

Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков, О. А. Феоктистова

Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки

Аннотация

В 2016 г. авторами была проведена инвентаризация мер социальной поддержки на региональном уровне. Ее целью была подготовка предложений для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по оптимизации системы мер социальной поддержки в связи с повышением адресности и введением критериев нуждаемости при предоставлении данных мер. Многие регионы уже начали оптимизацию: одни — в силу того, что понимают необходимость повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социальной поддержки, другие — вынужденно, потому что федеральные финансовые власти проводят аудит эффективности региональных бюджетов и подталкивают к разработке программ оздоровления региональных финансов. В статье на примере конкретных региональных практик предлагаются направления и подходы к оптимизации основных мер социальной поддержки и категорий их получателей на региональном уровне.

Ключевые слова:

социальная поддержка населения, меры социальной поддержки, принцип адресности, критерии нуждаемости, категория льготников, оптимизация

JEL: I38, I39, H53, H75

Проблема эффективности мер социальной поддержки (МСП) служит предметом внимания как зарубежных [1–4], так и российских исследователей [5–8]. В одной из наших предыдущих статей [9] мы обсуждали результаты инвентаризации мер социальной поддержки, предоставляемых на региональном уровне, особенности их архитектуры и проанализировали соответствие назначения данных мер целям социальной защиты населения.

Основные выводы, которые были сделаны из этой работы, заключаются в следующем. Региональная архитектура мер социальной поддержки громоздкая, разнородная по составу и по источникам финансирования¹.

Значительная часть проблем, возникших при передаче большей части мандатов по социальной поддержке с федерального уровня на региональный и при проведении «монетизации льгот» в середине 2000-х, не решена до сих пор, в результате чего региональные системы мер социальной поддержки отличаются фрагментарностью: в них нет комплексного, системного подхода к поддержке населения. Основная причина этого — отсутствие четкого целеполагания:

- к мерам социальной поддержки отнесены выплаты, не связанные с защитой граждан от основных социальных рисков;
- целевое назначение многих мер даже не определено в устанавливающем их законодательстве;
- получателями мер являются не только сами носители льгот, но и члены их семей, которых существенно больше (в два-три раза);

¹ Только на уровне регионов меры социальной поддержки предоставляются как минимум четырьмя ведомствами: органами управления соцзащитой, образованием, здравоохранением, занятостью; сюда могут входить также органы управления в сфере культуры, физкультуры и спорта, ветеринарии, строительства, ЖКХ, сельского хозяйства.

— численность получателей мер активно увеличивается за счет граждан, в отношении которых государство по существу 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 граждан²;

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

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

— встречаются меры, дублирующие федеральные или установленные в дополнение к федеральным, тем самым регион обеспечивает социальную поддержку не только региональных льготников, но и граждан, входящих в федеральный регистр льготников.

— 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.

Целью нашей дальнейшей работы было содействие в подготовке органами исполнительной власти регионов мероприятий по оптимизации системы мер социальной поддержки в связи с необходимостью повышения адресности и применения критериев нуждаемости.

В настоящей статье на основе анализа региональной практики оптимизации систем социальной поддержки представлены основные ее направления, являющиеся, на наш взгляд, общими практически для всех регионов³.

ОПТИМИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО ОПЛАТЕ ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Как показывает практика, здесь могут быть использованы три основных варианта.

Первый вариант — осуществить переход от ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) на оплату жилого помещения и коммунальных услуг из расчета регионального стандарта стоимости ЖКУ к компенсационным выплатам по фактическим расходам получателя на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Такой подход позволил, например, Волгоградской и Саратовской областям существенно оптимизировать расходы на предоставление данной меры. Более того, он представляется абсолютно справедливым, поскольку льготнику компенсируются ровно те затраты, которые он фактически понес⁴.

При определении размера выплат гражданам, оплачивающим электрическую и тепловую энергию, воду и сетевой газ по показаниям приборов учета, используется фактическое значение объема потребления, а в случаях превышения величины фактического потребления над установленными нормативами потребления — нормативное значение.

² По данным региональных бюджетов в 2015 г. число «сельских специалистов», получающих компенсационные выплаты на оплату жилья и коммунальных услуг, составило почти 1,5 млн человек. В это число входят как сами носители льгот, так и (во многих регионах) члены их семей. Например, Калужская область — всего получателей 33 823 человек, из них самих специалистов 11 498 и 22 325 членов семей; Рязанская область — всего 813 человек, в т. ч. 296 носителей льгот и 517 членов семей.

³ Здесь подчеркнем, что применение различных предлагаемых подходов к оптимизации должно проводиться с учетом особенностей законодательства конкретного субъекта РФ.

⁴ При этом можно устанавливать нормативы потребления, которые могут быть дифференцированными для муниципальных образований. Объем потребления каждой ЖКУ определяется исходя из общего расхода семьи, в равной мере приходящегося на каждого члена семьи.

При исключении членов семьи из числа получателей меры, соответственно, льготник получает компенсацию в размере, пропорциональном потребленному только им и его нетрудоспособными иждивенцами объему ЖКУ. Такой подход применяется, например, в Северной Осетии.

Второй вариант — осуществить переход к фиксированному размеру выплаты (например, за основу взять средний размер выплаты), что позволит снять зависимость бюджетных расходов от роста тарифов, а при отсутствии индексации — сократить расходы на компенсации. Однако здесь существуют определенные риски, которые во многом и останавливают региональные власти: во-первых, риск увеличения бюджетных расходов в том случае, если фиксированный размер будет определяться исходя из максимального среднемесячного платежа, а во-вторых, риск увеличения судебных решений в том случае, если за основу будет взят минимальный размер среднемесячного платежа. Однако, несмотря на эти риски, некоторые регионы используют данный подход. Так, например, если до 2015 г. ветеранам труда в большинстве регионов (60) данная мера социальной поддержки предоставлялась в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и только в десяти регионах — в виде ежемесячной денежной выплаты с фиксированным размером, то начиная с 2015 г. некоторые регионы стали заменять компенсационные выплаты на ежемесячные денежные выплаты с фиксированным размером⁵.

Как и ветеранам труда, сельским специалистам (прежде всего работникам образовательных и медицинских организаций, расположенных в сельской местности, а также ряда других организаций социальной сферы) фиксированная выплата установлена в Приморском крае, причем она дифференцирована по размеру: 1535 руб. для проживающих в домах с центральным отоплением и 535 руб. — в домах с печным отоплением. В Республике Дагестан фиксированная выплата в размере 1000 руб. установлена с 2015 г. Тверская область осуществляла компенсацию расходов на отопление и освещение без ограничения фактической площади, а с начала 2016 г. был установлен фиксированный размер выплаты — 1500 руб.; в Псковской области с 2015 г. мера социальной поддержки предоставляется в виде ежемесячной компенсации в размере 1100 руб.

Третий вариант — установить верхний предел (потолок) размера выплаты, который при необходимости (например, при предоставлении мер социальной поддержки сельским специалистам) может не меняться и не индексироваться, что также позволит снять зависимость бюджетных расходов от роста тарифов и со временем сократить бюджетные расходы на ее предоставление. Такой подход, например, использует Забайкальский край, где с 2015 г. педагогическим работникам был установлен предельный размер компенсации 2000 руб., который должен ежегодно индексироваться, и в 2016 г. он составил 2176 руб.

В качестве дополнительных критериев регионы используют следующие:

- предоставление мер только неработающим ветеранам труда;
- предоставление мер на оплату жилья и ЖКУ только при отсутствии задолженности или при заключении с гражданином соглашения по ее погашению;
- при распространении меры на членов семьи льготника ограничение вводится на предоставление компенсаций тем членам, которые не являются иждивенцами, либо из числа получателей исключаются все члены семьи (как, например, в Волгоградской и Калужской областях).

Здесь же следует в качестве лучшей региональной практики по предоставлению мер социальной поддержки по оплате услуг за пользование телефонной связью, антенной

⁵ Так, в Челябинской области замена на ЕДВ произошла с 01.07.2015, в Псковской области — с 01.01.2016 и составляет 1100 руб., в Республике Адыгее также с 2016 г. ЕДВ предоставляется фиксированной суммой.

и радиоточкой отметить введение обязательного условия по заключению льготником договора на оказание данных услуг. Так, например, такие требования изначально были приняты в Северной Осетии. В Саратовской области, напротив, эти меры в ходе монетизации льгот были включены в ежемесячную денежную выплату, предоставляемую почти 353 тыс. ветеранов, а в процессе нынешней оптимизации они были выделены из общей суммы ежемесячной выплаты в отдельные компенсационные меры с одновременным введением указанного выше требования по заключению договоров. В результате возмещение расходов на оплату телефона стали получать 150,6 тыс. ветеранов, на оплату радио — 19,0 тыс. Данное решение, на наш взгляд, говорит не только о большей эффективности и адресности этого механизма предоставления мер социальной поддержки, но и о его большей социальной справедливости. Аналогичную работу Саратовская область провела и с мерой по зубопротезированию, которая также была выведена из ЕДВ и стала предоставляться в натуральной форме только по факту произведенных получателем расходов.

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО ОПЛАТЕ ПРОЕЗДА НА ГОРОДСКОМ И ПРИГОРОДНОМ ТРАНСПОРТЕ

Здесь работа в регионах может вестись как минимум по трем направлениям.

Первое — принятие решения о сохранении или отмене льготного (бесплатного) проезда гражданам, входящим в федеральный регистр льготников.

Некоторые регионы (например, Ставропольский и Забайкальский края, Волгоградская область) изначально, еще в 2005 г., исключили возможность предоставления данной меры социальной поддержки федеральным льготникам, однако многие регионы по-прежнему сохраняют за ними данное право.

До 2010 г. частичное возмещение расходов по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта для граждан, включенных в федеральный регистр льготников, осуществлялось за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета⁶. Однако с 1 января 2010 г. финансирование из федерального бюджета было прекращено⁷. В результате начиная с 2010 г. и до настоящего времени финансирование предоставления данных мер гражданам, входящим в федеральный регистр льготников, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Второе направление — оптимизация механизмов предоставления мер социальной поддержки. Меры социальной поддержки по обеспечению проезда граждан (на городском, пригородном и междугородном транспорте, в том числе целевые поездки на лечение, отдых, похороны и т. д.) реализуются практически во всех регионах, при этом более чем в 51 регионе по-прежнему предоставление данных мер осуществляется в натуральной форме. Из них в 22 регионах присутствует только натуральная форма, а в 29 регионах — и натуральная, и денежная форма предоставления данных мер. Чаще всего предоставление мер в натуральной форме осуществляется путем финансирования компаний-перевозчиков по составленным ими спискам льготных пассажиров. О низкой эффективности этого механизма и даже фальсификации со стороны перевозчиков говорить не стоит, поэтому многие регионы уже монетизировали данные льготы или планируют это сделать.

⁶ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 802 «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

⁷ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 802 признано утратившим силу Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1181.

Монетизация данной меры социальной поддержки может быть разной: одни регионы выбирают компенсацию (возмещение) стоимости проезда (приобретения проездного билета); другие — выплату ежемесячного пособия на проезд; третьи — предоставляют компенсацию расходов на проезд в рамках государственной социальной помощи; в некоторых случаях используется смешанный подход — разные механизмы для разных видов проезда.

В качестве одной из лучших практик можно привести пример Саратовской области, где с 1 января 2016 г. был введен единый социальный проездной билет (ЕСПБ), который предоставляет отдельным категориям граждан право на 50 поездок в городском электрическом транспорте, автобусах городского и пригородного сообщения в течение одного календарного месяца. Льготные категории граждан покупают по льготной цене книжечки с проездными талонами по количеству поездок. Продажу ЕСПБ организывает орган социальной защиты, а возмещение расходов перевозочным компаниям производится только по фактическому количеству талонов, предоставленных ими органу соцзащиты. Не использованные в течение календарного месяца поездки не переносятся на следующий календарный месяц. Конечно, от недобросовестных получателей и перевозчиков и этот механизм полностью не страхует, однако он в любом случае является более эффективным, чем прежний. Проводимый органом социальной защиты мониторинг показал, что среднемесячное количество реализуемых ЕСПБ составляет порядка 160 тыс. штук, а количество поездок, используемых на одного человека, — около 30. Однако в летний сезон может вырасти число поездок у льготных категорий из числа дачников, поэтому Министерство социального развития планирует проводить мониторинг предоставления МСП до конца 2016 г., чтобы впоследствии принять решение о сокращении или сохранении объема 50 поездок в месяц.

Третье направление — введение критериев нуждаемости. Льготный (бесплатный) проезд является как раз той мерой, где регионы могут вводить критерии нуждаемости, и некоторые уже делают это достаточно успешно. Для мер социальной поддержки по проезду на городском и пригородном транспорте регионы в качестве критерия нуждаемости чаще всего используют порог доходов получателя: так, например, в Краснодарском крае с 2016 г. порог дохода составляет два прожиточных минимума для всех категорий получателей, но при этом в качестве дохода учитывается только размер пенсии или ежемесячной денежной выплаты получателя⁸; в Новгородской области⁹ порог дохода установлен дифференцированно: для ветеранов труда — два прожиточных минимума, для реабилитированных лиц — восемь, для пострадавших от политических репрессий — девять, для ветеранов боевых действий — четыре, для членов семей погибших (умерших) лиц из числа федеральной категории льготников — пять, для почетных доноров — семь прожиточных минимумов¹⁰. При этом в некоторых регионах действуют ограничения числа поездок за определенный период времени (в месяц, в год).

⁸ Мера социальной поддержки предоставляется в натуральной форме — в виде ежемесячного проездного документа по льготной стоимости на городской транспорт и талонов для приобретения билета со скидкой 50 % на пригородный автомобильный и железнодорожный транспорт. Льгота имеет установленный объем — шесть талонов в месяц на одного получателя МСП.

⁹ Областной закон от 27.03.2015 № 740-ОЗ «О государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, социальной поддержке отдельным категориям граждан, в том числе лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Новгородской области отдельными государственными полномочиями».

¹⁰ Меры социальной поддержки предоставляются в виде: а) единовременной адресной социальной поддержки в возмещение расходов, связанных с приобретением проездного билета на проезд в автомобильном и городском наземном электрическом транспорте общего пользования на маршрутах регулярных перевозок городского сообщения; б) проездного билета на проезд в автомобильном транспорте общего пользования на маршрутах регулярных перевозок пригородного сообщения.

При предоставлении мер социальной поддержки по льготному проезду на междугородном транспорте, в т. ч. единовременному целевому проезду, критерии нуждаемости часто именуются «социальными нуждами», к которым чаще всего относятся: нуждаемость в лечении (консультации) в медицинских организациях, санаторно-курортное лечение и отдых, проезд к местам захоронения близких родственников¹¹. Здесь также действуют различные ограничения, дифференцированные в зависимости от цели поездки.

Стоит обратить внимание, что критерии нуждаемости вводятся не только для региональных льготников, но также и для тех категорий граждан, которые относятся к федеральному регистру льготников.

Для более безболезненного введения критериев нуждаемости можно порекомендовать опыт Краснодарского края, где был установлен переходный период, а также использование дифференцированного подхода к различным категориям получателей.

ПЕРЕВОД ЛЬГОТНИКОВ, ИМЕЮЩИХ «ДВОЙНОЙ СТАТУС», В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РЕГИСТР ПОЛУЧАТЕЛЕЙ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Для многих субъектов Российской Федерации типична ситуация, когда одни и те же граждане имеют право на получение мер социальной поддержки по принадлежности и к федеральной категории льготников, и к региональной. Например, это касается ветеранов труда, имеющих инвалидность. Чаще всего в региональных нормативных правовых актах для гражданина установлено право выбора основания, по которому он будет получать меру социальной поддержки.

Опыт регионов показывает, что можно осуществить перевод льготников, имеющих двойной статус, в федеральный регистр получателей мер социальной поддержки с соответствующим финансовым обеспечением за счет средств федерального бюджета. В качестве примера можно привести Волгоградскую область, где данный перевод был проведен еще в 2005 г. в процессе монетизации льгот. В Республике Карелия данное мероприятие было реализовано не так давно, в 2014 г.¹² Однако здесь следует подчеркнуть, что во всех случаях с получателями мер социальной поддержки была проведена масштабная разъяснительная работа. Причем в Республике Карелия был установлен переходный период, в течение которого граждане, размер выплат у которых уменьшился, получали доплаты из регионального бюджета. Те же, кто впервые заявлялся на получение мер социальной поддержки, сразу оформлялись как льготники федерального регистра.

В тех регионах, где этого еще не сделано, для проведения данной работы целесообразно реализовать следующий комплекс мероприятий:

- инвентаризация получателей мер социальной поддержки, имеющих право на получение социальных гарантий по нескольким основаниям;
- проведение сопоставительного анализа размера их компенсаций при выплате из федерального бюджета и при выплате из регионального бюджета;
- разработка мероприятий по разъяснительной работе с гражданами;
- разработка методики расчета доплаты (в случае необходимости);
- принятие необходимых поправок в региональное законодательство.

¹¹ Кроме того, в некоторых регионах (например, в Хабаровском крае, Самарской области) к таким социальным нуждам могут относиться: приобретение лекарственных препаратов, получение стоматологических услуг, юридической помощи, решение вопросов в органах государственной власти, судебных и правоохранительных органах, учреждениях социальной поддержки населения, посещение больных родственников, находящихся в лечебных учреждениях, либо родственников, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, родственников, проходящих действительную военную службу по призыву.

¹² В соответствии с изменениями в ст. 4 Закона Республики Карелия от 17 декабря 2004 г. № 827-ЗРК «О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия».

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЕЖЕМЕСЯЧНОГО ПОСОБИЯ НА РЕБЕНКА

Оптимизация включает в себя два направления. Первое — уменьшение частоты (кратности) выплат ежемесячного пособия на ребенка. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»¹³, размер, порядок назначения, индексации и выплаты пособия на ребенка, включая условия и периодичность его выплаты, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Выплаты должны производиться не реже одного раза в квартал.

С учетом сложившегося сравнительно маленького размера пособия и в целях сокращения административных расходов на его ежемесячное администрирование целесообразно уменьшить кратность выплаты пособия на ребенка с одного раза в месяц до одного раза в квартал. При этом следует установить право выбора получателем кратности в письменной форме при очередном назначении пособия.

Также целесообразно провести анализ мер социальной поддержки с целью возможного уменьшения кратности выплат и по другим мерам.

Второе — увеличение частоты подтверждения права на получение детского пособия. Как показал анализ региональных порядков предоставления данных пособий, во многих регионах проверка доходов осуществляется только один раз в три года, а в некоторых и вовсе одновременно при назначении меры. И при этом не учитывается тот факт, что доходы семьи за этот период могут меняться.

Так, статистика и расчеты показывают, что доля бедных среди получателей этого пособия составляет в среднем 50 %. И если с субсидией на оплату жилья и коммунальных услуг аналогичные данные отчасти можно объяснить правилами ее назначения и расчета, то получателями ежемесячных детских пособий по правилам могут быть только дети, проживающие в семьях с доходом ниже прожиточного минимума.

Рисунок

Уровень участия в программе ежемесячных пособий на ребенка и уровень бедности среди детей в возрасте до 16 лет, %



Источник: рассчитано авторами по данным Росстата, 2014.

¹³ Ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

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 (пример см. в табл. 1), а расходы на него, по данным Росстата, только в 2014 г. составили 46 447 млн руб. В связи с этим можно сделать вывод, что если половина получателей не должны иметь права на это пособие, то и половина региональных денег расходуется нецелевым образом.

Таблица 1

Сведения о назначении ежемесячного пособия на ребенка, 2014 г.

Регион	Количество получателей, тыс. человек	Количество детей получателей, тыс. человек	Численность детского населения, тыс. человек
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
Республика Северная Осетия — Алания	26,5	41,0	144,9

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Таким образом, следует провести анализ порядка назначения и выплаты пособий на ребенка (как и других выплат, предоставляемых на основе проверки доходов) и установить регулярность проверки не реже одного раза в год. Подчеркнем, что, например, субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг назначается на шесть месяцев и получатели (те, кому это действительно нужно) не испытывают проблем в подтверждении доходов для переназначения меры. С учетом того, что получателями и субсидии, и пособия на ребенка являются практически одни и те же люди и назначение мер происходит во многих случаях через МФЦ, ссылки регионов на неудобство для получателей детских пособий представляются необоснованными.

ОПТИМИЗАЦИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМ, ИМЕЮЩИМ ЗВАНИЕ «ВETERАН ТРУДА» И «ВETERАН ТРУДА РЕГИОНА»

В целях сокращения прироста численности получателей званий ветеранов труда, установленных по федеральному и региональному законодательству, и повышения эффективности бюджетных расходов на предоставление мер социальной поддержки необходимо реализовать мероприятия по нескольким направлениям. Одно из ключевых мероприятий — внесение изменений в законодательство региона, предусматривающих ужесточение условий присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда региона». Изменения должны формироваться с учетом положений ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости», внесшего изменения в Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». Так, например, в Саратовской области с целью повышения статуса «Ветеран труда Саратовской области» с 2013 г. изменены условия для присвоения этого звания в части увеличения общего трудового стажа на два года и наличия поощрений за добросовестный труд. Если ранее ежегодно данное звание присваивалось 10 тыс. человек, то на сегодняшний день его получают порядка 500 человек.

Немаловажно рассмотреть возможность внесения в правила назначения мер данной категории граждан требования «только неработающим гражданам», как это сделано в некоторых регионах¹⁴ и планируется в других. Так, например, Республика Чувашия ввела требование — прекращение трудовой деятельности ветераном труда; в Республике Мордовия в 2016 г. планируется назначать ЕДВ после прекращения ветераном труда трудовой деятельности, а также в случае, если у работающего ветерана труда среднедушевой доход ниже двух прожиточных минимумов; в Республике Карелия с 2017 г. планируется введение требования о предоставлении ЕДВ только в случае прекращения получателем трудовой деятельности. Кроме того, там, где это установлено, следует исключить членов семьи данной категории граждан из числа получателей мер социальной поддержки.

Также практика показывает, что возможно ввести критерий нуждаемости¹⁵ при предоставлении мер социальной поддержки, как минимум для региональных ветеранов труда, хотя есть прецедент с Татарстаном, где такой критерий установлен и для ветеранов труда по федеральному законодательству.

По нашим оценкам на основе данных выборочного наблюдения Росстата, около 30–40 % обладателей звания «Ветеран труда» работают, а значит, кроме пенсий и мер соцподдержки получают трудовой доход (табл. 2).

Таблица 2

Ветераны труда: занятость и доходы, 2014 г.

	Доля работающих ВТ, %	Средний доход у работающих ВТ*, руб. на человека в год
Новгородская область	35	311 913
Республика Тыва	52	270 041
Ставропольский край	21	269 682
Республика Чувашия	15	214 807
Приморский край	40	472 340
Хабаровский край	47	412 578
Архангельская область	42	369 700
Белгородская область	45	342 262
Камчатский край	61	555 453
Курская область	45	271 070
Мурманская область	46	506 260

Примечание: * подушевой, с учетом членов домохозяйства.

Источник: рассчитано авторами по данным «Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах», Росстат, 2014.

Это только часть направлений оптимизации, которые так или иначе уже используются некоторыми регионами. Помимо уже сказанного, нам представляется крайне важным принятие решения и по вопросу исключения из числа получателей социальной помощи членов семей носителей льгот. Когда меры социальной поддержки получает сам носитель льготы — это объяснимо и понятно, как бы мы ни относились к той или иной категории получателей. Но когда таким правом наделяются еще и члены его семьи, которые не имеют отношения к его заслугам перед регионом и обществом, встает вопрос о социальной

¹⁴ Кемеровская область, Пензенская область, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Смоленская область, Томская область, Тульская область, Ярославская область, Белгородская область, Республика Карелия, Республика Тыва, Магаданская область.

¹⁵ По нашим оценкам, это может быть доход ниже 1,5 величины прожиточного минимума пенсионера, установленного в регионе.

справедливости таких преференций. В тех же случаях, когда это невозможно, целесообразно ограничить их только нетрудоспособными гражданами, совместно проживающими с носителем льготы, а также рассмотреть возможность введения критериев нуждаемости с учетом уровня доходов или наличия трудной жизненной ситуации, как это сделано, например, в Ставропольском крае.

Органам управления образованием, которые администрируют компенсации родительской платы за воспитание и обучение детей, посещающих детский сад, следует обратить внимание на наличие права¹⁶ устанавливать критерии нуждаемости при предоставлении данной компенсации. Этим правом следует воспользоваться, поскольку это также будет в полной мере отвечать принципу социальной справедливости и адресного предоставления социальной помощи.

Особого внимания заслуживает вопрос исключения из социальных расходов выплат и льгот государственным служащим. В подавляющем большинстве регионов государственные служащие, а также бывшие государственные служащие, добровольные пожарные и многие другие категории работников имеют право на получение различных мер социальной поддержки. Оптимальным решением является вывод этих мер из системы социальной поддержки населения в соответствующие отраслевые структуры.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Одним из глобальных решений реформирования системы мер социальной поддержки с целью концентрации ограниченных бюджетных ресурсов на оказании помощи наиболее нуждающимся в ней, на наш взгляд, должно быть слияние нескольких мер, имеющих сходную цель — поддержку уровня доходов, в единую меру. С одной стороны, это позволило бы снизить административные издержки на предоставление социальной поддержки и повысить эффективность бюджетных расходов. С другой стороны, такой подход обеспечит соблюдение принципа социальной справедливости: государство поддерживает те семьи, чей среднедушевой доход оказался ниже прожиточного минимума по независящим от них причинам.

Кроме того, получение семьей такого единого пособия может являться критерием для назначения других, так называемых «обусловленных мер социальной поддержки», которые будут направлены на удовлетворение потребностей конкретных категорий семей: многодетных, пожилых, с инвалидностью и т. д. К ним могут относиться различные меры по обеспечению питанием, летним отдыхом, лекарствами в денежной и натуральной (ваучеры) форме.

Универсальное пособие, предоставляемое с учетом нуждаемости, должно быть направлено на вывод бедных домохозяйств на самообеспечение и профилактику социального иждивенчества.

В рамках такого перехода будут решаться давно назревшие задачи:

- оптимизация системы мер социальной поддержки (сокращение количества мер, единый порядок назначения, единые правила назначения, единая база данных по получателям мер социальной поддержки — семьям (домохозяйствам);
- оптимизация административных расходов на предоставление мер социальной поддержки (управление одной мерой, одним личным делом);

¹⁶ В соответствии с изменениями, внесенными ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» в ч. 5 ст. 65 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

— оптимизация порядка получения мер социальной поддержки заявителями (один раз, один комплект документов и др.);

— разработка и ведение базы данных (социального регистра) по семьям (домохозяйствам) — получателям универсального пособия и прочих мер социальной поддержки, которая позволит в полном объеме оценивать доходы, имущественную обеспеченность домохозяйства при назначении мер социальной поддержки, учитывать в одном личном деле все меры социальной поддержки и социальные услуги, оказываемые одному домохозяйству. Стоит отметить, что такой прецедент уже есть. В Волгоградской области ведется социальный регистр получателей социальной помощи (а также регистр получателей социальных услуг), который содержит информацию не только по самому получателю, но и по всей его семье и мерам социальной поддержки, которые предоставляются всем ее членам.

Подчеркнем, что универсальное пособие должно предоставляться в рамках тех средств, которые до его введения направлялись на предоставление мер социальной поддержки малоимущим на территории субъекта Российской Федерации. Оно заменяет собой большую часть действующих мер социальной поддержки, предоставляемых в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации малоимущим гражданам и домохозяйствам.

В заключение следует отметить, что предпринимаемые региональными властями усилия навести определенный порядок в системе региональных мер социальной поддержки оправданны: в них в настоящее время назрела необходимость. В то же время, как мы попытались показать в данной статье, эти усилия не обязательно должны сводиться к введению критериев нуждаемости. На наш взгляд, начинать нужно с изменения подходов к управлению системой мер социальной поддержки, с пересмотра механизмов и инструментов предоставления мер, оптимизации расходов на них. Уже это позволит регионам повысить эффективность бюджетных расходов, а введение критериев нуждаемости обеспечит социальную поддержку именно тех, кто в ней нуждается.

Библиография

1. Грош М. и др. Для защиты и содействия: Разработка и реализация эффективных систем социальной поддержки / Пер. с англ. М.: Весь мир, 2013.
2. Коуди Д., Грош М., Ходдинотт Д. Обеспечение адресности трансфертов в развивающихся странах: анализ опыта и некоторые выводы / Всемирный банк, 2004.
3. Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью. Предложения по стратегии социальной защиты. Сводный доклад / Ин-т экономики города; Независим. ин-т соц. политики; Ин-т города (США); Всемирный банк, 2007.
4. Tesliuc E., Pop L., Grosh M., Yemtsov R. Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia / Directions in Development. World Bank, 2014.
5. Андреева Е., Бычков Д., Феоктистова О. Актуализация адресности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения: вперед в прошлое? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/adress_feoktiswa/adresnost_feoktistova.pdf.
6. Гришина Е. Усиление адресности социальной поддержки малоимущих в России // Социальная политика и социальное партнерство. 2014. № 3.
7. Золотарева А. Б. Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
8. Мисихина С. Г., Гришина Е. Е. Зарубежный опыт и реформирование социальной поддержки малоимущих семей (населения) в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=2341320>.
9. Андреева Е., Бычков Д., Феоктистова О. «Болевые точки» региональных социальных бюджетов: оптимизация систем мер социальной поддержки и применение критериев нуждаемости // Финансы. 2016. № 9.

Авторы



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



Бычков Дмитрий Геннадьевич, к. соц. наук, вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bychkov@nifi.ru)



Феоктистова Олеся Александровна, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: feoktistova@nifi.ru)

E. I. Andreeva, D. G. Bychkov, O. A. Feoktistova

Regional Approaches to Optimization of Sub-federal Systems of Social Support Benefits in Russia

Abstract

In 2016 the authors took stock of social support benefits organized by Russian regional authorities. The purpose was to come up with recommendations that would help regional governments achieve better targeting and avoid inefficiencies and duplication in their social support policies. The analysis has shown that many regional governments in Russia have already started reforming their systems of social benefits. Some have initiated the reforms because they saw the inefficiencies of the current system, some are forced to optimize their spending by federal financial authorities, who audit the efficiency of public spending by sub-federal governments and require poorly performing governors to adopt and to implement regional finance revitalization programs. The case-studies presented in the paper suggest practical tools and approaches that can be useful for optimizing social support benefits and refining the definitions of target groups by regional policymakers in Russia.

Keywords:

social support, social benefits, the targeting principle, criteria of necessity, categories of privilege-bearers, optimization of social support

JEL: I38, I39, H53, H75

Andreeva Elena I., Senior Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: andreeva@nifi.ru)

Bychkov Dmitry G., PhD (Sociology), Leading Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

Feoktistova Olesya A., PhD (Economics), Leading Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: feoktistova@nifi.ru)

Authors affiliation:

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation