

МОСКОВСКИЙ
ФИНАНСОВЫЙ
ФОРУМ

**ЭФФЕКТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ
ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ
ВЕРСИЯ 3.0: АДРЕСНОСТЬ, НУЖДАЕМОСТЬ,
УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ**
АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА



Научно-исследовательский
финансовый институт
Министерства финансов
Российской Федерации



Всемирный банк

Москва 2016

Эффективная социальная поддержка населения. Версия 3.0: адресность, нуждаемость, универсальность / Аналитическая записка.

(с) Всемирный банк; Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации; 2016

Коллектив авторов: Елена Андреева, Дмитрий Бычков, Елена Гришина, Руслан Емцов, Олеся Феоктисова
Под редакцией Владимира Назарова

ЭФФЕКТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ. ВЕРСИЯ 3.0: АДРЕСНОСТЬ, НУЖДАЕМОСТЬ, УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ

Введение

Социальная поддержка населения сегодня – это порядка 14 процентов ВВП и около 30 процентов консолидированного бюджета Российской Федерации. С учетом пенсий, семь из десяти человек в России являются получателями тех или иных мер социальной поддержки. Стихийно сложившийся набор мер во многом является наследием советского периода, а сегодняшние, по нашим оценкам, почти 800 мер (и около 300 категорий их получателей) только на федеральном уровне и в среднем порядка 100 мер в каждом регионе не представляют собой целостной системы.

После, как минимум, двух масштабных попыток в течение последних 25 лет провести реформу этого наследия и сделать социальную поддержку более адресной, особенностью ее текущей версии, версии 2.0, является то, что из 800 мер на федеральном уровне только 5 связаны с поддержкой уровня доходов, т.е. могут считаться адресными.

Текущая версия системы социальной поддержки сложилась после передачи значительной части мандатов по социальной поддержке с федерального уровня на региональный и проведения «монетизации льгот» в середине 2000-х, но часть проблем, возникших при передаче, не решена до сих пор. Например, проблема по разграничению полномочий между федеральным центром и регионами – когда федеральные законы определяют прожиточный минимум, его состав и порядок расчета, устанавливают гарантированный уровень минимальной оплаты труда, а применять эти нормативы и правила и предоставлять в соответствии с ними адресные меры за счет собственных средств должны регионы. Как показала практика, в том числе и такое разделение полномочий привело к разбалансировке системы на региональном уровне, одним из симптомов которой является, например, разброс в уровне официальной бедности домохозяйств между регионами. В результате, даже адресные меры (детские пособия, жилищная субсидия, государственная социальная помощь малоимущим и др., доля которых в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в расходах на социальное обеспечение составляет около 7 процентов) не достигают цели – преимущественного охвата¹ бедных. Их эффективность в итоге оказывается крайне невысокой: каждый 1 руб. из бюджета на адресные меры сокращает дефицит дохода бедных семей максимум на 0,28 руб., тогда как в среднем для всех социальных выплат – на 0,11 руб.

На наш взгляд, социальная поддержка версии 3.0, движение к которой сегодня начинают и федерация в целом, и регионы – это попытка провести перезагрузку системы социальной помощи, которая формировалась с начала 1990-х, с одной стороны, путем унификации (законодательных) принципов адресности и нуждаемости (прежде всего, на федеральном уровне), с другой стороны, – путем региональной универсализации набора мер, предоставляемых с учетом принципа нуждаемости, и условий их предоставления.

¹ Под «охватом» здесь и далее мы понимаем долю численности целевой группы населения (в данном случае – бедных), являющихся получателями тех или иных мер социальной поддержки.

Ретроспективно российская модель социальной помощи сформировалась на основе советской системы льгот и гарантий, когда проводилась политика полной занятости, осуществлялось государственное регулирование цен и заработных плат, дотирование потребительских товаров. Государство выплачивало пенсии, стипендии, детские пособия, а также выплаты другим категориям граждан; через предприятия оказывалась социальная поддержка работникам в натуральном виде в виде предоставления жилья, путевок в санатории и бесплатного проезда. Социальное обеспечение в СССР постоянно расширялось, его формы становились все более разнообразными, а численность лиц, охваченных социальным обеспечением, неуклонно росла².

В позднесоветский период на официальном уровне существование проблемы бедности не признавалось. Однако в 1975 г. впервые было введено пособие на детей из малообеспеченных семей со среднедушевым доходом ниже 50 руб. В 1975 г. доля малообеспеченных семей среди рабочих и служащих составляла 16 процентов, а среди колхозников – 39 процентов. К 1985 г. «черта малообеспеченности» была доведена до 75 руб. и служила критерием определения минимальной заработной платы и минимальной пенсии³.

Российская социальная поддержка начала 1990-х оказалась перегружена социальными обязательствами предыдущего периода. Сложившаяся ситуация должна была однозначно подтолкнуть к реформированию существующей модели социальной поддержки населения в сторону адресности. Однако федеральные власти в этот период не только не сократили, но и расширили перечень льгот, предоставляемых вне зависимости от уровня доходов: действовало порядка 150 видов различных социальных выплат, льгот, пособий, дотаций, которые должны были оказываться более чем 200 категориям граждан⁴. Механизм предоставления льгот использовался властью как для поддержки реформ в различных отраслях профессиональной деятельности, так и для формирования лояльных групп населения с высокой электоральной активностью.

В процессе перехода к рыночной экономике в 90-е годы наблюдался рост безработицы (с 5,2 в 1992 г. до 13,3% в 1998 г.)⁵, происходили задержки выплат пенсий и пособий, снижение реальных доходов населения (за период с 1991 г. по 1999 г. реальные располагаемые денежные доходы снизились на 54 процента). В результате, к 2000 году 29 процентов населения оказались за чертой бедности. Бюджетный кризис 1990-х привел к существенному недофинансированию социальных программ: социальная помощь зачастую предоставлялась в натуральной форме, а не в виде денежных выплат.

Как следствие, начала нарастать проблема необеспеченных мандатов. Средства, выделяемые из федерального бюджета на компенсацию федеральных мандатов в сфере социальной поддержки населения, были недостаточны: на их финансирование в полном объеме требовалась сумма, в 14 раз превышающая фактические бюджетные расходы на всю социальную политику⁶.

² Тенденции социокультурного развития России.1960-1990 /Отв. ред.: И.А. Бутенко, К.Э. Разлогов, - М.- РИК, 1996.

³ Социальная помощь: на пути к адресности: Сб. ст. / Под ред. М. Либоракиной. М.: Ин-т экономики города, 2002.

⁴ Мисихина С.Г. Социальные пособия, льготы и выплаты в Российской Федерации. Распределение по группам населения с различным уровнем дохода: проблемы и решения. [Проект ТАСИС «Социальные последствия экономических преобразований и приватизации в Российской Федерации» (EDRUS 9410)]. М.: 1999.

⁵ По данным Росстат.

⁶ Там же.

Первые попытки внедрения адресности

С середины 1990-х в практику постепенно стали внедряться механизмы социальной помощи нуждающимся с учетом уровня их доходов: более чем в 20 субъектах Российской Федерации появились адресные социальные программы по поддержке малоимущих.

В 1997 году был принят Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», определяющий расчет прожиточного минимума и критерии отнесения граждан к категории малоимущих. В том же году в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях стартовали пилотные проекты адресной социальной поддержки малоимущих семей на основе оценки нуждаемости.

С начала 2000-х в отдельных регионах России начали апробироваться программы помощи малоимущим семьям, основанные на механизме встречных обязательств.

Апробация социального контракта

В 2000 г. в Пермском крае была запущена пилотная программа адресной социальной помощи «От пособия к зарплате», направленная на снижение глубины бедности малоимущих семей с детьми, имеющих нереализованный трудовой потенциал, затем – программа адресной социальной помощи «Самообеспечение», направленная на повышение качества жизни малоимущих семей с несовершеннолетними детьми, проживающих на селе. В 2003–2005 годах в Республике Коми, Тульской и Ростовской областях также отработывалась технология социального контракта.

Таким образом, адресная социальная помощь 20-летней давности понималась как предоставление выплат, натуральной помощи и услуг с учетом уровня доходов граждан. Такой подход был попыткой адаптации мировой практики социальной защиты малоимущих, и именно этот принцип был заложен в Федеральном законе от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Закон провозгласил адресность доминирующим принципом предоставления социальной помощи в России.

Регионализация социальных мандатов и монетизация льгот

В 2005 г. была проведена масштабная реформа: разграничение полномочий между федеральным центром и регионами и, соответственно, разделение льготников на федеральных и региональных. Однако федеральный закон о «монетизации льгот»⁷ не способствовал повышению адресности социальной поддержки:

- он сохранил прежние категории льготников, которые преимущественно имеют средние доходы;
- при передаче мандатов законом не допускалось уменьшение объема финансирования льгот и выплат и ухудшение условий их предоставления, а, значит, финансовые и административные возможности региональных властей повысить эффективность социальной поддержки и переориентировать ее на действительно нуждающихся были крайне ограничены.

Сохранившееся превалирование целеполагания советской системы льгот и гарантий и преимущественно категориальный подход к назначению мер привели к тому, что сегодня практически 70 процентов населения являются получателями каких-либо социальных выплат (рисунок 1⁸).

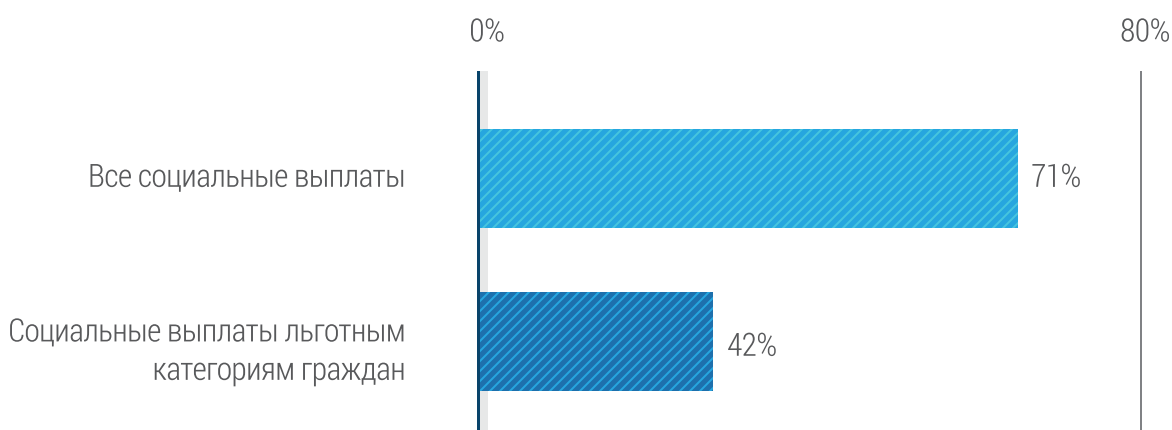


Рисунок 1. Охват населения мерами социальной поддержки

Спустя почти 20 лет со старта оказания адресной социальной помощи в России, представление о ее содержании и понимание ключевых принципов остаются размытыми. В социальном законодательстве по-прежнему нет положений, которые определяли бы принципы адресности и нуждаемости, а последние законодательные новеллы не устранили неоднозначность толкования этих принципов.

Архитектура мер

Сегодняшнюю социальную поддержку нельзя назвать адресно-ориентированной, потому что социальные гарантии защиты от риска бедности не являются приоритетными в российской системе государственной социальной поддержки населения (рисунок 2).

⁷ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁸ По данным Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (далее также – ВНДН), Росстат 2014.



Рисунок 2. Архитектура федеральных мер социальной поддержки населения в соответствии с их целевым назначением (классификация НИФИ) с примерами данных мер (крайний правый вертикальный ряд полей)

Меры социальной поддержки, относящиеся к основным социальным гарантиям (basic social security guarantee), – это пособия и льготы: 1) семье и на ребенка; 2) по болезни и на медицинское обслуживание; 3) по беременности и родам; 4) по инвалидности; 5) по старости; 6) по случаю утраты кормильца; 7) по безработице и в области занятости; 8) при производственной травме⁹.

Действующий конгломерат мер социальной поддержки версии 2.0 (таблица 1) направлен, в первую очередь, не на помощь нуждающимся, а на поощрение граждан, имеющих особые заслуги перед государством, на обеспечение привлекательности гражданской службы или службы в условиях повышенного риска, а также на поддержку граждан, здоровью и имуществу которых был нанесен ущерб.

Таблица 1. Количество мер социальной поддержки и категорий получателей

Целевое назначение мер	Количество мер (ед.)	Количество категорий получателей мер (ед.)
За особые заслуги	139	37
За особые условия труда (службы)	117	82
Поддержка семьи, материнства и детства	39	28
Компенсация вреда, потери, ущерба	450	131
В связи с ограничениями жизнедеятельности	17	12
Поддержка уровня доходов	5	5
Итого:	767	295

Источник: рассчитано авторами по данным нормативных правовых актов Российской Федерации

После, как минимум, двух масштабных попыток провести реформу советского наследия и сделать социальную поддержку более адресной сегодня на федеральном уровне только 5 мер связаны с поддержкой уровня доходов.

Доля адресных мер в ВВП мала – 0,4 процента ВВП, при этом вся социальная поддержка населения – это, по разным оценкам, от 13 до 19 процентов ВВП¹⁰. Доля адресных мер в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов на социальное обеспечение составляла в 2015 году 6 процентов¹¹ и эта крайне малая доля не отражает масштаба проблемы бедности и не решает ее.

⁹ Рекомендация МОТ № 202 (ILO Recommendation № 202).

¹⁰ По данным Казначейства России об исполнении бюджета расходы на социальную политику консолидированного бюджета РФ и внебюджетных фондов в 2015 г. составили 13 процентов от ВВП. По оценкам МВФ расходы на социальную защиту в России в 2014 году составили 19 процентов от ВВП см.: http://data.imf.org/?sk=34c6c792-bad5-40d1-a617-454f38b3deeb&dsId=DS_1437589332684

¹¹ По данным Казначейства России об исполнении консолидированного бюджета РФ и внебюджетных фондов за 2015 г., расходы на социальное обеспечение составили 2 124 млрд руб. Расходы на адресные меры (без социальных доплат к пенсиям) составили в 2015 году 133 млрд руб. Эта сумма составляет 6,3 процента от всех расходов на социальное обеспечение, профинансированных за счет консолидированного бюджета РФ и внебюджетных фондов. Социальные доплаты к пенсиям не учитываются в этом расчете, поскольку они проходят по другой статье бюджетной классификации (пенсионное обеспечение, а не социальное обеспечение).

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов на адресные меры социальной поддержки в 2015 году:

Адресные меры социальной поддержки	Объем расходов (тыс. руб.)
Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг	59 661 516,00
Ежемесячное пособие на ребенка	46 447 000,00
Социальная доплата к пенсии - федеральная	51 028 779,53
Социальная доплата к пенсии - региональная	111 847 024,80
Выплаты малоимущим гражданам	20 791 928,00
Выплаты лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода	1 621 172,00
Выплаты малоимущим семьям с детьми	4 094 011,00
Итого:	295 491 431,33

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата, Пенсионного фонда РФ, 2015

Несмотря на проведенное разделение мандатов и категорий получателей между региональным и федеральным уровнями, региональная архитектура мер подобна федеральной, поскольку регионы ее, во многом, унаследовали от федерации.

Региональные системы мер социальной поддержки отличаются фрагментарностью, в них нет комплексного, системного подхода к поддержке населения:

- к мерам социальной поддержки отнесены выплаты, не связанные с защитой граждан от основных социальных рисков;

Самые многочисленные категории региональных получателей – ветераны труда и ветераны труда региона, «сельские специалисты»

Численность ветеранов труда в соответствии с федеральным законодательством – получателей ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) в регионах в 2015 г. составила почти 9 млн человек. При этом разброс в численности ветеранов существенен: доля получателей ЕДВ в численности населения старше трудоспособного возраста 40 и более процентов в Республике Тыва, Чукотском АО и Республике Башкортостан, и в 2 раза меньше – в Республике Алтай.

Средний размер ЕДВ – 486 руб. (от 45 руб. в Новгородской области до 2 097 руб. в Республике Чувашия и 2 201 руб. в Республике Тыва). В целом в 2015 году на предоставление ЕДВ регионы израсходовали 51,62 млрд руб.

Кроме этого, порядка 50 регионов дополнительно утвердили звания региональных ветеранов труда в соответствии с региональным законодательством, на ЕДВ которым пришлось еще более 25 млрд руб., а количество получателей составило 3,6 млн человек.

На финансирование мер социальной поддержки «сельских специалистов» по оплате жилья и коммунальных услуг в 2015 году регионами было потрачено более 30 млрд руб. Средний региональный размер выплаты на одного получателя составил 21,72 тыс. руб. в год. Объемы средств региональных бюджетов на финансирование данной меры также разнятся. От минимальных в г. Санкт-Петербург (16 чел., 98 тыс. руб.) и Чукотском АО (135 чел., 1,07 млн руб.), до максимальных в Свердловской области (102,92 тыс. чел., 6,94 млрд руб.), Московской области (191,2 тыс. чел., 2,69 млрд руб.) и Ростовской области (76,34 тыс. чел., 1,78 млрд руб.).

- целевое назначение многих мер не определено даже в устанавливающем их законодательстве;
- численность получателей мер активно увеличивается за счет граждан, в отношении которых, по существу, государство выступает как работодатель (государственные гражданские служащие, сельские специалисты и т.п.), а социальные выплаты фактически представляют собой «социальный пакет» работника, т. е. по своему целевому назначению не являются социальной поддержкой граждан;

Меры социальной поддержки государственных служащих и депутатов

Практически во всех регионах через систему социальной защиты населения проходят меры социальной поддержки лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы. Как минимум - это пенсия за выслугу лет, а также доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности).

Размер доплат к пенсии бывшим госслужащим в регионах не однороден и может составлять от нескольких сотен рублей до нескольких десятков тысяч рублей. Так, например, в 2016 году в Республике Северная Осетия - Алания средний размер доплаты к пенсии составил 7 702 руб.; в Томской области – 11 348 руб.; в Республике Удмуртия от 25 до 65 тыс руб. В Санкт-Петербурге размер доплат бывшим госслужащим определяется индивидуально, например, для лица, замещавшего должность Губернатора Санкт-Петербурга не менее четырех лет ежемесячная доплата установлена в размере 78 тыс руб.

Одни из самых значительных доплат к пенсии в 2016 году представлены в Саратовской области - от 7 тыс руб. («рядовым» государственным служащим) до 96 тыс руб. (лицам, замещавшим государственные должности в Правительстве Саратовской области, в Счетной палате, в территориальных избирательных комиссиях, депутатам Саратовской областной Думы и даже Уполномоченному по правам человека). В целом из бюджета региона на эти цели выделялось ежегодно более 200 млн руб., что составляет порядка 2 процентов от всех расходов на социальную поддержку¹².

- получателями мер являются не только сами носители льгот, но и члены их семей, которых существенно больше;

Меры социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг «сельским специалистам»

По данным региональных бюджетов в 2015 году число получателей компенсационных выплат составило почти 1,5 млн чел. В это число входят как сами носители льгот, так члены их семей, например:

- Калужская область – всего получателей 33 823 чел. из них самих специалистов 11 498 чел. и 22 325 членов семей;
- Рязанская область (на январь 2014 г.) – всего 813 человек, в том числе: 296 носителей льгот, 517 членов семей.

- большое количество мер, предоставляется одной и той же категории получателей (это замечание справедливо в отношении мер по поддержке семей с детьми);

¹² В 2014 году объемы расходов на социальные выплаты и меры социальной поддержки, осуществленные главными распорядителями бюджетных средств Саратовской области составили 10 380 501,90 тыс. руб., на доплаты к пенсиям государственных служащих было выделено чуть более 201 млн руб.

Меры социальной поддержки семей с детьми

По разным поводам, но с одной и той же целью – поддержка семей с детьми – получателям с разной регулярностью выплачиваются, как правило, небольшие суммы. Это и ежемесячное детское пособие, которое во многих регионах составляет 115-150 рублей, различные целевые выплаты школьникам, на питание в образовательных организациях, компенсации на оплату услуг в дошкольных образовательных учреждениях, «праздничные» выплаты, например, к Новому году, Дню семьи, 1 сентября и даже Светлому Христову воскресению (которую получают все семьи независимо от их религиозных убеждений и вероисповедания) и др., компенсации/льготы на оплату жилья и коммунальных услуг, выплаты при рождении ребенка и до достижения им определенного возраста, плюс услуги и льготы в натуральной форме, в том числе, лекарственное обеспечение, обеспечение питанием, бесплатный или льготный проезд, летний отдых и пр. Также, дополнительные меры социальной поддержки предоставляются отдельно многодетным семьям.

Так, например, в Москве система социальной поддержки семей с детьми представлена как минимум 17 различными выплатами и 7 мерами натурального характера. В частности, установлены:

- единовременная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с рождением (усыновлением) ребенка и дополнительное единовременное пособие в связи с рождением ребенка молодым семьям;
- ежемесячная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни отдельным категориям семей с детьми в возрасте до 16 лет (обучающихся - до 18 лет), ежемесячная компенсационная выплата на возмещение роста стоимости продуктов питания отдельным категориям граждан на детей в возрасте до трех лет, ежемесячная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни многодетным семьям;
- а ежемесячная компенсационная выплата на возмещение расходов по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги установлена отдельно семьям с 3-4 детьми и отдельно с 5 детьми.

Очевидно, что большое количество мер в виде не очень больших по размерам выплат не может быть эффективным ни с точки зрения администрирования системы мер социальной поддержки, ни с точки зрения их влияния на социальную защищенность получателей

- меры зачастую вводятся ситуативно, на потребу дня или благодаря «лобби» отдельных групп граждан;

Например, в регионе, где достаточно большая часть мер направлена на семьи, в том числе и многодетные, появилась мера поддержки семей, в которых родились четверо и более детей одновременно, и таких получателей – 1 семья. Часто встречаются меры поддержки конкретных граждан, с указанием их имен в устанавливаемом нормативном правовом акте, например, ежемесячное пособие/доплата к пенсии конкретному человеку, за значительный вклад в социально-экономическое развитие региона, или ежемесячная денежная выплата вдове прокурора. Встречаются регионы, где оказывается дополнительная материальная поддержка граждан, пострадавших от радиации.

- присутствуют меры, дублирующие федеральные или установленные в дополнение к федеральным, тем самым регион обеспечивает социальную поддержку не только региональным льготникам, но и граждан, входящих в федеральный регистр льготников.

Многие регионы предоставляют различные выплаты и льготы гражданам, пострадавшим от радиации, гражданам, имеющим различные звания или награжденным различными наградами, чемпионам Олимпийских игр, чемпионам Паралимпийских игр, чемпионам Сурдлимпийских игр и т.п., которые по федеральному законодательству и так получают выплаты – ЕДВ, ДМО, ДЕМО и др.

Вместе с тем, следует учесть, что в соответствии с ограничениями, установленными подпунктом 1 пункта 3 и пунктом 4 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, региональные органы государственной власти, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к их полномочиям.

- меры социальной поддержки, связанные со строительством или приобретением жилья, развитием ипотеки, прямо противоречат применению принципа адресности и нуждаемости, ведь очевидно, что покупателями жилья (получателями ипотечных кредитов) являются не самые нуждающиеся семьи. Архитектура мер социальной поддержки громоздкая, разнородная по составу и по администрированию.

На уровне регионов меры социальной поддержки предоставляются, как минимум, четырьмя ведомствами: органами управления соцзащитой, образованием, здравоохранением, занятостью; социальные выплаты могут осуществлять также органы управления в сфере культуры, физкультуры и спорта, ветеринарии, строительства, ЖКХ, сельского хозяйства.

«Родимым пятном» монетизации является и то, как были разграничены полномочия и обязанности между федеральным центром и регионами, когда, например, федеральные законы определяют состав и порядок расчета прожиточного минимума, устанавливают гарантированный уровень оплаты труда, состав доходов семьи, а применять эти нормативы и правила и предоставлять в соответствии с ними адресные меры за счет собственных средств должны регионы. Один из симптомов разбалансировки, вызванной таким разграничением, – разброс в уровне региональных прожиточных минимумов, позволяющий регионам регулировать численность малоимущих, которым положена поддержка исходя из собственных соображений, в частности, занижая его, они могут сокращать расходы на помощь малоимущим, а завышая – оказывать политическое давление на федеральный центр.

Прожиточный минимум как политический инструмент регионов

Численность бедных зависит от того, как выбран уровень доходов, отделяющий бедных от небедных. В России этот уровень называется «прожиточным минимумом» (далее – в том числе ПМ). Бедными (малоимущими) признаются те лица, у которых среднедушевой доход на члена домохозяйства ниже прожиточного минимума. Полномочия по оказанию малоимущим социальной помощи возложены на регионы. На них же возложена обязанность устанавливать региональный прожиточный минимум, отделяющий тех, кто вправе получать данную помощь, от тех, кто не может на нее претендовать.

На рисунке ниже представлены два графика¹³. Один – сглаженный – отражает уровень среднедушевых доходов по регионам, скорректированный на индекс стоимости жизни: среднедушевые доходы гладко нарастают, потому что регионы упорядочены по этому признаку, от 12,3 тыс. руб. на человека в месяц в Адыгее до 34,2 тыс. руб. – в Москве, зубчатый график – установленный региональный уровень ПМ.



Среднедушевые доходы, скорректированные на индекс стоимости жизни (руб. в мес. на чел., левая ось), и ПМ (руб. в мес., правая ось) по регионам, 2014 г.

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН, Росстат 2014

Мы видим, что различия в уровне ПМ между регионами, близкими по уровню среднедушевых доходов, достаточно велики (на графике ПМ «отмечены» регионы–соседи на примере двух территорий – Дальний Восток и Центральное Черноземье). С увеличением среднедушевых доходов явно увеличивается дисперсия кривой ПМ, а ее повышательная тенденция – слабее роста доходов (см. линию тренда): это говорит о том, что в массе своей регионы придерживаются концепции абсолютного уровня бедности, но чем более «богатый регион», тем отступления от этого становятся сильнее.

Таким образом, региональные прожиточные минимумы являются, скорее, инструментом социальной политики регионов по борьбе с бедностью, чем объективным критерием, по которому можно было бы судить об уровне бедности в России в целом.

Низкая управленческая эффективность предоставления мер проявляется в морально устаревшем подходе к их предоставлению: например, многие регионы до сих пор предоставляют льготу не путем компенсации расходов на приобретение услуги самому получателю, а путем субсидирования цен (тарифов) на услуги.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 составили 9,5 трлн руб., при этом 855 млрд руб. – расходы на ЖКХ, из которых 135 млрд руб. составили безвозмездные перечисления организациям. По экспертным оценкам – не менее 70 процентов этих перечислений составляют субсидии поставщикам коммунальных услуг на возмещение «тарифных» убытков.

¹³ По данным ВНДН, Росстат 2014.

Эффективность и результативность социальной поддержки версии 2.0

Ключевые показатели результативности системы социальной поддержки были заложены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция), принятой в 2008 году¹⁴. Одним из приоритетных направлений социальной политики в ней является повышение благосостояния граждан и снижение бедности, сокращение социальной поляризации в обществе, а в качестве ее ориентиров выступают:

- снижение уровня абсолютной бедности до 6–7 процентов в 2020 году и относительной бедности (или малообеспеченной части населения) до 15 процентов;
- снижение дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10 процентов самых богатых и 10 процентов самых бедных) до 12 раз;
- доведение охвата бедного населения государственными социальными программами — до 100 процентов.

Как обстоит дело с достижением этих целевых показателей сегодня, спустя почти 8 лет реализации Концепции?

Как показывают данные (рисунок 3), уровень абсолютной бедности, упав до 10,7 в 2012 году на 2015 г. вновь вернулся к уровню 2008 года и составил 13,4. При этом уровень бедности среди детей в возрасте до 16 лет в 1,7 раза выше уровня бедности среди всего населения. Уровень бедности среди семей с неработающими инвалидами в 1,9 выше уровня бедности среди всего населения.

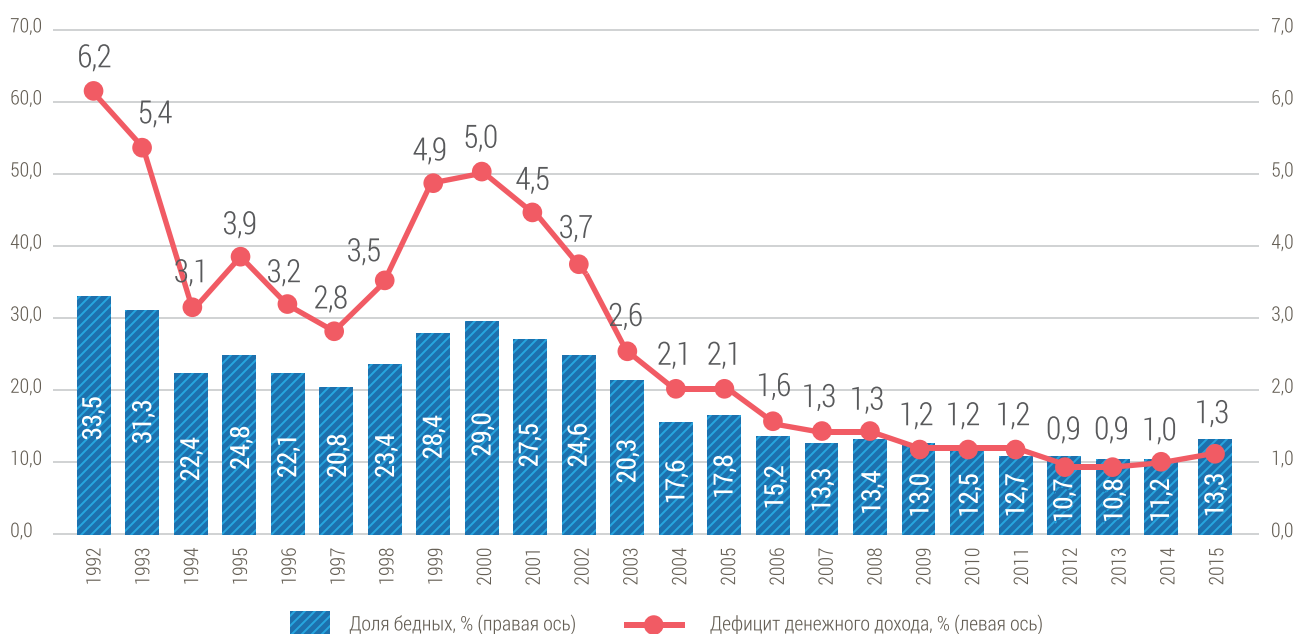


Рисунок 3. Динамика уровня бедности в России

Источник: Данные Росстата - оценка на основании данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и макроэкономического показателя денежных доходов населения

¹⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1662-р.

Уровень относительной бедности, достигнув максимума в 2007 году – 18,9, стал постепенно снижаться и в 2015 году вплотную приблизился к уровню 2005 года – 18,2 (рисунок 4). Таким образом, уровень относительной бедности снизился в период с 2007 по 2015 гг. лишь на 0,7 п.п.

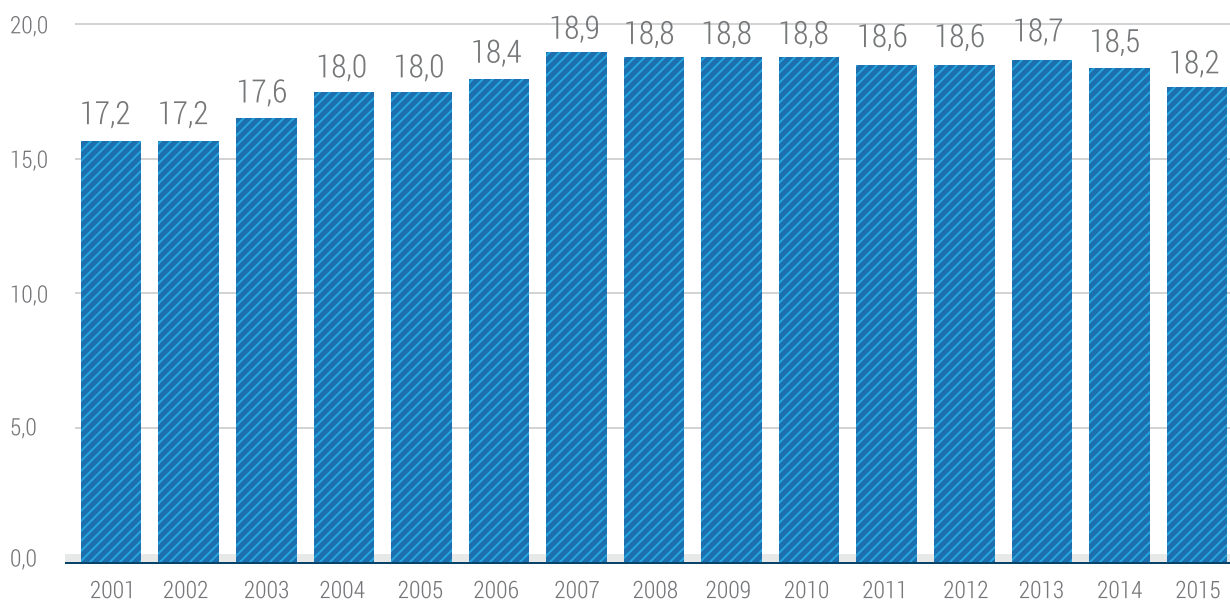


Рисунок 4. Динамика доли населения со среднедушевыми денежными доходами ниже 50 процентов медианного среднедушевого денежного дохода

Источник: Данные Росстата – оценка на основании данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и макроэкономического показателя денежных доходов населения

Запланированное с 2007 по 2020 год снижение дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10 процентов самых богатых и 10 процентов самых бедных) с 16,6 до 12 раз также является маловероятным, поскольку на сегодняшний день уровень доходной дифференциации составляет 15,6.

В целом, социальными выплатами охвачен 71 процент населения, в том числе, 81 процентов бедных и 69 процентов небедных (таблица 2). Адресными пособиями, т.е. пособиями, назначаемыми с учетом уровня доходов, охвачено 16 процентов населения, в том числе 41 процент бедных и 13 процентов небедных, выплатами льготным категориям населения охвачено 28 процентов бедных и 44 процента небедных – эти выплаты носят явно регрессивный характер, т.е. рассчитаны в основном на поддержку небедных.

Таблица 2. Охват бедного населения государственными социальными программами

Наименование выплаты (категории выплат)	Охват лиц со среднедушевыми (по ДХ) доходами ниже ПМ, %	Охват всего населения, %
Все социальные трансферты кроме пенсий	81,2	70,7
Адресные пособия (ежемесячное пособие на ребенка, субсидия на оплату жилья и ЖКХ, пособия малоимущим и лицам в ТЖС)	41,1	15,8
Субсидии на оплату жилья и ЖКХ	3,7	2,5
Ежемесячное пособие на ребенка	36,9	11,7
Пособия и выплаты малоимущим и лицам в ТЖС	20,9	7,6
Пособия по безработице	10,5	3,3
Стипендии	36,6	22,7
Категориальные выплаты	27,6	42,0
Пособие по уходу за нетрудоспособными	3,0	2,5
Материнский капитал	2,9	5,2
Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет	23,5	10,4
Пособие по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 3 лет	6,5	3,0
Компенсации и иные выплаты на детей	34,5	18,1

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН, Росстат 2014

Сведения об охвате бедных и небедных лиц социальной помощью не дают полной картины о степени нацеленности социальных пособий на помощь именно нуждающимся – ведь небедных больше, чем бедных. Если взглянуть на то, как делятся получатели социальной помощи на бедных и небедных, то окажется, что небедные составляют абсолютное большинство среди получателей всех видов социальных пособий, в том числе и адресных, т.е. назначаемых с учетом нуждаемости, и львиная доля средств, выплачиваемых в виде каждого вида пособий, достается именно небедным (таблица 3).

Таблица 3. Недоохват бедных и ошибки включения, %

Наименование выплаты (категории выплат)	Охват бедных	Недоохват бедных	Доля небедных среди получателей	Доля средств, достающихся небедным
Все социальные трансферты кроме пенсий	81	19	87	94
Адресные пособия (ежемесячное пособие на ребенка, субсидия на оплату жилья и ЖКХ, пособия малоимущим и лицам в ТЖС)	41	59	71	78
Субсидии на оплату жилья и ЖКХ	4	96	83	86
Ежемесячное пособие на ребенка	37	63	64	73
Пособия и выплаты малоимущим и лицам в ТЖС	21	79	69	78
Пособия по безработице	10	90	64	72
Стипендии	37	63	82	89
Категориальные выплаты	28	72	93	98
Пособие по уходу за нетрудоспособными	3	97	86	91
Материнский капитал	3	97	94	99
Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет	24	76	74	79
Пособие по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 3 лет	7	93	75	73
Компенсации и иные выплаты на детей	35	65	78	80

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН, Росстат 2014

Таким образом, достижение целевых показателей (таблица 4), заложенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, является маловероятным.

Таблица 4. Цели и факты социально-экономического развития Российской Федерации – 2020

Показатель	План к 2020 году	Факт на момент принятия Концепции (год)	Факт на 2015 год
снижение уровня абсолютной бедности, %	до 6–7	13 (2008)	13,4
снижение уровня относительной бедности (или малообеспеченной части населения), %	до 15	18,9 (2007)	18,2
снижение дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10 процентов самых богатых и 10 процентов самых бедных), раз	до 12	16,6 (2007)	15,6
доведение охвата бедного населения государственными социальными программами, %	до 100	–	40

Источник: составлено авторами

Эффективность существующих региональных адресных мер (детские пособия, жилищная субсидия, государственная социальная помощь малоимущим) тоже крайне невысока. Эти меры не достигают своей цели – преимущественного охвата бедных: каждый 1 руб. из бюджета на адресные меры сокращает дефицит дохода бедных¹⁵ максимум на 0,28 руб. (для пособия на ребенка).

¹⁵ Под «дефицитом средств» имеется в виду нехватка средств у получателей по сравнению с установленной чертой бедности, например, с прожиточным минимумом. Это моделируемая величина: из фактического дохода получателей вычитается полученное ими пособие и, если их доход без пособия оказывается ниже линии бедности, то идущей на покрытие дефицита средств считается та часть пособия, которая делает доход получателей в точности равным линии бедности.



Рисунок 5. Эффективность социальных выплат: сколько копеек из каждого выплаченного 1 рубля идет на сокращение дефицита доходов у малоимущих получателей выплат

Эффективность мер с точки зрения снижения уровня бедности также низкая.

Таблица 5. Влияние мер социальной поддержки на снижение бедности

Наименование социальной выплаты	Сокращение численности малоимущих в результате выплаты пособия, %
Все социальные выплаты, кроме пенсий	28
Все адресные выплаты, в целом: <i>В т.ч.</i>	2
выплаты малоимущим и лицам в трудной жизненной ситуации	1
ежемесячные детские пособия	0,8
жилищные субсидии	0,4 ¹⁶

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН, Росстат 2014

¹⁶ По оценкам получается, что ежемесячные детские пособия даже несколько эффективнее, чем субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг. Дело в том, что у детских пособий охват бедного населения составляет 37 процентов, а у жилищных субсидий — 4 процента. А по размеру они не так уж сильно различаются: средний размер детского пособия на 1 бенефициара (члена семьи) составляет 1 600 руб. в год, а жилищные субсидии — 5 500 в год. В результате получается, что выплата ежемесячных детских пособий позволяет сократить численность бедных на 0,8 процентов, а выплата жилищных субсидий — на 0,4 процентов.

Совокупный дефицит доходов у всех малоимущих, по нашим оценкам, рассчитанным с использованием данных проведенного Росстатом обследования домохозяйств (2014), составляет порядка 1 процента ВВП. На социальное обеспечение Россия расходует порядка 3 процентов ВВП¹⁷. Если хотя бы 29 процентов этих расходов попадали бедному населению (что не такой уж недостижимый показатель), в России удалось бы решить проблему бедности. Теперь же бедность сокращается в лучшем случае на одну треть. При этом адресные программы играют в этом сокращении минимальную роль. А ведь на эти программы расходуется порядка 0,4 процентов ВВП - вполне существенная сумма, которая могла бы оказывать значительно большее влияние на сокращение бедности.

Одна из причин в том, что даже среди получателей адресной социальной помощи наблюдается существенная доля небедных (см. таблицу 3 выше, а также рисунки 6, 7).

В Ханты-Мансийском АО – регионе с самой высокой эффективностью затрат на адресные пособия – охват бедных программами адресной помощи составляет 52 процента¹⁸. Во всех регионах за редким исключением основная часть выплат, назначаемых с учетом доходов, достается небедным бенефициарам (рисунок 6).

При этом в абсолютном большинстве регионов (рисунок 7) доля выплат, назначаемых с учетом нуждаемости, составляет крайне малую долю в объеме всех социальных выплат (в большинстве регионов – менее 5 процентов).

¹⁷ Данные Казначейства России об исполнении консолидированного бюджета РФ и внебюджетных фондов.

¹⁸ Рассчитано авторами по данным ВНДН Росстата 2014. Под «бедными» имеются в виду лица, проживающие в домохозяйствах, среднедушевой доход которых ниже регионального прожиточного минимума. Судя по микроданным, значительная доля выплат адресных субсидий во всех регионах достается небедным бенефициарам.

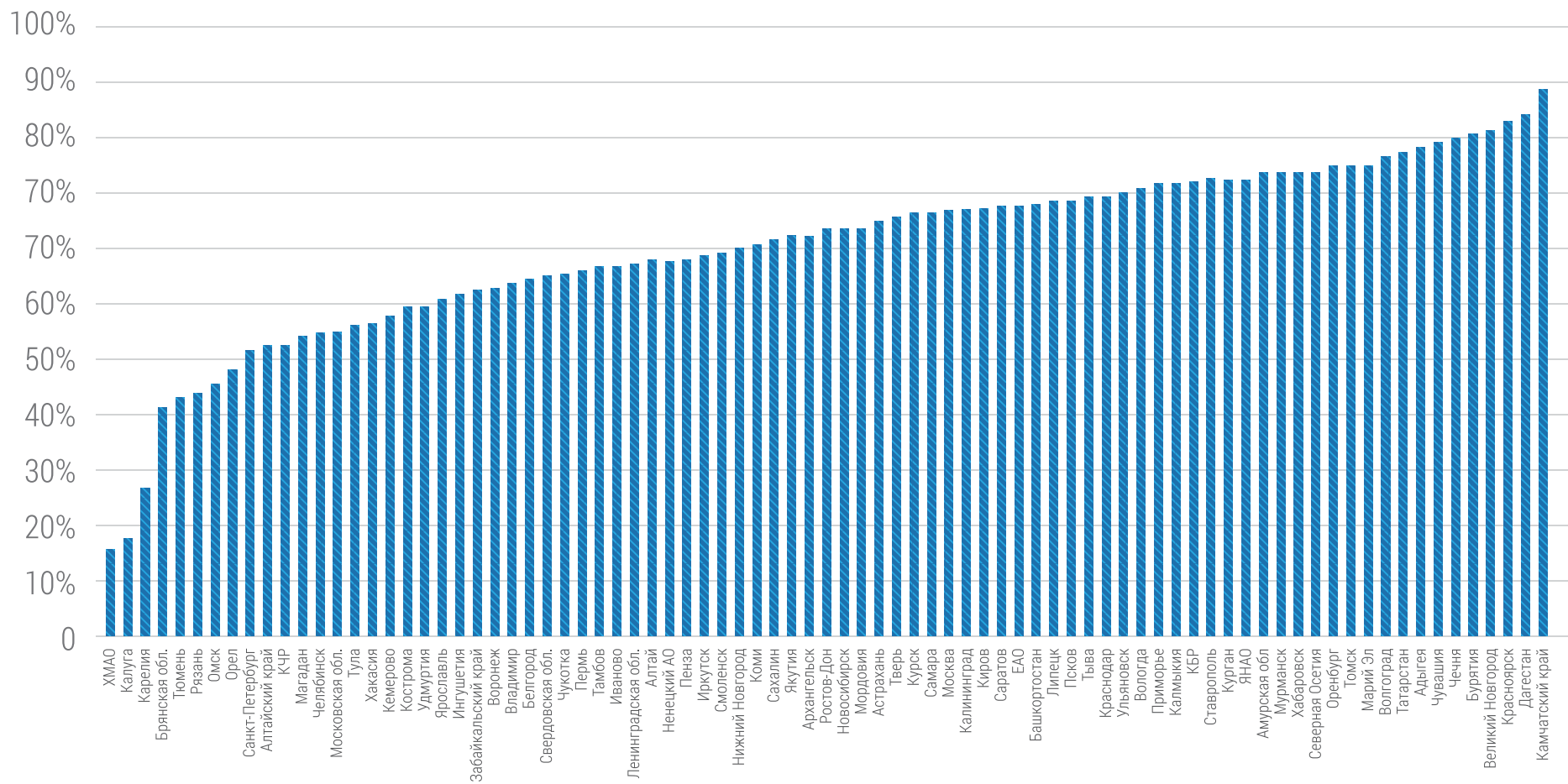


Рисунок 6. Доля адресных выплат, достигающих небедных бенефициаров, по регионам

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН, Росстат 2014

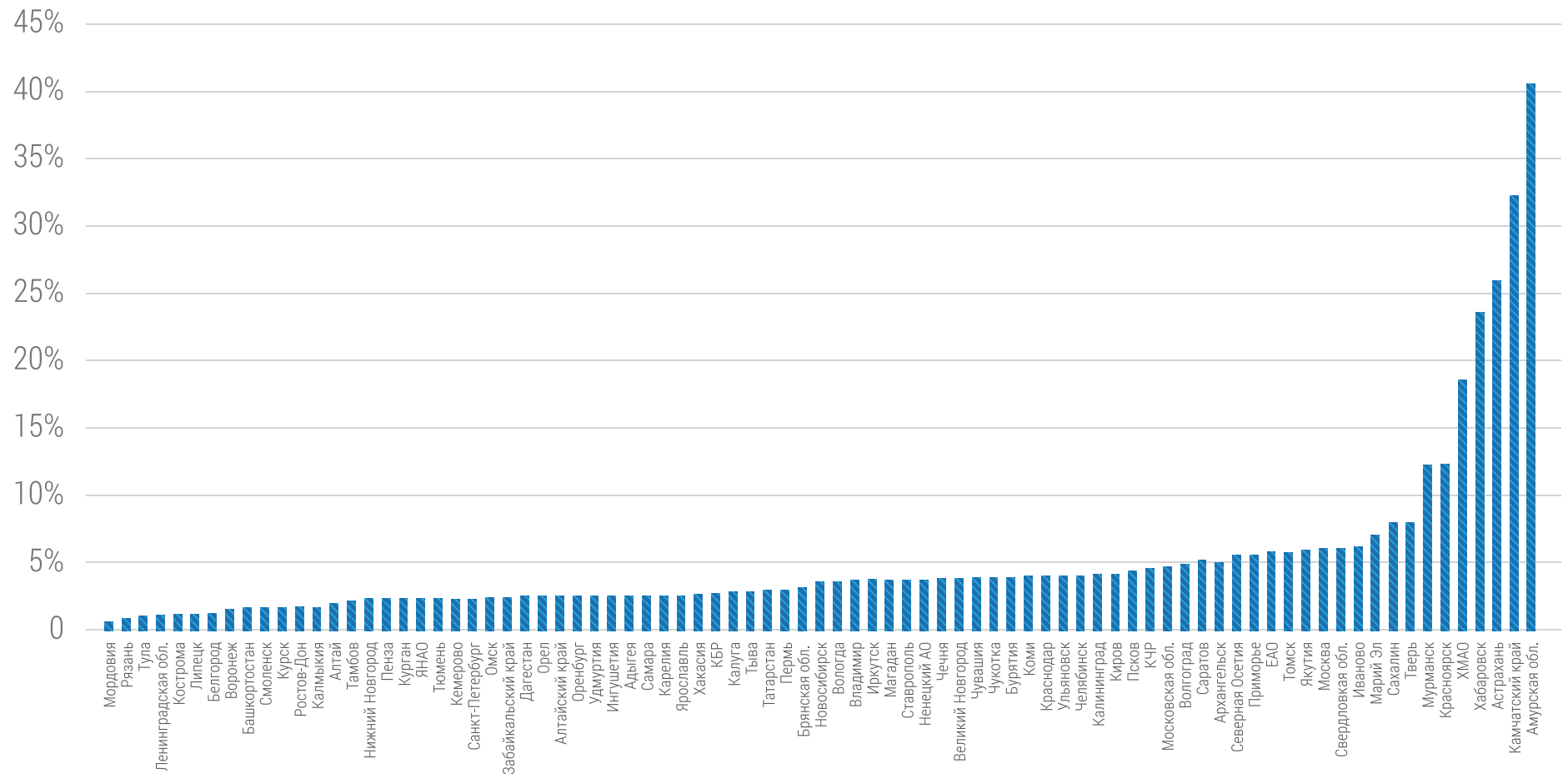


Рисунок 7. Доля адресных выплат в общем объеме социальных выплат, по регионам

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН, Росстат 2014

По нашим оценкам доля бедных среди получателей ежемесячного пособия на ребенка составляет практически треть от всех, кто получает эту выплату. В 2014 г. доля детей, получающих ежемесячное пособие на ребенка составила почти 29 процентов, при уровне бедности среди детей - 18,5 процентов. И если с субсидией на оплату жилья и коммунальных услуг такие высокие цифры (83 процента небедных среди получателей выплат) отчасти можно объяснить правилами назначения и расчета данной выплаты, то получателями ежемесячных детских пособий по правилам, установленным в подавляющем большинстве регионов, могут быть только дети, проживающие в семьях с доходом ниже прожиточного минимума¹⁹.

Численность получателей пособия в каждом регионе составляет десятки тысяч человек (таблица ниже), а расходы на него по данным Росстата только в 2014 году составили 46 447 млн руб. Поскольку примерно две трети получателей не должны иметь права на получение пособия, то получается что и две трети региональных денег расходуется нецелевым образом.

Сведения о назначении ежемесячного пособия на ребенка

Регион	Количество получателей, тыс. чел.	Количество детей получателей, тыс. чел.	Численность детского населения, тыс. чел.
Республика Адыгея	33,6	55,0	83,1
Республика Калмыкия	13,7	25,5	60,4
Краснодарский край	177,9	322,4	963,7
Астраханская область	58,5	92,6	196,4
Волгоградская область	122,7	194,2	423,6
Ростовская область	165,4	274,8	683,5
РСО – Алания	26,5	41,0	144,9

Источник: составлено авторами по данным Росстата

Причины низкой эффективности адресных мер социальной поддержки в первую очередь кроются в несовершенстве правил, используемых для проверки доходов при назначении и продлении выплат. Их несовершенство заключаются в следующем.

1) Низкая периодичность проверки доходов

Как показал анализ региональных порядков предоставления ежемесячного пособия на ребенка, во многих регионах проверка доходов осуществляется только 1 раза в 3 года, а в некоторых и вовсе одновременно, при назначении меры, хотя доходы семьи могут измениться.

Редкие проверки регионы часто объясняют неудобством для получателей и маленьким размером выплат. Однако здесь стоит заметить, что численность получателей пособия достаточно высока и составляет десятки тысяч человек, а расходы на него по данным Росстата только в 2014 году составили 46 447 млн руб. По данным опроса 71 процент средств, выплачиваемых в виде детских пособий, достается небедным домохозяйствам. В связи с этим, представляется что и большая часть бюджетных средств расходуется нецелевым образом.

¹⁹ Социальная доплата до ПМ пенсионера также предоставляется не только лицам, проживающим в бедных домохозяйствах, т.к. для ее назначения учитываются только индивидуальные доходы получателя.

Регулярность проверки доходов должна осуществляться не реже 1 раза в год. Подчеркнем, что, например, субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг назначается на 6 месяцев и получатели не испытывают проблем (те, кому это действительно нужно) с подтверждением доходов для переназначения меры. С учетом того, что получателями и субсидии, и пособия на ребенка являются практически одни и те же семьи, и назначение мер происходит во многих случаях через МФЦ, ссылки регионов на неудобство для получателей детских пособий представляются необоснованными.

2) Учет ограниченного перечня доходов и только членов нуклеарной²⁰ семьи

Несовершенство правил назначения заключается также в учете доходов только членов нуклеарной семьи и ограниченного перечня доходов. Расчеты (на данных РМЭЗ за 2012 г.) показывают, что в случае учета при назначении адресной помощи всех членов домохозяйства, а также расширенного перечня доходов семьи, доля лиц, имеющих право на получение ежемесячного пособия на ребенка, была бы существенно ниже (рисунок 8).

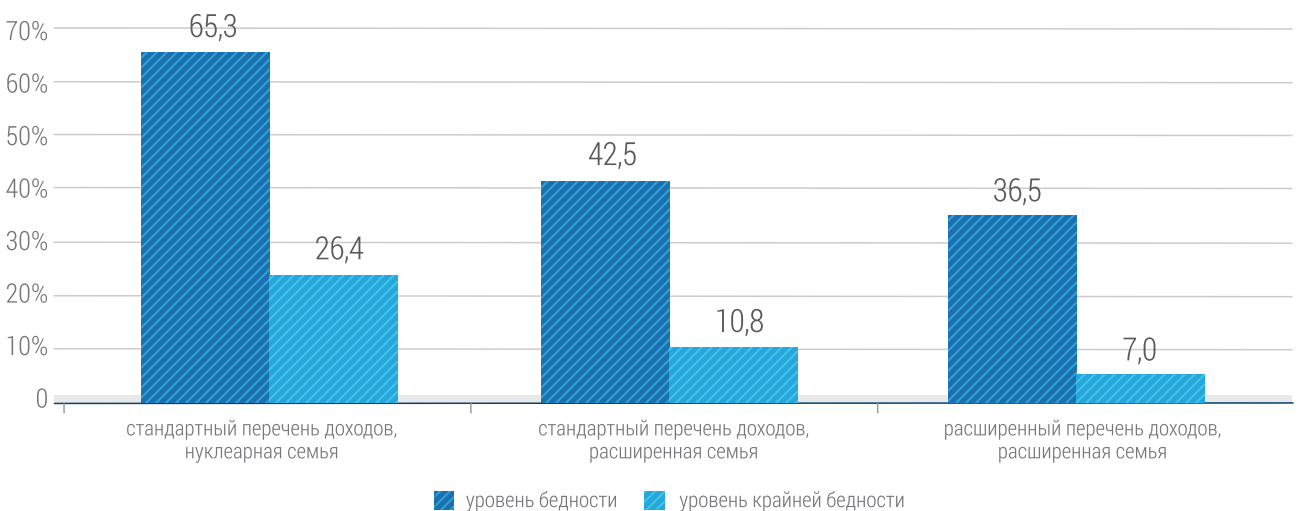


Рисунок 8. Уровень бедности и крайней бедности семей с детьми в зависимости от учета перечня доходов и состава семьи, %

Источник: рассчитано авторами

При учете доходов всех членов домохозяйства уровень бедности среди заявителей сокращается в 1,5 раза, а крайней бедности – в 2,4 раза. При учете расширенного перечня доходов²¹ уровень бедности среди заявителей еще дополнительно сокращается в 1,2 раза, а крайней бедности – в 1,5 раза. Это помогло бы снизить ошибки включения.

²⁰ Нуклеарная семья (от лат. nucleus - ядро), простая семья, основная семья, семья, состоящая из супружеской четы с детьми или без детей или одного из родителей со своими детьми, не состоящими в браке. В отличие от биологической семьи, включающей всё потомство супругов. Н. с. обычно считается супружеская чета и лишь те её дети, которые живут вместе с родителями на момент наблюдения (на момент переписи или обследования). Демографический энциклопедический словарь.

²¹ Стандартный перечень доходов: заработные платы, пенсии, пособия по безработице, пособия на детей (за исключением ежемесячного пособия на ребенка), стипендии, субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, дотацию на топливо. Расширенный перечень доходов: стандартный перечень + любые другие виды денежных поступлений, получаемых членами домохозяйства, включая денежные доходы от ведения личного подсобного хозяйства.

При предоставлении адресных мер социальной поддержки в совокупном доходе учитываются не все виды социальных выплат. Так, при назначении субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг не учитываются:

- ЕДВ;
- денежный эквивалент набора социальных услуг;
- денежные эквиваленты других мер социальной поддержки в натуральной форме²² (например, денежные эквиваленты льгот по ЖКУ);
- суммы государственной социальной помощи.

При назначении государственной социальной помощи не учитываются²³:

- меры социальной поддержки по оплате ЖКУ и компенсации на ЖКУ;
- суммы жилищных субсидий.

Размер получаемой государственной социальной помощи не учитывается при назначении другого вида данной помощи.

При назначении социальной доплаты до ПМ пенсионера (одна из самых объемных для бюджета адресная мера социальной поддержки; в 2015 году - 36 849 239,30 тыс руб. федеральная доплата и 116 725 376,46 тыс руб. региональная доплата) учитываются только индивидуальные доходы получателя.

Причиной низкой эффективности адресной социальной помощи является невысокий размер адресных социальных выплат.

Мы оценили, насколько весомы пособия, назначаемые с учетом нуждаемости. В среднем по регионам их доля в доходах беднейшего дециля населения не превышает 2 процентов (рисунок 9).

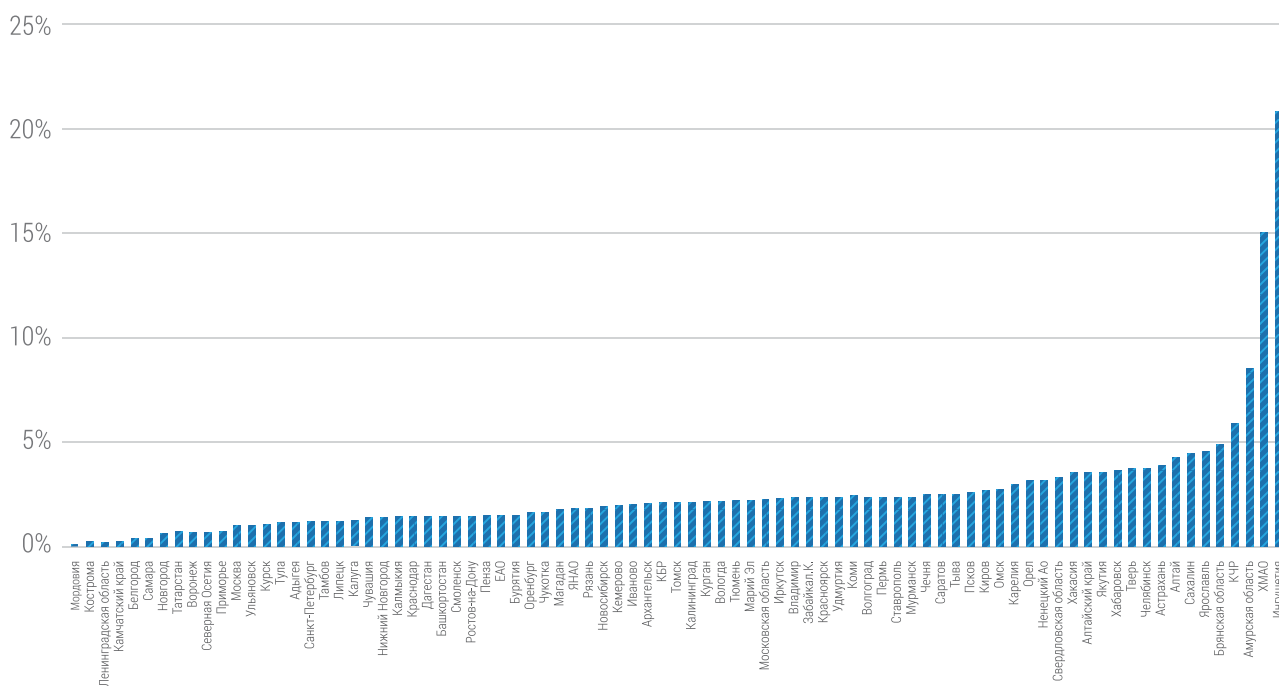


Рисунок 9. Доля адресных пособий в доходах беднейшего дециля населения, по регионам

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН, Росстат 2014

²² Предоставляемые в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

²³ Анализ региональной практики показывает, что многие регионы для назначения ежемесячного пособия на ребенка используют методику оценки доходов, применяемую для назначения государственной социальной помощи.

При этом дефицит доходов у беднейшего дециля населения в среднем по регионам составляет 34 процента от их доходов (рисунок 10).

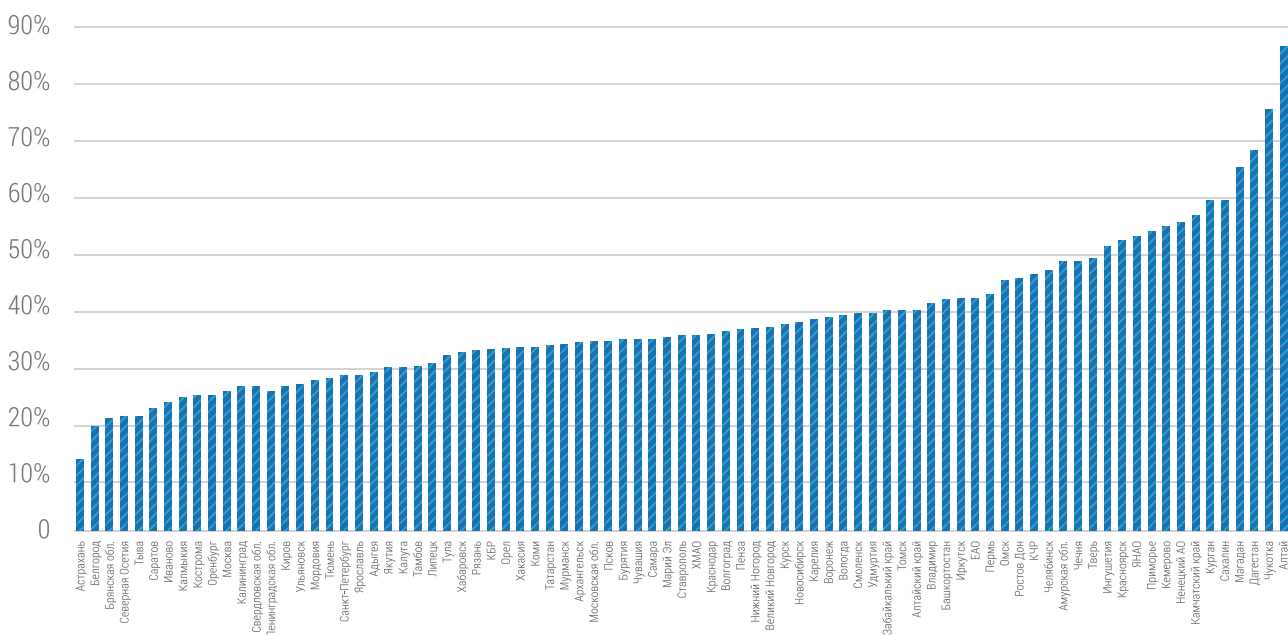


Рисунок 10. Глубина бедности: дефицит доходов у беднейшего дециля населения как доля от их дохода, по регионам

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН, Росстат 2014

Оценка соотношения размеров ежемесячного пособия на ребенка и прожиточного минимума показала, что минимальный базовый размер ежемесячного пособия на ребенка в 2015 году в половине регионов составлял 1-2 процента ПМ. Еще в трети регионов 3-4 процентов ПМ на ребенка. Только в шести регионах минимальный базовый размер превышает 5 процентов (рисунок 11).

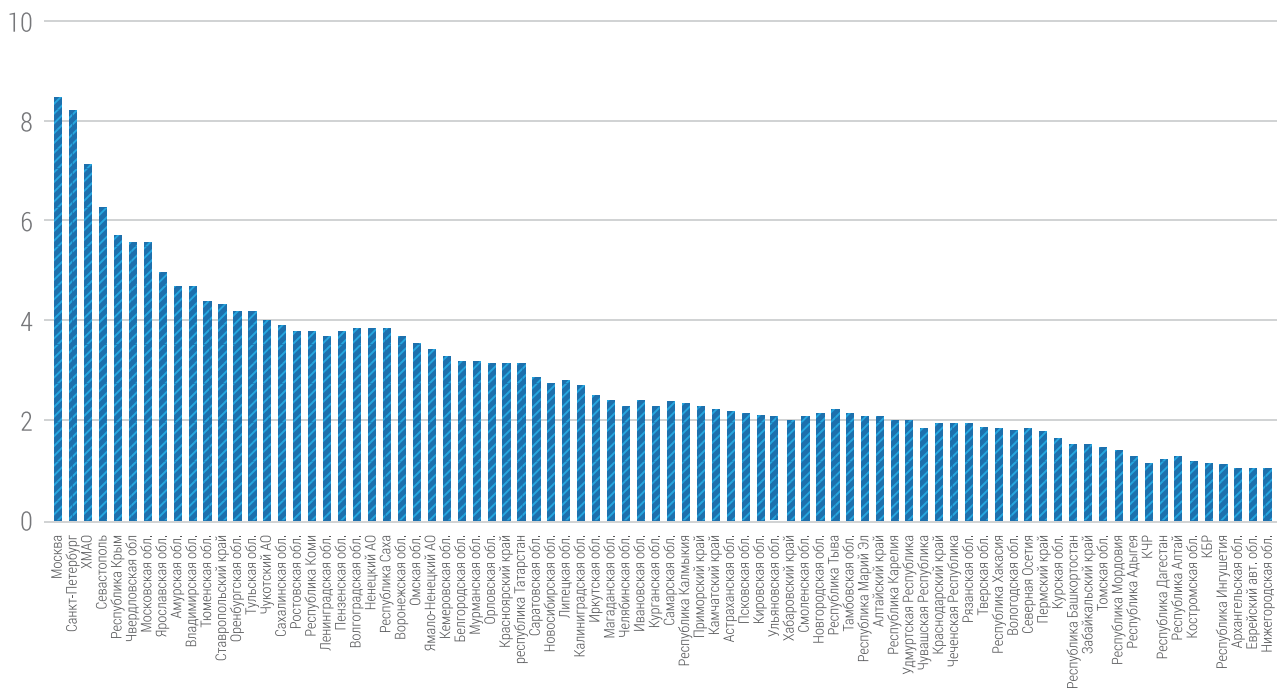


Рисунок 11. Минимальный (базовый) размер ежемесячного пособия на ребенка в 2015 году, % от ПМ на ребенка

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН Росстат, 2014

Максимальный размер ежемесячного пособия на ребенка для отдельных категорий составляет не более 10 процентов ПМ на ребенка в 63 регионах, и более 50 процентов ПМ на ребенка – в 3 регионах (рисунок 12).

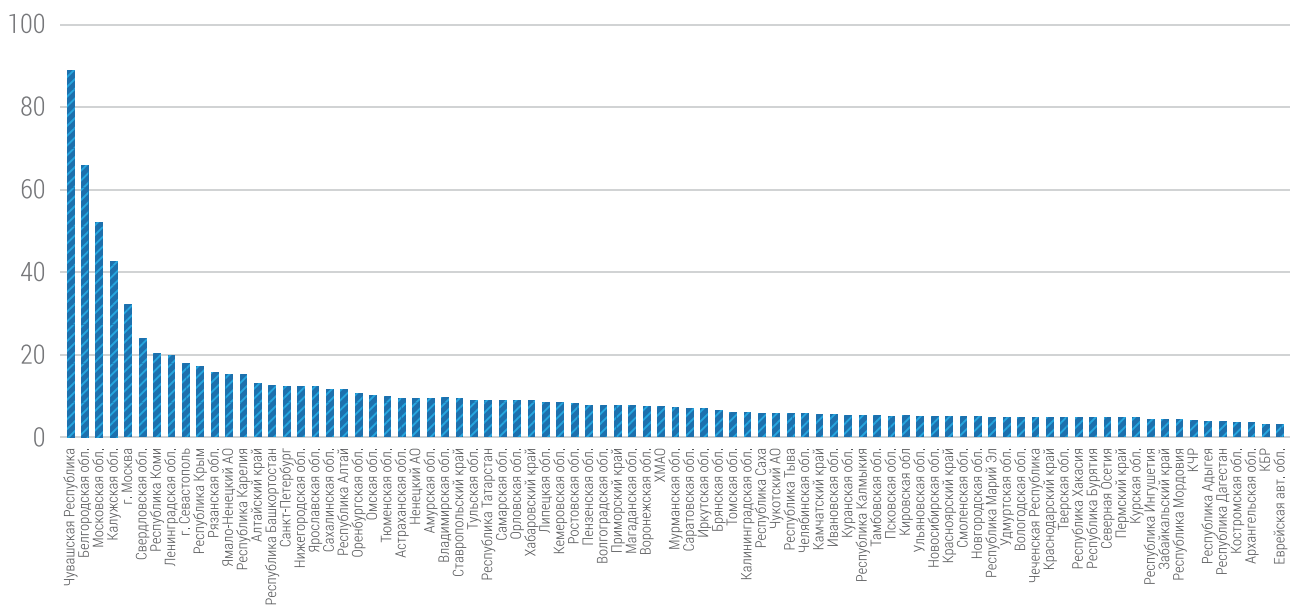


Рисунок 12. Максимальный размер ежемесячного пособия на ребенка в 2015 году (для отдельных категорий), % от ПМ на ребенка

При этом, в «богатых» регионах размер детских пособий (а также жилищных субсидий), получаемых бедными, в среднем выше, чем в «бедных» регионах (рисунок 13). Бедные живут преимущественно в «бедных» регионах, где расходы на социальную поддержку меньше и размеры выплат тоже меньше, чем в среднем по стране.

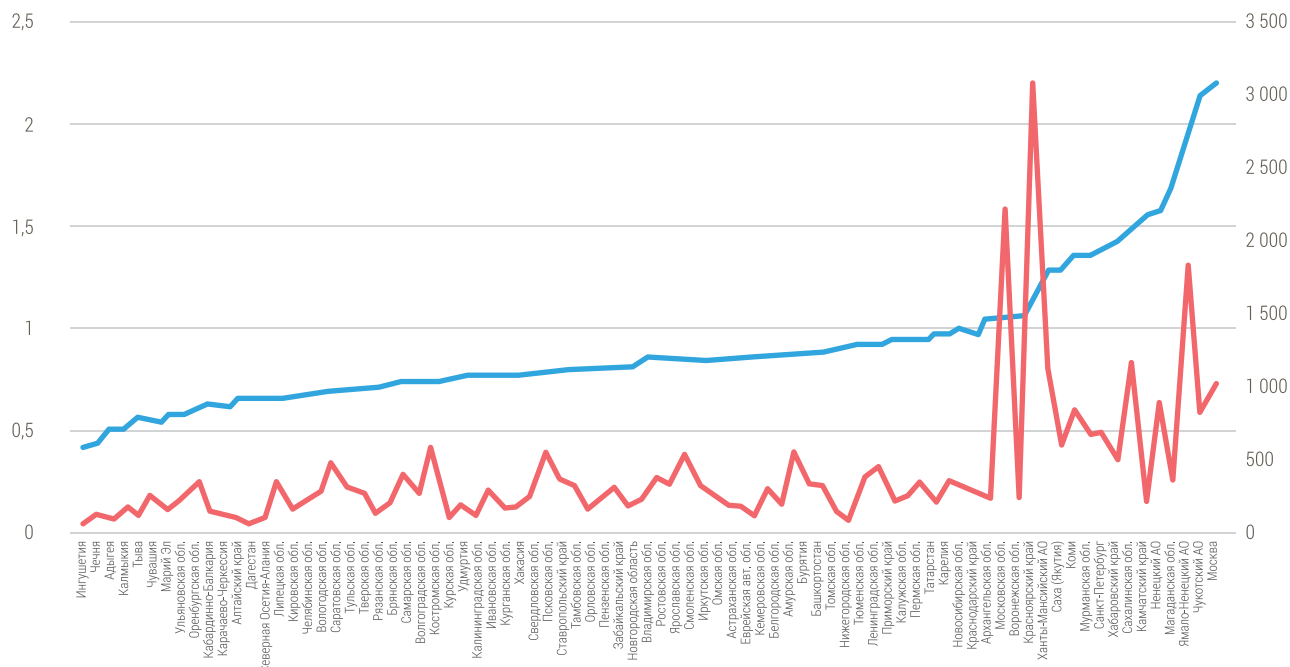


Рисунок 13. Размер ежемесячного детского пособия (руб./мес. правая ось) в зависимости от «богатства» региона (отношение среднего подушевого дохода по региону к среднему по России, лев. ось)

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН, Росстат 2014

Экономический спад и оптимизация социальных бюджетов

В условиях ухудшения социально-экономической ситуации и роста бюджетных долгов, сокращения поддержки со стороны федерального бюджета регионы начали проводить оптимизацию своих расходов, в том числе – расходов на социальную поддержку.

Действуя сегодня в условиях жестких законодательных ограничений²⁴ регионы пытаются через введение критериев нуждаемости – которые им представляются «панацеей от всех бед» – решить проблемы своих раздутых социальных бюджетов. Однако введение критериев нуждаемости, на которое с 2014 года²⁵ они имеют право, и оптимизацию системы мер, они начинают, как правило, с семей с детьми, а не с ветеранов труда и других категориальных групп, имеющих особые заслуги перед государством. При этом действия их в большей степени направлены на экономию бюджетных средств, а не на их перераспределение в пользу наиболее нуждающихся: размер выплат им чаще всего не изменяется.

Проблема в том, что бедность нельзя ликвидировать, только лишь усилив адресность существующих мер, назначаемых с учетом нуждаемости: средства на выплату этих мер расходуются достаточно неэффективно, но объем средств, идущий на эту помощь малоимущим, слишком мал, чтобы существенно повлиять на решение проблемы. Это значит, что для решения проблемы бедности придется, так или иначе, вводить критерий нуждаемости при выплате всех или некоторой части мер. Вариантов достаточно много (таблица 7), но непопулярных решений не избежать.

Таблица 7. Процент небедных среди получателей различных социальных выплат

Наименование выплаты	Доля небедных среди получателей, %
Все социальные выплаты	94
в т. ч. адресные	78
детские пособия	73
жилищные субсидии	86
пособия малоимущим и лицам в ТЖС	78
материнский капитал	99
стипендии	89
пособия по безработице	72
по уходу за нетрудоспособными	91
выплаты льготным категориям	98
по уходу за детьми в возрасте до 1,5 лет	79
по уходу за детьми в возрасте 1,5-3 года	73
компенсации на детей (в т.ч детский сад)	80

Источник: 1) рассчитано авторами по данным ВНДН, Росстат 2014

2) Росстат, законы об исполнении бюджетов

²⁴ Это и ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ, и федеральные законы, устанавливающие с федерального уровня правила предоставления основных адресных мер социальной поддержки.

²⁵ Ст. 26.3. и 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Безусловно, одним из важных условий сокращения бедности является устойчивый экономический рост²⁶. Однако эффективность борьбы с бедностью, как видно, определяется в том числе эффективностью ее «диагностики» и «методов лечения».

Существующая в России система чрезвычайно громоздка, что делает ее плохо управляемой. Ее необходимо консолидировать и упростить: это сложно, но можно.

В регионах ситуация разная - где-то адресность выше, где-то ниже. Можно усовершенствовать методику оценки, отменить неэффективные меры - это повысит адресность, но этого мало.

Если взглянуть на картину в целом, то ясно, что денег на адресные меры просто не остается – львиная доля средств уходит на меры поддержки льготным категориям, которые установлены федеральным законодательством. Регионы могут лишь повысить «таргетированность» адресных выплат, но проблемы бедности это не решает.

Необходимо менять политику на федеральном уровне, в т.ч. внести изменения в федеральное законодательство, внести изменения в межбюджетные отношения (бедные, живущие в бедных регионах, получают меньше помощи, чем бедные, проживающие в богатых регионах)²⁷.

Необходимо изменить используемую в бюджетном учете классификацию функций государства в сфере социальной защиты населения, привести ее в соответствие с международными стандартами. В экономической классификации расходов бюджета (виды расходов) предусмотреть классификацию мер в сфере социальной защиты, соответствующую международным рекомендациям, а именно, — страховые меры по социальному обеспечению, нестраховые меры социальной поддержки, страховые меры работодателя. Ввести адресность (проверку нуждаемости) в качестве классификационного признака мер, что необходимо для решения задачи повышения адресности мер социальной защиты. Наладить сводный учет контингентов получателей мер социальной поддержки в разрезе основных классов мер, демографических групп, по уровню получаемых доходов и т.д.

В среднесрочной перспективе необходимо ввести универсальное пособие для малоимущих, предоставляемое с учетом нуждаемости и направленное на вывод бедных домохозяйств на самообеспечение и профилактику социального иждивенчества.

²⁶ Рост доходов населения на 10 процентов приводит к сокращению уровня бедности в среднем на 20–30 процентов. (См. Adams Richard. Economic Growth, Inequality and Poverty: Findings from a New Data Set, Policy Research Working Paper 2972, World Bank, February 2003. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2972>

²⁷ Так, по данным Минфина России, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2016 г. составляют 32 процента от объема всех межбюджетных трансфертов, перечисляемых консолидированным бюджетам субъектов РФ. Источник: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Starategicheskie_napravleniya_razvitiya_mezhbudzhethnykh_otnosheniy_v_Rossiyskoy_Federatsii_Direktor_Departamenta_mezhbudzhethnykh_otnosheniy_L.A._Eroshkina.pdf

Универсальное пособие

Универсальное пособие предоставляется в рамках тех средств, которые до его введения направлялись на предоставление мер социальной поддержки малоимущих и безработных на территории субъекта Российской Федерации.

Универсальное пособие заменяет собой большую часть действующих мер социальной поддержки, предоставляемых, в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, малоимущим гражданам и семьям, а также безработным (рисунок ниже). В базовый перечень мер, включаемых в универсальное пособие входят: ежемесячное пособие на ребенка, субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг, государственная социальная помощь малоимущим, пособие по безработице, а также прочие меры социальной поддержки, которые, реализуются на территории конкретного субъекта Российской Федерации.



Возможный состав универсального пособия по нуждаемости

Субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ежемесячное пособие на ребенка и пособие (а также другие выплаты) по безработице будут входить в универсальное пособие после внесения изменений в федеральное законодательство, в том числе в Жилищный кодекс Российской Федерации. На переходный период их размеры учитываются при исчислении совокупного дохода семьи с целью признания ее нуждающейся при назначении универсального пособия, то есть концептуально данные меры рассматриваются как составные части единого универсального пособия.

Получение универсального пособия дает право на получение обусловленных мер социальной поддержки, предоставляемых в денежной и натуральной (ваучеры) форме.

Обусловленные меры предоставляются в рамках тех средств, которые до введения универсального пособия направлялись на предоставление отдельных мер социальной поддержки семей, материнства и детства, а также мер, предоставляемых в связи с ограничениями жизнедеятельности у граждан, вызванными нарушениями здоровья.

Получатели универсального пособия не могут являться одновременно и получателями мер социальной поддержки, заменяемых универсальным пособием, в связи с чем:

- вновь входящие заявители получают только универсальное пособие и при необходимости обусловленные меры социальной поддержки;
- текущие получатели мер социальной поддержки имеют право стать заявителями на универсальное пособие, им предоставляется право выбора и возможность перехода от получения множества мер на единое универсальное пособие.

Заявителями на получение универсального пособия могут быть следующие члены семьи:

- трудоспособный член семьи, являющийся родителем (усыновителем) несовершеннолетнего члена семьи;
- трудоспособный член семьи, осуществляющий уход за нетрудоспособным совершеннолетним членом семьи;
- в случае отсутствия указанных трудоспособных членов семьи — любой трудоспособный член семьи;
- в иных случаях — любой совершеннолетний член семьи.

Семьям с трудоспособными членами, которые не заняты или частично заняты, универсальное пособие предоставляется на условиях социального контракта, предусматривающего обязательства по получению не занятым трудоспособным членом семьи официального трудового дохода, а для частично занятых — обязательства по обеспечению большей занятости и (или) получению большего официального трудового дохода. Уровень соответствующих низких доходов и частичной занятости для заключения социального контракта устанавливается методикой оценки нуждаемости.

Принципы и подходы к определению размера универсального пособия

Размер выплаты универсального пособия в месяц определяется как разница между суммой прожиточных минимумов членов семьи, признанной нуждающейся, и совокупным денежным доходом семьи в расчете на 1 календарный месяц.

Размер универсального пособия семье пересчитывается не чаще 1 раза в квартал.

В случае, когда в семье есть трудоспособные члены, которые не имеют трудовых доходов, при расчете суммы прожиточных минимумов для трудоспособных членов размер их прожиточного минимума считается равным размеру выплачиваемого им ежемесячного пособия по безработице.

Для семей, в которых прожиточный минимум занятого трудоспособного члена семьи в расчетный период больше суммы его фактических доходов, но при этом трудовые доходы данного члена в расчетном периоде больше его трудовых доходов в предшествующий расчетному периоду, в целях исчисления совокупного дохода семьи, который определяет размер выплаты универсального пособия в плановом периоде, данный прирост дохода учитывается лишь частично. Неполное (до определенного предела) «изъятие» прироста трудовых доходов за счет снижения размера универсального пособия направлено на профилактику дестимулирования низкооплачиваемых или частично занятых работающих получателей пособия: таким образом, небольшое увеличение от квартала к кварталу небольшого трудового дохода не должно приводить при прочих равных к зеркальному уменьшению размера универсального пособия.

Универсальное пособие по нуждаемости может стать одним из важных инструментов повышения эффективности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения за счет расширения использования принципа адресности.

Необходимо внедрение единой методики оценки нуждаемости, что обеспечит единый подход при назначении мер социальной поддержки, предоставляемых с учетом доходов и равные условия для всех граждан страны. НИФИ в настоящее время апробирует разработанную им методику, которая предусматривает учет всех видов доходов домохозяйства, включая социальные выплаты, при расчете совокупного дохода заявителей и оценивает нуждаемость домохозяйства через уровень доходов и имущественную обеспеченность домохозяйства.

Ключевые положения методики оценки нуждаемости

Оценка нуждаемости семьи включает в себя:

- проверку совокупного дохода семьи;
- проверку имущественной обеспеченности малоимущей семьи.

Нуждающимися признаются малоимущие семьи, имущественная обеспеченность которых не выше установленного в субъекте Российской Федерации порогового значения.

Подход к оценке совокупных доходов семьи

Малоимущей семьей в целях назначения универсального пособия признается семья с совокупным доходом меньшим, чем сумма прожиточных минимумов в целях предоставления мер социальной поддержки с учетом нуждаемости всех членов семьи за соответствующий период.

Величина прожиточного минимума в целях предоставления мер социальной поддержки с учетом нуждаемости устанавливается органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным принимать нормативные правовые акты, устанавливающие величину прожиточного минимума в целях предоставления мер социальной поддержки с учетом нуждаемости, дифференцировано в зависимости от принадлежности члена семьи к одной из следующих категорий:

- несовершеннолетние;
- трудоспособные незанятые, получающие пособие по безработице;
- трудоспособные занятые;
- трудоспособные незанятые, осуществляющие уход за нетрудоспособными лицами, нуждающимися в уходе;
- пенсионеры по возрасту, получатели пенсий по инвалидности;
- временно нетрудоспособные — беременные женщины, находящиеся в декретном отпуске, женщины или другие члены семьи, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 (3) лет, временно нетрудоспособные по состоянию здоровья;
- трудоспособные незанятые, обучающиеся на дневных отделениях по программам профессионального образования.

Семьям, которые в соответствии с действующим федеральным законодательством имеют основания для назначения жилищной субсидии и (или) ежемесячного пособия на ребенка, универсальное пособие на период его апробации назначается после начисления сумм жилищной субсидии и (или) ежемесячного пособия на ребенка с целью учета их в совокупном доходе семьи.

Семья признается малоимущей на основе исчисления ее совокупного дохода, включающего доходы в соответствии с федеральным налоговым законодательством согласно перечню облагаемых налогом видов доходов физических лиц, доходы физических лиц в денежной форме, не подлежащие в соответствии с федеральным налоговым законодательством налогообложению (освобожденные от налогообложения), в том числе государственные пособия и иные выплаты и компенсации, выплачиваемые в соответствии с действующим законодательством, пенсии, социальные доплаты к пенсиям, компенсационные выплаты, полученных алиментов, стипендий, доходов, полученных при реализации дополнительных мер поддержки семей, имеющих детей, в случаях и в порядке, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2006 года №256-ФЗ, средств, получаемых родителями детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, в виде компенсации части родительской платы за присмотр и уход за детьми, единовременных и срочных пенсионных выплат), а также декларируемые заявителем доходы членов семьи за исключением перечисленных. Таким образом, по сравнению с действующим в настоящий момент предлагается изменить порядок исчисления совокупного дохода следующим образом:

1) В совокупном доходе семьи учитываются меры социальной поддержки в денежной форме и денежные эквиваленты мер социальной поддержки в натуральной форме, в том числе ежемесячные денежные выплаты и денежный эквивалент набора социальных услуг (а также денежные эквиваленты других мер социальной поддержки в натуральной форме), а также меры по оплате жилья и коммунальных услуг, и компенсации на ЖКУ, предоставляемые семье, суммы жилищной субсидии.

2) В совокупном доходе семьи учитываются вмененные доходы:

- потенциальный доход в размере от 0,0 до 0,4 МРОТ на каждого занятого не менее 40 часов в неделю трудоспособного члена семьи, в котором есть приусадебные земельные участки, а также земли сельскохозяйственного назначения;
- предназначенные для использования гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество, и если площадь земельного участка (сумма площадей земельных участков) не превышает предельную величину, устанавливаемую органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным принимать нормативные правовые акты, определяющие методику оценки нуждаемости;
- потенциальный доход в размере от 0,1 до 0,4 МРОТ на каждого занятого не менее 40 часов в неделю трудоспособного члена семьи, в котором есть указанные земельные участки;

- потенциальный доход в размере от 0,1 до 0,5 МРОТ на каждого трудоспособного безработного состоящего на учете в службе занятости члена семьи, в котором есть указанные земельные участки;
 - суммы назначенных, но не выплаченных жилищной субсидии и ежемесячного пособия на ребенка в случае, если семья, имеющая основания на их получение, до обращения за универсальным пособием в расчетный период не получало данных мер.
- 3) В совокупном доходе семьи учитываются располагаемые доходы:
- трудовые доходы после уплаты налогов;
 - доходы после уплаты алиментов;
 - в случае, если ни один из членов семьи не является собственником жилых помещений и при этом не проживает в жилых помещениях государственного или муниципального жилого фонда по договорам социального найма, найма и поднайма, в служебном жилом фонде, доходы учитываются за вычетом суммы, равной величине рыночной стоимости аренды жилого помещения с мебелью в муниципальном образовании площадью, равной социальной норме жилья в расчете на каждого члена семьи.

Подходы к оценке имущественной обеспеченности семьи

Имущественная обеспеченность семьи включает в себя в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах следующее подлежащее налогообложению имущество, находящееся в собственности членов семьи:

- жилые помещения и доли в них;
- земельные участки;
- транспортные средства;
- предметы антиквариата и искусства, ювелирные изделия, бытовые изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней и лом таких изделий;
- паенакопления в кооперативах;
- денежные средства от реализации имущества членов семьи, которое было реализовано в течение 36 месяцев, предшествовавших обращению за мерами социальной поддержки, и цена реализации которого превысила совокупный прожиточный минимум семьи, за исключением жилого помещения или его части, являвшегося единственным жильем семьи, денежные средства от реализации которого в объеме, равным или превышающем рыночную (кадастровую) стоимость социальной нормы жилья в расчете на каждого члена семьи, были израсходованы на приобретение в собственность членов семьи другого жилого помещения или его части.

Для оценки путем учета имущества, факт наличия которого является основанием для отказа в признании семьи нуждающейся, нормативным правовым актом уполномоченного органа власти определяется пороговое значение объема (размера) этого имущества в расчете на 1 члена семьи.

Следующие виды имущества семьи оцениваются в стоимостном выражении:

- имущественные и земельные доли (паи), земельные участки сельскохозяйственного назначения, площадь которых превышает установленную уполномоченным органом величину, земельные участки несельскохозяйственного назначения, жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики в садоводческих товариществах учитываются по кадастровой (инвентаризационной) стоимости;
- суммы, находящиеся на вкладах в учреждениях банков и других кредитных учреждениях, учитываются по номинальной стоимости; валютные ценности и ценные бумаги учитываются по номинальной стоимости в рублевом эквиваленте.

Для оценки путем учета рыночной (кадастровой) стоимости имущества нормативным правовым актом уполномоченного органа власти определяется предельное значение (порог) стоимости имущества в расчете на 1 члена семьи, превышение которого является основанием для отказа в признании семьи нуждающейся.

Для случая оценки имущественной обеспеченности путем установления самого факта наличия у членов семьи прав собственности на объекты имущества, предельным значением (порогом) является само право собственности на данные объекты, наличие которых у членов семьи является основанием для отказа в признании семьи нуждающейся. Предельным значением может определяться размер, объем и иные характеристики объекта имущества, превышение которых является основанием для отказа в признании семьи нуждающейся.

Возможность проведения дополнительной проверки нуждаемости семьи и основания для отказа в признании семьи нуждающейся.

В отдельных случаях для проверки оснований отнесения семьи к категории нуждающейся может проводиться обследование семьи с составлением акта проверки (обследования) жилищных условий и материально-бытового положения семьи.



ВСЕМИРНЫЙ БАНК: ЧТО МЫ ДЕЛАЕМ?

Группа Всемирного банка установила две основные глобальные цели к 2030 году:

- покончить с крайней бедностью за счет снижения количества людей, живущих менее, чем на \$1.90 в день, до 3%;
- добиться большей справедливости и общего процветания за счет улучшения уровня жизни и роста доходов нижних 40 % населения в каждой стране.

Всемирный банк является одним из важнейших источников финансовой и технической помощи развивающимся странам по всему миру. Мы не являемся банком в обычном значении этого слова. Наша организация состоит из пяти уникальных организаций развития, управляющихся странами-членами.

Всемирный банк был основан в 1944 году. Штаб-квартира расположена в Вашингтоне (Федеральный округ Колумбия). Организация насчитывает более 120 представительств по всему миру, в которых работают более 10 000 человек.

Финансовые продукты и услуги

Мы предоставляем развивающимся странам займы по низким ставкам, беспроцентные кредиты и гранты, помогая им решать стоящие перед ними задачи в самых разных областях деятельности, таких как образование, здравоохранение, государственное управление, инфраструктура, развитие финансового и частного секторов, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и управление природными ресурсами. Некоторые из наших проектов могут софинансироваться правительствами, другими многосторонними организациями, коммерческими банками, экспортно-кредитными агентствами и частными инвесторами.

Мы также предоставляем финансирование или управляем финансами через траст-фонды совместно с двусторонними и многосторонними донорами. Многие партнеры обращаются к Банку за помощью в управлении инициативами, направленными на развитие широкого спектра вопросов в развивающихся регионах.

Обмен инновационными знаниями

Мы предлагаем поддержку развивающимся странам в рамках консультаций по стратегическим вопросам развития, исследований и анализа, в том числе и техническую помощь. Наша аналитическая работа часто лежит в основе финансирования Всемирного банка и помогает информировать развивающиеся страны о положении дел. Кроме этого, мы поддерживаем развитие собственного потенциала стран-клиентов. Мы также финансируем, проводим или принимаем участие в различных конференциях и форумах по вопросам развития, часто в сотрудничестве с партнерами.

Для того, чтобы страны могли получить доступ к передовому мировому опыту и сформировать знания, Банк постоянно стремится к развитию и улучшению методов обмена знаниями, постоянно взаимодействуя с клиентами и широкой общественностью. Ключевые приоритеты включают в себя:

РЕЗУЛЬТАТЫ: мы постоянно заостряем внимание на том, чтобы помочь развивающимся странам добиваться значительных результатов;

РЕФОРМЫ: мы работаем над улучшением всех аспектов нашей работы – как организована проектная работа, как происходит раскрытие информации (доступ к информации), и как привести нашу деятельность ближе к клиенту;

ОТКРЫТОЕ РАЗВИТИЕ: мы предлагаем постоянно расширяющийся перечень бесплатных и легко доступных инструментов, исследований и данных, которые помогают людям во всем мире искать решения проблем в области развития. Например, сайт «Открытые данные» предлагает свободный доступ к статистическим данным о показателях развития по всему миру. Мы также запустили дискуссионную площадку «Открытый форум» – онлайн-платформу, которая позволила участникам со всего мира принять участие в дискуссиях во время Весенних собраний акционеров и Ежегодных собраний.



НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Миссия НИФИ – научное обоснование финансовой политики России в целях устойчивого развития экономики страны.

Приоритетные направления деятельности НИФИ:

- бюджетная и налоговая политика;
- отраслевая экономика;
- финансовые рынки;
- денежно-кредитная политика;
- финансы социальной сферы;
- межбюджетные отношения.

НИФИ выступает российским консультантом Всемирного банка по реализации проекта, направленного на повышение эффективности бюджетных расходов в сфере социальной поддержки населения.

В результате реализации этого проекта для органов власти будут подготовлены практические рекомендации на основе лучшего международного и российского опыта.

В настоящее время проводится социологическое обследование домохозяйств-получателей мер социальной поддержки, результаты которого позволят доработать методику оценки нуждаемости получателей мер соцподдержки.

В 2016–2018 гг. на сайте НИФИ будет размещена русскоязычная версия Атласа индикаторов социальной защиты (ASPIRE), в который будут интегрированы данные обо всех мерах социальной поддержки населения России, предоставляемых как на федеральном, так и на региональном уровнях, а кроме того на русском языке будет доступна база данных по мерам социальной поддержки в 120 странах мира.

