

Социальная политика

Новая методика расчета прожиточного минимума: проблемы теории и практики

Борис КОРНЕЙЧУК

Борис Васильевич Корнейчук —
доктор экономических наук, профессор,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
(РФ, 194100, Санкт-Петербург,
Кантемировская ул., 3, к. 1а).
E-mail: bkorneychuk@hse.ru

Аннотация

Переход к новой методике расчета прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда на основе медианного дохода вызывает глубокие изменения в государственной системе регулирования доходов и социальной сфере общества. Статья посвящена анализу теоретических, институциональных и практических аспектов этой методики и оценке возможного негативного влияния ее применения на уровень жизни и степень неравенства доходов малообеспеченных семей. Показано, что статистический показатель медианного дохода характеризует степень неравенства доходов среди наименее обеспеченной половины населения, но не способен служить абсолютным измерителем бедности. Выявлены внутренние противоречия новой методики расчета прожиточного минимума, показано ее несоответствие мировой практике определения социальных гарантий. Установлено занижение предусмотренных законом нормативов расчета прожиточного минимума и минимального размера заработной платы как зафиксированных долей медианного дохода. Переход к новой методике имеет долгосрочное негативное последствие: разрушается механизм, обеспечивавший ранее равную реальную оплату за простой труд в разных регионах страны. Проведенное эмпирическое исследование охватывает семнадцать субъектов Федерации. Оно основано на сравнении прежних и новых значений прожиточного минимума и уровня бедности, рассчитанного автором для регионов. Расчет проводился методом линейной экстраполяции на основе официальных данных о распределении численности населения по величине среднедушевых денежных доходов. Результаты исследования показывают, что переход к новой методике вызовет снижение реального прожиточного минимума в регионах с низким уровнем доходов и увеличение межрегиональной дифференциации доходов малообеспеченных семей при парадоксальном снижении формального показателя неравенства. Для преодоления негативных социальных последствий рекомендовано при расчете прожиточного минимума использование максимума из двух показателей, рассчитанных методом потребительской корзины и методом медианного дохода.

Ключевые слова: политика регулирования доходов, минимальная заработная плата, относительная бедность, медианный доход, межрегиональное неравенство доходов.

JEL: D31, D63, I31, I32, J38.

Введение

Переход к новой методике расчета прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда (далее — новая методика), предусмотренной Законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2020 № 473-ФЗ¹, порождает существенные изменения в социально-экономической жизни, которые требуют основательного анализа и осмысления. На протяжении четверти века действия закона от 24.10.97 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» величина прожиточного минимума (ПМ) в общественном сознании оказалась столь тесно связанной с образом потребительской корзины, что новый подход становится проблематичным. Прозрачность и наглядность прежней методики позволяли участвовать в дискуссии о величине ПМ широким слоям населения, социологам, медикам и др. Поскольку изменения потребительских цен легко оценивать, профсоюзы и общественные организации могли осуществлять не зависимый от государства мониторинг стоимости жизни и потребительской инфляции. Наоборот, новая методика основана на показателе медианного дохода, который может быть рассчитан лишь государственным органом статистики посредством выборочных обследований. Кроме того, зафиксированные в законе нормативы в размере 44,2% медианного дохода (для ПМ) и 42% медианной заработной платы (для МРОТ) приведены без необходимой аргументации, что оставляет открытым вопрос об их обоснованности. Таким образом, переход к новой методике выводит из-под контроля гражданского общества процедуру определения важнейшего социального показателя, влияющего на благосостояние миллионов семей. Другая важная проблема состоит в том, что новые значения ПМ, рассчитанные на основе медианного дохода, различаются более существенно в межрегиональном аспекте, чем прежние значения. Поэтому переход к новой методике неизбежно увеличит неравенство доходов в обществе.

Целью работы является исследование концептуальных основ новой методики, ее проверка на внутреннюю противоречивость и наличие слабых сторон, выявление возможных препятствий для ее практической реализации и негативных социальных последствий. В статье сделан акцент на росте межрегионального неравенства доходов малообеспеченных семей при переходе к новой методике. Проведено сравнение прежних и рассчитанных

¹ <https://www.consultant.ru/documents/cons-doc-LAW-372636>.

автором новых значений ПМ и уровня бедности для семнадцати субъектов Федерации, сформулированы выводы, предложены рекомендации по корректировке новой методики расчета ПМ.

1. Обзор научных работ

Проблема перехода от абсолютного измерителя бедности к ее *относительному измерителю* рассмотрена в [Аганбегян, 2017], где предложено установить ПМ на уровне 50% медианного дохода. Доля численности населения с доходами меньше 50% от медианного уровня в 2017 году составила, по оценкам автора, 18,7%, что в 1,7 раз больше, чем в странах ОЭСР. В работе [Елисеева, Раскина, 2017] предложено следовать методологии Евростата и установить границу бедности на уровне 60% медианного дохода, при этом население с доходами ниже половины медианного характеризуется как «самые бедные». Авторы предлагают учитывать в расчетах располагаемый доход, поскольку использование Росстатом начисленного дохода занижает фактический уровень бедности в сравнении с другими странами. В работе рекомендуется также скорректировать метод расчета медианного дохода на размер и состав домохозяйства посредством введения различных весов для взрослых, подростков и детей. В [Kartseva, 2020] тоже определяется черта бедности на уровне 60% медианного дохода и прогнозируется повышение уровня бедности более чем в два раза при переходе к новому критерию. Авторы [Слободенюк, Аникин, 2018] характеризуют состояние населения с доходами ниже половины медианного дохода как бедность неоспоримую и особенно глубокую, а с доходами в пределах 50–75% медианного дохода — как относительную бедность.

В работе [Лукьянова, 2018] исследуются *недостатки методики* измерения бедности на основе медианного дохода и отмечается, что Росстат публикует данные о медианных зарплатах недостаточно часто и строит их на основе выборочных обследований. При этом форма обследования не претерпела качественных изменений с советских времен и остается одним из самых методологически отсталых обследований в арсенале Росстата. По оценке [Мареева, 2020], данные Росстата о медианном доходе в целом по стране в 2019 году превышают более чем в полтора раза значения, рассчитанные на данных обследования РМЭЗ НИУ ВШЭ, что объясняется различием применяемых методик. В работе [Spicker, 2012] говорится об уязвимости метода оценки черты бедности на основе медианного дохода, поскольку исходные данные недоступ-

ны либо недостоверны. Вместо медианного дохода автор предлагает использовать медианную зарплату, которую проще рассчитать на основе данных официальной статистики. Уильям Клайн [Cline, 2019] видит недостаток методики в том, что изменение среднего размера домохозяйства не учитывается при расчете медианного дохода в США: за период 1967–2000 годов он снизился на одну пятую, в результате чего фактический темп прироста медианного дохода за этот период оказался в 2,5 раза выше официального значения.

Доминирующая тенденция в современных исследованиях бедности состоит в совместном рассмотрении двух типов показателей: во-первых, прожиточного минимума или минимальной заработной платы, обеспечивающих физическое воспроизводство человека, и, во-вторых, *достойной заработной платы* (living wage), необходимой для содержания семьи и оплаты здорового рациона питания, жилищно-коммунальных услуг, транспорта, связи, налогов. Наиболее часто используют метод расчета достойной заработной платы на основе стоимости расширенной потребительской корзины. Автор метода Ричард Анкер рассчитал показатель для ряда стран и установил, что достойная заработная плата превышает ее минимальный уровень в большинстве стран Восточной Европы, а в бедных странах превосходит его в два-три раза [Anker, Anker, 2017]. Авторы [Fabo, Belli, 2017] рассмотрели проблему определения минимального уровня оплаты труда с перспективой на его сближение с величиной достойной заработной платы, при этом реализацию концепции достойной заработной платы они считают главным приоритетом ЕС в области социальной политики и средством преодоления неравенства между странами. Для расчета уровня достойной заработной платы авторы предлагают использовать методику, основанную на единой расширенной потребительской корзине и мониторинге потребительских цен. Авторы работы [Yao et al., 2017] подчеркивают, что достойная зарплата является экономически эффективной, то есть обеспечивает наивысшую отдачу трудовых ресурсов. В [Oshio, 2019] исследована проблема «достойного» порога бедности в отношении групп населения с различными хроническими заболеваниями и поставлена цель определить для каждой группы свой уровень бедности; рассчитан набор оптимальных уровней бедности, наименьший из которых составляет 67% от среднего медианного дохода японских домохозяйств.

В отечественной литературе идея достойной заработной платы также находит поддержку. В [Тукумцев, 2008] названо стратеги-

ческой ошибкой то, что борьба с бедностью завершается на рубеже, соответствующем величине ПМ. Автор предлагает учитывать также повышенный параметр бедности — *социальный минимум*, основанный на расширенном продуктовом наборе и обеспечивающий развитие человека, а не только его выживание. Наряду с минимальной потребительской корзиной авторы работы [Бобков и др., 2019] предлагают учитывать *социально приемлемую корзину*, которая обеспечивает более широкий спектр потребностей и включает стоимость питания вне дома, накопления на улучшение жилищных условий, образовательные, медицинские, рекреационно-оздоровительные, юридические, бытовые, банковские услуги, услуги страхования и связи.

2. Переход к новой методике как институциональный разрыв

Сложившиеся представления о прожиточном минимуме многие авторы рассматривают как *базовый институт*, который исторически сформировался под воздействием коллективных действий и служит ныне неотъемлемым признаком цивилизованного, прогрессивного общества. В работе [Parker et al., 2016] отмечается определяющее влияние некоммерческих организаций на эволюцию этого института. В Великобритании кампания за достойную заработную плату была инициирована рядом некоммерческих организаций, в итоге в 2015 году была принята политика общенационального уровня достойной заработной платы. По мнению авторов, кампания показала, что институты гражданского общества способны эффективно воздействовать на рынок и государство в целях справедливого перераспределения ресурсов. Согласно [Bunyan, 2016], это была одна из самых успешных инициатив гражданского общества, направленная на сокращение бедности и неравенства. Среди экономистов установился консенсус относительно того, что прожиточный минимум необходим не столько для воспроизводства рабочей силы, сколько для развития человеческого капитала, предотвращения социальных конфликтов и роста преступности, обеспечения социальной справедливости. При этом задачей государства является юридическое закрепление сложившегося представления о прожиточном минимуме. Адам Плошка подчеркивает, что, следуя этому тезису, Конституционный суд Германии заключил, что фундаментальное право на прожиточный минимум имеет независимое значение, связанное с человеческим достоинством, а поэтому законодатель не имеет

свободы действий в отношении прожиточного минимума. Аналогичную позицию занял Конституционный суд Польши [Ploszka, 2018].

Исходная трактовка ПМ как *средства выживания* сохраняет институциональную роль в современном обществе и отражена в Конвенции № 131 Международной организации труда (МОТ), которая требует учитывать при определении минимальной заработной платы стоимость жизни². Несмотря на то что эта конвенция не ратифицирована Россией, ее Конституционный суд также трактует ПМ и МРОТ как стоимость некоторого базового набора товаров и услуг. В определении № 1160-О-О от 01.10.2009 он постановил, что основным назначением минимальной заработной платы является обеспечение дохода на уровне, достаточном для восстановления работоспособности и удовлетворения основных жизненных потребностей³. Отсюда следует, что методика расчета МРОТ, которая может снизить величину ПМ трудоспособного человека ниже названного уровня, признается противоречащей Конституции. Как будет показано ниже, относительные измерители бедности способны опускаться ниже этого уровня, что ставит под вопрос допустимость их использования в общественной практике. Для того чтобы избежать подобных коллизий в будущем и обеспечить развитие законотворчества в русле мировых тенденций, авторы работы [Орловский и др., 2013] рекомендуют ратифицировать Конвенцию № 131 МОТ.

В России на протяжении четверти века прочным общественным признанием пользовалась концепция, по которой прожиточный минимум определяется стоимостью потребительской корзины. Поэтому следовало ожидать, что реформы будут проводиться в рамках преемственности и уважения к сложившимся общественным традициям. Однако новая концепция ПМ не только противоречит общепринятому представлению о бедности и минимальном доходе, но была принята в пожарном порядке без обсуждения научным сообществом. В 2018 году развернулась активная работа по разработке *новой потребительской корзины*: была создана рабочая группа и утвержден план работы по совершенствованию методологии определения потребительской корзины и ПМ. В январе следующего года глава Минтруда подтвердил эти планы и заявил о стремлении правительства изменить состав потребительской корзины в соответствии с принципами здорового

² <https://www.base.garant.ru/2541296>.

³ <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-01102009-n-1160-o-o-po/>.

питания и принять соответствующий закон к началу 2021 года⁴. Однако осенью 2020 года заместитель председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике высказала мнение, что потребительская корзина не вполне объективно показывает уровень доходов, поскольку в регионах могут искажаться данные при расчете ее стоимости⁵. И уже через два месяца новый закон о ПМ был принят в окончательном виде.

Столь резкая смена парадигмы привела к противоречию между новой методикой и рядом законов, определяющих цели социальной политики государства. Так, в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» поставлена цель снижения уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года. Поскольку прежний измеритель ПМ отсутствует в действующем законодательстве, возникает сложная *проблема сопоставимости* старого и нового измерителей ПМ.

В сложившейся ситуации возникает *проблема переходного периода*. Закон № 134 «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» устанавливает на 2021–2025 годы переходный период поэтапного доведения величины ПМ в субъектах Федерации до значения, определяемого новой методикой расчета, при этом ежегодно величина показателя будет определяться не старой или новой методикой, а в некотором порядке, определяемом правительством. Поскольку этот порядок не определен в законе, а этапы перехода не описаны детально, институциональные противоречия дополняются законодательными. Примером служит назначение ПМ на 2021 год Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2406. Во-первых, закон № 134 требует определить величину ПМ на очередной год до 1 июля текущего года, в то время как она была установлена лишь в декабре 2020-го, то есть с существенным опозданием. Во-вторых, закон требует устанавливать ПМ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, в то время как алгоритм расчета ПМ жестко определен и не допускает корректировки. В-третьих, отсутствует единый подход: ПМ по стране на 2021 год рассчитывается на основе медианного дохода в 2019 году, а по субъектам Федерации — на основе прожиточного минимума в конкретном регионе во II квартале 2020-го (абзац 2 п. 3 ст. 4 упомянутого постановления).

⁴ <https://tass.ru/ekonomika/7634319>. <https://mintrud.gov.ru/social/living-standard/40>.

⁵ <https://sobesednik.ru/dengi/20201013-v-sovfede-podderzhali-ideyu-za>.

3. Парадоксы новой методики

Первый парадокс: *в гипотетическом случае нулевого медианного дохода уровень бедности также оказывается равным нулю.* Этот парадокс следует из двойственной трактовки ПМ в Федеральном законе № 473-ФЗ от 29.12.2020, который содержит два несогласованных между собой определения. Согласно первому ПМ есть минимально необходимая для обеспечения жизнедеятельности сумма доходов гражданина, а согласно второму он равен 44,2% от медианного среднедушевого дохода. Отсюда следует, что законодатель считает величину, равную 44,2% от медианного дохода, достаточной для обеспечения жизнедеятельности человека. Однако принятое тождество не является истинным: лишь на момент принятия закона указанное равенство выполнялось, поскольку отношение 0,442, очевидно, было получено делением текущих значений «старого» ПМ и медианного дохода. Со временем под влиянием роста цен и изменения структуры доходов фактическое отношение будет отклоняться от заданного нормативного значения в течение года, когда ПМ должен быть «заморожен». Характерно, что ФЗ № 134 «О прожиточном минимуме в РФ» в старой редакции требовал рассчитывать и публиковать данные о ПМ ежеквартально. Таким образом, фиксация пропорции 44,2% в качестве законодательной нормы представляется необоснованной.

Второй парадокс: *в период кризиса медианный доход падает, а вместе с ним падает прожиточный минимум и привязанные к нему социальные гарантии.* Расчеты в работе [Blakely, Kawachi, 2001] даже показывают, что коэффициент корреляции между коэффициентом Джини и медианным доходом равен $-0,6$, то есть при снижении медианного дохода низкие доходы падают еще сильнее. В [Chiripanhura, 2011] исследуется динамика снижения среднего и медианного доходов в период экономического кризиса и сделан вывод, что вследствие роста неравенства медианный доход снижается сильнее, чем средний. Поэтому в период кризиса медианный доход сохраняет функцию измерителя бедности, но в качестве основы для расчета социальных гарантий следует выбрать величину среднего дохода. Поскольку ФЗ № 134 не предусматривает установления минимального реального уровня ПМ и лишь запрещает сокращение его номинального значения по сравнению с текущим годом, отрицательный эффект мультипликации дохода может привести в условиях высокой потребительской инфляции к существенному снижению реального размера ПМ как величины, кратной стоимости потребительской корзины. Методика рас-

чета ПМ на основе потребительской корзины исключала такую возможность при релевантном методе исчисления ее реального значения, когда при определении реального дохода величина номинального дохода делится на индекс потребительских цен, а не на дефлятор ВВП. В сложившейся ныне ситуации, когда в условиях пандемии правительства стимулируют экономический рост беспрецедентным увеличением денежной массы, угроза высокой инфляции становится реальной, а парадоксальное отсутствие прямой связи между уровнем потребительских цен и новым показателем прожиточного минимума может стать потенциальным источником социальных проблем.

Третий парадокс: *медианный доход не характеризует абсолютный уровень благосостояния, а является измерителем неравенства доходов*. Авторы [Ravallion, Chen, 2011] видят противоречие относительных измерителей бедности в том, что при пропорциональном росте всех доходов реальный уровень бедности должен снижаться, в то время как в рамках относительного подхода он остается неизменным. Широкое применение относительного дохода в качестве измерителя бедности исследователи объясняют ложным допущением, что человек стремится к достижению высокого статуса, в то время как его в большей степени заботит абсолютный объем потребления. Авторы показывают, что рост относительной бедности часто сопровождается снижением абсолютной численности бедных, и наоборот. Доля населения с доходами ниже половины медианного дохода слабо связана с уровнем жизни населения и показывает степень неравенства в малоимущей половине населения. Характерно, что в развитых странах этот показатель в среднем выше по сравнению с развивающимися, что вовсе не говорит о большем уровне бедности. По данным Всемирного банка, его значение в 2017 году составило в Италии 16%, Канаде — 13,2%, Люксембурге — 14,9%, в то время как в менее развитых странах в 2018 году оно было существенно ниже: на Украине 5%, в Киргизии 3,8%, Молдавии — 3,8%⁶.

Поскольку неравенство доходов служит одним из факторов бедности, ряд авторов рассматривают медианный доход как *вспомогательный измеритель* бедности наряду с ее абсолютными измерителями [Chiripanhura, 2011; Ravallion, Chen, 2011]. В [Spicker, 2012] предлагается определять черту бедности непосредственно экспертным путем без использования сложного метода расчета медианного дохода. Авторы [Елизаров, Сеница, 2018] пришли

⁶ <https://dataworldbank.org/indicator/SI.DSI.50HD?end=2018>.

к выводу, что относительные измерители бедности не позволяют диагностировать бедность в наиболее незащищенной группе населения домохозяйств с детьми. Они предлагают использовать абсолютные измерители, такие как удельный вес расходов на питание или удельный вес постоянных расходов (жилище, связь, транспорт и др.) в доходе семьи. Виктор Шабанов [Шабанов, 2019] считает необходимым *совместно* использовать абсолютные и относительные измерители бедности, поскольку две соответствующие концепции бедности отражают разные аспекты социально-экономической жизни и различаются трактовкой и интерпретацией, а поэтому методика расчета относительной бедности не может «просто» заменить принятую Росстатом абсолютную методику. Марина Карцева [Kartseva, 2020] считает наилучшим измерителем бедности применяемый в ЕС *многокритериальный индикатор AROPE*.

Четвертый парадокс: *переход к новой методике расчета увеличивает степень межрегиональной дифференциации значений прожиточного минимума, но в то же время сокращает степень межрегиональной дифференциации значений уровня бедности*. Обоснование этой закономерности дано в следующем разделе статьи на основе проведенного автором эмпирического исследования.

4. Новая методика как фактор межрегионального неравенства: эмпирическое исследование

Правовые предпосылки исследования

Процедура расчета прожиточного минимума в субъектах Федерации не описана детально в новой редакции ФЗ № 134, что позволяет выдвигать гипотезы о ее дальнейшей детализации на основе сформулированных в законе базовых принципов. Согласно закону величина регионального ПМ устанавливается субъектом РФ с учетом *коэффициента региональной дифференциации* (КРД), который рассчитывается как соотношение величины ПМ в целом по стране и величины ПМ в субъекте РФ в порядке, определяемом Правительством РФ. Здесь остаются неясными два вопроса. Во-первых, каким способом величину КРД следует «учитывать» при расчете региональной величины ПМ? Поскольку под коэффициентом обычно понимают делитель или множитель, а для бедных регионов КРД больше единицы, логично предположить, что региональная величина ПМ (или ее минимальный уровень) будет

получена из общероссийской величины ПМ *делением* последней на КРД. Во-вторых, процедура расчета ПМ в субъекте Федерации не определена законом и в принципе может базироваться как на старой, так и на новой методиках расчета ПМ. Первый случай несовместим с заданным алгоритмом расчета КРД, который предполагает деление двух однотипных показателей. Поэтому наиболее вероятен выбор новой методики расчета регионального ПМ по аналогии с общероссийским показателем. Исходя из сложившейся практики использования единой потребительской корзины при расчете региональных значений ПМ приходится ожидать, что региональные нормативы расчета ПМ на основе регионального медианного дохода будут близки к федеральному нормативу 44,2%. Таким образом, эмпирическое исследование базируется на *гипотезе* автора о равенстве регионального ПМ величине, равной 44,2% регионального медианного дохода. На ее основе предложен прозрачный алгоритм учета КРД при расчете регионального ПМ как отношения двух медианных доходов и демонстрируется согласованность описанных методов расчета регионального и общероссийского ПМ на основе единой парадигмы.

Постановка проблемы и цель эмпирического исследования

Межрегиональная дифференциация доходов малообеспеченных домохозяйств не являлась актуальной проблемой в период действия прежнего закона о ПМ. Соблюдение принципа равной реальной оплаты за равные объемы простого неквалифицированного труда в разных регионах гарантировалось методикой расчета ПМ на основе стоимости единой потребительской корзины. Однако переход к новой методике разрушил такого рода гарантии, поскольку теперь за равные объемы простого труда работники двух разных регионов получают разную реальную оплату, пропорциональную медианному доходу в регионе. Потенциальная проблема роста межрегионального неравенства является новой для российской общественной практики и требует теоретического и эмпирического анализа. Если рассматривать ее в контексте теории свободной рыночной экономики, следует согласиться с Ростиславом Капелюшниковым, что с нормативной точки зрения неравенство является псевдопроблемой, иначе говоря, не является проблемой само по себе [Капелюшников, 2017]. Однако при достигнутом уровне вмешательства государства в экономику неравенство доходов оказывается уже не стихийным, а «рукотворным» явлени-

ем, которое следует рассматривать в контексте государственной социальной политики. В силу этого авторы работы [Лившиц, Лившиц, 2018] оспаривают тезис о «естественном» неравенстве и поддерживают снижение дифференциации доходов.

Целью эмпирического исследования является оценка изменений средних значений и степени межрегиональной дифференциации показателей ПМ и уровня бедности (доли населения с доходами ниже ПМ) при переходе к новой методике.

Предмет и метод эмпирического исследования

Объектом эмпирического исследования служит группа из семнадцати субъектов Федерации (регионов), относящихся к Северо-Западному и Северо-Кавказскому федеральным округам. Выбор округов предопределен целью исследования: первый характеризуется высоким медианным доходом, второй — низким. Расчеты проведены на основе статистических данных Росстата за 2019 год. Значения удельного веса населения региона с доходами ниже ПМ были рассчитаны методом линейной интерполяции на основе данных о распределении численности населения по величине среднедушевых денежных доходов. Произведено сравнение исследуемых показателей, рассчитанных исходя из стоимости потребительской корзины (ПК) и из медианного дохода (МД). Степень межрегиональной дифференциации исследуемых показателей измерена показателем среднего квадратического отклонения, рассчитанным по всем регионам без взвешивания по доле населения регионов, которое может приводить к количественным и качественным искажениям [Глущенко, 2015].

Результаты эмпирического исследования

Прожиточный минимум. Как следует из табл. 1, переход к новой методике снижает ПМ в регионах с относительно низким реальным значением «старого» ПМ и увеличивает — в остальных регионах. Таким образом, переход к новой методике увеличивает межрегиональную дифференциацию среднедушевых доходов в малообеспеченных группах населения. Этот эффект наиболее существенен в регионах с высоким уровнем бедности, к которым относятся субъекты Северо-Кавказского федерального округа. Автором установлено, что если в регионе медианный доход ниже 225% величины ПМ, рассчитанной на основе потребительской корзины, то переход к новой методике снизит величину ПМ, а в обратном случае — увеличит ее.

Переход к новой методике снизит ПМ в ряде регионов до критического уровня. В Ингушетии он уменьшится на 39,9%, до величины 6116 руб., что существенно меньше уровней «достойной» бедности для взрослого населения сельских районов Лесото и Танзании, равных 8848 руб. (121,2 долл.) и 8366 руб. (114,6 долл.) соответственно [Ven et al., 2020]. В Карачаево-Черкесской Республике он снизится на 30,7%, до величины 6854 руб., что также ниже уровня «достойной» бедности, рассчитанного методом Анкера по расширенной потребительской корзине [Ven et al., 2020]. Заметим, что до введения новой методики расчета величина ПМ во всех регионах превышала уровни «достойной» бедности в названных африканских странах. В целом при переходе к новой методике величина ПМ по всем регионам снизится на 10,6%, а межрегиональная дифференциация (среднее квадратическое отклонение) значений ПМ вырастет с 1,35 до 2,66. *Вывод:* уровень жизни малообеспеченных домохозяйств снизится, а межрегиональное неравенство доходов между ними значительно вырастет.

Т а б л и ц а 1

Прожиточный минимум, рассчитанный исходя из стоимости потребительской корзины (ПК) и на основе медианного дохода (МД), 2019 год

Субъект Федерации	Медианный доход (руб.)	Прожиточный минимум		
		ПК (руб.)	МД (руб.)	изменение (%)
Россия	26364	10890	11653	+7,0
Республика Карелия	25476	13648	11260	-17,5
Республика Коми	27768	13707	12273	-10,5
Архангельская область	27144	12707	11998	-5,6
Вологодская область	22973	11038	10154	-8,0
Калининградская область	23376	11412	10332	-9,5
Ленинградская область	26120	10801	11545	+6,9
Мурманская область	36482	16800	16125	-4,0
Новгородская область	21447	10782	9479	-12,1
Псковская область	20791	11055	9190	-16,9
г. Санкт-Петербург	35581	11391	15727	+38,1
Республика Дагестан	21054	9780	9306	-4,8
Республика Ингушетия	13838	10173	6116	-39,9
Кабардино-Балкарская Республика	17781	11576	7859	-32,1
Карачаево-Черкесская Республика	15507	9896	6854	-30,7
Республика Северная Осетия — Алания	19615	9485	8670	-8,6
Чеченская Республика	19081	10910	8434	-22,7
Ставропольский край	19295	9235	8528	-7,6

Источник: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm.

Уровень бедности. Как следует из табл. 2, переход к новой методике снижает уровень бедности в регионах с относительно высоким «старым» уровнем бедности и увеличивает — в остальных регионах. Таким образом, переход к новой методике снижает межрегиональную дифференциацию уровней бедности, то есть формально служит достижению цели социальной справедливости. При этом поставленная задача снижения к 2030 году уровня бедности в два раза в течение тринадцати лет при переходе к новой методике может быть парадоксальным образом решена всего за год. Как следует из табл. 2, уровень бедности одновременно снизится более чем в два раза в Республике Ингушетия (в 2,7 раза), Кабардино-Балкарской Республике (в 2,52 раза), Карачаево-Черкесской Республике (в 2,37 раза). В то же время к числу проблемных регионов будут отнесены ныне благополучные Санкт-Петербург и Ленинградская область, в которых уровень бедности парадоксальным образом вырастет соответственно в 2,15 и 1,24 раз. Полученные результаты согласуются с выводами [Зубаревич, 2019] о том, что при переходе к измерению бедности на основе медианного дохода ее уровень снизится в Северо-Кавказских республиках и вырастет в регионах Центра, Северо-Запада и части Поволжья. Однако тезис автора, что главной причиной таких изменений служит демографический фактор, является спорным.

В целом при переходе к расчету ПМ по новой методике средняя доля населения с доходами ниже ПМ снизится с 15,7 до 11,1%, а межрегиональная дифференциация уровня бедности сократится с 5,78 до 1,25. *Вывод:* уровень бедности несколько снизится, а межрегиональное неравенство снизится в значительно большей степени. Столь существенное формальное снижение межрегиональной дифференциации уровня бедности при снижении среднего уровня доходов домохозяйств очевидно связано с первым парадоксом новой методики: при снижении доходов показатели уровня бедности в регионах и степень их дифференциации тоже снижаются.

Главный вывод из проведенного исследования заключается в следующем. Применение новой методики способно снизить уровень жизни малообеспеченных семей за счет сокращения доли лиц, имеющих право на адресные выплаты, и снижения размера выплат, зависящих от величины ПМ. Оно ведет также к парадоксальному снижению формального измерителя бедности в ряде регионов на фоне увеличения межрегионального неравенства доходов. Чтобы избежать указанных негативных социальных последствий, автор этой работы предлагает использовать одновре-

Т а б л и ц а 2

**Уровень бедности, рассчитанный исходя из стоимости потребительской корзины (ПК)
и на основе медианного дохода (МД), 2019 год**

Субъект Федерации	Население с доходом ниже ПМ		
	ПК (%)	МД (%)	ПК/ПМ (разы)
Россия	12,3	14,4	0,85
Республика Карелия	15,7	9,7	1,62
Республика Коми	15,5	12,3	1,26
Архангельская область	12,7	11,3	1,14
Вологодская область	12,9	10,4	1,24
Калининградская область	13,6	10,6	1,10
Ленинградская область	8,8	10,9	0,81
Мурманская область	10,6	9,8	1,08
Новгородская область	13,9	9,7	1,43
Псковская область	16,2	10,5	1,54
г. Санкт-Петербург	6,5	14,0	0,46
Республика Дагестан	14,6	13,3	1,10
Республика Ингушетия	30,5	11,3	2,70
Кабардино-Балкарская Республика	24,2	9,6	2,52
Карачаево-Черкесская Республика	23,5	9,9	2,37
Республика Северная Осетия — Алания	13,8	11,4	1,21
Чеченская Республика	20,7	12,0	1,72
Ставропольский край	14,0	11,9	1,18

Источник: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm.

менно прежнюю и новую методики расчета, выбирая для практических целей большее значение ПМ. Предложенный «бинарный» принцип расчета размера социальных гарантий успешно апробирован при переходе на новую методику расчета пенсий, когда из двух значений пенсии выбирается наибольшая величина, что исключает уменьшение размера пенсии. На его основе нами рассчитаны новые значения ПМ и уровня бедности для исследуемых регионов в целом и установлено, что при переходе к предложенной методике:

- среднее значение ПМ вырастет на 8,7%, а межрегиональное неравенство в обеспечении минимального дохода — до 2,53, то есть уровень доходов станет больше, а дифференциация значений ПМ — меньше по сравнению с применением метода медианного дохода;
- уровень бедности вырастет до 17,5%, а межрегиональная дифференциация уровней бедности снизится до 4,17, что выше по сравнению с методом медианного дохода.

Заключение

Новая методика расчета ПМ была принята без обсуждения в научном сообществе и не соответствует сложившимся в обществе представлениям о прожиточном минимуме, содержит внутренние противоречия. Она идет вразрез с мировой практикой расчета размеров социальных гарантий, способна породить снижение уровня жизни в проблемных регионах с высоким уровнем бедности и чрезмерный рост межрегионального неравенства доходов. Вместе с тем действующий ФЗ № 134 позволяет скорректировать методику расчета прожиточного минимума в субъектах Федерации на переходный период 2021–2025 годов, когда его величина определяется специальным постановлением правительства. На этот период предлагается использовать смешанную методику, согласно которой выбирается больший из двух показателей. Предложенный подход позволит не допустить снижения уровня жизни в условиях инфляции и чрезмерного роста межрегионального неравенства доходов в малоимущих группах населения.

Литература

1. Аганбегян А. Преодоление бедности и сокращение неравенства по доходам и потреблению в России // ЭКО. 2017. № 9. С. 66–84.
2. Бобков В., Гулюгина А., Одинцова Е., Сафронова А. Социально приемлемая потребительская корзина // Уровень жизни населения регионов России. 2019. Т. 15. № 2. С. 8–26.
3. Глуценко К. П. Об оценке межрегионального неравенства // Пространственная экономика. 2015. № 4. С. 39–58.
4. Елизаров В. В., Сеница А. Л. Бедность семей с детьми: проблемы определения и измерения, региональные особенности // Уровень жизни населения регионов России. 2018. Т. 14. № 2. С. 24–33.
5. Елисеева И., Раскина Ю. Измерение бедности в России: возможности и ограничения // Вопросы статистики. 2017. № 8. С. 70–89.
6. Зубаревич Н. Бедность в российских регионах в 2000–2017 гг.: факторы и динамика // Население и экономика. 2019. Т. 3. № 1. С. 63–74.
7. Капелюшников Р. И. Неравенство: как не примитивизировать проблему // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 117–139.
8. Лившиц В. Н., Лившиц С. В. Бедность и неравенство денежных доходов населения в России и за рубежом // Экономическая наука современной России. Часть 2. 2018. № 1. С. 49–68.
9. Лукьянова А. Л. Минимальная зарплата и минимальные зарплаты в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 1(37). С. 176–186.
10. Мареева С. Монетарное неравенство в России в социологическом измерении // Вестник Института социологии. 2020. Т. 11. № 3. С. 78–98.
11. Орловский Ю. П., Кузнецов Д. Л., Черняева Д. В. Правовое регулирование минимальной оплаты труда: препринт. Серия WP3: Проблемы рынка труда. WP3/2013/09. М.: НИУ ВШЭ, 2013.
12. Слободенюк Е., Аникин В. Где пролегает «черта бедности» в России? // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 104–127.
13. Тукумцев Б. Бедность и нищета работников промышленного производства // Журнал исследований социальной политики. 2008. Т. 6. № 3. С. 319–338.

14. Шабанов В. Л. Условия снижения монетарной бедности сельского населения России // Региональные агросистемы: экономика и социология. 2019. № 4. С. 158–164.
15. Anker R., Anker M. *Living Wages Around the World: Manual for Measurement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
16. Blakely T., Kawachi I. What Is the Difference Between Controlling for Mean Versus Median Income in Analyses of Income Inequality? // *Journal of Epidemiology & Community Health*. 2001. Vol. 55. No 5. P. 352–353.
17. Bruttel O. The Effects of the New Statutory Minimum Wage in Germany: A First Assessment of the Evidence // *Journal for Labour Market Research*. 2019. Vol. 53.
18. Bunyan P. The Role of Civil Society in Reducing Poverty and Inequality: A Case Study of the Living Wage Campaign in the UK // *Local Economy*. 2016. Vol. 31. No 4. P. 489–501.
19. Chiripanhura B. Median and Mean Income Analysis—Their Implications for Material Living Standards and National Well-Being // *Economic & Labour Market Review*. 2011. Vol. 5. No 2. P. 45–63.
20. Cline W. U.S. Median Household Income Has Risen More Than You Think // *Cato Journal*. 2019. Vol. 39. No 1. P. 213–228.
21. Fabo B., Belli S. S. (Un)belivable Wages? An Analysis of Minimum Wage Policies in Europe from a Living Wage Perspectives // *IZA Journal of Labor Policy*. 2017. Vol. 6. No 4.
22. Kartseva M. Poverty in the Russian Federation: Possibilities and Specifics of the Use of the AROPE Multi-Criteria Index in the Poverty Monitoring System of the Russian Federation // *Populations and Economics*. 2020. Vol. 4. No 1. P. 1–19.
23. Oshio T. Exploring the Health-Relevant Poverty Line: A Study Using the Data of 633,000 Individuals in Japan // *International Journal for Equity in Health*. 2019. Vol. 18.
24. Parker J., Arrowsmith J., Fells R., Prowse P. The Living Wage: Concepts, Contexts and Future Concerns // *Labour & Industry: A Journal of the Social and Economic Relations of Work*. 2016. Vol. 26. No 1. P. 1–7.
25. Ploszka A. The Right to Subsistence Minimum and Its Role in the Protection of People Living in Extreme Poverty—the Polish Experience // *Comparative Law Review*. 2018. Vol. 24. P. 225–248.
26. Ravallion M., Chen S. Weakly Relative Poverty // *The Review of Economics and Statistics*. 2011. Vol. 93. No 4. P. 1251–1261.
27. Spicker P. Why Refer to Poverty as a Proportion of Median Income? // *Journal of Poverty and Social Justice*. 2012. Vol. 20. No 2. P. 165–177.
28. Ven G., Valença A., Marinus W., De Jager I., Descheemaeker K., Hekman W., Teklu Mellisse B., Baijukya F., Omari M., Giller K. E. Living Income Benchmarking of Rural Households in Low-Income Countries // *Food Security*. 2020. Vol. 13. No 3.
29. Yao C., Parker J., Arrowsmith J., Carr S. The Living Wage as an Income Range for Decent Work and Life // *Employee Relations*. 2017. Vol. 39. No 6. P. 875–887.

Ekonomicheskaya Politika, 2021, vol. 16, no. 6, pp. 120-139

Boris V. KORNEYCHUK, Dr. Sci (Econ.), Professor. National Research University Higher School of Economics (3, Kantemirovskaya ul., Saint Petersburg, 194100, Russian Federation).
E-mail: bkorneychuk@hse.ru

New Methodology for Calculating the Subsistence Minimum: Problems of Theory and Practice

Abstract

In the Russian economy, the living wage indicator has traditionally played an important role, since it serves as the basis for calculating the minimum wage, pen-

sions, and social benefits. For a quarter of a century, the cost of living was calculated as the cost of a consumer basket in current prices and was adjusted once every three months. At the end of last year, a law was unexpectedly passed that equates the cost of living with a fixed share of the median income in the region. At the same time, the poverty line was set significantly below the generally accepted level of half the median income. It is shown that the new measuring instrument of the subsistence minimum characterizes inequality in the low-income half of the population but is unable to measure the level of poverty. Therefore, as a result of the application of the new method, the subsistence minimum will significantly decrease in poor regions and increase in rich regions—consequently, inequality in society will increase. It is also shown that the actual rise in inequality will be accompanied by a formal reduction in poverty in the backward regions due to a decrease in the poverty threshold. Another negative consequence of the new methodology will involve growth in income inequality between regions, since the previous method of calculation guaranteed equal real wages for ordinary workers in different regions.

Keywords: income regulation policy, minimum wage, relative poverty, median income, interregional income inequality.

JEL: D31, D63, I31, I32, J38.

References

1. Aganbegyan A. Preodolenie bednosti i sokrashchenie neravenstva po dokhodam i potrebleniyu v Rossii [Overcoming Poverty and Reducing Inequality in Income and Consumption in Russia]. *EKO [ECO]*, 2017, no. 9, pp. 66-84. (In Russ.)
2. Bobkov V., Gulyugina A., Odintsova E., Safronova A. Sotsial'no-priemlemaya potrebitel'skaya korzina [The Socially Acceptable Consumption Basket]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [Living Standards of the Population in the Regions of Russia]*, 2019, vol. 15, no. 2, pp. 8-26. DOI:10.19181/1999-9836-2019-10060. (In Russ.)
3. Gluschenko K. Ob otsenke mezhregional'nogo neravenstva [On Estimation of Inter-Regional Inequality]. *Prostranstvennaya ekonomika [Spatial Economics]*, 2015, no. 4, pp. 39-58. DOI:10.14530/se.2015.4.039-058. (In Russ.)
4. Yelizarov V., Sinitsa A. Bednost' semey s det'mi: problemy opredeleniya i izmereniya, regional'nye osobennosti [Poverty of Families with Children: Problems of Definition and Measurement, Regional Characteristics]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [Living Standards of the Population in the Regions of Russia]*, 2018, vol. 14, no. 2, pp. 24-33. DOI:10.19181/1999-9836-2018-10012. (In Russ.)
5. Eliseeva I., Raskina Y. Izmerenie bednosti v Rossii: vozmozhnosti i ogranicheniya [Measuring Poverty in Russia: Possibilities and Limitations]. *Voprosy statistiki*, 2017, no. 8, pp. 70-89. (In Russ.)
6. Zubarevich N. Bednost' v rossiyskikh regionakh v 2000-2017 gg.: faktory i dinamika [Poverty in Russian Regions in 2000-2017: Factors and Dynamics]. *Naselenie i ekonomika [Population and Economics]*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 63-74. DOI:10.3897/popecon.3.e35376. (In Russ.)
7. Kapeliushnikov R. Neravenstvo: kak ne primitizirovat' problemu [Inequality: How Not to Primitivize the Problem]. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 4, pp. 117-139. DOI:10.32609/0042-8736-2017-4-117-139. (In Russ.)
8. Livchits V., Livchits S. Bednost' i neravenstvo denezhnykh dokhodov naseleniya v Rossii i za rubezhom. Chast' 2 [Poverty and Inequality of Income of the Population in Russia and Abroad. Part 2]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii [Economics of Contemporary Russia]*, 2018, no. 1, pp. 49-68. (In Russ.)

9. Lukiyanova A. Minimal'naya zarplata i minimal'nye zarplaty v Rossii [Minimum Wage and Minimum Wages in Russia]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association]*, 2018, no. 1(37), pp. 176-186. (In Russ.)
10. Mareeva S. Monetarnoe neravenstvo v Rossii v sociologicheskom izmerenii [Monetary Inequality in Russia in the Sociological Dimension]. *Vestnik Instituta sotsiologii [Bulletin of the Institute of Sociology]*, 2020, vol. 11, no. 3, pp. 78-98. DOI:10.19181/vis.2020.11.3.664. (In Russ.)
11. Orlovsky Yu., Kuznetsov D., Chernyaeva D. Pravovoe regulirovanie minimal'noy oplaty truda: preprint [Legal Regulation of the Minimum Wage: Preprint]. *Seriya WP3: Problemy rynka truda [Series WP3: Labor Market Problems]*, WP3/2013/09. Moscow, Higher School of Economics, 2013. (In Russ.)
12. Slobodenyuk E., Anikin V. Gde prolegaet «cherta bednosti» v Rossii? [Locating the “Poverty Threshold” in Russia]. *Voprosy ekonomiki*, 2018, no. 1, pp. 104-127. DOI:10.32609/0042-8736-2018-1-104-127. (In Russ.)
13. Tukumtsev B. Bednost' i nishcheta rabotnikov promyshlennogo proizvodstva [Reduction of Poverty Among the Industrial Workers]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki [The Journal of Social Policy Studies]*, 2008, vol. 6, no. 3, pp. 319-338. (In Russ.)
14. Shabanov V. Usloviya snizheniya monetarnoy bednosti sel'skogo naseleniya Rossii [Conditions for Reducing Monetary Poverty of Rural Population in Russia]. *Regional'nye agrosistemy: ekonomika i sotsiologiya [Regional Agrosystems: Economics and Sociology]*, 2019, no. 4, pp. 158-164. (In Russ.)
15. Anker R., Anker M. *Living Wages Around the World: Manual for Measurement*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.
16. Blakely T., Kawachi I. What Is the Difference Between Controlling for Mean Versus Median Income in Analyses of Income Inequality? *Journal of Epidemiology & Community Health*, 2001, vol. 55, no. 5, pp. 352-353. DOI:10.1136/jech.55.5.352.
17. Bruttel O. The Effects of the New Statutory Minimum Wage in Germany: A First Assessment of the Evidence. *Journal for Labour Market Research*, 2019, vol. 53. DOI:10.1186/s12651-019-0258-z.
18. Bunyan P. The Role of Civil Society in Reducing Poverty and Inequality: A Case Study of the Living Wage Campaign in the UK. *Local Economy*, 2016, vol. 31, no. 4, pp. 489-501. DOI:10.1177/0269094216646993.
19. Chiripanhura B. Median and Mean Income Analysis - Their Implications for Material Living Standards and National Well-Being. *Economic & Labour Market Review*, 2011, vol. 5, no. 2, pp. 45-63.
20. Cline W. U.S. Median Household Income Has Risen More Than You Think. *Cato Journal*, 2019, vol. 39, no. 1, pp. 213-228.
21. Fabo B., Belli S. S. (Un)belivable Wages? An Analysis of Minimum Wage Policies in Europe from a Living Wage Perspectives. *IZA Journal of Labor Policy*, 2017, vol. 6, no. 4. DOI:10.1186/s40173-017-0083-3.
22. Kartseva M. Poverty in the Russian Federation: Possibilities and Specifics of the Use of the AROPE Multi-Criteria Index in the Poverty Monitoring System of the Russian Federation. *Populations and Economics*, 2020, vol. 4, no. 1, pp. 1-19. DOI:10.3897/popecon.4.e50836.
23. Oshio T. Exploring the Health-Relevant Poverty Line: A Study Using the Data of 633,000 Individuals in Japan. *International Journal for Equity in Health*, 2019, vol. 18. DOI:10.1186/s12939-019-1118-8.
24. Parker J., Arrowsmith J., Fells R., Prowse P. The Living Wage: Concepts, Contexts and Future Concerns. *Labour & Industry: A Journal of the Social and Economic Relations of Work*, 2016, vol. 26, no. 1, pp. 1-7. DOI: 10.1080/10301763.2016.1154671.
25. Ploszka A. The Right to Subsistence Minimum and Its Role in the Protection of People Living in Extreme Poverty - the Polish Experience. *Comparative Law Review*, 2018, vol. 24, pp. 225-248. DOI:10.12775/CLR.2018.009.

26. Ravallion M., Chen S. Weakly Relative Poverty. *The Review of Economics and Statistics*, 2011, vol. 93, no. 4, pp. 1251-1261.
27. Spicker P. Why Refer to Poverty as a Proportion of Median Income? *Journal of Poverty and Social Justice*, 2012, vol. 20, no. 2, pp. 165-177. DOI:10.1332/175982712X652069.
28. Ven G., Valença A., Marinus W., De Jager I., Descheemaeker K., Hekman W., Teklu Mellisse B., Bajjukya F., Omari M., Giller K. E. Living Income Benchmarking of Rural Households in Low-Income Countries. *Food Security*, 2020, vol. 13, no. 3. DOI:10.1007/s12571-020-01099-8.
29. Yao C., Parker J., Arrowsmith J., Carr S. The Living Wage as an Income Range for Decent Work and Life. *Employee Relations*, 2017, vol. 39, no. 6, pp. 875-887. DOI:10.1108/ER-03-2017-0071.