке результативности адресных программ. Программу, в которую закрыт вход для большинства из ее целевой группы, вряд ли можно признать успешной, даже если в ней обеспечиваются низкие показатели утечки средств небедным.

Дополнительную роль играют показатели распространенности помощи (доля получателей в общей численности населения либо соответствующей социально-демографической группы) и степень информированности населения о том, какие виды помощи и кому предоставляются, куда следует обращаться за помощью и т. п. Исследования показывают, что недостаточная осведомленность о реализуемых программах является серьезным препятствием для улучшения охвата целевой группы [Корчагина, Прокофьева, 2008].

На основе второго критерия — влияния пособий на материальное благосостояние получателей — оценивается, является ли размер предо-

ставляемой помощи значимым для преодоления или смягчения проблемы бедности домохозяйств. Соотношение размера пособия и величины ПМ — наиболее упрощенный индикатор, показывающий адекватность установленных выплат. Если программа нацелена на помощь бедным из конкретной социально-демографической группы (дети, пенсионеры), то рассчитывается соотношение выплат и величины ПМ этой группы. В программах, не привязанных к определенной группе населения (например, региональные пособия по нуждаемости) можно рассматривать соотношение среднего размера выплат и средней величины совокупного ПМ домохозяйства.

Индикатор вклада социального пособия в располагаемые доходы⁹ домохозяйств-получателей показывает, какую роль играет программа в обеспечении текущего уровня жизни ее участников. Теоретически достаточное и приемлемое значение данного индикатора определяется двумя функциями, которые призваны выполнять в обществе программы, ориентированные на бедных. С одной стороны, это поддержка хотя бы минимального уровня жизни ее получателей, с другой — обеспечение социального контроля. Предлагаемый размер пособия должен быть привлекателен для домохозяйств и одновременно не должен создавать отрицательных стимулов для получения трудовых источников дохода. В исследованиях Всемирного банка было показано, что программы, нацеленные на развитие механизмов самообеспечения, могут быть привлекательными для домохозяйств и действенными в деле сокращения бедности, если помощь вносит в доходы получателей не менее 25% [Овчарова, 2009, с. 250].

Влияние адресных социальных пособий на сокращение бедности можно оценить, используя метод последовательных сравнений, при котором в качестве контрольной и экспериментальной групп выступают сами участники программы: оценивается их положение до и после получения помощи, т. е. так называемые дотрансфертные и послетрансфертные показатели доходов и бедности. Расчет данного показателя включает выявление домохозяйств, в которых послетрансфертные доходы превысили установленную черту бедности (или крайней бедности — 50% ПМ), и расчет доли таких домохозяйств в числе бедных по дотрансфертным доходам.

Отметим, что многие показатели, характеризующие результаты программ, использовались в исследовательских работах и ранее. Оценивался вклад региональных социальных выплат в располагаемые ресурсы семей-получателей, охват населения пособиями и доля бедных домохозяйств среди получателей [Римашевская и др., 2007]. Отличие данной статьи состоит в том, что в ней предложена теоретическая модель инструментария для комплексного анализа и оценки региональных программ социальной поддержки бедных. Возможности и ограничения его практического применения определяются состоянием источников информации, из которых могут быть получены необходимые для оценки данные.

⁹ Располагаемые доходы складываются из денежных доходов (от занятости, от собственности), текущих денежных трансфертов и стоимости натуральных поступлений товаров и услуг (стоимостная оценка льгот, продукция ЛПХ, помощь родственникам и пр.) за вычетом налогов и обязательных платежей.

ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ

Следуя предложенным показателям, рассмотрим, какие сведения необходимы для оценки региональных программ поддержки бедных и какие источники могут их обеспечить.

Каналы поступления первичной информации о реализации программ социальной поддержки немногочисленны: региональные финансовые ведомства; региональные ведомства, уполномоченные реализовывать меры по социальной защите; население. Каждый из них способен «производить» определенные виды (источники) данных (табл. 3).

Для полноценного анализа региональных адресных программ качество представляемых данных должно соответствовать ряду требований: достаточное информационное наполнение источника; уровень детализации информации, соответствующий масштабу рассматриваемого явления; своевременность сведений; удобный для анализа способ представления данных; адекватное отражение действительности представляемыми данными; открытость данных для внешних пользователей; привязка всей информации к территориальному уровню не выше отдельного субъекта РФ.

В таблице 4 приведены результаты тестирования источников информации по этим параметрам. Оно показало, что полностью указанным требованиям не соответствует ни один из источников и есть потребность в их усовершенствовании.

Как видно из таблицы, важнейшие для оценки результативности данные об участии населения в социальных программах и влиянии пособий на уровень жизни получателей могут быть получены только с помощью специальных

Таблица 3. Информационная база для комплексного анализа и оценки результативности региональных адресных социальных программ

Поставщики данных	Источники данных	Необходимые данные для анализа
Региональное финансовое ведомство или Федеральное казначейство	Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ	Структура и уровень расходов регионального бюджета на программы социальной поддержки. Доля субсидий из федерального бюджета в общем объеме финансирования адресной социальной программы
Региональное ведомство социальной защиты населения	Комплексные региональные программы развития отрасли социальной защиты	Структура бюджетных расходов по видам социальной поддержки, степени их адресности и социально-демографическим группам получателей
	Нормативно-правовые документы	Разнообразие региональных адресных программ, группы населения, на которые они ориентированы. Регламенты назначения и выплаты пособий
	Текущая отчетность	Численность получателей социальной помощи. Социально-демографический состав получателей. Средний размер выплат и распределение получателей по его размеру в случае дифференциации
Население	Специальные выборочные обследования населения	Доля получателей помощи среди целевой группы. Доля получателей, не относящихся к целевой группе. Осведомленность о программах социальной поддержки. Соотношение размера выплат и ПМ в домохозяйствах различных социально-демографических групп.
	Социологические опросы клиентов программ	Вклад социальных выплат в располагаемые доходы. Доля участников, чьи послетрансфертные денежные доходы превысили черту бедности/крайней бедности

Таблица 4. Параметры качества источников информации о региональных адресных социальных программах

Источники данных	Параметры				
	информативность	практическая направленность	надежность	доступность	репрезентативность на региональном уровне
Отчеты об исполнении региональных бюджетов	—	—	+	+	+
Комплексные программы развития социальной защиты	+	+	+	—	+
Нормативно-правовые документы	+	+	—	+	+
Текущая ведомственная отчетность	+	—	+	—	+
Специальные выборочные социологические обследования населения. В том числе: Обследование бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ)	—	—	+	+	+
Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ)	+	+	+	+	—
Национальное обследование благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах (НОБУС)	+	+	+	—	+
Отдельные региональные обследования	+	+	+	—	+

Примечание: знак «+» означает, что источник данных полностью удовлетворяет требованиям по данному параметру качества, знак «—» означает, что необходимый уровень качества по этому параметру не достигается и требуется усовершенствование процедур сбора данных для лучшего соответствия.

выборочных обследований населения. Однако, как показало тестирование, пока эти обследования развиты недостаточно, и это сильно ограничивает возможности оценки результативности программ.

Кратко охарактеризуем существующие виды специальных выборочных обследований населения, выделив их сильные и слабые стороны.

В настоящее время в России есть только одно регулярное федеральное статистическое наблюдение, позволяющее получить микроданные об уровне жизни населения и участии в социальных программах, репрезентативные для населения каждого субъекта РФ, — ОБДХ (с объемом выборки 47,8 тыс. домохозяйств). Его главной целью является получение подробных и сопоставимых данных по расходам и потреблению домохозяйств. Программа обследования основывается на ведении в домохозяйстве дневниковых записей о текущих расходах и интервьюировании членов домохозяйства по окончании учетного периода (один раз в квартал).

Анкета квартальных опросов содержит раздел 1Г, посвященный социальному обеспечению и социальной поддержке. Он состоит из 13 вопросов. Наибольшее внимание уделяется пенсионному обеспечению и социальной поддержке граждан из числа федеральных и региональных льготных категорий. Вопрос об участии населения в региональных программах социальной

поддержки, в том числе и в адресных программах для бедных, только один, при этом информация о размере полученной помощи отсутствует. Вопрос задается в следующей форме:

ВОПРОС 13 ЗАДАЕТСЯ ОТВЕТСТВЕННОМУ ЛИЦУ				
13	На какие виды пособий, субсидий или компенсаций имели право члены Вашего домохозяйства (домохозяйство/семья в целом) В ТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ ТРЕХ МЕСЯЦЕВ?			
	УКАЗАТЬ ВСЕ ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ОТВЕТОВ			
	1	Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 года	1	
	2	Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет	2	
	3	Бесплатное пользование молочными кухнями	3	
	4	Жилищная субсидия	4	
	5	Социальное пособие малоимущим (семьям или одиноко проживающим гражданам)	5	
6	Другие пособия или субсидии отдельным категориям семей (многодетные, неполные семьи, семьи с родителями-инвалидами и др.)	6	⇒ 1Д	

Источник: форма федерального статистического наблюдения № 1 (утверждена Приказом Федеральной службы государственной статистики от 14.07.2009 № 136).

НОБУС, предпринятое Госкомстатом России в 2003 г. при финансовой поддержке Всемирного банка, было более информативным. Большой объем выборки (44,5 тыс. домохозяйств, или 117 209 респондентов из 79 регионов России) позволил получить репрезентативные оценки на общероссийском уровне, а также в разрезе типов поселений (города разной величины и сельская местность) и по части регионов. В области социальной защиты были получены подробные данные о видах, размерах и длительности получения назначенных пенсий и пособий, категориях льготополучателей, видах и денежном эквиваленте льгот, получении различных видов социальной помощи, жилищных субсидиях. Была собрана подробная информация, позволяющая оценить уровень благосостояния домохозяйств по показателю расходов. Однако НОБУС было лишь одномоментным срезом ситуации и из-за трудоемкости и больших финансовых затрат больше не проводилось, хотя потребность в актуальных данных сейчас очень велика.

Альтернативой государственному статистическому наблюдению служат специально организованные выборочные обследования населения. Среди них наиболее прогрессивной формой считаются панельные (лонгитюдные) исследования. Крупнейшим по охвату лонгитюдным обследованием в России (более 4 тыс. домохозяйств) является ежегодный РМЭЗ (RLMS)¹⁰.

Не останавливаясь на описании всего обследования, отметим, что вопросник РМЭЗ позволяет собирать следующую информацию, касающуюся сферы социальной поддержки:

- факт получения ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 (18) лет;
- размер полученного пособия;
- факт обращения за субсидией на оплату ЖКУ, факт ее получения и размер;
- время, потраченное на посещение отдела жилищных субсидий;

¹⁰ Russia Longitudinal Monitoring Survey/Российский мониторинг экономического положения и здоровья. —Chapel Hill: UNC Carolina Population Center, 2010; <http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms>.

- удовлетворенность работой сотрудников данного отдела;
- факт получения и размер других выплат социального характера (пенсии, стипендии, пособие по безработице, льготы по оплате ЖКУ).

Как видно, обследование РМЭЗ шире охватывает интересующую нас тематику, чем ОБДХ. Однако РМЭЗ не предоставляет возможности оперировать регионально репрезентативными данными.

Кроме общенациональных обследований, в России имеются немногочисленные примеры специальных обследований населения в отдельных регионах — в частности, обследование населения Томской области для целей мониторинга уровня и качества жизни (2006) [Попова и др., 2007], обследование благосостояния домашних хозяйств в Ленинградской области (2005) [Бурдяк и др., 2007], «Мониторинг бедности», проводившийся в рамках проекта «Адресная социальная помощь» в трех районах Нижегородской области (2004–2006) [Римашевская и др., 2007]. Эти программы были специально разработаны для изучения проблем бедности на региональном уровне и охватывали различные аспекты уровня и качества жизни населения. При правильной организации эти обследования отвечают требованиям как региональной репрезентативности, так и информативности и надежности.

Результаты проведенного анализа говорят о том, что оценка влияния социальных программ, ориентированных на помощь бедным, на уровень жизни домохозяйств, и их вклада в сокращение бедности возможна только при условии развития важнейшего компонента информационной базы — специальных выборочных обследований населения.

Представляется, что могут быть предложены два возможных пути решения этой проблемы. Первый предусматривает развитие специального компонента в рамках ОБДХ. В этом случае потребуется минимальный пересмотр инструментария статистического наблюдения и расширение выборки для обеспечения лучшей репрезентативности обследования на региональном уровне. К имеющемуся набору вопросов в программу ОБДХ нужно добавить дополнительный переменный модуль с вопросами об осведомленности и участии домохозяйств в программах помощи малоимущим, размерах получаемых пособий. В качестве методической основы целесообразно использовать вопросник для домохозяйства из НОБУС, разработанный Росстатом. Расширение выборочной совокупности для обеспечения надежности и репрезентативности данных на региональном уровне потребует дополнительного финансирования. Второй путь состоит в развитии самостоятельной ветви специальных выборочных обследований по вопросам уровня жизни и участия населения в социальных программах в регионах России. Их методология должна быть разработана Росстатом или согласована с ним. Проведение обследований в регионах с периодичностью в 4–5 лет позволит снизить затраты и дополнить общенациональную программу ОБДХ.

Итак, изложенная в статье система количественных и качественных показателей представляет собой инструмент комплексного анализа мер государственной поддержки бедных домохозяйств и оценки их результативности. Специфика предложенного подхода состоит в том, что он предусматривает как анализ роли и места таких мер в региональных системах социальной защиты (анализ условий развития программ, основан-

ных на оценке нуждаемости), так и оценку влияния адресных пособий на сокращение бедности и улучшение уровня жизни населения. При этом состав и структура имеющихся источников информации обеспечивают достаточные данные о финансировании и администрировании адресных социальных программ, но не позволяют судить о результатах этих мер с точки зрения влияния на масштабы и глубину бедности населения. Для преодоления этого барьера в первую очередь необходимо развивать практику специальных выборочных обследований социально-экономического положения населения.

ЛИТЕРАТУРА

Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент/Под ред. Н. М. Римашевской. — М.: ИСЭПН РАН, 1999.

Бурдяк А. Я. и др. Бедность и благосостояние домохозяйств в Ленинградской области. По результатам выборочного опроса домохозяйств в апреле 2005 г./Под ред. Л. Н. Овчаровой. — СПб.: Селеста, 2007.

Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность/Рук. авторского коллектива Л. Н. Овчарова; Независимый институт социальной политики. — М.: ГУ-ВШЭ, 2005. С. 217–237.

Коваленко Е. А., Строкова Е. Л., Феоктистова О. А. Модели организации адресной социальной помощи: Метод. пособие. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2009.

Корчагина И. И., Прокофьева Л. М. Региональные программы социальной поддержки многодетных семей: что знает о них население // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 9. С. 67–84.

Морс К., Страйк Р., Пузанов А. С. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики/Фонд «Институт экономики города». — М.: Айрис-пресс, 2007.

Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х/Под ред. Т. М. Малевой. — М.: НИСП, 2007. С. 411–420.

Овчарова Л. Н. Теоретические и практические подходы к оценке уровня, профиля и факторов бедности: российский и международный опыт. — М.: М-Студио, 2009.

Организация административного мониторинга социальных программ на региональном и местном уровнях/Под ред. А. Л. Александровой. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.

Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью. Предложения по стратегии социальной защиты: Отчет о НИР (сводный доклад)/Фонд «Институт экономики города», Независимый институт социальной политики, The Urban Institute (США), Всемирный банк. — М., 2007.

Попова Д. и др. Уровень жизни населения Томской области, масштабы и факторы бедности. Результаты обследования домашних хозяйств: Рабочий доклад российской программы оценки бедности. — М. 16 марта 2007 г.

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (ред. от 23.12.2004).

Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Римашевская Н. М., Мигранова Л. А., Бочкарева В. К. Роль центра и регионов в формировании доходов населения // Уровень жизни населения регионов России. 2007. № 11. С. 37–49.

Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. Методы прикладных социальных исследований: Учеб. пособие/Центр социальной политики и гендерных исследований. — М.: Вариант, Норт-Медиа, 2008.

Сидорова В. А. Влияние адресной социальной помощи на изменение уровня, глубины и остроты бедности // Социологические исследования. 2004. № 7. С. 83–95.

Сурков С. В. Региональные адресные программы поддержки бедного населения: влияние финансовых и экономических институтов // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 9. С. 187–204.

Топчий Л. В. Методика оценки эффективности социальных услуг и других видов социальной поддержки населения. — Н. Новгород, 2006.

Управление программами социального обслуживания и социальной помощи/Под ред. А. Л. Александровой. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

Cornia A., Stewart F. Two Errors of Targeting/UNICEF, International Child Development Centre. — Innocenti Occasional Paper, Economic Policy Series. № 36. — Florence: UNICEF-ICDC, 1993.