

## ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ МЕР В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ: НА ПУТИ К АДРЕСНОСТИ СИСТЕМЫ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ\*

Дмитрий Геннадьевич БЫЧКОВ<sup>a</sup>, Олеся Александровна ФЕОКТИСТОВА<sup>b,•</sup>,  
Елена Игоревна АНДРЕЕВА<sup>c</sup>

<sup>a</sup> кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Центра бюджетной политики, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация  
bychkov@nifi.ru

<sup>b</sup> кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра бюджетной политики, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация  
feoktistova@nifi.ru

<sup>c</sup> старший научный сотрудник Центра бюджетной политики, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация  
andreeva@nifi.ru

• Ответственный автор

### История статьи:

Принята 03.06.2015

Одобрена 15.06.2015

УДК 336.57

JEL: E21, E27, G10, G12,  
G18

### Ключевые слова:

социальные расходы,  
социальная поддержка,  
категориальные меры,  
адресные меры, оценка  
нуждаемости

### Аннотация

**Предмет.** Одними из приоритетных направлений социальной политики Российской Федерации являются повышение благосостояния граждан и снижение бедности, сокращение социальной поляризации в обществе. В статье проводится инвентаризация мер социальной поддержки граждан, для того чтобы понять, насколько действующая система социальной защиты ориентирована на помощь нуждающимся гражданам и домохозяйствам.

**Цели.** Проведение анализа системы бюджетных мер социальной поддержки граждан в России.

**Методология.** Используются общенаучные методы исследования, методы статистического анализа.

**Результаты.** Проведенный анализ обозначил проблему громоздкой категориальной системы социальной поддержки, которая не направлена на помощь наиболее нуждающимся группам населения, а выделяемые бюджетные ресурсы частично расплываются в виде не существенных по размеру выплат среди большого числа получателей. Практика предоставления мер социальной поддержки такова, что бедные семьи не являются приоритетными получателями этой помощи. Однако однозначные определения адресности, а также связанной с ней нуждаемости в российской практике еще окончательно не сложились, хотя оба термина достаточно давно и активно используются, в том числе в официальных документах.

**Выводы.** В сложившихся социально-экономических условиях расширение применения принципа адресности, нуждаемости в системе мер социальной поддержки крайне актуально. Сам состав мер и условия их предоставления требуют совершенствования: необходимо провести тонкую настройку, сделав систему в целом более компактной и открытой и тем самым более понятной гражданам. А назначение мер должно в большей степени соответствовать принципу социальной справедливости – поддерживать тех, кто в этом более всего нуждается. Авторы предлагают уточнить понятие адресности на законодательном уровне.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Приоритетными направлениями социальной политики Российской Федерации являются повышение благосостояния граждан и снижение бедности, сокращение социальной

поляризации в обществе. В качестве ключевых ориентиров выступают<sup>1</sup>:

\* Статья публикуется по материалам журнала «Финансы и кредит». 2015. № 41.

<sup>1</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009).

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

В этих целях запланирована переориентация деятельности системы органов социальной защиты населения на предоставление мер социальной поддержки семьям, находящимся за чертой бедности, путем внедрения эффективных методик адресной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан и пр.<sup>2</sup>

Необходимо рассмотреть, что же происходит в этой сфере сейчас.

Действующая система социальной защиты населения включает в себя страховую и нестраховую социальную поддержку и помощь, а также социальное обслуживание. В результате разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в середине 2000-х гг. был осуществлен переход к системе социальной защиты населения, в которой большая часть мер стала полномочиями органов государственной власти по предметам совместного ведения, которые установлены Конституцией РФ и осуществляются за счет собственных средств регионов<sup>3</sup>. В то же время

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296.

<sup>3</sup> Федеральные законы от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» и признанию 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».

значительное число выплат и льгот предоставляется сейчас из бюджета федерального уровня. Важно обратить внимание именно на последние, то есть на меры социальной поддержки, которые являются расходными обязательствами Российской Федерации и финансируются из бюджета федерального уровня.

Концептуально российскую модель социальной защиты можно определить как модель, в наибольшей степени сходную с моделью стран континентальной Европы<sup>4</sup>. Формально система направлена на обеспечение защиты граждан практически от всех основных социальных рисков падения уровня доходов и потребления, ниже общественно допустимого: болезни, трудового увечья, временной нетрудоспособности, инвалидности, материнства, потери работы, старости и смерти, потери кормильца. Основным источником финансового обеспечения мер – страховые взносы.

Кроме того, система предусматривает социальную поддержку отдельных категорий граждан и домохозяйств, в том числе семей с детьми и детьми-инвалидами, многодетных семей и др., а также адресную социальную помощь малоимущим, что составляет группу нестраховых мер социальной поддержки.

<sup>4</sup> Исторически возникла из системы социального страхования для «интеграции рабочих» – фондов взаимопомощи, управляемых профсоюзами. Идейная основа – общество взаимного социального страхования. Социальные права рассматриваются как форма долга общества по отношению к его членам (права и обязанности). Опирается на механизм социального страхования, выплата пособий увязывается с предшествовавшим отчислением страховых взносов.

Таким образом, система социальной поддержки населения федерального уровня представляет собой разветвленный набор мер, в который входят:

- 1) выплаты из внебюджетных фондов в рамках обязательного социального страхования (застрахованному лицу в соответствии с федеральным законодательством о социальном страховании)<sup>5</sup>;
- 2) бюджетные меры социальной поддержки населения (нестраховые):
  - категориальные (предоставляемые без учета доходов получателей) меры социальной поддержки, в том числе льготы и выплаты;
  - адресные меры социальной поддержки населения (предоставляемые с учетом доходов получателей)<sup>6</sup>.

В 2014 г. расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов на социальную защиту составляли порядка 15,4% ВВП (11,016 трлн руб.), включая расходы на здравоохранение (2,533 трлн руб.) и пенсионное обеспечение (6,137 трлн руб.) (рис. 1).

Однако здесь нужно сделать две оговорки.

*Во-первых*, ряд бюджетных мер социальной поддержки носит по сути квазистраховой характер. Это меры, аналогичные страховым, но предоставляемые незастрахованным лицам и финансируемые, соответственно, не из

<sup>5</sup> Выплаты по обязательному социальному страхованию, выплаты по обязательному медицинскому страхованию и выплаты по обязательному пенсионному страхованию соответственно из ФСС, ФОМС и ПФР.

<sup>6</sup> Для сравнения: Высшая школа экономики в Докладе о социальной политике (URL: <https://clck.ru/A46AX>) к расходам на социальную защиту относит пенсии, программы социального страхования, программы в сфере содействия занятости населения, программы социальной помощи (к числу которых отнесены льготы, денежные выплаты льготникам, адресные социальные программы, отдельные виды нестраховой социальной поддержки семей с детьми, другие виды пособий и социальной помощи), социальное обслуживание, а также другие расходы на социальную защиту.

внебюджетных фондов, а из федерального бюджета.

Например, единовременное пособие при рождении ребенка женщинам, проходящим военную службу, пособие по беременности и родам обучающимся по очной форме обучения в образовательных организациях и др.

*Во-вторых*, не все меры, предоставляемые внебюджетными фондами, являются страховыми. Так, через фонды, в частности, предоставляются федеральная социальная доплата к пенсии, ежемесячная денежная выплата, а также материнский (семейный) капитал – самая большая по размеру и самая затратная для социального бюджета мера социальной поддержки в денежной форме. Именно поэтому считать расходы бюджетов трех фондов в объеме 11% ВВП расходами на предоставление страховых мер было бы некорректно.

Чтобы понять, насколько эффективна действующая система социальной поддержки населения, насколько она нацелена на достижение ключевых ориентиров социальной политики, была проведена инвентаризация действующих бюджетных (нестраховых) мер, поскольку именно для них в большей степени актуален вопрос повышения эффективности.

В отношении каждой нормативно установленной меры была определена категория получателей, и при необходимости – группы получателей внутри категории; в этом случае одинаковые меры, предоставляемые разным группам, учитывались как отдельные меры.

Меры социальной поддержки могут быть регулярными, то есть предоставляемыми, как правило, не реже одного раза в квартал, или единовременными – предоставляемыми не чаще одного раза в полугодие или в связи с наступлением определенного нормативными правовыми актами события; могут предоставляться в форме денежных выплат, а

также в натуральной форме, то есть сопровождаться осуществлением денежных выплат непосредственно получателю. В отношении мер, предусматривающих на практике варианты формы предоставления, авторами также использовался учет их как отдельных мер (табл. 1).

В ходе инвентаризации авторы попытались ответить на следующие вопросы: какова цель (назначение) той или иной меры социальной поддержки, и достигает ли своей цели данная мера?

Стоит отметить, что определение цели (назначения) ряда мер оказалось сложным. В нормативных правовых актах, устанавливающих меры социальной поддержки, практически нигде не указаны цели их установления, их функциональное назначение.

В качестве исключения можно назвать, например, материнский (семейный) капитал<sup>7</sup>, в отношении которого однозначно указано, что эта мера направлена на стимулирование рождаемости и поддержку семей с детьми.

В результате удалось разделить меры социальной поддержки по их назначению на шесть групп.

1. Меры, предоставляемые гражданам за особые заслуги в соответствии с их социальным, общественным статусом. К числу получателей данных мер относятся ветераны войн, Герои СССР и Герои России, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации и полные кавалеры ордена Трудовой Славы, другие категории, а также в ряде случаев – члены их семей.
2. Меры, предоставляемые в связи с особыми условиями труда (службы). К числу

получателей данных мер относятся гражданские служащие и военнослужащие, члены Федерального собрания РФ, судьи, педагогические и медицинские работники сельской местности, работники полиции, спасатели и сотрудники ряда других силовых ведомств, а также члены семей некоторых указанных категорий граждан.

3. Меры поддержки семьи, материнства и детства. Получателями здесь являются, среди которых семьи с детьми, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также их опекуны и усыновители, женщины, проходящие военную службу, жены военнослужащих и другие категории. Некоторые из этих мер, как уже отмечалось, носят квазистраховой характер, то есть являются калькой мер, предоставляемых застрахованным гражданам из внебюджетных фондов, в том числе, ежемесячное пособие по уходу за ребенком, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, и др.
4. Меры компенсационного характера, которые предоставляются в качестве компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан, потери или ущерба личному имуществу, нарушенных прав граждан. Данные меры получают граждане, пострадавшие от радиации, а также реабилитированные граждане, супруги, дети и члены семей граждан, погибших при исполнении служебных обязанностей, служащие силовых ведомств при получении травмы или увечья, граждане с поствакцинальными осложнениями. Здесь также встречаются квазистраховые меры, такие как компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, оплата стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в два года и др.

<sup>7</sup> О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ.

5. Меры, предоставляемые в связи с ограничениями жизнедеятельности граждан, вызванными нарушениями здоровья. В отличие от мер компенсационного характера установление указанных мер не связано с нанесением вреда здоровью граждан. К числу получателей относятся инвалиды и ВИЧ-инфицированные.
6. Меры по поддержке уровня доходов граждан и семей, в том числе поддержка безработных, пенсионеров по возрасту, чей доход ниже величины прожиточного минимума, и нуждающихся студентов 1–2 курсов.

Данные инвентаризации с оценкой количества нестраховых мер и численности категорий получателей в каждой из шести групп приведены в табл. 2.

Стоит обратить внимание на то, что внебюджетные страховые выплаты (которые предоставляются застрахованному лицу в соответствии с федеральным законом о социальном страховании) инвентаризации подлежали, но были исключены из анализа, поскольку в страховой части системы социальной защиты иной механизм формирования бюджета выплат – в нем участвуют работодатели занятых, отчисляя определенные денежные средства (страховые взносы) на обязательное социальное страхование (рис. 2).

В случаях предоставления нестраховых мер социальной поддержки выплаты формируются только за счет средств соответствующего уровня бюджета. В то же время предложенная классификация мер по их назначению охватывает и систему страховых выплат, за исключением страховых пенсий.

Таким образом, в общей сложности номенклатура мер социальной поддержки граждан составила более 760 ед. по одним только федеральным расходным обязательствам.

Для сравнения приведем данные по некоторым зарубежным странам: ФРГ – 367 ед., Австралия – 303, США – 159, Канада – 122 ед., при этом сюда входят меры социальной поддержки, предоставляемые как за счет государственных (public), так и за счет частных (private) средств<sup>8</sup>.

Во многом такая ситуация сложилась из-за обширного наследия гарантий, оставшихся со времен советской социальной политики, а также льгот, установление которых в пореформенные 1990-е гг. призвано было компенсировать резкое снижение уровня доходов и ухудшение материального положения социально уязвимых категорий населения. Значительный вклад в увеличение номенклатуры мер социальной поддержки внесли также законы о поддержке граждан, пострадавших от радиации, которыми государство на несколько десятилетий вперед взяло на себя ответственность за нанесенный вред и ущерб.

Кроме того, численность получателей мер активно увеличивается за счет граждан, в отношении которых, по существу, государство выступает как работодатель, а назначаемые меры фактически представляют собой социальный пакет работника.

В результате действующая на практике система социальной защиты направлена на помощь не только нуждающимся, но и многим другим лицам, и функциональное назначение мер в отношении последних не всегда очевидно (либо не связано) с достижением заявленных целевых ориентиров социально-экономического развития в сфере социальной политики.

<sup>8</sup> В статистике стран ОЭСР система социальных расходов включает государственные и частные расходы; последние в свою очередь состоят из обязательных и добровольных, при этом структурно государственные и частные расходы идентичны: построены через выделение категорий получателей – это пожилые, нетрудоспособные, больные, многодетные семьи; и выделение жизненных ситуаций – потеря кормильца, потеря работы, бездомность (нужда в жилье).

В частности, речь идет о поддержке, предоставляемой лицам, имеющим особые заслуги, лицам, здоровью или имуществу которых был нанесен ущерб в результате природных или антропогенных катастроф, или в результате действий государства, а также о мерах, направленных на обеспечение привлекательности государственной службы или службы в условиях повышенного риска (военнослужащие, сотрудники таможни, службы исполнения наказаний, судебные приставы).

По данным об исполнении федерального бюджета за 2014 г., на социальную поддержку граждан было израсходовано (рис. 3):

- на меры, предоставляемые за особые заслуги – 83,58 млрд руб., из них 81% – ежемесячные денежные выплаты;
- на меры, предоставляемые в связи с особыми условиями труда (службы), – 89,36 млрд руб., из них 41,66 млрд руб. – обеспечение жильем;
- на поддержку семьи, материнства и детства – 400,89 млрд руб. (без учета расходов на реализацию мер квазистрахового характера – в 2014 г. из федерального бюджета израсходовано 9,1 млрд руб.), в том числе на предоставление материнского капитала – 300,96 млрд руб.;
- на компенсации – 103 млрд руб., в том числе жертвам ядерных катастроф – 59,9 млрд руб., жертвам природных катастроф, реабилитированным лицам, вынужденным переселенцам, гражданам, получившим поствакцинальные осложнения, и др. – 26,2 млрд руб.; получившим травмы или увечья в ходе выполнения служебных обязанностей и членам семей погибших при выполнении служебных обязанностей – 16,8 млрд руб.;
- на меры, предоставляемые в связи с ограничениями жизнедеятельности,

вызванными нарушениями здоровья, – 430,3 млрд руб.<sup>9</sup>;

- на поддержку уровня доходов граждан и семей – 81,7 млрд руб., в том числе на федеральную социальную доплату к пенсиям – 40,5 млрд руб., выплату стипендий нуждающимся студентам 1–2 курсов – 7,1 млрд руб., субвенции регионам на социальные выплаты безработным гражданам – 34,1 млрд руб.

Как можно заметить, при таком подходе бюджетные меры по социальной поддержке не акцентированы на поддержке групп с низкими доходами (например, путем доведения их доходов до прожиточного уровня или до уровня устанавливаемой черты бедности).

Одновременно с этим размер большинства регулярных денежных выплат мизерный, а численность категории получателей зачастую может доходить до полутора миллионов человек.

Так, за последние несколько лет число получателей ежемесячной денежной выплаты, относящихся к категории «лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненные к ним категории граждан» увеличилось практически на 70 тыс. и сегодня составляет 1,58 млн чел. Увеличение происходило за счет получателей меры из числа последующих поколений, пострадавших от радиации, а также за счет проживающих и работающих в зонах со специальным статусом.

Всего в данную категорию входит 13 групп получателей, а средний размер ежемесячной денежной выплаты составляет 596 руб., расходы бюджета на предоставление меры запланированы в объеме 11,39 млрд руб.

<sup>9</sup> В указанную сумму включены субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в размере 107,1 млрд руб., которые предоставляются не только инвалидам, но и ветеранам.

(на 01.01.2015). Однако вносит ли эта выплата какой-либо существенный вклад в сохранение здоровья получателя и как меняет его жизненную ситуацию – вопрос открытый.

Адресные меры социальной поддержки, которые направлены на поддержку малообеспеченных граждан, семей или домохозяйств и должны стать приоритетными для достижения целей современной социальной политики, составляют менее 5% от общего объема государственных расходов на социальную защиту на федеральном уровне (для сравнения: в Австралии доля адресных мер составляет 78%, в Канаде – 53, в Мексике – 30, в США – 27, в Великобритании – 26%<sup>10</sup>).

На федеральном уровне существует три меры социальной поддержки, которые можно отнести к адресным. Эти меры направлены на социальную поддержку трех категорий граждан, наиболее подверженных риску бедности.

Существует федеральная социальная доплата к пенсии пенсионерам, чья общая сумма материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации и в целом по России.

Еще одна мера – ежемесячная денежная выплата в размере определенного в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума для детей до достижения ребенком возраста трех лет<sup>11</sup>.

Помимо этого, студенты очной формы обучения вузов (согласно ст. 36 ч. 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), имеющие право на получение

государственной социальной помощи, также имеют право на получение государственной социальной стипендии.

Более того, нуждающимся студентам 1–2 курсов назначается повышенная государственная социальная стипендия, которая не может быть менее 6 307 руб. (установленный размер прожиточного минимума в 2012 г.)<sup>12</sup>.

Кроме того, из федерального бюджета оказывается помощь региональным бюджетам в части выплаты региональной социальной доплаты к пенсии пенсионерам, чья общая сумма материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации, но превышает величину такого минимума в целом по России<sup>13</sup>.

Подавляющая же часть бюджетных мер, как отмечалось, является мерами категориальными, которые предоставляются без учета доходов получателей и их домохозяйств.

Если обратиться к опыту западных стран, то стандартная классификация мер социальной поддержки, используемая в статистике ОЭСР, предусматривает группировку мер по следующим категориям:

- 1) пособия безработным;
- 2) меры повышения занятости на рынке труда (программы обучения и переобучения);
- 3) субсидии по оплате услуг ЖКХ;

<sup>12</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» и постановлением Правительства РФ от 02.07.2012 № 679 «О повышении стипендий нуждающимся студентам первого и второго курсов федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста и имеющим оценки успеваемости «хорошо» и «отлично».

<sup>13</sup> О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ.

<sup>10</sup> Рассчитано авторами по данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 606; распоряжение Правительства РФ от 03.11.2014 № 2196-р; порядок назначения данной меры социальной поддержки устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

- 4) бесплатные услуги здравоохранения или компенсация расходов на здравоохранение;
- 5) материальная поддержка семей с детьми;
- 6) поддержка нетрудоспособных и инвалидов;
- 7) меры, адресованные лицам старше трудоспособного возраста;
- 8) иные меры проведения социальной политики (в частности, помощь беженцам).

В этой классификации обращает на себя внимание отсутствие среди участников системы социальной поддержки таких категорий, как военнослужащие или лица, имеющие заслуги перед государством. Это объясняется использованием иного классификационного подхода.

В США, скажем, четко разграничены понятия социальной защиты (*social welfare*), не предполагающей участия получателей помощи или их работодателей в софинансировании затрат и социального страхования (*social security*), когда работодатель (как правило, наряду с застрахованным лицом) делает отчисления в страховой фонд, из которого при наступлении страхового случая производятся выплаты. При этом государство в качестве работодателя обеспечивает своим служащим обязательную минимальную и дополнительную страховку.

Например, можно проанализировать выплаты на пенсионное обеспечение полицейских из федерального бюджета США. Хотя содержание полиции в США является полномочием штатов, многие федеральные ведомства, в том числе ФБР, министерство по делам ветеранов и министерство юстиции, имеют в своем штате полицейских, которые охраняют правопорядок в сферах, отнесенных к ведению этих ведомств.

Служба в указанных органах почетна, однако связана с риском для здоровья и жизни, который, по данным Бюро статистики труда

США, значительно выше, чем у занятых на других работах. Соответственно, пенсионное обеспечение федеральных полицейских содержит обширный список дополнительных мер, которые финансируются за счет фонда социального страхования и других пенсионных фондов, но не учитываются в составе мер социальной защиты населения, поскольку, производя отчисления в соответствующие фонды, государство действует как работодатель, а не как защитник социально уязвимых категорий населения<sup>14</sup>.

Точно так же пенсионное обеспечение военнослужащих в США финансируется из специального пенсионного фонда, ежегодные отчисления в который утверждаются Конгрессом США в составе общей целевой статьи расходов министерства обороны США, связанной с оплатой труда военнослужащих<sup>15</sup>. Ассигнования по этой статье утверждаются в разрезе четырех подстатей:

- оплата труда действующего военного персонала;
- накопительные отчисления в счет будущих пенсий действующего военного персонала;
- накопительные отчисления в счет медицинского обслуживания действующего военного персонала после выхода на пенсию;
- текущие издержки медицинского обслуживания действующего военного персонала.

Ни отчисления в счет будущих пенсий, ни отчисления на медицинское обслуживание не учитываются в составе расходов федерального правительства США на социальную защиту населения.

<sup>14</sup> Federal Benefits for Civil Service Employees. URL: [http://www.ehow.com/list\\_6764681\\_federal-benefits-civil-service-employees.html](http://www.ehow.com/list_6764681_federal-benefits-civil-service-employees.html)

<sup>15</sup> Congress of the United States, Congressional Budget Office August, 2012.



Кроме того, в Америке существует специальное министерство по делам военных ветеранов (US Department of Veteran's Affairs), имеющее внушительный бюджет. Однако средства, ежегодно расходуемые этим ведомством на поддержку ветеранов, не учитываются в составе средств на оказание мер социальной поддержки населения, поскольку и в этом случае основанием для оказания помощи является не нуждаемость, а ущерб здоровью, связанный с участием в военных действиях.

Представляется, что разграничение производимых из федерального бюджета Российской Федерации социальных выплат на выплаты страхового (квазистрахового) и нестрахового характера, а также разграничение нестраховых выплат на выплаты, связанные с поддержкой социально уязвимых категорий населения (семьи с детьми, инвалиды, беженцы, нуждающиеся студенты, лица из числа детей-сирот и т.д.), выплаты в качестве вознаграждения для лиц, имеющих особые заслуги перед государством, выплаты в составе социального пакета государственных военных и гражданских служащих, а также выплаты компенсаций нанесенного ущерба и вреда позволит прояснить вопрос о том, в отношении каких категорий лиц должен действовать принцип адресности и учета нуждаемости.

Так, можно предположить, что в отношении страховых и квазистраховых выплат принцип адресности не должен применяться, поскольку источником финансирования этих мер являются ранее накопленные взносы, сделанные застрахованными или третьими лицами в их пользу.

Проверка нуждаемости в отношении социально уязвимых категорий должна применяться обязательно, поскольку принадлежность получателя к той или иной категории, например, к категории матерей

одиночек или категории многодетных, в ситуации сильной поляризации населения по уровню доходов не означает сама по себе малообеспеченности или нуждаемости.

Заметим также, что наличие особых заслуг перед государством или наличие ущерба, вреда здоровью или имуществу также не исключает возможности применения принципа адресности и софинансирования в отношении некоторых оказываемых получателям мер в натуральной форме.

Если обратиться к зарубежному опыту, можно отметить, что военные ветераны в США получают некоторые медицинские услуги на бесплатной, а другие – на платной или частично платной основе, в зависимости от степени инвалидности и уровня доходов. Было бы целесообразно рассмотреть возможность применить подобный подход в отношении некоторых получателей социальной помощи в России.

Таким образом, проведенный анализ мер социальной поддержки очевидным образом вскрывает проблему громоздкой категориальной системы социальной поддержки, которая не направлена на помощь наиболее нуждающимся группам населения, а выделяемые бюджетные ресурсы частично распыляются в виде несущественных по размеру выплат среди большого числа получателей.

Практика предоставления мер социальной поддержки такова, что бедные семьи не являются приоритетными получателями этой помощи. В России по-прежнему доминирует подход, при котором меры социальной поддержки населения определяются органами власти как адресные только потому, что направлены конкретным группам населения – жертвам природных или техногенных катастроф, лицам, имеющим заслуги перед государством, инвалидам, семьям с детьми и т.д., или, что еще более прозаично, – конкретному получателю.

Представляется, что на сегодняшний день в сложившихся социально-экономических условиях расширение применения принципа адресности, нуждаемости в системе мер социальной поддержки как нельзя кстати. Сам состав мер и условия их предоставления требуют совершенствования: необходимо провести тонкую настройку, сделав систему в целом более компактной и открытой и тем самым – более понятной гражданам. А назначение мер должно в большей степени соответствовать принципу социальной справедливости – поддерживать тех, кто в этом более всего нуждается.

Начать нужно с уточнения понятия «адресность» на законодательном уровне. Однозначные определения «адресности», а также связанной с ней «нуждаемости» в

российской практике еще окончательно не сложились, хотя оба достаточно давно и активно используются, в том числе в официальных документах.

Адресный подход при назначении мер социальной поддержки – это определение целевой группы получателей меры социальной поддержки на основе уровня материального положения граждан, семей и домохозяйств. Материальное положение определяется, как правило, обеспеченностью денежными доходами, кроме того, могут учитываться расходы, обеспеченность имуществом и другие признаки. При этом оценка материального положения может проводиться как напрямую (через документарную проверку сведений), так и на основе косвенных признаков.

**Таблица 1****Инвентаризация мер социальной поддержки граждан, финансируемых из федерального бюджета (пример)****Table 1****Inventory of measures of social support for citizens, funded by federal budget (an example)**

Мера социальной поддержки	Категория, группа получателей	Вид	Форма
Обеспечение жильем	Семьи военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы	Единовременная	Денежная
	Лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненные к ним категории граждан	Регулярная ежегодная	Денежная
Компенсация на оздоровление	1. Граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие в 1986–1987 гг. участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы. 2. Граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1988 г. 3. Граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1989–1990 гг.		

*Источник:* авторская разработка*Source:* Authoring**Таблица 2****Оценка количества мер социальной поддержки и численности категорий получателей****Table 2****Estimated number of measures of social support and the number of categories of recipients**

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
<b>Итого...</b>	<b>767</b>	<b>295</b>

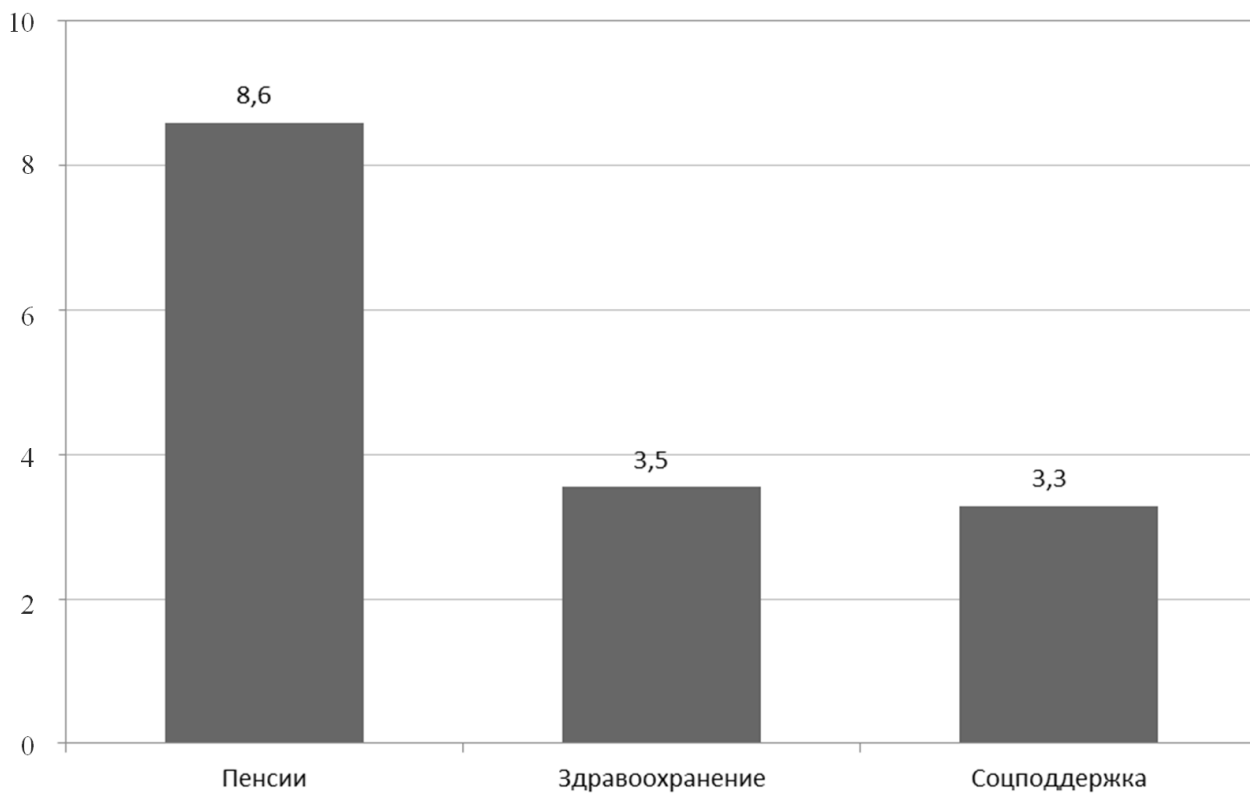
*Источник:* авторская разработка*Source:* Authoring

**Рисунок 1**

**Структура расходов на социальную поддержку в России в 2014 г., % ВВП**

**Figure 1**

**The structure of spending on social support in Russia in 2014, % of GDP**



*Источник:* рассчитано авторами по данным об исполнении федерального бюджета за 2014 г.

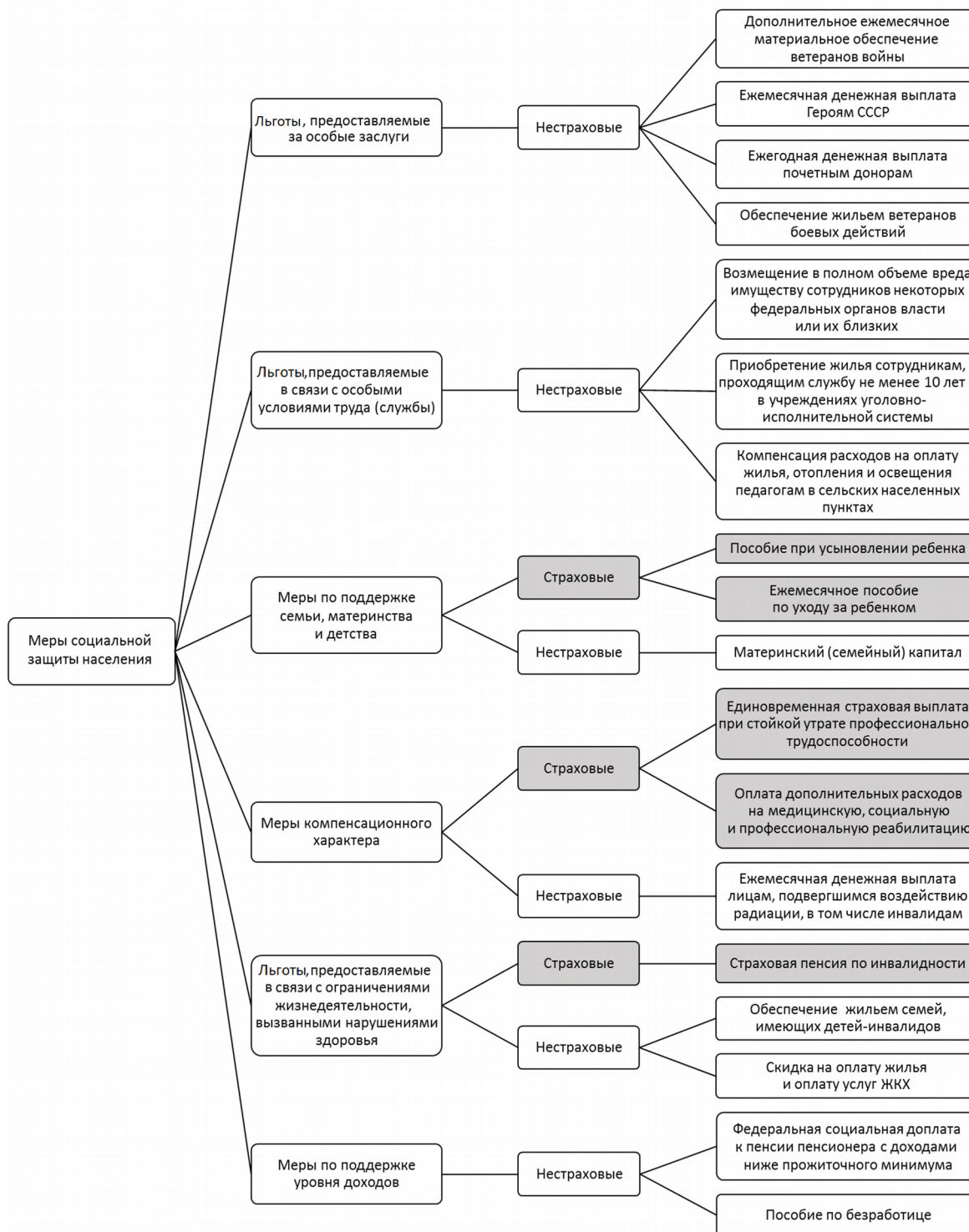
*Source:* Authoring, according to the Federal budget performance data for 2014

Рисунок 2

Архитектура государственных расходов на меры по социальной защите населения в соответствии с их назначением

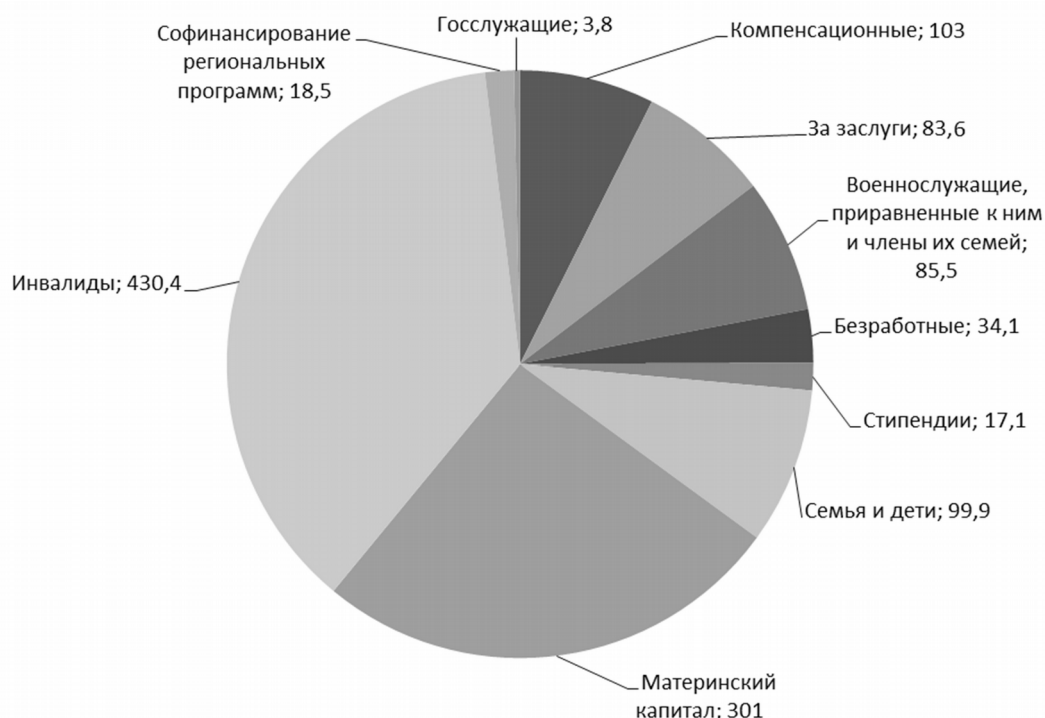
Figure 2

Architecture of public spending on measures for the social protection of the population in accordance with their intended purpose



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

**Рисунок 3****Состав и структура социальных выплат из федерального бюджета в 2014 г., млрд руб.****Figure 3****Composition and structure of social payments from the Federal budget in 2014, bn RUB**

*Примечание.* Без трансфертов в Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования РФ и выплат из федерального бюджета, аналогичных выплатам из внебюджетных фондов (пенсии, ежемесячные пособия по уходу за ребенком, единовременное пособие при рождении ребенка и т.д.). Общий объем выплат из федерального бюджета (без трансфертов и квазистраховых выплат) в 2014 г. составил 1 160 млрд руб. С учетом трансфертов в Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования РФ и квазистраховых выплат общий объем социальных выплат из федерального бюджета в 2014 г. составил 3 460 млрд руб. Компенсации, выплачиваемые военнослужащим и приравненным к ним категориям служащих, а также членам их семей, включены в состав выплат военнослужащим; ежемесячные денежные выплаты ветеранам отнесены к категории выплат лицам, имеющим заслуги перед государством; субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг ветеранам и на осуществление полномочий по обеспечению жильем, установленных Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», включены в состав выплат инвалидам, поскольку в классификации расходов федерального бюджета выплаты, направленные на осуществление указанных мер, установленных федеральными законами от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «О ветеранах», не разделяются, а по объему расходов из федерального бюджета целевая группа инвалидов намного превосходит целевую группу ветеранов.

*Источник:* рассчитано авторами по данным об исполнении федерального бюджета за 2014 г. (месячные данные)

*Note.* No transfers to the Pension Fund of Russia, RF social insurance fund and payments from the Federal budget, a similar payment from extrabudgetary funds (pension, monthly childcare allowance, a lump-sum benefit on the birth of a child, etc.). The total amount of payments from the Federal budget (without transfers and quasi-insurance payments) in 2014 amounted to 1 160 billion rubles. Taking into account the transfers to the Pension Fund of Russia, RF social insurance fund and quasi-insurance payments, the total social transfers from the Federal budget in 2014 amounted to 3 460 billion rubles. Compensation paid to troops and coequal to them civil servants, as well as their family members, are included in payments to military personnel; monthly cash payments to veterans are classified as payments to persons having merit State subventions for payment of housing and utility services to veterans and subventions to exercise authority on the provision of shelter, established by the Federal Law *On Veterans* of January 12, 1995 № 5-FZ, are included in payments to the disabled, since the classification of outlays of Federal budget payments, aimed at the implementation of the measures established by Federal Law of November 24, 1995 № 181-FZ *On Social protection of invalids in the Russian Federation* and *On Veterans*, not shared, and the expenditure of federal funds target group people with disabilities far exceeds the target group of veterans.

*Source:* Authoring, according to the Federal budget performance data for 2014 (monthly data)

**Список литературы**

1. *Гонтмахер Е., Трубин В.* Эволюция системы социальной поддержки населения // Общество и экономика. 2000. № 9-10. С. 30–69.
2. *Гришина Е.* Усиление адресности социальной поддержки малоимущих в России // Социальная политика и социальное партнерство. 2014. № 3. С. 46–51.
3. *Золотарева А.Б.* Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/rpaper/63Zolotareva.pdf>.
4. *Золотарева А.Б.* Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты // Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 94–104.
5. *Гришина Е., Кириллова М., Флоринская Ю.* Конец прекрасной эпохи: доходы снижаются, зарплаты не растут // Экономическое развитие России. 2015. № 3. С. 67–70.
6. *Колесников М.М.* Сущность и содержание социально-страховой защиты занятого населения // Народонаселение. 2011. № 2. С. 57–61.
7. *Коуди Д., Грош М., Ходдинотт Д.* Обеспечение адресности трансфертов в развивающихся странах: анализ опыта и некоторые выводы. 2004. URL: <https://clck.ru/A47L6>.
8. Международный опыт организации системы социальной помощи. На примере пяти стран. М.: Международное бюро труда, 2004. 124 с.
9. *Корчагина И.И., Мигранова Л.А.* Социальная помощь малоимущим домохозяйствам на условиях социального контракта // Народонаселение. 2013. № 1. С. 74–83.
10. *Овчарова Л.Н.* Предложения для стратегии содействия сокращению бедности в современной России // Развитие человеческого капитала – новая социальная политика. М.: Дело, 2013. С. 318–337.
11. *Малева Т., Овчарова Л.* Рекомендации по долгосрочным и краткосрочным мерам в социальной политике // Экономическая политика. 2010. № 1. С. 15–26.
12. Социальная поддержка: уроки кризиса и векторы модернизации / под ред. Т.М. Малевой и Л.Н. Овчаровой. М.: Дело, 2010. 336 с.
13. *Мисихина С.Г.* Социальная поддержка уязвимых групп населения. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2011. 92 с.
14. *Мисихина С.Г., Гришина Е.Е.* Зарубежный опыт и реформирование социальной поддержки малоимущих семей (населения) в России. URL: <http://ssrn.com/abstract=2341320>.

## REVISION OF PUBLIC SOCIAL BENEFITS: TOWARDS POVERTY TARGETING

Dmitrii G. BYCHKOV<sup>a</sup>, Olesya A. FEOKTISTOVA<sup>b,\*</sup>, Elena I. ANDREEVA<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation  
bychkov@nifi.ru

<sup>b</sup> Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation  
feoktistova@nifi.ru

<sup>c</sup> Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation  
andreeva@nifi.ru

\* Corresponding author

### Article history:

Received 3 June 2015

Accepted 15 June 2015

**JEL classification:** E21,  
E27, G10, G12, G18

**Keywords:** social  
expenditures, social welfare,  
categorical targeting, targeted  
measures, means testing

### Abstract

**Subject** The article reviews the existing social benefits to demonstrate the extent, to which the current social safety net is targeting the poor.

**Objectives** The study aims to analyze the system of social security benefits in Russia.

**Methods** In the study, we apply general scientific methods and the statistical analysis.

**Results** The analysis reveals the problem of a cumbersome categorial system of social benefits. The system fails to target at the poor, and allocated public funds are partially dispersed in the form of negligible payments to a large number of beneficiaries. The current practice of social benefits is such that the poor are not the primary beneficiaries of the financial support. However, there is no straightforward definition of targeted social assistance and poverty concepts among Russian policy makers and practitioners, even though they broadly use both concepts in public documents.

**Conclusions and Relevance** In the existing social and economic conditions, it is important to expand the use of poverty targeting. The composition of the set of social protection benefits and eligibility conditions require improvement: the system needs fine-tuning to become more manageable and transparent, more comprehensible to citizens. There should be greater conformity between the criteria for granting social benefits and the principles of social justice, whereby the benefits should support those in the greatest need. Our recommendation is to revise the concept of targeted social assistance at the law-making level.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

### Acknowledgments

The article is adapted from the *Finance and Credit* journal, 2015, no. 41.

### References

1. Gontmakher E., Trubin V. [The evolution of the system of social support]. *Obshchestvo i ekonomika = Society and Economics*, 2000, no. 9-10, pp. 30–69. (In Russ.)
2. Grishina E. [Strengthening the targeted social assistance to the poor in Russia]. *Sotsial'naya politika i sotsial'noe partnerstvo = Social Policy and Social Partnership*, 2014, no. 3, pp. 46–51. (In Russ.)
3. Zolotareva A.B. *Sostoyanie i perspektivy razvitiya sistemy sotsial'noi zashchity v Rossii* [The state and prospects for the social safety network in Russia]. Available at: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/rpaper/63Zolotareva.pdf>. (In Russ.)
4. Zolotareva A.B. [The law on benefit monetization: delineation of authority and unfunded mandates]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 4, pp. 94–104. (In Russ.)



5. Grishina E., Kirillova M., Florinskaya Yu. [The end of the great era: revenues are declining, wages are not growing]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Developments*, 2015, no. 3, pp. 67–70. (In Russ.)
6. Kolesnikov M.M. [The essence and content of social security for the employed]. *Narodonaselenie = Population*, 2011, no. 2, pp. 57–61. (In Russ.)
7. Coady D., Grosh M., Hoddinott J. *Obespechenie adresnosti transfertov v razvivayushchikhsya stranakh: analiz opyta i nekotorye vyvody* [Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience]. Available at: <https://clck.ru/A47L6>. (In Russ.)
8. *Mezhdunarodnyi opyt organizatsii sistemy sotsial'noi pomoshchi. Na primere pyati stran* [International experience in arranging the social assistance schemes. The case of five countries]. Moscow, Mezhdunarodnoe byuro truda Publ., 2004, 124 p.
9. Korchagina I.I., Migranova L.A. [Social assistance to indigent households under social contract terms]. *Narodonaselenie = Population*, 2013, no. 1, pp. 74–83. (In Russ.)
10. Ovcharova L.N. *Predlozheniya dlya strategii sodeistviya sokrashcheniyu bednosti v sovremennoi Rossii. V kn.: Razvitie chelovecheskogo kapitala – novaya sotsial'naya politika* [Recommendations for the poverty reduction strategy in modern Russia. In: Human capital development: the new social policy]. Moscow, Delo Publ., 2013, pp. 318–337.
11. Maleva T., Ovcharova L. [Recommendations on long-term and short-term measures in social policy]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2010, no. 1, pp. 15–26. (In Russ.)
12. *Sotsial'naya podderzhka: uroki krizisa i vektory modernizatsii* [Social support: lessons of the crisis and modernization vectors]. Moscow, Delo Publ., 2010, 336 p.
13. Misikhina S.G. *Sotsial'naya podderzhka uyazvimykh grupp naseleniya* [Social support to disadvantaged groups]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2011, 92 p.
14. Misikhina S.G., Grishina E.E. *Zarubezhnyi opyt i reformirovanie sotsial'noi podderzhki maloimushchikh semei (naseleniya) v Rossii* [International experience and reforming the social support to poor families (population) in Russia]. Available at: <http://ssrn.com/abstract=2341320>. (In Russ.)