

УДК 336.57

Ключевые слова:

государственные социальные расходы, эффективность бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения, адресная социальная помощь, социальные выплаты и льготы, принцип адресности, критерии нуждаемости, универсальное пособие

Е. И. Андреева,

ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: andreeva@nifi.ru)

Д. Г. Бычков, к. соц. наук,

вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

Универсальное пособие по бедности: опыт зарубежных стран и перспективы в России

Жизнь в условиях новой реальности в финансовой и бюджетной сфере увеличивает потребность в социальной защите наиболее уязвимых слоев населения. В этой ситуации встает вопрос о реформировании системы мер социальной поддержки с целью концентрации ограниченных бюджетных ресурсов¹ на оказании помощи наиболее нуждающимся в ней.

Государственные расходы на социальную политику в России составляют сегодня более 30 % расходов консолидированного бюджета². Это самая большая статья расходов бюджета расширенного правительства, которая имеет тенденцию к росту, сохранявшуюся и в относительно благополучные 2009–2013 гг.

Полномочия по социальной помощи малоимущим осуществляются в России в основном на региональном, а не на федеральном уровне, хотя в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью, как правило, доля малоимущего населения выше³.

Кроме того, большая часть региональных мер социальной поддержки, как и федеральных, носит категориальный характер и не предполагает учета нуждаемости заявителей в помощи. Федеральное законодательство зачастую определяет условия и порядок назначения мер, предоставляемых за счет средств региональных бюджетов, в частности, субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, а это ограничивает возможности регионов

¹ По словам первого заместителя министра финансов России Т. Нестеренко, «если сложить затраты на социальную политику, правоохрану и безопасность, то все остальные инвестиционные производительные части составят около 40 % бюджета. Нужен новый подход и к самой соцполитике» (http://www.krn-vesti.ru/news/vserossijskij_forum_finansistov_v_podmoskove/2015-10-15-9268).

² Общий объем расходов консолидированного бюджета РФ в 2014 г. составил 27,2 трлн руб., расходы на социальную политику — 8,4 трлн руб. (Данные об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2014 г., <http://www.roskazna.ru>).

³ В 2014 г. показатель подушевой бюджетной обеспеченности регионов собственными доходами (рассчитанный как разность между общим объемом доходов консолидированного бюджета региона и полученными межбюджетными трансфертами, деленая на численность населения региона) имел обратную связь с долей малоимущего населения, и эта связь статистически значима.

по реформированию этих мер в целях придания им более адресного характера. В результате система мер социальной поддержки на региональном уровне (и на федеральном) не обеспечивает эффективной защиты граждан от бедности.

Необходимо отметить также, что система эта громоздкая: с учетом видов и форм предоставления и перечня категорий получателей число региональных мер может доходить до 300–400 ед.

Улучшить ситуацию, на наш взгляд, могло бы слияние нескольких мер, имеющих сходную цель — поддержать уровень доходов — в одну меру или использование единого критерия нуждаемости при назначении нескольких мер. Это позволило бы решить управленческую задачу по снижению административных издержек на предоставление социальной поддержки и упростить ее понимание для населения: единое пособие по бедности выплачивается семьям, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, с целью поддержки доходов таких семей, а критерием для назначения других пособий, направленных на удовлетворение их конкретных потребностей, является получение семьей единого пособия.

Задачи повышения эффективности системы социальной поддержки стоят сегодня не только перед Россией. Знакомство с зарубежным опытом реформирования национальных систем социальной защиты расширяет представление о характере задач, которые в ближайшее время придется решать и нам.

В центре внимания настоящей статьи — опыт Великобритании и Грузии по внедрению единого пособия по нуждаемости с целью повышения адресности социальной помощи и эффективности расходования бюджетных средств. Эти страны используют два разных подхода к слиянию нескольких мер, имеющих сходные цели, в одну, а также применяют универсализацию, т. е. использование единых критериев нуждаемости при назначении разных пособий с целью упрощения их администрирования.

Внедрение универсального пособия по нуждаемости (*Universal Credit*) в Великобритании было задумано и осуществляется в условиях существования развитой системы социальной защиты, охватывающей практически все социальные риски. Задача внедрения заключалась не в том, чтобы добавить еще одно пособие тем, кто недостаточно защищен в рамках прежней системы, а в том, чтобы рационализировать существующую систему, повысить ее нацеленность на наиболее нуждающихся и при этом помочь тем, кто способен самостоятельно зарабатывать на жизнь, «слезть с иглы» социальной помощи.

Кроме того, расходы на социальную помощь в Великобритании росли темпом, намного опережающим темп экономического роста, и в период ухудшения экономической ситуации оказались неподъемными для бюджета. Необходимо было сократить расходы, не только не сокращая объем государственной поддержки наиболее нуждающихся, но и по возможности усилив эту поддержку. Это потребовало тонкой перенастройки всей системы с применением современных информационных технологий.

Опыт Грузии представляет интерес, поскольку перед Россией также стоит задача реформирования категориальной системы социальной помощи, которая на определенном отрезке истории была общей для обеих стран. Попытка Грузии ввести принцип нуждаемости в качестве основного, а в перспективе — единственного критерия для предоставления социальной помощи наглядно демонстрирует, какие трудности могут возникнуть на этом пути.

ПЕРЕХОД К УНИВЕРСАЛЬНОМУ ПОСОБИЮ

Реформой категориальной системы мер социальной поддержки в Грузии (началась в 2006 г.) изначально предусматривалось, что универсальное пособие нуждающимся будет единственной мерой социальной поддержки населения трудоспособного возраста, поскольку государство было намерено полностью отказаться от категориального

принципа, прекратив оказывать социальную поддержку тем, кто получал ее вне зависимости от своего материального положения. Для страны, финансовые возможности которой ограничены, а потребность в ресурсах для помощи беднейшему населению велика, оказание социальной помощи тем, кто больше всего в ней нуждается, — не только разумный, но и практически неизбежный путь.

Однако социальные и политические риски полного отказа от категориального принципа в пользу принципа нуждаемости оказались слишком велики, и правительство Грузии отсрочило полный переход. Всем получателям категориальных мер было предложено самостоятельно решить — или сохранить за собой имеющиеся меры социальной поддержки, или перейти на универсальное пособие по нуждаемости⁴.

В Великобритании, напротив, универсальное пособие по нуждаемости, после того как переход на него завершится (ожидается, что это произойдет в 2017 г.), будет далеко не единственным пособием, ориентированным на поддержку доходов населения. Тем не менее оно является «универсальным» потому, что ему отводится центральная роль в социальной поддержке граждан с низкими доходами⁵. При этом также пришлось пересмотреть правила и условия предоставления многих других мер, чтобы обеспечить целостность системы социальной поддержки и непротиворечивость критериев ее предоставления. Был внесен ряд изменений в систему пенсионного обеспечения, чтобы обеспечить плавность перехода от универсального пособия к пенсии при достижении пенсионного возраста. Эта особенность реформы развитой системы социальной защиты — необходимость учета взаимосвязей между многими существующими мерами — и отличает опыт Великобритании от опыта таких стран, как Грузия.

ЧТО ВХОДИТ В УНИВЕРСАЛЬНОЕ ПОСОБИЕ?

Суть грузинской реформы заключалась в переносе акцента на индивидуальную ответственность каждого за благополучие своей семьи. В основе реформы лежали: принцип развития частного страхования, усиление принципа адресности мер социальной поддержки⁶ и внедрение его в систему бесплатного медицинского страхования⁷. Таким образом, и бесплатная медицинская помощь⁸, и пособия по безработице, а также многие другие меры были отменены.

В новой системе социальной защиты самой большой статьей расходов стали пенсии, которые перестали быть страховыми и выплачиваются за счет государственного бюджета наряду с другими социальными выплатами⁹. Пенсия установлена на одном

⁴ В результате прежняя категориальная система продолжает существовать наряду с новой: в настоящее время помимо универсального пособия в Грузии сохраняется еще целый ряд категориальных пособий, адресованных социально уязвимым группам населения, но прием новых заявлений на получение этих пособий закрыт (Baumann E. *Post-Soviet Georgia: It's a Long, Long Way to "Modern" Social Protection // Économies et Sociétés, Serie "Développement, croissance et progrès".* № 46. Février 2012. P. 259–285).

⁵ Безработных граждан (лиц, ищущих работу), лиц, не работающих в силу временной или постоянной нетрудоспособности, но не достигших пенсионного возраста, а также работающих, но получающих низкие доходы.

⁶ При сохранении пособий, не зависящих от нуждаемости, некоторым категориям получателей (пенсии, пособия вынужденным переселенцам, субсидии на оплату ЖКУ для ветеранов войны и инвалидов, пособие по рождению ребенка).

⁷ Обеспечение базового медицинского страхования сохранялось для всего населения только на случай узкого круга заболеваний (онкология, кардиология, диабет).

⁸ В 2008 г. в число получателей базового пакета медицинской помощи, первоначально предоставляемого только по нуждаемости, вошли вынужденные переселенцы и члены их семей (Gzirishvili D. *Independent Georgia – Health and Social Protection Systems.* Open Society Georgia Foundation. Tbilisi, 2012).

⁹ Поскольку для упрощения системы налогового администрирования подоходный налог на физических лиц и отчисления в социальные фонды были объединены в один налог на фонд оплаты труда (25 %), все государственные фонды социального страхования, включая пенсионный, лишились своих целевых доходов и были ликвидированы.

уровне для всех получателей (125 лари, или порядка €58), и ее назначение зависит не от нуждаемости, а от достижения пенсионного возраста. Получателями значительной (50 %) доли пенсионных выплат являются пенсионеры, не относящиеся к категории беднейших¹⁰.

В Великобритании до настоящего времени использовалось более 30 базовых мер поддержки социально уязвимых категорий населения: это ряд пособий по поддержке доходов работающих и ищущих работу, субсидия на оплату жилья (*Housing Benefit*), налоговый возврат по местным налогам (*Council Tax Benefit*), ряд мер поддержки инвалидов и поддержки доходов лиц, осуществляющих уход за ними, детское пособие (которое выплачивается всем семьям с детьми, за исключением самых высокообеспеченных), налоговая выплата на детей из малообеспеченных семей и налоговая выплата для некоторых категорий малооплачиваемых работников, в составе которой также предусматриваются средства для ухода за детьми.

Часть этих пособий выплачивается из расчета на заявителя, другая часть — на домохозяйство, и размер их устанавливается в зависимости от доходов и сбережений домохозяйства. Пособия назначаются разными ведомствами и разными уровнями власти и выплачиваются в том числе из бюджетов разных уровней, из-за чего возникают пересечения, которые приводят к искажению информации, дублированию функций, способствуя тем самым росту неэффективности бюджетных расходов.

В результате было принято решение о создании универсального пособия, которое заменит собой четыре пособия, выплачиваемых Департаментом по труду и социальному обеспечению, и два вида выплат, производимых Налоговой службой¹¹. Все эти меры ранее предоставлялись гражданам с учетом нуждаемости.

Таким образом, универсальное пособие объединит разные меры поддержки лиц с низкими доходами, адресованные как работающим, так и неработающим. Оно будет состоять из базовой выплаты каждому неработающему трудоспособного возраста, которая по размеру будет примерно соответствовать пособию по безработице, и доплат, отражающих специальные потребности получателей — по нетрудоспособности, по уходу за нетрудоспособными, по оплате арендованного жилья, по уходу за детьми.

Часть мер, близких по своему целевому назначению пособиям по нуждаемости, но предоставляемых без проверки доходов, в состав универсального пособия не войдут, но правила учета трудовых доходов и выплат по ним будут приведены в соответствие с правилами для универсального пособия. В частности, будет увеличена доля чистого трудового дохода, не учитываемого в совокупном доходе при расчете размера страхового пособия по безработице, с получателями страховых пособий по безработице будет заключаться социальный контракт с обязанностью трудоустройства и т. д. Тем самым адресность данных мер и эффективность бюджетных расходов на них также будут существенно повышены.

В зависимости от жизненной ситуации получатели универсального пособия смогут претендовать и на другие, так называемые «обусловленные» меры социальной поддержки, причем право на них будет предоставляться только получателям универсального пособия. В частности, это:

- субсидирование медицинских счетов;

¹⁰ Социальная защита и социальная изоляция в Грузии: итоговый отчет / Европейская комиссия, Главный директорат по занятости, социальным делам и инклюзивности, 2011.

¹¹ 1) Нестраховое пособие для работающих и нуждающихся в поддержке (*Employment and Support Allowance*); 2) пособие по поддержке дохода низкооплачиваемых работников, занятых неполную рабочую неделю (*Income Support*); 3) налоговые выплаты для низкооплачиваемых работников (*Working Tax Credits*); 4) пособие для ищущих работу (*Job Seeker's Allowance*); 5) налоговые выплаты на детей (*Child Tax Credits*); 6) жилищные субсидии.

- сертификаты на приобретение фруктов и молочных продуктов (*Healthy Start*) для беременных женщин и детей до четырех лет;
- бесплатные школьные обеды;
- пособие по рождению ребенка и др.

Здесь важно отметить, что в Великобритании установлен лимит на суммарный объем пособий для граждан от 16 до 64 лет. Это означает, что домохозяйства не смогут получить в виде социальных пособий больше, чем в среднем получают работающие семьи. В настоящее время общий объем получаемых пособий регулируется через жилищную субсидию и универсальное пособие. После того как переход на универсальное пособие будет завершен, общий объем производимых выплат будет регулироваться только через универсальное пособие.

УНИВЕРСАЛЬНОЕ ПОСОБИЕ И ЗАНЯТОСТЬ

Одна из целей введения универсального пособия в Великобритании — повышение заинтересованности получателей в поиске работы и в увеличении продолжительности рабочей недели для тех, кто работает в режиме частичной занятости. Универсальное пособие — это единая система поддержки и работающих, и неработающих, поэтому при увеличении или сокращении заработка размер универсального пособия изменяется плавно, что устраняет риски резкого изменения доходов¹².

Универсальное пособие не только усиливает заинтересованность в занятости за счет преодоления демотивации к труду, но и предъявляет к получателям определенные требования, связанные с трудоустройством, которые устанавливаются с учетом возможностей и жизненной ситуации получателей.

Особенностью грузинского опыта является то, что наличие у заявителей источника трудовых доходов (или имущества, использование которого может приносить доход — земельный участок, автомобиль, излишки жилплощади) до недавнего времени исключало их из числа возможных получателей универсального пособия¹³. Это не только создавало отрицательные стимулы для поиска работы, но и приводило к росту ошибок исключения, в частности, когда работа на земле не давала возможности получать доходы хотя бы на уровне черты бедности. Стремясь исправить эти недостатки, правительство Грузии отказалось от имущественных фильтров, а также от исключения получателей трудовых доходов из числа потенциальных получателей универсального пособия. Однако из-за высокой безработицы никаких мер, побуждающих получателей универсального пособия к устройству на работу в официальном секторе, в настоящее время не применяется. К мерам, стимулирующим самозанятость, можно отнести учет при установлении степени нуждаемости вмененного дохода, определяемого в зависимости от наличия у заявителей имущества, которое может использоваться как источник доходов¹⁴.

¹² При действующей системе, если кто-то из получателей пособия по безработице захочет начать работать (скорее всего, это будет низкооплачиваемая работа в режиме неполной занятости), ему придется отказаться от получения пособия по безработице и подать в налоговую инспекцию заявку на получение налоговой выплаты для низкооплачиваемых работающих, а также подать заявление об изменившихся обстоятельствах в свой муниципалитет, который назначает и выдает жилищную субсидию. При переходе на универсальное пособие переход между безработицей и работой сглаживается и упрощается. Сведения о заработках от работодателей будут поступать в информационную систему ежемесячно, и новый размер пособия будет автоматически рассчитываться с учетом полученных за последний месяц доходов без какого-либо участия со стороны получателей выплат.

¹³ Baumann E. *Post-Soviet Georgia: It's a Long, Long Way to "Modern" Social Protection*.

¹⁴ О своем намерении внести в формулу бальной оценки нуждаемости в 2015 г. изменения, позволяющие учитывать вмененный доход, правительство Грузии объявило в конце 2014 г. В настоящее время новая формула проходит тестирование.

ОЦЕНКА НУЖДАЕМОСТИ ЗАЯВИТЕЛЕЙ

В Грузии нуждаемость для получения мер социальной поддержки определяется с помощью косвенной (балльной) оценки. Такой подход был выбран потому, что Грузия является страной, где удельный вес неформальной экономики является одним из самых высоких в мире¹⁵.

Система оценки нуждаемости в качестве первого шага использует самооценку: семьи, считающие себя бедными, подают заявление. После этого семью посещает социальный работник, который, заполняя «Карту обследования домохозяйства», собирает необходимые данные о его имущественной обеспеченности. Затем полученная информация заносится в базу данных, и компьютерная программа по специальной методике автоматически рассчитывает полученные семьей баллы¹⁶. В зависимости от этих баллов определяется степень нуждаемости и соответствующий состав мер социальной поддержки, на которые семья может рассчитывать: 1) субсидия на оплату счетов за электроэнергию; 2) субсидия и базовый пакет бесплатной медицинской помощи; 3) субсидия, базовый пакет и денежное пособие.

По оценкам Всемирного банка¹⁷, с точки зрения выявления крайне бедных семей используемая в Грузии формула балльной оценки нуждаемости является одной из самых удачных в мире: среди получателей денежного пособия 71 % относится к категории бедных и крайне бедных. Тем не менее используемый в Грузии метод выявления нуждаемости не лишен недостатков: 30 % получателей пособия не относятся к категории бедных, и лишь треть самых бедных семей охвачены данным пособием. Кроме того, сама формула балльной оценки вызывает вопросы: как быть с семьями, которые из-за имеющегося у них имущества не попадают в категорию нуждающихся, но находятся в трудном положении? Как быть с семьями, считающимися самозанятыми? Эти и другие вопросы привели к пересмотру методики балльной оценки; в частности, новая методика будет учитывать не расходы семьи, а ее доходы¹⁸.

В Великобритании основным методом оценки нуждаемости является прямое измерение получаемых доходов. Масштабы неформального сектора в экономике Великобритании не слишком велики¹⁹, поэтому указанные в заявлении доходы можно легко проверить, сравнив их с данными работодателей, поступающими в Налоговую службу.

Один из вопросов, который стоял перед разработчиками универсального пособия: как часто следует обновлять данные о доходах? Было решено, что делать это необходимо каждый месяц. Для этого была создана объединенная база данных Налоговой службы и Департамента по труду и пенсиям, которая аккумулирует информацию от работодателей в момент совершения ими любых выплат, связанных с оплатой труда или выплатами

¹⁵ По данным Международной организации труда, 63 % экономически активного населения Грузии составляют самозанятые и лица, занятые на семейных предприятиях, в основном это лица, работающие на принадлежащем семье приусадебном участке. В России доля занятых в неформальном секторе, по оценкам Госкомстата, составляет около 20 % (http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_61/Main.htm).

¹⁶ Методика была официально утверждена распоряжением правительства Грузии. Она была разработана на основе лучшей международной практики балльной оценки при участии специалистов из международных организаций, в т. ч. Всемирного банка, и опирается на опыт разработки формул балльной оценки в таких странах, как Армения, Аргентина, Чили и Колумбия.

¹⁷ Georgia Poverty Assessment / World Bank, 2009. P. 97.

¹⁸ Новая методика будет учитывать не расходы семьи, а ее доходы. Статус семьи, находящейся в социально уязвимом положении, смогут получать в т. ч. семьи, имеющие трудовые доходы или имущество, которое может быть использовано для получения дохода. При оценке нуждаемости не будет учитываться бытовая техника. При этом новая формула будет учитывать дополнительные потребности семей, имеющих в своем составе лиц с инвалидностью или хронически больных (подробнее см.: http://www.unicef.org/ceecis/media_27119.html).

¹⁹ По данным Международной организации труда, доля самозанятых и занятых на семейных предприятиях в 2008 г. в Великобритании составляла 8,3 % (laborsta.ilo.org).

пенсий. Несмотря на то что переход на универсальное пособие в Великобритании еще не завершен, данная система уже начала применяться для проверки получателей всех мер социальной поддержки, основанных на нуждаемости, в том числе и мер, предоставляемых местными органами власти, например жилищных субсидий.

В отношении трудоспособных лиц, желающих получить универсальное пособие, применяется механизм договора, в котором четко прописываются обязательства по поиску работы и трудоустройству, а также сроки, в течение которых нужно устроиться на работу. Нетрудоспособные лица обязаны пройти проверку состояния здоровья, призванную уточнить степень их нетрудоспособности.

Самозанятые, в т. ч. лица, имеющие собственный бизнес, фермеры и т. п., не вправе претендовать на универсальное пособие. Однако если получатель универсального пособия решит открыть собственное дело, ему не откажут в получении пособия, но вменят доход, равный средней оплате труда других лиц, относящихся к той же возрастной группе, выплачиваемой при схожих обстоятельствах на аналогичной работе при рабочей неделе, составляющей 35 часов. Размер пособия при этом будет заведомо ниже, чем у безработных или лиц, работающих неполную неделю. При этом начинающим предпринимателям предоставляется льготный период продолжительностью 12 мес., в течение которого от них не требуется ни устраиваться на работу, ни посещать учебные курсы или участвовать в общественных работах, и не вменяется доход, снижающий объем универсального пособия. В течение льготного периода получатель обязан раз в месяц представлять сведения о своих доходах и расходах в Департамент по труду и социальному обеспечению. Если через год доходы заявителя все еще не будут обеспечивать его финансовой независимости, к нему будет применено правило вмененного дохода. Получателям универсального пособия разрешается предпринимать попытки начать собственный бизнес один раз в пять лет.

КОНТРОЛЬ И ПРИМЕНЯЕМЫЕ САНКЦИИ

При назначении универсального пособия в Грузии основной упор, с точки зрения проверки получателей, сделан на контроле правильности подаваемых семьей в заявлении сведений. Контроль осуществляется в ходе первоначального визита социального работника на дом к заявителю, а также второго «неожиданного» визита (о времени которого заявитель не ставится в известность). Если в ходе повторного визита выяснится, что заявитель скрыл наличие у него дорогостоящего имущества или другую важную информацию, регистрация семьи в базе данных может быть аннулирована и семья лишится права на государственную поддержку.

Также семьи обязаны своевременно информировать соответствующие органы об изменениях в условиях жизни. В этом случае нуждаемость семьи оценивается заново. Если семья вовремя не сообщит необходимых сведений, она также может лишиться права на получение поддержки сроком на три года²⁰.

В Великобритании система сбора информации о трудовых заработках заявителя автоматизирована, а риск подачи неверных сведений о доходах, которые трудно или невозможно проверить, минимизирован за счет предъявления к трудоспособным заявителям требований по трудоустройству. Тем не менее за подачу недостоверных сведений, в частности за несвоевременное обновление информации о составе семьи и, главное, за невыполнение обязательств, зафиксированных в договоре с получателями пособий, предусмотрена система штрафов. Санкции за нарушения предусматривают приостановку

²⁰ *Reforming Georgia's Social Welfare System. Transparency International Georgia, 2006.*

выплат на разные сроки в зависимости от тяжести нарушения и от того, допущено оно впервые или является повторным. Переплата, допущенная в результате подачи неверной информации, изымается за счет социальных выплат или конфискации имущества.

Система сбора информации о выплаченных заработках и пенсиях работает в режиме реального времени: работодатели и операторы пенсионных систем обязаны передавать в Налоговую службу данные после каждой совершенной ими выплаты. Накапливаемые в системе сведения позволяют отслеживать случаи подачи неверной информации не только получателями универсального пособия, но и получателями всех социальных выплат, назначаемых с учетом нуждаемости, в т. ч. выплат, осуществляемых муниципалитетами. Обнаруживая расхождения в сведениях, система формирует квитанцию, которая автоматически направляется по почте получателю или, в случае жилищных субсидий, в соответствующий муниципалитет для принятия мер.

СРОКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ И ЗАТРАТЫ НА НЕЕ

Разработка формулы для балльной оценки нуждаемости в Грузии началась в январе 2005 г., первая выплата денежных пособий была проведена в сентябре 2006 г.²¹ За этот период была разработана и утверждена формула балльной оценки нуждаемости, создано Государственное агентство по социальной помощи и занятости, которое сформировало единую базу данных социально уязвимых домохозяйств²² и начало осуществлять выплаты через свои территориальные подразделения. Были подготовлены кадры социальных работников для работы с домохозяйствами²³. На всю эту деятельность за период с 2005 по 2009 г. было израсходовано порядка \$25 млн²⁴. Однако полный переход, как мы уже говорили, пока не осуществлен. Ведется работа по совершенствованию формулы: в 2009 г. изменился перечень предметов длительного пользования, принимаемых во внимание при определении нуждаемости семьи, новые изменения планируются внести в 2015 г.

В Великобритании реформа началась в июле 2010 г. с правительственного документа «Система социальной поддержки XXI века: какой ей быть?». В нем были сформулированы проблемы действующей системы социальной поддержки и предложен вариант реформы. В январе 2011 г. был принят закон «О реформе системы социальной поддержки», предусматривавший поэтапное введение универсального пособия. Первые выплаты были произведены в 2013 г., а завершение перехода на универсальное пособие запланировано на 2017 г.

На проведение реформы, связанной с переходом на универсальное пособие, Департаменту по труду и пенсиям было выделено £2 млрд. В эту сумму не входит стоимость разработки системы сбора информации о доходах. Эта система была разработана в рамках отдельной реформы, осуществленной Налоговой службой, что обошлось ей в £900 млн.

Ожидается, что после полного развертывания системы прирост налоговых поступлений в результате сокращения нарушений, ошибок и уклонений от уплаты налогов составит £7 млрд ежегодно; еще £2 млрд составит ежегодная экономия за счет сокращения

²¹ Корчагина И. И. Косвенный метод оценки нуждаемости: *pro et contra* // *Народонаселение*. 2014. № 1.

²² К концу 2006 г. в базе данных было зарегистрировано порядка 400 тыс. домохозяйств из 1175 тыс. имеющих (см. *Georgia Poverty Assessment*. World Bank, 2009).

²³ В конце 2006 г. в Тбилисском государственном университете была открыта магистратура по подготовке социальных работников.

²⁴ За период с 2005 по 2008 г. в рамках четырех проектов Всемирного банка. Рассчитано авторами по данным, содержащимся в отчете: *Implementation Completion and Results Report on a Programmatic Series of Credits to Georgia for Poverty Reduction Support* / The World Bank. Report № ICR00001018. December 23, 2009 (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2010/01/13/000334955_20100113015515/Rendered/PDF/ICR10180Multi1C0disclosed011111101.pdf).

неправильно начисленных налоговых выплат²⁵. Ожидаемая экономия по линии Департамента по труду и пенсиям за счет сокращения ошибок и нарушений при начислении социальных пособий составит £3 млрд в год, увеличение объема выплат пособий за счет более полного охвата нуждающихся составит £1,3 млрд.

УНИВЕРСАЛЬНОЕ ПОСОБИЕ В РОССИИ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

Грузия и Великобритания непохожи друг на друга как по социально-экономическому развитию, так и по системам социальной поддержки населения. Россия, в свою очередь, по одним своим параметрам схожа с Грузией, по другим — с Великобританией.

Наличие сложной системы администраторов мер социальной поддержки²⁶ приближает действующую в России систему социальной защиты населения к той, которая существует в Великобритании, и ставит на повестку дня вопрос о гармонизации методологии и процедур предоставления финансируемых разными ведомствами и уровнями власти мер социальной поддержки, а также о налаживании обмена информацией.

Преобладание мер социальной поддержки, носящих категориальный характер, приближает систему социальной защиты в России к той, которая действовала в Грузии до введения универсального пособия и которая во многом обусловила необходимость его введения в условиях ухудшающейся бюджетной обеспеченности. Кроме того, в России, как и в Грузии, существует неформальный сектор экономики. Однако масштабы его значительно меньше, поэтому отказ от прямой оценки доходов на основании сведений, которые могут быть получены от работодателей, для России вряд ли целесообразен, скорее методы прямой и косвенной оценки доходов должны дополнять друг друга.

Проведенное межстрановое сравнение обозначает пределы возможностей адаптации универсального пособия в России, перед которой сегодня стоит задача усиления принципов адресности и нуждаемости при оказании социальной поддержки населению.

Какая система мер социальной поддержки нужна России? Хотелось бы, чтобы она не создавала у получателей отрицательных стимулов к труду, опиралась на использование информационных технологий и минимизировала бремя доказательств нуждаемости, падающее на получателей. Создание такой системы, на наш взгляд, неизбежно натолкнется на трудности, связанные с действующим разграничением полномочий между федеральным и региональным уровнями власти.

Полномочия по оказанию мер социальной поддержки малоимущим закреплены в основном за регионами, при этом важнейшие аспекты этого процесса регулируются федеральным законодательством, в т. ч. номенклатура источников доходов, учитываемых при расчете совокупного дохода малоимущей семьи, критерии нуждаемости, определение семьи и ее состава, отчасти и сама номенклатура мер. Так, основными (по объему выплат) видами пособий, предоставляемых в регионах с учетом доходов, выступают жилищные субсидии и ежемесячное пособие на ребенка, включение которых в состав универсального пособия решением региональных органов власти невозможно, поскольку обе меры установлены и регулируются федеральным законодательством. Но если в универсальное пособие не войдут две самые объемные адресные выплаты, такая реформа вряд ли будет эффективной.

²⁵ *Change Plan. Improving services for customers and cracking down on those who bend or break the rules / HM Revenues & Customs. 28 February 2011 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/89232/change-plan.pdf); HM Revenue and Customs. Improvement Plan. June 2013 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205056/HMRC_Departmental_Improvement_Plan_-_Final.pdf).*

²⁶ Включая федеральные министерства, Федеральную налоговую службу в части категориальных налоговых льгот, внебюджетные фонды, исполнительные органы государственной власти регионального уровня, органы местного самоуправления.

Существуют также серьезные препятствия к внедрению универсального пособия по «британскому образцу» с точки зрения организации межведомственного взаимодействия: внедрение описанной информационной системы предполагает тесную координацию действий налоговой, кадастровой служб, Пенсионного фонда Российской Федерации и органов социальной защиты населения. Но организовать эффективное взаимодействие и обмен данными между ними во всех субъектах России, которые будут внедрять у себя универсальное пособие, на сегодня вряд ли возможно.

Кроме того, универсальное пособие по нуждаемости, распространяющееся как на занятых, так и на незанятых, предполагает включение в него пособия по безработице, которое в настоящее время выплачивается региональными службами занятости, но за счет средств федерального бюджета.

Все это говорит, на наш взгляд, о том, что реформа системы мер социальной поддержки, связанная с усилением принципа адресности, сокращением демотивации получателей к труду и оптимизацией номенклатуры мер, должна быть федеральной. Именно на федеральном уровне должна быть разработана концепция и план осуществления такой реформы, внесены необходимые изменения в законодательство и процедуры межведомственного взаимодействия. Регионы подключатся к этой реформе как исполнители в отношении мер, установленных федеральным законодательством, и как инициаторы в отношении мер, установленных региональным законодательством.

Осуществление такой реформы потребует времени и ресурсов, и решиться на такой шаг в момент неблагоприятной экономической ситуации, когда ставится цель сокращения бюджетных расходов, достаточно трудно. Но именно кризис открывает окно возможностей для реализации масштабных реформ, необходимость которых в периоды благополучного экономического развития не очевидна. Отказ от реформирования системы мер социальной помощи обойдется в конечном итоге дороже реформы.

Библиография

1. Корчагина И. И. Косвенный метод оценки нуждаемости: pro et contra // Народонаселение. 2014. № 1.
2. Социальная защита и социальная изоляция в Грузии: итоговый отчет. Европейская Комиссия. Главный директорат по занятости, социальным делам и инклюзивности, 2011.
3. Baumann E. Post-Soviet Georgia: It's a Long, Long Way to "Modern" Social Protection // Économies et Sociétés, Serie "Développement, croissance et progres". № 46. Février 2012.
4. Gzirishvili D. Independent Georgia – Health and Social Protection Systems / Open Society Georgia Foundation. Tbilisi, 2012.
5. Georgia Poverty Assessment / World Bank, 2009.
6. Reforming Georgia's Social Welfare System / Transparency International Georgia, 2006.
7. Change Plan. Improving services for customers and cracking down on those who bend or break the rules [Электронный ресурс] / HM Revenues & Customs. February 2011. Режим доступа: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/89232/change-plan.pdf.
8. HM Revenue and Customs. Improvement Plan [Электронный ресурс] / Departmental Improvement Team. June 2013. Режим доступа: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205056/HMRC_Departmental_Improvement_Plan_-_Final.pdf.
9. Implementation Completion and Results Report on a Programmatic Series of Credits to Georgia for Poverty Reduction Support [Электронный ресурс] / The World Bank. December 23, 2009. Режим доступа: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/01/13/000334955_20100113015515/Rendered/PDF/ICR10180Multi1COdisclosed011111101.pdf.
10. Tackling Fraud, Error and Debt in the benefits and tax credits system [Электронный ресурс] / HM Government, 2015. Режим доступа: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417718/tackling-fraud-error-debt-benefit-tax-system.pdf.
11. Universal Credit: welfare that works [Электронный ресурс] / Department for Works and Pensions, UK 2010. Режим доступа: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48897/universal-credit-full-document.pdf.