

**Социальная политика**

# КАКИМ ДОЛЖНО БЫТЬ ДЕТСКОЕ ПОСОБИЕ?

Татьяна МАЛЕВА, Елена ГРИШИНА

Татьяна Михайловна Малева —  
кандидат экономических наук, DBA,  
директор Института социального  
анализа и прогнозирования, РАНХиГС  
(РФ, 101000, Москва,  
Пречистенская наб., 11).  
E-mail: maleva-tm@ranepa.ru

Елена Евгеньевна Гришина —  
кандидат экономических наук,  
заведующий лабораторией уровня жизни  
и социальной защиты Института социального  
анализа и прогнозирования, РАНХиГС  
(РФ, 101000, Москва, Пречистенская наб., 11).  
E-mail: grishina@ranepa.ru

## Аннотация

В статье проводится анализ причин отсутствия существенного влияния на бедность действующей системы социальной поддержки и обосновывается необходимость совершенствования системы социальной поддержки семей с детьми. Показано, что домохозяйства с детьми испытывают значительные риски бедности и составляют более 70% всех малоимущих домохозяйств. Отмечается, что для устойчивого роста денежных доходов населения и снижения уровня бедности необходимы ускоренный экономический рост, повышение реальной заработной платы, в том числе в отраслях бюджетного сектора, реального размера пенсий и социальных выплат. В то же время для вывода из бедности отдельных групп населения со значительной глубиной бедности необходимы эффективные инструменты социальной защиты. На статистических данных показано, что существующие детские и семейные пособия сокращают бедность семей с детьми крайне незначительно. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, значительная часть пособий семьям с детьми выплачивается без учета их нуждаемости. Во-вторых, даже среди семей с детьми, получающих адресные социальные пособия, многие не являются бедными. В-третьих, значимая доля бедных семей с детьми не охвачена социальной поддержкой. Наконец, в-четвертых, размер большинства адресных пособий невелик. Очевидно, что сохранение прежней парадигмы выплаты детских пособий малоэффективно и никак не отвечает национальной цели сокращения бедности. Введение адресного пособия малоимущим семьям с детьми, доводящего среднедушевые доходы семьи до величины прожиточного минимума, на условиях социального контракта повышает адресность социальной поддержки семей с детьми и ее эффективность с точки зрения снижения уровня бедности как среди семей с детьми, так и среди всего населения в целом. В работе приведены аргументы в пользу реализации такого подхода, а также эмпирические оценки расходов и эффекта от этой меры.

**Ключевые слова:** сокращение бедности, социальная поддержка, семья с детьми.

**JEL:** I32, I38.

## 1. Анализ текущей ситуации

**Т**ема бедности вновь переместилась в центр повестки социально-экономического развития страны: в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» сформулирована цель сокращения уровня бедности в два раза. Причина тому — неблагоприятная динамика бедности в последние пять лет. В период с 2013 по 2018 годы уровень бедности в России увеличился с 10,8 до 12,9%, достигнув локального пика в 13,3% в 2015 и 2016 годах (рис. 1).



Источник: Росстат, Краткосрочные экономические показатели — 2019 г. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b19\\_02/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b19_02/Main.htm).

Рис. 1. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения (% к предыдущему году) и уровня бедности (%), 2013–2018 годы

Уровень и динамика бедности во многом зависят от ее профиля. Данные Росстата свидетельствуют, что наиболее высокие риски бедности в России имеют дети до 18 лет: уровень их бедности (26,7%) в два раза выше уровня бедности среди населения в целом. Этот феномен подтверждают многие исследования [Доходы и социальные услуги..., 2015; Карабчук и др., 2013; Семья и дети..., 2009]. В исследованиях отмечается, что значимыми факторами бедности являются высокая иждивенческая нагрузка [Анализ положения..., 2011; Бедность, 1998; Овчарова, Прокофьева, 2000], наличие незанятых членов семьи и низкая заработная плата членов семьи [Бурдяк, Попова, 2007; Лежнина, 2014; Пасовец, 2015]. Кроме того, риски бедности существенным образом зависят от типа населенного пункта и региона проживания [Зубаревич, 2009; Овчарова, 2008; Родионова, 2000].

В целом среди всех малоимущих домашних хозяйств доля домохозяйств с детьми составляет 78,8%. Дефицит денежного дохода в бедных домохозяйствах с детьми составлял в 2016 году около 3120 руб. в расчете на человека. Особенно велик уровень бедности среди детей, проживающих в сельских населенных пунктах (48,0%), а также в многодетных семьях (51,9%), в семьях с детьми до трех лет (39,2%), в молодых (34,8%) и неполных (33,0%) семьях (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

## Уровень бедности среди детей до 18 лет (%)

	Уровень бедности
Дети в возрасте до 18 лет — всего	26,7
<i>из них</i> проживающие:	
в городских населенных пунктах — всего	18,0
<i>в том числе</i>	
с численностью населения:	
менее 50,0 тыс. чел.	30,6
50,0–99,9 тыс. чел.	22,9
100,0–249,9 тыс. чел.	19,5
250,0–499,9 тыс. чел.	16,6
500,0–999,9 тыс. чел.	16,1
1 млн чел. и более	7,3
в сельских населенных пунктах — всего	48,0
<i>в том числе</i>	
с численностью населения:	
до 200 чел.	52,1
201–1000 чел.	54,7
1001–5000 чел.	43,2
более 5000 чел.	45,8
в домохозяйствах, имеющих:	
одного ребенка	12,1
двух детей	26,4
трех и более детей	51,9
в домохозяйствах с детьми в возрасте до трех лет	39,2
в домохозяйствах, имеющих в своем составе молодые семьи	34,8
в домохозяйствах, имеющих в своем составе многодетные семьи	51,9

Источник: Росстат, Социально-экономические индикаторы бедности в 2013–2017 годах. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18\\_110/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_110/Main.htm).

Главный драйвер устойчивого увеличения денежных доходов населения и снижения уровня бедности — высокие темпы экономического роста, повышения реальной заработной платы, в том числе в отраслях бюджетного сектора, реального размера пенсий и социальных выплат [Социальная политика., 2019]. Так, в период экономического роста с 2000 года по 2007-й уровень бедности сократился более чем в два раза (с 29,0 до 13,3%) на фоне увели-

чения реальной заработной платы, ежегодно превышающего 10%. Однако в среднесрочной перспективе такого значимого роста реальной заработной платы не ожидается. Кроме того, темпы роста экономики влияют в большей степени на верхние доходные группы, в то время как для вывода из бедности нижних доходных групп, среди которых преобладают домохозяйства с низкой экономической активностью, например семьи с детьми, необходимы эффективные инструменты социальной защиты.

Даже высокие темпы экономического роста при повышении демографической нагрузки, в том числе в семьях с детьми, не являются гарантией увеличения среднедушевых доходов и сокращения бедности. По этой причине большинство развитых стран мира направляют значительные финансовые ресурсы в систему социальной поддержки, и прежде всего на пособия, адресованные семьям с детьми. Так, в 2013 году расходы на семейные пособия в среднем по странам Европейского Союза составили 1,49% ВВП, в том числе в Чехии — 1,6% ВВП, в Бельгии — 1,8% ВВП, в Австрии — 1,9% ВВП, в Люксембурге — 2,7% ВВП. В то же время в России доля расходов на выплату семейных и материнских пособий составила в 2016 году лишь 0,9% ВВП.

Но именно для современной России этот вопрос имеет первостепенное значение. В последние десятилетия в стране проводится активная пронаталистская политика [Хасанова и др., 2019], которая может привести к успеху только в том случае, если детям и семьям с детьми будут адресованы весомые меры социальной поддержки, сокращающие риски бедности и депривации.

## **2. Влияние социальной поддержки на бедность семей с детьми**

Пособия для детей и семей с детьми являются одной из многочисленных групп социальных пособий. Источники финансирования таких пособий — средства федерального бюджета, региональных бюджетов, а также бюджета Фонда социального страхования РФ. Пособия для детей и семей с детьми различаются по периодичности (например, существуют ежемесячные, ежеквартальные, ежегодные и единовременные пособия), типу (страховые и нестраховые, предоставляемые с учетом проверки доходов заявителей и без учета проверки доходов) и направленности (например, направленные на поддержку семей при рождении ребенка, многодетных семей, студенческих семей, семей с детьми-инвалидами, малоимущих и малообеспеченных семей с детьми и других категорий семей). В сложившейся структуре расходов на социальные пособия для детей и семей с детьми универсальные и категориальные выплаты занимают значительное место, при этом около

40% общих затрат составляют пособия, связанные с рождением ребенка.

В каждом субъекте РФ существуют пособия, направленные на поддержку детей из бедных семей, имеющих среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума (ПМ). Наиболее значимым по охвату детей является адресное пособие, предоставляемое на основе проверки нуждаемости в соответствии со ст. 16 Федерального закона от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». В 2017 году этим пособием было охвачено более 7,7 млн детей (24,2% общей численности детей до 16 лет). В то же время размеры указанного пособия, как правило, невелики и не могут внести существенный вклад в сокращение дефицита дохода бедных семей с детьми: в большинстве регионов минимальный базовый размер пособия не превышает 5% величины прожиточного минимума на ребенка.

Анализ, проведенный на данных обследования Росстата «Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах» (ВНДН–2017)<sup>1</sup>, свидетельствует о том, что существующие детские и семейные пособия в целом сокращают бедность семей с детьми незначительно: с 22,6 до 20,8% (в 1,1 раза), что приводит к снижению уровня бедности среди всех домохозяйств с 9,1 до 8,6%. Уровень крайней бедности среди семей с детьми в результате предоставления детских и семейных пособий сокращается в 1,3 раза, а уровень крайней бедности среди всех домохозяйств — в 1,2 раза.

Отсутствие значительного влияния существующих детских и семейных пособий на бедность семей с детьми объясняется несколькими причинами.

Во-первых, значительная часть пособий семьям с детьми выплачивается на категориальной основе без учета их нуждаемости. Действующая система социальной поддержки в целом направлена прежде всего на поддержку граждан, имеющих особые заслуги перед государством, обеспечение привлекательности государственной службы и работы в условиях повышенного риска, а также на социальную поддержку граждан, здоровью и имуществу которых был нанесен ущерб [Андреева и др., 2015]. Это так называемая категориальная система социальной поддержки, которая оказывается гражданам установленных категорий без учета их доходов и других характеристик материально-имущественного положения. В то же время исследования [Grosch et al., 2008] показывают, что учет доходов заявителей позволяет

<sup>1</sup> Росстат, Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vndn-2017/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html).

повысить размеры пособий для малоимущих при заданном бюджетном финансировании и сократить бедность при минимизации бюджетных расходов. В этом и состоит принцип адресности социальной защиты.

Во-вторых, даже среди семей с детьми, получающих адресные социальные пособия, многие не являются бедными. Так, анализ показывает, что в 2017 году среди домохозяйств с детьми, получающих ежемесячные адресные пособия на детей, только 47% являлись бедными до его получения<sup>2</sup>. Далеко не все получатели социальных пособий, выплачиваемых на основе проверки доходов, имеют среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума. Эти так называемые ошибки включения и впредь будут возрастать. Так, ежемесячные денежные выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка, предоставляемые в соответствии с Федеральным законом № 418-ФЗ, введенным в 2018 году, даются семьям, среднедушевой доход которых не превышает полуторакратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения на второй квартал предыдущего года, установленного в субъекте РФ, те есть направляются заведомо небедным семьям. Расширение «порога» входа в программу до двух прожиточных минимумов<sup>3</sup> включает в число получателей семьи, которые тоже заведомо не являются бедными.

В-третьих, значимая доля бедных семей с детьми не охвачена социальной поддержкой, и эта доля считается ошибками исключения. Так, в 2017 году более четверти (26%) бедных домохозяйств с детьми не получали социальных выплат<sup>4</sup>. В целом по Российской Федерации охват детей ежемесячным пособием на ребенка сократился с 30,8% в 2013 году до 24,2% в 2017-м, хотя уровень бедности среди детей до 16 лет увеличился за этот период с 17,9 до 22,0%.

В-четвертых, размер большинства адресных пособий невысок [Климова, Лаврентьева, 2014]. Так, средний размер регулярной выплаты малоимущим в 2017 году составляет 8,8% ПМ.

Минимальный размер ежемесячного пособия на ребенка в 2017 году варьировался в регионах от 0,9% ПМ в Еврейской автономной области до 14,6% в Москве. При этом в 80 регионах

---

<sup>2</sup> Данные опроса домохозяйств с детьми, проведенного Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС в 2017 году. Выборка является репрезентативной по России, объем выборки — 2954 респондента, представляющих домохозяйства с детьми. <https://social.ranepa.ru/tsentry-i-institut/sotsialnogo-analiza-i-prognozirovaniya/issledovaniya/83-sotsiologicheskoe-issledovanie-faktorov-mnogokriterialnoj-bednosti-2017>.

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию от 20.02.2019. <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>.

<sup>4</sup> Данные опроса домохозяйств с детьми... <https://social.ranepa.ru/tsentry-i-institut/sotsialnogo-analiza-i-prognozirovaniya/issledovaniya/83-sotsiologicheskoe-issledovanie-faktorov-mnogokriterialnoj-bednosti-2017>.

минимальный размер этого пособия не превышал 5% величины прожиточного минимума на ребенка. По сравнению с 2013 годом минимальный размер пособия на ребенка снизился относительно величины прожиточного минимума в большинстве регионов России.

Для сравнения отметим, что в отношении населения старших возрастов уже почти десять лет действует норма, в соответствии с которой размер пенсии не может быть ниже прожиточного минимума пенсионера. По отношению к занятому трудоспособному населению с 2018 года также установлена социальная гарантия, предусматривающая, что минимальный размер оплаты труда приравнен к прожиточному минимуму трудоспособного человека. Дети, таким образом, — единственная возрастная категория, не имеющая подобных социальных гарантий.

Отдельной проблемой является существенная дифференциация размеров предоставляемой адресной социальной помощи в разных регионах. Так, например, по данным Минтруда России, на 1 января 2019 года в Нижегородской области пособие на ребенка в базовом размере составляло лишь 100 руб., в Костромской области — 115,02 руб., в Мордовии — 120 руб., в то время как в Москве — 4000 руб.

Очевидно, что сохранение прежней парадигмы выплаты детских пособий малоэффективно и никак не отвечает национальной цели сокращения бедности. Нужны новые решения и механизмы их реализации.

### **3. Введение адресного пособия для малоимущих семей с детьми: новые подходы**

Сокращение уровня бедности среди семей с детьми и снижение уровня бедности среди всего населения в целом настоятельно требуют внедрения принципа адресности, а именно введения адресного пособия по бедности, обеспечивающего доведение среднедушевых доходов малоимущих семей с детьми до величины прожиточного минимума.

Применение абсолютного подхода к определению бедности, то есть существование в стране установленной национальной черты бедности (прожиточного минимума), дает России уникальную возможность это сделать и таким образом максимально эффективно использовать ограниченные бюджетные ресурсы с целью выведения максимального числа семей из бедности. Наличие этой черты бедности позволяет не только относительно просто проверить факт бедности (нуждаемости) домохозяйства по денежным доходам, но и определить размер дефицита этого дохода — вели-

чины, которой недостает до величины прожиточного минимума. Это дефицит и должен использоваться в качестве ориентира для установления размера пособия.

Если необходимость проверки на нуждаемость давно поддерживается большинством экспертов, то применение подхода, основанного на дефиците доходов, часто отвергается в связи с представлениями о высоких административных издержках подобной проверки. Однако уже в настоящее время переход к выплате по дефициту дохода не потребует существенных административных затрат, так как сегодня все необходимые сведения о размерах среднедушевых доходов семей собираются органами социальной защиты при предоставлении социальных пособий с проверкой нуждаемости по доходам.

Выплата пособия малоимущим семьям с детьми с учетом дефицита их денежного дохода в гораздо большей степени способствует снижению рисков бедности, чем предоставление пособия фиксированного размера. В условиях бюджетных ограничений оно также обеспечивает более эффективное перераспределение средств на поддержку наиболее нуждающихся. Кроме того, размер пособия, рассчитываемый с учетом дефицита денежного дохода семьи, сокращается при увеличении доходов семьи, например в результате роста заработной платы взрослых членов семьи, тем самым риски попадания в хроническую ловушку социальных пособий снижаются.

Другим инструментом, который препятствовал бы формированию этой ловушки и содействовал активизации трудового потенциала взрослых членов домохозяйства, должен стать социальный контракт. Зарубежные исследования показывают [Фицбайн и др., 2011], что программы адресной социальной помощи с применением механизма социального контракта способствуют увеличению уровня потребления среди бедных домохозяйств, сокращению уровня бедности среди участников. Предоставление пособия на условиях социального контракта направлено на повышение уровня занятости трудоспособных членов малоимущих семей с детьми и рост материальной обеспеченности данных семей за счет увеличения трудовых доходов. Важно отметить, что активизация трудового потенциала семьи является одним из основных направлений механизма социального контракта, а занятость членов семьи выступает одним из наиболее значимых факторов снижения рисков бедности. Опыт зарубежных стран показывает, что программы по вовлечению в занятость неработающих трудоспособных членов семей способствовали снижению количества безработных и лиц, получающих социальные пособия [Мисихина, 2011].



В то же время нельзя не отметить, что трудоустройство незанятых членов семьи не всегда будет приводить к выходу семьи из состояния бедности, поскольку уровень заработной платы для отдельных категорий работников в России является крайне низким и не позволяет семье с детьми преодолеть черту бедности. Так, например, если родители с двумя детьми имеют в качестве источника дохода лишь заработную плату в размере 1,5 величины прожиточного минимума в субъекте РФ, то их совокупный доход будет недостаточным для того, чтобы обеспечить прожиточный минимум для каждого члена семьи. По данным Росстата, в 2017 году 34,0% работников организаций имели заработную плату ниже двух прожиточных минимумов трудоспособного населения, в том числе у 7,3% работников организаций заработная плата была ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

В случае занятости всех трудоспособных членов семей условия социального контракта могут предусматривать другие меры, способствующие повышению качества жизни семей с детьми.

Для того чтобы размер предлагаемого к внедрению пособия не снижал стимулы к занятости, нужно установить для пособия верхний предел, например определить максимальную сумму в размере 1 или 1,5 величины прожиточного минимума на ребенка в субъекте РФ на дату назначения пособия. Одновременно нужно избежать сохранения действующей практики, когда размер пособия в различных регионах бывает крайне низок (100 руб.) и не стоит тех издержек, которые семья должна нести при обращении за пособием. В этом кроется причина, почему часть малоимущих семей с детьми, имеющих небольшой дефицит доходов, не обращается за пособием и остается бедными. В этой связи представляется необходимым определить минимальный размер пособия в размере 1000 руб.

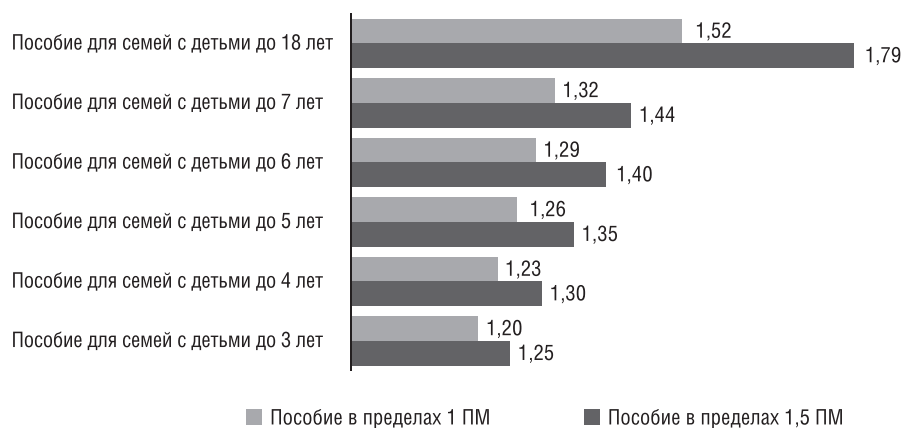
#### **4. Введение адресного пособия для малоимущих семей с детьми: цена и эффект вопроса**

Максимальный эффект от введения пособия даст вариант, при котором будет происходить постепенное расширение охвата пособием малоимущих семей с детьми в зависимости от возраста ребенка. Напомним, что сегодня действующее пособие распространяется лишь на семьи, в которых возраст ребенка не превышает 1,5 года. После достижения этого возраста семья даже в случае доказанного факта нуждаемости возвращается к региональному пособию на ребенка из малоимущих семей, размер которого, как уже говорилось, в стране составляет не более 8,8% от ПМ ребенка.

Алгоритм расширения охвата адресным пособием малоимущих семей с детьми может быть следующим:

- в 2020 году — в возрасте ребенка до трех лет включительно;
- в 2021 году — в возрасте до четырех лет;
- в 2022 году — в возрасте до пяти лет;
- в 2023 году — в возрасте до шести лет;
- с 2024 года — в возрасте до семи лет.

Дальнейшие оценки построены на данных ВНДН–2017 Росстата. Они показывают, что при введении рассматриваемого пособия по приведенному алгоритму для малоимущих семей с детьми в размере дефицита дохода семьи уровень бедности всего населения сократится к 2024 году (при охвате всех малоимущих семей с детьми до семи лет) в 1,44 раза при установлении максимального размера пособия в размере 1,5 ПМ, а среди семей с детьми — в 1,53 раза. Если же установить максимальный размер пособия в размере 1 ПМ, общий показатель бедности сократится в 1,32 раза, а среди семей с детьми — в 1,37 раза (рис. 2).

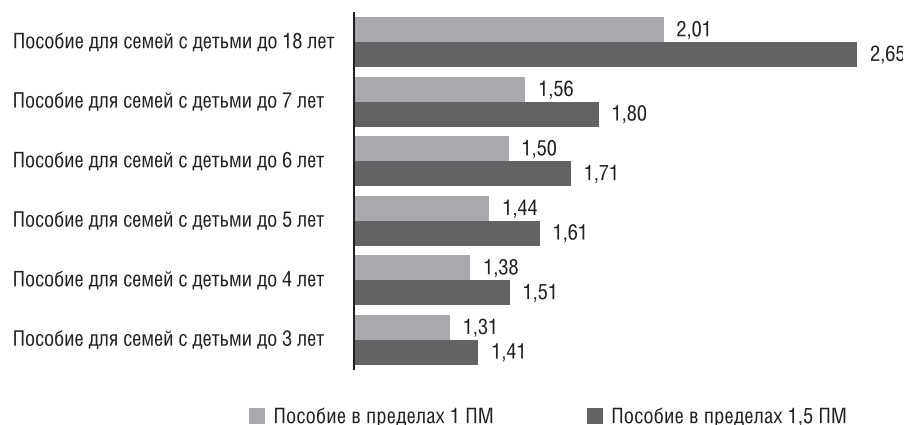


Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата ВНДН–2017. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vndn-2017/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html).

Рис. 2. Сокращение уровня бедности населения при введении адресного пособия для малоимущих семей с детьми (раз)

В случае если рассматриваемое пособие при установлении максимального размера пособия в размере 1,5 ПМ охватывало бы все малоимущие семьи с детьми до 18 лет, уровень бедности населения сократился бы в 1,79 раза и в 1,94 раза — среди семей с детьми, при установлении максимального размера пособия в размере 1 ПМ — в 1,52 раза и в 1,59 раза соответственно.

Дефицит денежного дохода населения сократится при установлении максимального размера пособия в размере 1,5 ПМ при охвате всех малоимущих семей с детьми до семи лет в 1,8 раза, а при установлении максимального размера пособия в размере 1 ПМ — в 1,56 раза (рис. 3).



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата ВДН-2017. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vndn-2017/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html).

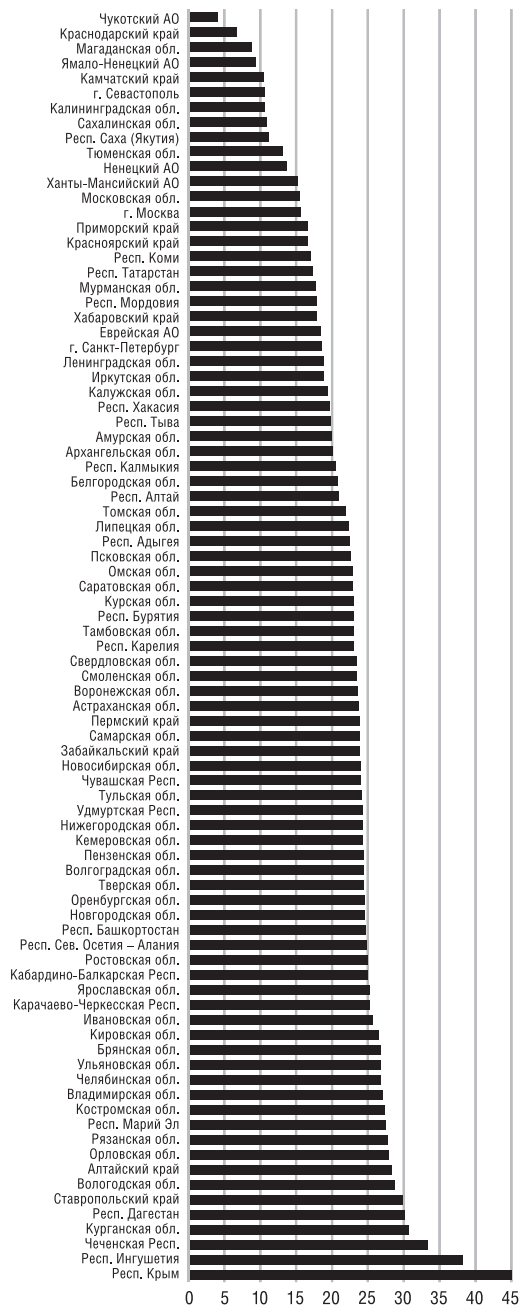
Рис. 3. Сокращение дефицита дохода населения при введении адресного пособия для малоимущих семей с детьми (раз)

В случае если рассматриваемым пособием будут охвачены все малоимущие семьи с детьми до 18 лет, при установлении максимального размера пособия в размере 1,5 ПМ дефицит денежного дохода населения сократится в 2,01 раза, а при установлении максимального размера пособия равным 1 ПМ — в 2,65 раза.

Оценка бюджетных средств, необходимых для выплаты пособия, при охвате всех малоимущих семей с детьми до семи лет составляет 0,49% ВВП — в случае если максимальный размер пособия будет равен 1,5 ПМ. В случае если максимальный размер пособия будет установлен в размере 1 ПМ, расходы на финансирование пособия составят 0,38% ВВП.

Если же рассматриваемое адресное пособие будет предоставляться всем малоимущим семьям с детьми до 18 лет, при максимальном размере пособия 1,5 ПМ бюджетные расходы на финансирование пособия будут равны 0,72% ВВП, а при максимальном размере пособия, равном 1 ПМ, — 0,56% ВВП.

Объективные различия в социально-демографической ситуации и бюджетной обеспеченности субъектов РФ обуславливают существенную дифференциацию регионов по уровню бедности. Вполне очевидно, что большинство субъектов РФ не в состоянии нести дополнительную нагрузку по увеличению пособий на детей



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата, Денежные доходы и расходы населения 2011–2017 годов ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/9416e1004017ce639c45fec7692f4691](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/9416e1004017ce639c45fec7692f4691)), и ЕМИСС, Расходы консолидированного бюджета субъекта РФ и территориального государственного внебюджетного фонда, 2017 год (<https://fedstat.ru/>).

**Рис. 4. Доля расходов на пособия и социальную помощь в общих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ и территориального государственного внебюджетного фонда, 2017 год (%)**

за счет бюджета региона. Доля расходов на пособия и социальную помощь в общих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ и территориального государственного внебюджетного фонда в 2017 году в 52 регионах превышала 20% (рис. 4). Это означает, что дополнительные средства на пособия для детей пришлось бы изымать из расходов на человеческий капитал (образование и здравоохранение), что было бы экономически и социально неоправданным.

Введение адресного пособия на ребенка, основанного на новых подходах, которые были изложены выше и которые представляют собой важнейшую меру по сокращению бедности, скорее всего, потребует субсидирования этого пособия из средств федерального бюджета. Остается лишь добавить, что в контексте национальных целей развития на 2018–2024 годы такие расходы были бы вполне оправданы: нельзя сократить бедность, не потратив на это финансовых ресурсов.

#### Литература

1. Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей / Под рук. Л. Н. Овчаровой. М.: ЮНИСЕФ-НИСП, 2011.
2. Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А. Об адресности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения // Финансы. 2015. № 8. С. 15–21.
3. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению / Под ред. Т. М. Малевой. М.: Московский центр Карнеги, 1998.
4. Бурдяк А. Я., Попова Д. О. Причины бедности семей с детьми (по результатам обследования домохозяйств Ленинградской области) // SPERO. 2007. № 6. С. 31–56.
5. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / Под рук. Л. Н. Овчаровой. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.
6. Зубаревич Н. В. Мифы и реалии пространственного неравенства // Общественные науки и современность. 2009. № 1. С. 38–53.
7. Карабчук Т. С., Пашинова Т. Р., Соболева Н. Э. Бедность домохозяйств в России: что говорят данные РМЭЗ ВШЭ // Мир России. Социология. Этнология. 2013. Т. 22. № 1. С. 155–175.
8. Климова Н. В., Лаврентьева Т. В. Бедность в России и пути ее преодоления // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 100(06). С. 1–11.
9. Лежнина Ю. П. Социально-демографические особенности в современной России // Социологические исследования. 2014. № 1. С. 20–28.
10. Малева Т. М., Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность. М.: Дело, 2019.
11. Мисихина С. Г. Социальная поддержка уязвимых групп населения. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.
12. Овчарова Л. Н. Бедность и экономический рост в России // Журнал исследований социальной политики. 2008. № 4. С. 439–456.
13. Овчарова Л., Прокофьева Л. Бедность и межсемейная солидарность в России в переходный период // Мониторинг общественного мнения. 2000. № 4(48). С. 23–31
14. Пасовец Ю. М. Риски бедности населения в современных российских условиях // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 2. С. 143–160.
15. Родионова Г. А. Сельская бедность в России // Мир России. Социология. Этнология. 2000. № 3. С. 128–136.

16. Семья и дети в России: особенности современной жизни и взгляд в будущее / Под ред. Л. Н. Овчаровой, Л. М. Прокофьевой. М.: ИСЭПН РАН, 2009.
17. Слободенюк Е. Д. Факторы абсолютной и субъективной бедности в современной России // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2016. № 3–4. С. 82–92.
18. Фицбайн А., Шади Н., Феррейра Ф. Х. Г., Грош М., Келлехер Н., Оленту П., Скуфьяс Э. Обусловленные денежные трансферты. Сокращение бедности в настоящем и будущем / Пер. С. Евтушенко. М.: Весь Мир, 2011.
19. Хасанова Р. Р., Малева Т. М., Мкртчян Н. В., Флоринская Ю. В. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели М.: Дело, 2019.
20. Grosh M., Del Ninno C., Tesliuc E., Ouerghi A. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, DC: World Bank, 2008.

Ekonomicheskaya Politika, 2019, vol. 14, no. 3, pp. 54-69

**Tatiana M. MALEVA**, Cand. Sci. (Econ.), DBA. Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (11, Prechistenskaya nab., Moscow, 101000, Russian Federation).

E-mail: maleva-tm@ranepa.ru

**Elena E. GRISHINA**, Cand. Sci. (Econ.). Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (11, Prechistenskaya nab., Moscow, 101000, Russian Federation).

E-mail: grishina@ranepa.ru

## What Should Child Benefit Look Like?

### Abstract

The article analyzes the reasons for the lack of a significant impact on poverty of the existing social assistance system and shows the need to improve the latter for families with children. The paper reveals that households with children have significant risks of poverty and constitute more than 70% of all poor households. The article notes that for a sustained increase in population income and poverty reduction, it is necessary to ensure accelerated economic growth as well as growth in real wages, pensions and social benefits. At the same time, effective tools of social protection are needed to bring certain groups of people with a significant poverty depth out of poverty. The article argues that the existing family and child allowances reduce the poverty of families with children only slightly. This is due to several reasons. Firstly, a significant part of benefits to families with children is paid without means testing. Secondly, a considerable proportion of families with children receiving targeted social benefits are not poor. Thirdly, a significant proportion of poor families with children are not covered by social assistance. And finally, the size of most targeted benefits is small. It is obvious that the preservation of the old paradigm of paying child benefits is ineffective and does not contribute to the achievement of the national goal of reducing poverty. The paper shows that the introduction of targeted benefits to low-income families with children under a social contract, bringing the average per capita family income to the subsistence minimum, would increase the targeting of social assistance and its effectiveness in

poverty reduction both among families with children and among the population.

*Keywords: poverty reduction, social assistance, families with children.*

*JEL: I32, I38.*

### References

1. Ovcharova L. N. (ed.). *Analiz polozheniya detey v Rossiyskoy Federatsii: na puti k obshchestvu ravnykh vozmozhnostey* [Analysis of the Situation of Children in the Russian Federation: Towards an Equal Opportunity Society]. Moscow, YUNISEF-NISP, 2011.
2. Andreeva E. I., Bychkov D. G., Feoktistova O. A. Ob adresnosti byudzhetnykh mer v sfere sotsial'noy podderzhki naseleniya [Updating of Targeted Social Protection in Russia]. *Finansy* [Finance], 2015, no. 8, pp. 15-21.
3. Maleva T. M. (ed.). *Bednost': al'ternativnye podkhody k opredeleniyu i izmereniyu* [Poverty: Alternative Approaches to the Definition and Measurement]. Moscow, Carnegie Center, 1998.
4. Burdiak A. Ya., Popova D. O. Prichiny bednosti semey s det'mi (po rezul'tatam obsledovaniya domokhozyaystv Leningradskoy oblasti) [Causes of Poverty Among Families with Children (Based on Household Survey in Leningrad Region)]. *SPERO*, 2007, no. 6, pp. 31-56.
5. Ovcharova L. N. (ed.). *Dokhody i sotsial'nye uslugi: neravenstvo, uyazvimost', bednost'* [Income and Social Services: Inequality, Vulnerability, Poverty]. Moscow, HSE, 2005.
6. Zubarevich N. V. Mify i realii prostranstvennogo neravenstva [Myths and Realities of Spatial Inequality]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Contemporary World], 2009, no. 1, pp. 38-53.
7. Karabchuk T. S., Pashinova T. R., Soboleva N. E. Bednost' domokhozyaystv v Rossii: chto govoryat dannye RLMS HSE [Poverty of Russian Households: What We Know About It from RLMS Database]. *Mir Rossii. Sotsiologiya. Etnologiya* [Universe of Russia. Sociology. Ethnology], 2013, no. 1, pp. 155-175.
8. Klimova N. V., Lavrenteva T. V. Bednost' v Rossii i puti ee preodoleniya [Problem of Poverty in Russia and the Ways of Its Solution]. *Nauchnyy zhurnal KubGAU* [Scientific Journal of KubSAU], 2014, no. 100(06), pp. 1-11.
9. Lezhnina Yu. P. Sotsial'no-demograficheskie osobennosti v sovremennoy Rossii [Socio-Demographic Features in Modern Russia]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 2014, no. 1, pp. 20-28.
10. Maleva T. M., Grishina E. E., Tsatsura E. A. *Sotsial'naya politika v dolgosrochnoy perspektive: mnogomernaya bednost' i effektivnaya adresnost'* [Social Policy in the Long Term: Multidimensional Poverty and Effective Targeting]. Moscow, Delo, 2019.
11. Misikhina S. G. *Sotsial'naya podderzhka uyazvimykh grupp naseleniya* [The Social Support for the Vulnerable Population Groups]. Moscow, Izd-vo Instituta Gaidara, 2011.
12. Ovcharova L. N. Bednost' i ekonomicheskiy rost v Rossii [Poverty and Economic Growth in Russia]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies], 2008, no. 4, pp. 439-456.
13. Ovcharova L., Prokof'yeva L. Bednost' i mezhsemeynaya solidarnost' v Rossii v perekhodnyy period [Poverty and Interfamily Solidarity in Russia During the Transition Period]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya* [Monitoring of Public Opinion], 2000, no. 4(48), pp. 23-31.
14. Pasovets Yu. M. Riski bednosti naseleniya v sovremennykh rossiyskikh usloviyakh [Risks of Poverty in the Modern Russian Conditions]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2015, no. 2, pp. 143-160.
15. Rodionova G. A. Sel'skaya bednost' v Rossii [Rural Poverty in Russia]. *Mir Rossii. Sotsiologiya. Etnologiya* [Universe of Russia. Sociology. Ethnology], 2000, no. 3, pp. 128-136.
16. Ovcharova L. N. (ed.). *Sem'ya i deti v Rossii: osobennosti sovremennoy zhizni i vzglyad v budushchee* [Family and Children in Russia: Features of Modern Life and a Look into the Future]. Moscow, ISEPN RAN, 2009.

17. Slobodenyk E. D. Faktory absolyutnoy i sub"ektivnoy bednosti v sovremennoy Rossii [Factors of Absolute and Subjective Poverty in Modern Russia]. *Vestnik obshchestvennogo mneniya. Dannye. Analiz. Diskussii* [The Russian Public Opinion Herald. Data. Analysis. Discussions], 2016, no. 3-4, pp. 82-92.
18. Fiszbein A., Schady N., Ferreira F. H. G., Grosh M., Keleher N., Olinto P., Skoufias E. *Obuslovlennyye denezhnyye transferty. Sokrashchenie bednosti v nastoyashchem i budushchem* [Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty]. Moscow, Ves' Mir, 2011.
19. Khasanova R. R., Maleva T. M., Mkrtchyan N. V., Florinskaya Yu. F. *Proaktivnaya demograficheskaya politika: 10 let spustya. Effekty, instrumenty, novyye tseli* [Proactive Demographic Policy: 10 Years Later. Effects, Instruments, New Targets], Moscow, Delo, 2019.
20. Grosh M., Del Ninno C., Tesliuc E., Ouerghi A. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC, World Bank, 2008.