

© А.Г. ЛЕОНТЬЕВА

leonteva-ag@rambler.ru

УДК 364.3:336(571.12)

**ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

АННОТАЦИЯ. В статье представлены результаты проведенного анализа финансирования адресных программ социальной поддержки населения для определения возможностей их влияния на уменьшение численности бедного населения. На примере регионов Уральского федерального округа установлены причины низкой результативности таких программ, предложены меры улучшения ситуации в сфере финансового обеспечения социальной защиты.

SUMMARY. The article aims at analyzing the financing of targeted social support programs to determine their possible impact on the reduction of the poor. The case study of the Ural Federal District regions helped to establish the causes of such programs'inefficiency. The author proposes certain measures to improve the situation in the field of finance social protection.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Социальная защита населения, финансовое обеспечение социальных программ, детские пособия, жилищные субсидии, адресная социальная помощь малоимущим.

KEY WORDS. Social protection, financial support of social programs, child allowances, housing subsidies, targeted social assistance to the poor.

Важнейшую роль в механизме социальной защиты населения играет финансовое обеспечение. В 2009 г. расходы консолидированного бюджета на социальную защиту составили 4718,8 млрд руб., то есть 12,1% ВВП и более половины всех расходов, направленных на социально-культурные мероприятия [1; 33]. По сравнению с 2008 г. данные расходы увеличились на 30%, что связано с повышенным вниманием властей к социальным проблемам, обострившимся в результате экономического кризиса 2008 года. Тем не менее, несмотря на рост расходов на социальную защиту, данный показатель в России существенно ниже, чем в западноевропейских странах, где он составляет 30-40, в восточно-европейских странах — 20-30% ВВП [2; 11]. Ограниченность финансовых ресурсов, используемых на цели социальной защиты, диктует необходимость их эффективного использования.

Целью настоящей работы является анализ, на примере областей и автономных округов, входящих в состав Уральского федерального округа, эффективности действующих социальных программ, реализуемых в российских регионах, направленных на уменьшение численности бедного населения. Информацион-

ной базой для исследования послужили данные федеральной статистики за период 2000-2009 гг.

Реформы последних лет в России, связанные с развитием процессов бюджетного федерализма и перераспределением властных полномочий между центром и регионами, обусловили усиление роли бюджетов субъектов РФ в финансировании системы социальной защиты. С 2000 по 2009 гг. доля федерального бюджета в общих расходах консолидированного бюджета по разделу «социальная политика» последовательно снижалась с 53,2% до 6,9%. Одновременно увеличивалась доля бюджетов субъектов Российской Федерации, достигнув в 2009 году 20,3% (табл. 1). Таким образом, на консолидированных бюджетах регионов лежит основная тяжесть социальных расходов, то есть они тратят на социальные цели в 3 раза больше средств, чем федеральный бюджет.

Таблица 1

**Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации
на социальную политику в 2000-2009 гг.**

Годы	Млрд руб.			В процентах к ВВП		
	консолидированный бюджет	в том числе		консолидированный бюджет	в том числе	
		федеральный бюджет	бюджеты субъектов РФ		федеральный бюджет	бюджеты субъектов РФ
2000	127,9	68,0	59,9	1,8	1,0	0,8
2001	221,5	112,3	109,2	2,4	1,2	1,2
2002	626,5	484,9	141,6	5,8	4,5	1,3
2003	319,4	138,8	180,6	2,4	1,0	1,4
2004	404,1	153,8	250,3	2,4	0,9	1,5
2005	1889,3	178,3	336,0	8,8	0,8	1,6
2006	2359,1	201,2	429,2	8,8	0,7	1,6
2007	2851,6	214,0	568,2	8,6	0,6	1,7
2008	3607,1	293,6	762,5	8,7	0,7	1,8
2009	4718,8	323,5	958,4	12,1	0,8	2,5

Источник: Российский статистический ежегодник, 2010. Стат.сб. / Росстат. М., 2010. С. 593-594.

В Уральском федеральном округе расходы на социальную политику во всех областях и автономных округах в последние годы возрастали в среднем на 27,3% в год. Сохранение в дальнейшем высоких темпов роста социальных расходов является, с одной стороны, свидетельством улучшения поддержки социально уязвимых слоев населения округа, но одновременно и «утяжеления» региональных бюджетов социальными обязательствами.

Дифференциация в уровне экономического развития субъектов Российской Федерации приводит к тому, что финансовое обеспечение социальных программ довольно сильно отличается, в результате чего население, проживающее на территории различных регионов, имеет различную степень социальной защищенности. Переход в 2005 г. от предоставления ряда натуральных льгот отдельным категориям граждан к денежным компенсациям, в результате различий в наборе, соответственно в стоимости льгот, оставленных региональным категориям льготников, углубил дифференциацию в уровне душевых затрат в разных регионах.

Для иллюстрации имеющей место дифференциации финансовых возможностей регионов в Уральском федеральном округе нами рассчитан показатель удельного веса душевых расходов на социальную защиту в общем объеме расходов консолидированных бюджетов. Результаты расчетов представлены в табл. 2. Данные таблицы демонстрируют разброс данного показателя в разных регионах. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе расходы на социальную политику в расчете на душу населения в 2009 г. были в 2,7 раза выше, чем в Свердловской области и более чем в 3 раза превысили аналогичные расходы в Челябинской и Курганской областях.

Таблица 2

**Расходы консолидированных бюджетов регионов
Уральского федерального округа на социальную политику
в расчете на душу населения, тыс. руб.**

Регионы УрФО	годы						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Курганская область	918,3	1306,3	1688,2	2124,4	2776,2	3955,5	4786,0
Свердловская область	908,9	1224,3	1693,5	3601,9	3605,2	4103,4	5485,3
Тюменская область	1328,5	1706,3	3612,9	4372,1	6452,6	7384,5	7417,4
Челябинская область	870,4	1109,6	1485,9	1318,0	3131,1	4480,5	4875,0
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	3891,7	9963,9	12126,0	7599,0	9709,4	11843,3	11115,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	8417,9	9542,8	9383,4	12221,3	13802,0	15935,7	14915,8

Источник: Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 57; С. 838-851.

Основной причиной имеющих место различий в финансировании социальных программ является разный уровень финансовой обеспеченности региональных бюджетов. Так, в Уральском федеральном округе в 2003 г. разница в душевых доходах бюджетов самого «богатого» региона — ЯНАО

и самого «бедного» региона — Курганской области составляла 11,5 раз. Несмотря на то, что в последующие годы эта разница между регионами УрФО уменьшилась, тем не менее, неравенство возможностей областей и автономных округов в реализации мер социальной политики до сих пор продолжает сохраняться. Несмотря на различия в бюджетной обеспеченности, общей проблемой региональных органов власти является низкий уровень денежных выплат, которые составляют незначительную долю в семейном бюджете получателей, и, соответственно, не оказывают существенного влияния на их материальное положение. Это свидетельствует о низкой результативности социальной помощи в регионах.

Рассмотрим адресные программы социальной поддержки, являющиеся расходными обязательствами субъектов РФ и финансируемые из региональных бюджетов: выплата ежемесячного пособия гражданам с душевыми доходами ниже прожиточного минимума, имеющим детей в возрасте до 16 лет (или до 18 лет, если они продолжают очное обучение в государственных образовательных учреждениях); субсидии малообеспеченным гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг; адресная социальная помощь малоимущим и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Самой «дорогой» социальной программой являются жилищные субсидии, на них приходится две трети совокупного объема финансирования адресных социальных программ. Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в совокупном доходе семьи (федеральным законодательством максимально допустимые расходы на оплату ЖКУ установлены на уровне 22% совокупных расходов домохозяйства). Основное предназначение жилищных субсидий — защита граждан от высоких расходов на жилье и коммунальные услуги. Вместе с тем условия программы предполагают возможность предоставления жилищной субсидии некоторым категориям населения, например, семьям студентов или многодетным гражданам. Соответственно, участниками программы могут стать и небедные люди. Так, численность граждан-участников программы с 2000 г. только в Курганской, а также Свердловской области возросло в 3 раза, в Челябинской области — почти в 6 раз. Однако примерно 40% лиц, проживающих в семьях, получивших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, не относятся к категории бедных (табл. 3).

Таблица 3

**Предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения
и коммунальных услуг в регионах УрФО**

Показатели субсидирования	2000 год								РФ справочно
	Курганская область	Свердловская область	Тюменская область	ХМАО- Югра	ЯНАО	Челябинская область	РФ		
Число семей, получивших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, тыс.	13,5	24,3	78,8	39,9	4,6	19,1	3212,4		
в % от числа семей	3,3	1,4	7,9	9,5	3	1,8	7,7		
Общая сумма начисленных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, млн руб.	10,4	18,2	111,6	74,3	8,0	15,7	3081,6		
Среднемесячный размер субсидий на семью, руб.	64	62	118	155	146	68	80		
2009 год									
Число семей, получивших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, тыс.	39,2	68,1	58,1	29,4	5,3	111,6	4274,6		
в % от числа семей	11,2	4,0	4,9	5,8	2,9	8,5	8,3		
Общая сумма начисленных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, млн руб.	420,6	768,5	1190,9	779,0	215,4	998,9	52877,8		
Среднемесячный размер субсидий на семью, руб.	641	716	1280	1629	2410	481	809		
Численность лиц, проживающих в семьях, получавших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, чел.	93609	124933	118449	59613	16510	178411	9076073		
из них в семьях со среднедушевым доходом ниже ПМ	42066	94797	59336	26553	10492	65919	5534844		

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010. С.223.

В то же время многие бедные семьи (особенно в сельской местности) не получают от программы никакой поддержки. Таким образом, можно констатировать, что программа жилищных субсидий, несмотря на то, что она относится к адресным программам, имеет низкую социальную эффективность.

Еще одной программой социальной поддержки, финансируемой из региональных бюджетов и имеющей адресный характер, является выплата ежемесячного пособия гражданам с душевыми доходами ниже прожиточного минимума, имеющим детей в возрасте до 16 лет. Выплаты ежемесячных детских пособий до 2001 г. финансировались из региональных бюджетов, но затем были включены в обязательства федерального бюджета в связи с тем, что региональный уровень не мог обеспечить своевременную их выплату, накапливая задолженность. Однако с 1 января 2005 г. каждый субъект РФ выплачивает пособие в размерах и на условиях, определяемых собственными правовыми нормами.

Несмотря на значительные расходы региональных бюджетов на финансирование пособий на детей, их социальный эффект, а именно — помощь в сохранении приемлемого уровня жизни семьи с рождением в ней ребенка, не был достигнут. Это связано с крайне незначительным размером детского пособия. Так, в Тюменской области ежемесячное пособие на детей увеличивает доход семьи в среднем на 550 руб. (в ХМАО — 553 руб. или 7,3% прожиточного минимума ребенка; в ЯНАО — 883 руб. или 10,8% прожиточного минимума ребенка; юг области — 471 руб. или 9,6% прожиточного минимума ребенка). В табл. 4 приведены данные о размере ежемесячного пособия на ребенка, установленного в регионах Уральского федерального округа в 2009 году. Регионализация детских пособий является фактором усиления неравенства в положении семей с детьми, проживающих в регионах УрФО.

Социальная неэффективность детских пособий приводит к снижению количества их получателей. Так, по официальным данным, в 2009 г. в Тюменской области ежемесячное пособие на детей получали 103,4 тыс. человек, что на 3,8% меньше, чем в 2008 году [3; 285]. Кроме того, низкий размер выплат обуславливает низкую мотивацию работников органов социальной защиты осуществлять регулярную проверку уровня доходов семей для отсеивания тех, чьи доходы повысились до уровня небедных. В результате возникает довольно распространенная практика начисления пособия детям без проверки нуждаемости до достижения ими 16 лет только на основании первоначально предоставленных сведений.

Таблица 4

**Размер ежемесячного пособия на ребенка,
установленный в регионах Уральского федерального округа в 2009 году**

Регионы УрФО	Размер пособия, руб.			
	базовый	на детей одиноких матерей	на детей военно- служащих по призыву	на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов
Курганская область	150	300	225	225
Свердловская область	—	600	450	450
Тюменская область	330	550	550	550

Окончание табл. 4

в том числе:				
Ханты-Мансийский АО	553	—	—	—
Ямало-Ненецкий АО	325-542	650-1084	488-813	488-813
Челябинская область	174	348	261	261

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2010: Стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 201.

Региональные пособия по бедности, предоставляемые для оказания помощи гражданам, оказавшимся в трудном положении, на что справедливо указывают Т. Малева и Л. Овчарова, имеют тот же недостаток, что и предыдущие адресные программы: они не оказывают существенного влияния на доходы получателей в силу незначительности размеров, а значит, не выводят граждан из категории бедных. При этом сами программы адресной помощи регулируются федеральными законами, что ставит в неравное положение регионы с разной бюджетной обеспеченностью [4; 259]. Так, в Тюменской области помощь оказывается гражданам с доходами ниже регионального прожиточного минимума в размере 100-500 руб. в месяц на каждого члена семьи, при этом максимальный размер устанавливается одиноким пенсионерам, супружеским парам пенсионеров, семьям, где нет трудоспособных членов. Расходы на оказание единовременной материальной помощи полностью финансируются из средств региональных бюджетов и оказываются достаточно значительными. В 2009 г. в Тюменской области единовременная материальная помощь за счет средств областного бюджета оказана 10 тыс. семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в связи с пожарами, болезнью, и т.п., на общую сумму около 50 млн руб.; из средств муниципальных образований на эти цели оказана помощь более 8 тыс. семьям, на сумму около 28 млн рублей.

Анализ финансирования социальных программ в регионах позволил установить следующее:

1) социальные расходы, составляя три четверти всех расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации, являются достаточно существенной нагрузкой на региональные бюджеты, при этом общей тенденцией является рост социальных расходов за последние годы, что связано с преодолением последствий экономического кризиса 2008 г., а также усилением внимания властей к социальным проблемам;

2) при реализации соответствующих социальных программ ресурсы бюджетов регионов используются неэффективно, так как бюджетные программы трансфертов не имеют четко выраженного адресного характера и потому не обеспечивают адекватной поддержки наиболее уязвимым группам населения, следовательно, не способствуют снижению численности бедного населения;

3) рост расходов на социальные цели сопровождается сохранением дифференциации регионов по этому параметру; неравенство финансовых возможностей субъектов РФ обеспечивает неравный доступ к социальным трансфертам одних и тех же групп населения, проживающих в разных регионах, что противоречит принципу социальной справедливости.

Решение проблемы ограниченности финансовых ресурсов на цели государственной социальной помощи заключается в усилении ее адресного характера, то есть оказании помощи только малообеспеченным домохозяйствам с совокупным доходом ниже величины прожиточного минимума и домохозяйствам, находящимся в тяжелой жизненной ситуации. Кроме того, следует отказаться от множества малозначимых форм адресной поддержки и сконцентрировать ресурсы на выплате одного пособия, что позволит существенно увеличить размер оказываемой помощи. Для реализации данных мер необходимо принять соответствующие нормативные документы, наделяющие правами и закрепляющие ответственность органов социальной защиты на местах за проведение работы по проверке достоверности информации о масштабах бедности на уровне регионов и поселений. Наконец, следует обратить внимание на необходимость унификации социальных выплат, осуществляемых в разных регионах, активнее используя для этих целей механизм межбюджетных трансфертов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2010: Стат.сб./ Росстат. М., 2010. 507 с.
2. Социальная составляющая бюджетной политики: об итогах последних восьми лет и о новой «трехлетке» // Российский экономический журнал. 2008. № 11. С. 10-16.
3. Социально-экономическое положение Тюменской области в январе-декабре 2009 года: Стат. доклад / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области. Тюмень, 2010. 338с.
4. Малева Т.М., Овчарова Л.Н., Бурдяк А.Я., Зубаревич Н.В., Пишняк А.И., Попова Д.О., Синявская О.В. Социальная поддержка: уроки кризисов и векторы модернизации / под ред. Т.М. Малевой, Л.Н. Овчаровой. М.: Издательство «Дело» РАНХ, 2010. 336 с.