

МИНИСТЕРСТВО
ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ
ЗАЩИТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНТРУД РОССИИ)

Ответственному секретарю
Российской трехсторонней комиссии
по регулированию социально-
трудовых отношений

ПЕРВЫЙ
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

Н.В. Жаровой

улица Ильинка, 21, Москва, ГСП-4, 127594
тел.: 8 (495) 870-67-00, факс: 8 (495) 870-68-71
E-mail: mintrud@mintrud.gov.ru

24.11.2021 № 27-3/10/П-8619

Уважаемая Наталья Викторовна!

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в целях обеспечения сопоставимости отчетных данных (квартальных и годовых) об уровне бедности предыдущих периодов с данными текущего и среднесрочного периодов в соответствии с подпунктом "в" пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 августа 2021 г. № Пр-1383, подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя «Уровень бедности» в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и внесении изменений в Федеральный план статистических работ».

Прошу организовать рассмотрение прилагаемых материалов на ближайшем заседании Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Приложение: на 17 л.

О.Ю. Баталина



ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 74BF6649E356635A24979E80C8EFBB4F22BE4600
Владелец **Баталина Ольга Юрьевна**
Действителен с 01.11.2021 по 01.02.2023

А.А. Запьянцев
+7(495)587-88-89 2732

ИНФОРМАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

об обеспечении сопоставимости оценки уровня бедности

Предпосылки.

Текущий год стал **первым годом применения** на федеральном уровне **новой модели установления прожиточного минимума**. Теперь в основе его расчета не продовольственная корзина, а медианный доход.

Для регионов текущий год является **переходным**, и **в полной мере** новая модель заработает с **2022 года**. При этом 16 регионов, в которых величина прожиточного минимума была занижена, утвердили дорожные карты его поэтапного повышения до 2025 года.

Переход к новой модели позволил **исключить сезонные колебания** и **сократить региональную дифференциацию** в установлении прожиточного минимума, устранить **занижение прожиточного минимума пенсионера**.

Анализ ретроспективных данных показывает, что **в среднесрочной перспективе** новая модель позволяет обеспечить **рост прожиточного минимума темпами выше инфляции**.

Внедрение новой модели потребовало **большой методологической работы** на федеральном и региональном уровне, по результатам которой сформирована комплексная нормативная база.

Завершающим этапом этой работы является **обновление подходов к методике оценки уровня бедности**, в которой в настоящее время в качестве черты, с которой сравниваются доходы населения, используется прожиточный минимум.

Текущая методика оценки бедности.

В соответствии с действующей методологией уровень бедности определяется как доля численности населения с денежными доходами ниже **границы бедности, принимаемой в размере установленной величины прожиточного минимума**, в % к общей численности населения. То есть **малоимущими будут считаться все члены домохозяйства, чей среднедушевой доход ниже установленного прожиточного минимума**.

Изменение методологии расчета прожиточного минимума предполагает его **ежегодное** установление (ранее – ежеквартально).

Уровень бедности в целом по Российской Федерации при этом рассчитывается **ежеквартально**, по субъектам Российской Федерации - ежегодно.

Кроме того, ранее, до 2021 года, прожиточный минимум базировался на ценах на продукты питания, **сейчас – на медианном доходе**.

Проводимая государством **политика по повышению доходов** граждан будет также и **положительно влиять** в среднесрочной перспективе **на рост**

прожиточного минимума, «отрывая» его статистически и методологически от инфляции.

В связи с этим, **не обеспечивается сопоставимость** данных об уровне бедности за **предыдущие периоды** с данными **текущего и среднесрочного периодов**.

Новый подход.

Для обеспечения статистической **сопоставимости** данных, как фактора **справедливости** оценки бедности, и **завершения комплексной работы** по переходу на новую модель установления прожиточного минимума в связке с оценкой бедности, предлагается использовать **«якорный» подход**.

Он предполагает использование при оценке уровня бедности **Границы бедности**. Базовые («якорные») значения границ бедности предлагается Правительству Российской Федерации установить на уровне **прожиточного минимума за IV квартал 2020 года**, так как это последняя величина, рассчитанная на основе продовольственной корзины.

В дальнейшем базовые значения Границы бедности за отчетный период пересчитываются цепным методом с учетом ИПЦ, ежеквартально, начиная с I квартала 2021 года.

Границы бедности с учетом пересчета на ИПЦ **рассчитываются и публикуются Росстатом** вместе со значением показателя «Уровень бедности» за отчетный период.

При этом **использовать границы бедности** предлагается только для оценки показателя Уровень бедности (то есть **в статистических целях**).

Меры социальной поддержки, основанные на нуждаемости, предлагается **продолжать устанавливать также в зависимости от величины ПМ**.

Комбинирование установления прожиточного минимума от медианного дохода, как порога для назначения мер социальной поддержки, с оценкой бедности на основе повышения стоимости жизни (индекса потребительских цен) встречается и в международной практике.

Уровень «социального минимума» (в российской практике это ПМ) во многих случаях не совпадает с линией бедности. В некоторых странах он находится на уровне или даже превосходит официальный уровень бедности (Ирландия, Великобритания, Дания, Нидерланды).

В целях обеспечения сопоставимости данных об уровне бедности за прошлые периоды с данными текущего среднесрочного периодов расчет уровня бедности на основе границы бедности предлагается проводить со следующей периодичностью:

- в целом по Российской Федерации – **ежеквартально**;
- по субъектам Российской Федерации – **ежегодно**.

В качестве примера приводится **формула расчета границы бедности** за III квартал 2021 года в целом по Российской Федерации:

$$ГБ_{IIIкв} = БГБ \times ИПЦ_{цеп. IIIкв.} / 100, \text{ где}$$

$ГБ_{IIIкв}$ – граница бедности в III квартале 2021 года,

$БГБ$ – базовая граница бедности,

$ИПЦ_{цеп. IIIкв.}$ – цепной индекс потребительских цен в целом по Российской Федерации за III квартал 2021 года.

Формула расчета региональной границы бедности идентична формуле расчета границы бедности в целом по России. При этом используется ИПЦ в конкретном субъекте Российской Федерации.

***Базовые границы бедности** - исходные значения границ бедности, устанавливаемые для дальнейшего ежегодного расчета границ бедности.*

***Граница бедности** – показатель, с которым сравниваются доходы домохозяйства в целях расчета показателя "Уровень бедности".*

***Уровень бедности (при новом подходе)** – доля численности населения с денежными доходами ниже границ бедности в целом по Российской Федерации (по субъектам Российской Федерации) в процентах к общей численности населения Российской Федерации (субъекта Российской Федерации).*

***ИПЦ, рассчитанный цепным методом** – индекс потребительских цен, рассчитывающийся за отчетный период в сравнении с базовым периодом, принятым за начальный уровень, то есть накопительным итогом.*

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от _____ 2021 г. № _____

МОСКВА

Об утверждении Правил определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и о внесении изменений в Федеральный план статистических работ

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т** :

1. Утвердить прилагаемые:

Правила определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации.

изменения, которые вносятся в раздел I Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 20, ст. 2383; 2009, № 10, ст. 1244; №33, ст. 4102; 2010, №16, ст. 1961; №32, ст. 4354; №47, ст. 6205; №49, ст. 6523; 2011, №15, ст. 2141; №17, ст. 2511; №22, ст. 3173; № 25, ст. 3644; 2012, № 2, ст. 327; № 17, ст. 2056; № 19, ст. 2479; № 27, ст. 3743; № 42, ст. 5777; № 49, ст. 6910; 2013, № 10, ст. 1053; № 13, ст. 1596; №16, ст. 2018; №22, ст. 2838; №29, ст. 3986; №36, ст. 4578; № 41, ст. 5210; 2014, № 10, ст. 1057; № 14, ст. 1627; № 23, ст. 3019; № 26, ст. 3631; №30, ст. 4359; №39, ст. 5277; №44, ст. 6098; №50, ст. 7143, 7196, 7212, 7247;

2015, № 1, ст. 279; №6, ст. 956; № 10, ст. 1571; №20, ст. 2960, 2961; № 24, ст. 3539, 3540; № 30, ст. 4584; № 39, ст. 5401; № 42, ст. 5804; № 43, ст. 6034; 2016, № 6, ст. 856; № 16, ст. 2265; № 23, ст. 3336; №25, ст. 3845; №26, ст. 4150; №34, ст. 5284; №39, ст. 5700; №42 ст. 5990; № 48, ст. 6809; № 49, ст. 6971; 2017, № 6, ст. 1017; № 7, ст. 1081 1133; №23, ст. 3396, 3419; №40, ст. 5892; №48, ст. 7286; № 51, ст. 7868 2018, №4, ст. 649; №18, ст. 2625; №23, ст. 3319, 3347; №28, ст. 4269 №49, ст. 7606; №50, ст. 7824; 2019, № 1, ст. 154; № 12, ст. 1357; № 14 ст. 1640; №16, ст. 1984; №24, ст. 3113; №36, ст. 5054, 5108; №39 ст. 5469; №41, ст. 5776; №44, ст. 6232; №49, ст. 7175; №52, ст. 8068 2020, №6, ст. 736; №8, ст. 1081; №11, ст. 1568; №14, ст.2182; №15 ст. 2417; №17, ст. 2858; №20, ст. 3193, 3216; №21, ст. 3305; №26 ст. 4143; №34, ст. 5490; №40, ст. 6327; №41, ст. 6452; №46, ст. 7321 № 48, ст. 7756; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 2020, 16 декабря, №0001202012160010); Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 52, ст. 8914; 2021, № 4, ст. 701; №5, ст. 897; №20 ст. 3399, 3400, 3416; №21, ст. 3402; №24, ст. 4533; №25, ст. 4836; №29, ст. 5686; №33, ст. 6148; №35, ст. 6370; № 41, ст. 7036; № 43, ст. 7304).

2. Настоящее постановление вступает в силу со дня его официального опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2021 г.

Председатель Правительства
Российской Федерации

М. Мишустин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Российской Федерации
от _____ 2021 г. № _____

П Р А В И Л А

определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации

1. Настоящие Правила устанавливают порядок определения границ бедности и показателя "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации.

2. Понятия, используемые в настоящих Правилах:

"базовые границы бедности" - исходные значения границ бедности, устанавливаемые для дальнейшего ежегодного расчета границ бедности;

"границы бедности" - показатель, с которым сравниваются доходы домохозяйства в целях расчета показателя "Уровень бедности";

показатель "Уровень бедности" – доля численности населения с денежными доходами ниже границ бедности в целом по Российской Федерации (по субъектам Российской Федерации) в процентах к общей численности населения Российской Федерации (субъекта Российской Федерации).

3. Границы бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации устанавливаются на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения.

4. Значения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации исчисляются в рублях.

5. Значения границ бедности в целом по Российской Федерации определяются ежеквартально, по субъектам Российской Федерации – ежегодно.

6. Значения показателей "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации определяются ежеквартально, по субъектам Российской Федерации – ежегодно.

7. Базовые границы бедности в целом по Российской Федерации устанавливаются на уровне величин прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации, установленных за IV квартал 2020 г.

8. Базовые границы бедности по субъектам Российской Федерации устанавливаются на уровне величин прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения по субъектам Российской Федерации, установленных в субъектах Российской Федерации за IV квартал 2020 г.

9. Значения границ бедности на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации на соответствующий отчетный квартал или год, начиная с I квартала 2021 г., определяются путем умножения значений базовых границ бедности на индекс потребительских цен за отчетный квартал или год к IV кварталу 2020 г., полученный цепным методом, в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации.

Федеральная служба государственной статистики формирует и публикует на официальном сайте значения границ бедности, а также значение показателя "Уровень бедности" за соответствующий отчетный период в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации в сроки, установленные Федеральным планом статистических работ.

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Российской Федерации
от _____ 2021 г. № _____

**ИЗМЕНЕНИЯ,
которые вносятся в раздел I Федерального плана
статистических работ**

1. Позицию 1.9.5 изложить в следующей редакции:

"1.9.5. Численность населения с денежными доходами ниже границы бедности	за год, предшествующий предыдущему	по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации	ежегодно	последняя неделя апреля
	за предыдущий год			
первая оценка		по Российской Федерации,	ежегодно	на 24-28-й рабочий день после месяца, следующего за отчетным периодом
		субъектам Российской Федерации		последняя неделя апреля
вторая оценка		по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации	ежегодно	последняя неделя декабря

за кварталы текущего года накопленным итогом	по Российской Федерации	ежеквартально	на 24-28-й рабочий день после месяца, следующего за отчетным периодом " .
---	----------------------------	---------------	--

2. Дополнить позицией 1.9.21 следующего содержания:

"1.9.21. Граница бедности	по Российской Федерации, основным социально- демографическим группам населения	ежеквартально ежегодно	на 24-28-й рабочий день после месяца, следующего за отчетным периодом.
	по субъектам Российской Федерации, основным социально- демографическим группам населения	ежегодно	последняя неделя апреля".

3. Дополнить позицией 1.29.25 следующего содержания:

"1.29.25. Индекс потребительских цен к IV кварталу 2020 г.	по Российской Федерации	ежеквартально ежегодно	на 10-й рабочий день после отчетного периода
	по субъектам Российской Федерации	ежегодно	на 10-й рабочий день после отчетного периода".

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту постановления Правительства Российской Федерации
"Об утверждении порядка определения границ бедности в целом по
Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации,
используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по
Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и
внесении изменений в Федеральный план статистических работ"

Проект постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении порядка определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и внесении изменений в Федеральный план статистических работ" (далее – проект постановления) подготовлен в целях обеспечения сопоставимости отчетных данных (квартальных и годовых) об уровне бедности предыдущих периодов с данными текущего и среднесрочного периодов в соответствии с подпунктом "в" пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 августа 2021 г. № Пр-1383.

Федеральным законом от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – новая модель) введена новая модель установления величины прожиточного минимума (далее – ВПМ) в соответствии с которой ВПМ на душу населения устанавливается, исходя из медианного среднедушевого дохода (далее – медианный доход).

В связи с тем, что новая модель предполагает опережающий рост ВПМ в сравнении с уровнем инфляции, использование данного показателя в качестве порога, при превышении среднедушевого дохода которого гражданин не считается малоимущим при формировании значений показателя "Уровень бедности", представляется не корректным.

Кроме того, ВПМ является одним из компонентов расчета показателя «Уровень бедности». Начиная с 2021 года величина

прожиточного минимума устанавливается с ежегодной периодичностью (ранее – ежеквартально), что не обеспечивает сопоставимость отчетных данных об уровне бедности за прошлые периоды с текущими и будущими оценками.

Учитывая изложенное, возникает необходимость введения нового показателя, который позволял бы относить граждан к малоимущим при формировании значений показателя "Уровень бедности".

Проектом постановления в качестве такого показателя предлагается установить границы бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации.

Проект постановления не противоречит положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Принятие постановления "Об утверждении порядка определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и внесении изменений в Федеральный план статистических работ" потребует внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2021 г. № 542 "Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915".

В проекте постановления отсутствуют обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об

административных правонарушениях, или обязательные требования, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер.

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту постановления Правительства Российской Федерации
"Об утверждении порядка определения границ бедности в целом по
Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации,
используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по
Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и
внесении изменений в Федеральный план статистических работ"**

Принятие и реализация постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении порядка определения границ бедности в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, используемых в оценках показателя "Уровень бедности" в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации, и внесении изменений в Федеральный план статистических работ" не потребует дополнительных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.



**МИНИСТЕРСТВО ТРУДА
И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



ГРАНИЦА БЕДНОСТИ

.....

ПРЕДПОСЫЛКИ ВВЕДЕНИЯ НОВОГО ПОДХОДА

2021 год – переход на новую модель установления прожиточного минимума

- + исключение сезонных колебаний
- + сокращение региональной дифференциации
- + устранение занижение ПМ пенсионера



Переходный период, в полной мере новая модель заработает с 2022 года (ряд регионов будет устранять занижение ПМ до 2025 года)

Анализ ретроспективных данных показывает, что в среднесрочной перспективе новая модель позволяет обеспечить рост прожиточного минимума темпами выше инфляции

Проделана большая методологическая работа, завершающий этап - обновление подходов к методике оценки уровня бедности

Оценка бедности сейчас

- Уровень бедности - доля численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, в % к общей численности населения
- Рассчитывается в целом по Российской Федерации ежеквартально, по субъектам Российской Федерации – ежегодно
- Ранее прожиточный минимум (порог бедности) базировался на ценах на продукты питания

Проблемы с сопоставлением

- Прожиточный минимум сейчас устанавливается ежегодно
- «Отрыв» прожиточного минимума статистически и методологически от инфляции, в следствие политики по повышению доходов граждан
- Не обеспечивается сопоставимость данных об уровне бедности за предыдущие периоды с данными текущего и среднесрочного периодов

**СОПОСТАВИМЫЙ
ПОДХОД К ОЦЕНКЕ
БЕДНОСТИ**

ПАРАМЕТРЫ НОВОГО ПОДХОДА

- 1 Базовые границы бедности = ПМ IV кв 2020 года («якорь») – 11 329 руб. в среднем на душу населения
- 2 Граница бедности рассчитывается и публикуется:
по России – ежеквартально и ежегодно
по регионам – ежегодно
- 3 Периодичность расчета уровня бедности сохраняется:
по России – ежеквартально,
по регионам - ежегодно
- 4 Граница бедности используется только для расчета показателя *Уровень бедности*, а меры поддержки продолжают назначаться по ПМ *Комбинирование установления ПМ от медианного дохода, как порога для назначения мер социальной поддержки, с оценкой бедности на основе повышения стоимости жизни (индекса потребительских цен) встречается и в международной практике*
- 5 Границы бедности рассчитываются Росстатом путем умножения базовой границы бедности на ИПЦ цепным методом в отчетном периоде к IV кварталу 2020 года

Пример расчета границы бедности за III квартал 2021 года:

$$ГБ_{IIIкв} = БГБ \times ИПЦ_{цеп.IIIкв.} / 100$$

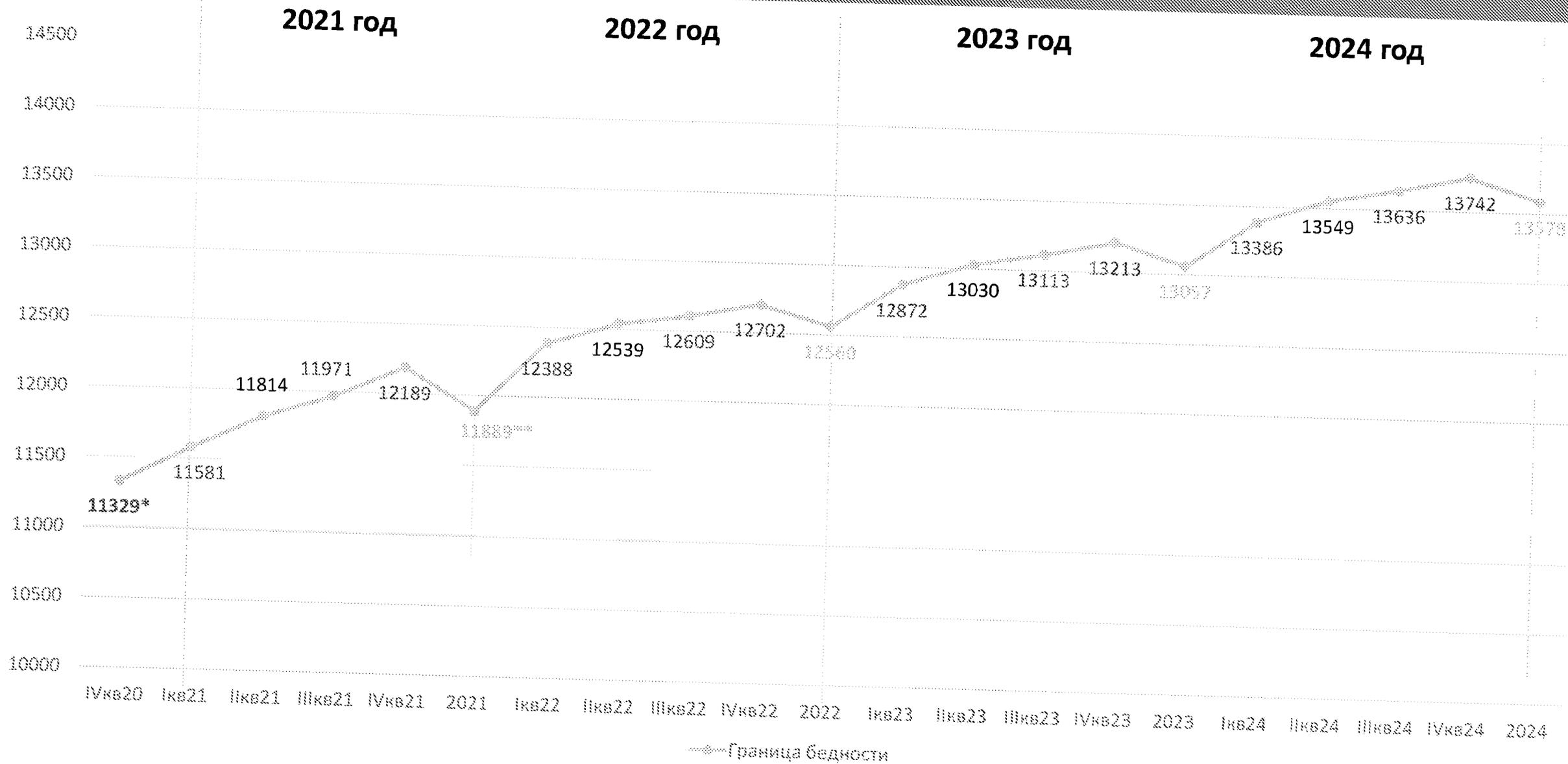
где

$ГБ_{Iкв}$ – граница бедности в I кв. 2021 года,

$БГБ$ – базовая граница бедности,

$ИПЦ_{цеп.IIIкв.}$ – цепной индекс потребительских цен в целом в РФ за III кв 2021 года

ПОКВАРТАЛЬНЫЕ ЗНАЧЕНИЯ ГРАНИЦЫ БЕДНОСТИ (ФАКТ + ПРОГНОЗ)



*Базовое значение границы бедности на душу населения (IV кв 2020 года)
 **Годовые значения считаются как среднеарифметическое четырех кварталов