

Анализ региональной практики введения критериев нуждаемости в социальной поддержке населения

Андреева Е.И., старший научный сотрудник Центра финансов социальной сферы, Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, andreeva@nifi.ru, Москва, Россия
Бычков Д.Г., к.социол.н., ведущий научный сотрудник Центра финансов социальной сферы, Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, bychkov@nifi.ru, Москва, Россия

Реформирование системы социальной поддержки населения является одним из основных инструментов повышения эффективности расходов бюджетов на социальную поддержку населения, позволяющим перераспределить бюджетные средства в сторону наиболее нуждающихся категорий граждан¹ и способствовать выполнению национальной цели по сокращению уровня бедности до 2024 г. в два раза². Начиная с 2015 года Министерство финансов Российской Федерации проводит регулярную работу с регионами по разработке и реализации программ оздоровления государственных финансов субъектов Российской Федерации. В рамках этой работы более 50 регионов проводят в том числе работу по оптимизации своих систем социальной поддержки населения. Подходы к оптимизации у регионов различные³, несмотря на то что Минфин России направил типовой план мероприятий и методические рекомендации. Во многом региональные подходы зависят от возможностей бюджета конкретного региона и представлений в нем о справедливости социальной поддержки.

С 2014 года регионы были наделены правом при реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, в отношении которых субъекты Российской Федерации уполномочены принимать решения самостоятельно, устанавливать критерии нуждаемости⁴: «изменять предоставляемые населению

¹ О результатах оценки эффективности системы социальной поддержки населения в России см. научный доклад [1], подготовленный с участием авторов статьи.

² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

³ Подробнее о подходах к оптимизации см. предыдущую работу с участием авторов, посвященную этой теме: [2].

⁴ Данная норма введена Федеральным законом от 21.12.2013 № 371-ФЗ «О внесении изменений в статьи 26.3 и 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

льготы, в том числе натуральные льготы, предоставлять эти льготы более нуждающимся и тем категориям граждан, которым действительно требуется поддержка государства»⁵.

Анализ регионального законодательства показывает, что регионы достаточно активно начали пользоваться данным правом и на конец 2015 года как минимум в 13 субъектах Российской Федерации их органами власти были введены критерии нуждаемости при предоставлении региональных мер социальной поддержки. Данные критерии затронули различные категории получателей: участников, ветеранов и инвалидов войн, боевых действий, ветеранов труда, реабилитированных и репрессированных граждан, семьи и детей, в том числе обучающихся, инвалидов, пожилых и пенсионеров, отдельные категории специалистов⁶. Однако активная работа регионов по повышению адресности мгновенно породила в отношении принимаемых решений правоприменительную практику, связанную с положениями статьи 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ⁷. Данная практика ставила под вопрос возможность реализации права органов государственной власти субъектов Российской Федерации вводить критерии нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки. В результате, по своему опыту реализации указанного Федерального закона от 21.12.2013 № 371-ФЗ все регионы разделились на три группы: 1) регионы, которые попытались ввести критерии нуждаемости, но получили отрицательный опыт правоприменительной практики, в результате чего сложился правовой прецедент; 2) регионы, которые пытаются вводить критерии нуждаемости, несмотря на правовой прецедент, но еще на этапе согласования проектов нормативных правовых актов получают отрицательные заключения от прокуратуры или депутатского корпуса; 3) регионы, которые не пытаются вводить критерии нуждаемости из-за наличия отрицательного прецедента. Тем не менее, к началу 2019 года можно констатировать, что в той или иной степени практически все регионы имеют определенный набор мер социальной поддержки, которые предоставляются с учетом критерия нуждаемости.

Данный региональный набор адресных мер⁸ условно можно разделить на три группы:

- уже существовавшие обязательные для всех регионов адресные меры, установленные федеральным законодательством;
- уже существовавшие адресные меры, установленные законодательством региона;
- меры социальной поддержки, в правила назначения которых после 2014 года были введены критерии нуждаемости.

В первую группу входят те меры социальной поддержки, которые регулируются федеральным законодательством, поэтому регионы устанавливают

⁵ Селекторное совещание о мерах по обеспечению сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. 21 мая 2014. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://government.ru/news/12533>.

⁶ Подробнее об этом см. также: [3]

⁷ Подробнее этот вопрос обсуждается в другой статье авторов: [4].

⁸ Под адресными мерами социальной поддержки имеются в виду меры, назначаемые с учетом такого критерия нуждаемости, как уровень доходов заявителей.

критерии нуждаемости в зависимости от требований федеральных законов. Практически все эти меры изначально направлены на поддержку нуждающихся категорий граждан и предусматривают проверку уровня их доходов на соответствие установленному критерию нуждаемости. На сегодняшний день это:

- государственная социальная помощь малоимущим⁹;
- субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг;
- ежемесячная денежная выплата нуждающимся в поддержке семьям в случае рождения третьего ребенка или последующих детей.

Поскольку меры вводились в разное время и с разными целями, единого подхода ни к правилам их предоставления, ни к определению круга получателей, ни к критериям нуждаемости нет. Так, несмотря на то, что Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» изначально был направлен непосредственно на поддержание уровня жизни малоимущих граждан, определения понятия нуждаемости в нем нет, как нет ни понятия, ни определения критериев нуждаемости. Тем не менее в данном законе указано, что получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные законом, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума (далее также – ПМ), установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации (ст. 7).

Субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг была введена в систему мер социальной поддержки еще в 1994 году. Решение о ее введении было принято с целью предотвращения негативных последствий реформы ЖКХ. Эта мера социальной поддержки является адресной с определенной долей условности. Право на ее получение имеют все граждане в том случае, если размер их платы за жилье и коммунальные услуги превышает 22% (это установленная федеральная максимально допустимая доля расходов – МДД) от суммарного месячного дохода домохозяйства. Если же домохозяйство при этом имеет среднедушевые доходы ниже установленного прожиточного минимума то для них применяются особые условия: МДД уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму. Таким образом, здесь используется смешанный критерий нуждаемости в получении поддержки, что в свою очередь не лучшим образом влияет на снижение уровня бедности. Расчеты на микроданных Росстата¹⁰ показывают, что большинство получателей субсидии не являются малоимущими и к тому же расходуют на оплату ЖКУ меньше установленных федеральным стандартом 22%. С одной стороны, это обусловлено тем, что в некоторых регионах МДД установлена ниже 22%. С другой стороны, при оценке доли расходов на ЖКУ в доходах семьи некоторые виды доходов не учитываются, например, государственная социальная помощь.

⁹ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

¹⁰ Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах Росстата: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html

При предоставлении адресной ежемесячной денежной выплаты нуждающимся в поддержке семьям в случае рождения третьего ребенка или последующих детей также, поскольку нет единых нормативно установленных требований, различные регионы используют разные правила. Так, в значительной части регионов (40) по рекомендации Минтруда России критерий нуждаемости был определен на уровне величины регионального среднедушевого дохода; в 18 регионах – на уровне величины, равной одному прожиточному минимуму, в трех регионах – полутора, в двух регионах – двум с половиной и в двух регионах – трем региональным прожиточным минимумам; в четырех регионах величина критерия нуждаемости установлена нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в виде фиксированного значения. В результате семьи получателей из разных субъектов Российской Федерации оказались в неравных условиях: в одних регионах право на получение данных выплат имеют существенно большее число семей, чем в других, что отражается и на объемах финансирования этой меры из региональных и федерального бюджетов. С учетом того, что с 2019 года федеральный центр взял на себя львиную долю объемов финансирования данной меры, вопрос приведения критериев нуждаемости во всех регионах к единому знаменателю является крайне актуальным.

Региональные меры социальной поддержки также могут предоставляться с учетом критериев нуждаемости. При этом практика установления данных критериев различна от региона к региону: некоторые меры социальной поддержки сразу вводятся только для нуждающихся граждан (чаще всего это меры, направленные на поддержку, например, многодетных или студенческих семей), в других случаях критерии нуждаемости вводятся в уже действующие меры социальной поддержки. Только за период с 2014 по 2018 год включительно большинство регионов (табл. 1) так или иначе ужесточили требования, ввели критерии нуждаемости или вовсе отменили меры социальной поддержки семей с детьми и меры для других категорий получателей.¹¹

Таблица 1 – Сведения о введении критериев нуждаемости

Год введения критериев нуждаемости	Количество регионов, которые ввели критерии нуждаемости	Количество МСП, в которые введены критерии нуждаемости	Из них в детские и семейные МСП	В остальные МСП
2014	29	51	31	20
2015	24	77	25	52
2016	24	44	26	18
2017	29	74	44	30
2018	8	13	6	7

Источник: рассчитано авторами по данным российского сегмента Атласа индикаторов социальной защиты Всемирного банка ASPIRE.

¹¹ Подробнее см.: Феокистова О. А. Болевые точки социальных бюджетов регионов // Бюджет. 2016. № 10. Режим доступа: URL: <http://bujet.ru/article/311334.php> (11.02.2019)

При этом сами критерии нуждаемости могут ставиться в зависимость от прожиточного минимума, от среднедушевого дохода по региону или устанавливаться в абсолютных значениях, а также могут быть дифференцированными по группам получателей одной и той же меры социальной поддержки.

Например, пособие на ребенка – одна из самых первых адресных мер социальной поддержки^{12,13}. Порядок ее предоставления регионы переняли от федерального центра, и на сегодняшний день критерии нуждаемости устанавливаются нормативными правовыми актами регионов. Анализ региональной практики показывает, что в лучшем случае регионы опираются на порядок учета доходов и предоставления государственной социальной помощи. В подавляющем большинстве регионов в качестве критерия нуждаемости выступает прожиточный минимум.

Критерий нуждаемости в зависимости от величины прожиточного минимума

Преимущественно регионы используют значения в один прожиточный минимум или полтора прожиточных минимума. Однако встречаются и отличные от этих подходы, когда линия отсечения берется выше (например, от 1,1 до 3 прожиточных минимума).

Так, в 2015 году с принятием Федерального закона №388-ФЗ¹⁴ у регионов появилось право на установление критерия нуждаемости в компенсацию родителям части родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях, однако за этот период своим правом воспользовались лишь 37 регионов. Данная мера соцподдержки практически во всех регионах предоставляется органами управления образованием.

Так, например, при предоставлении данной меры (как и в случае с ежемесячной денежной выплатой при рождении третьего ребенка в нуждающейся семье) подходы к установлению критерия нуждаемости разнятся от региона к региону: 23 региона установили критерий нуждаемости на уровне 1 ПМ, 12 регионов – на уровне 1,5 ПМ, 1 регион – на уровне 2 ПМ и в одном регионе критерий нуждаемости определяется среднедушевым денежным доходом по региону. А в Магаданской области компенсацию получают все семьи, но те, у которых среднедушевые доходы равны или ниже 1 ПМ, получают ее в повышенном размере¹⁵.

В Калужской области при предоставлении мер социальной поддержки специалистам, работающим в сельской местности, а также специалистам, вышедшим на пенсию, меры социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг предоставляются в виде ежемесячной денежной выплаты в размере 1000 рублей, а в случае если их доход превышает 1,5 величины прожиточного

¹² Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

¹³ О формировании системы адресной социальной поддержки в России см., например: [5].

¹⁴ Федеральный закон от 29.12.2015 № 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".

¹⁵ Постановление Правительства Магаданской области от 10 ноября 2016 года № 876-пп "О компенсации платы, взимаемой за присмотр и ..."

минимума на душу населения, установленной в Калужской области, – в размере 500 рублей. В Забайкальском крае для «сельских специалистов» (за исключением специалистов государственной системы здравоохранения и образования) используется такой же критерий нуждаемости (1,5 ПМ), но при этом установлен предельный размер данной компенсации (на 2018 год он составлял 2 176 рублей)¹⁶.

Дифференцированный критерий нуждаемости

В некоторых регионах встречается дифференцированная «линия отсечения», когда в рамках одной меры социальной поддержки критерий нуждаемости устанавливается разный, для различных категорий получателей. Так, например, в Новгородской области для предоставления бесплатного или льготного проезда на городском транспорте критерий нуждаемости установлен дифференцированно: для ветеранов труда 2 ПМ, для ветеранов боевых действий – 4 ПМ, для членов семей погибших (умерших) лиц из числа федеральной категории льготников – 5 ПМ, для почетных доноров – 7 ПМ, для реабилитированных лиц – 8 ПМ, для пострадавших от политических репрессий – 9 ПМ.^{17,18} В Красноярском крае критерий нуждаемости дифференцирован даже для субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг¹⁹. Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг определяется следующим образом:

– для одиноко проживающих пенсионеров и инвалидов; семей, состоящих из пенсионеров и (или) инвалидов, а также входящих в состав таких семей детей либо трудоспособных граждан, осуществляющих уход за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом, при среднедушевом доходе до 1 ПМ – МДД не более 5%, свыше 1 ПМ – МДД от 6% до 22%;

– для семей, состоящих из трудоспособных граждан и детей, а также входящих в состав таких семей нетрудоспособных граждан при среднедушевом доходе до 1 ПМ – МДД не более 10%, от 1 до 1,5 ПМ – МДД 15%, свыше 1,5 ПМ – МДД 22%;

– для одиноко проживающих трудоспособных граждан; семей, состоящих из трудоспособных граждан, а также входящих в состав таких семей нетрудоспособных граждан при среднедушевом доходе до 1 ПМ – МДД не более 12%, свыше 1 ПМ – 22%.

Критерий нуждаемости в зависимости от среднедушевого дохода по региону

¹⁶ Закон Забайкальского края от 04.07.2016 года № 1365-33К «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае».

¹⁷ 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».

¹⁸ 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.

¹⁹ В соответствии с Законом Красноярского края от 17.12.2004 № 13-2804 «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг».

Вместо прожиточного минимума может использоваться среднедушевой доход по региону. Например, в Ленинградской области для определения нуждаемости граждан в социальной поддержке оценивают среднедушевой доход члена семьи заявителя (СД) и, в зависимости от уровня среднедушевого дохода нуждающимся гражданам предоставляется разный набор мер: 40% от СД²⁰, 70% от СД²¹ или 100% от СД²².

Критерий нуждаемости в абсолютном выражении

Также критерий нуждаемости может быть установлен в абсолютном выражении. Так, например, в Республике Татарстан, при предоставлении ежемесячной денежной выплаты на проезд пенсионерам, не имеющим льготных признаков, установлен критерий нуждаемости в размере 20 тыс. рублей. При этом с 2016 года размер этой выплаты поэтапно сокращается: пенсионерам с доходом меньше этой суммы выплата осуществляется в полном объеме²³, для остальных – ее размер поэтапно снижается в зависимости от уровня доходов²⁴. Для федеральных ветеранов труда критерий нуждаемости установлен в размере 24 тыс. рублей. В Самарской области также введен критерий нуждаемости для этой категории получателей: чуть больше 20 тыс. рублей. В Республике Мордовия при предоставлении бесплатного проезда и ежемесячной денежной выплаты ветеранам труда и пенсионерам установлены критерии нуждаемости – не более 15 тыс. рублей для работающих ветеранов труда и работающих пенсионеров. Ограничения начали действовать с 1 января 2019 года и распространяются на лиц, впервые обратившихся за предоставлением мер социальной поддержки после 31 декабря 2018 года.

²⁰ Граждане смогут претендовать на ежемесячное пособие на ребенка; ежемесячную компенсацию на питание беременным женщинам, кормящим матерям и на детей до 3 лет; ежемесячную денежную компенсацию части расходов на оплату жилого помещения по договору найма семьям с детьми; бесплатное питание в образовательных организациях детям.

²¹ Граждане смогут претендовать на ежемесячную денежную выплату ветеранам труда Ленинградской области, «детям войны», инвалидам боевых действий и супруге (родителю) погибшего (умершего) инвалида; денежную выплату на приобретение школьного комплекта на ребенка из многодетных (приемных) семей; ежемесячную денежную компенсацию на оплату жилищно-коммунальных услуг многодетным и приемным семьям; бесплатный проезд на детей-школьников из многодетных семей; бесплатное питание в образовательных организациях детям из приемных и многодетных семей.

²² Граждане смогут претендовать на единовременное пособие при рождении ребенка; дополнительное пособие при рождении тройни в семье; единовременную выплату на приобретение жилья при рождении тройни; материнский капитал при рождении третьего и последующего ребенка; ежемесячную денежную выплату при рождении третьего ребенка и последующих детей в семье; обеспечение транспортным средством многодетных семей, воспитывающих семь и более детей; ежемесячную денежную компенсацию по оплате жилищно-коммунальных услуг специалистам сельской местности и поселков городского типа Ленинградской области (с 01.01.2019 года); денежную компенсацию части родительской платы за присмотр и уход за детьми, посещающими детские дошкольные организации.

²³ в 2018 году – 466 руб.

²⁴ в 2016 г. – 280 руб.; в 2017г. – 180 руб.; с 2018 – 180 рублей для пенсионеров, размер среднемесячного дохода которых от 20,0 до 25,0 тысяч рублей, 90 рублей – для пенсионеров, размер среднемесячного дохода которых превышает 25,0 тысяч рублей.

В Тюменской области критерии нуждаемости также установлены в абсолютном выражении и при этом еще и дифференцированы. Так, наибольший объем мер социальной поддержки предоставляется при среднедушевом доходе семьи не более 5 000 рублей, ряд мер предоставляется, если среднедушевой доход не превышает 20 000 рублей.

Управленческие подходы к изменению системы социальной поддержки в регионе также различаются. Как правило, регионы просто вводят единичные критерии нуждаемости в различные меры, чаще всего те, на которые не распространяются законодательные ограничения, прежде всего, ст. 153 Федерального закона №122-ФЗ, а также отраслевых законов, как федеральный закон об образовании²⁵. Кто-то это делает самостоятельно (например, Республика Татарстан с 2005 года преимущественно предоставляет социальную поддержку с учетом критериев нуждаемости), другие по требованию Минфина России, в рамках разработанных планов по оптимизации бюджетных расходов региона.

Но есть ряд регионов, которые провели масштабную работу по инвентаризации и оптимизации своих систем социальной поддержки, определению и внедрению единых подходов к критериям нуждаемости, переопределили главную цель и задачи социальной поддержки в своем регионе, в том числе в рамках разработки социальных кодексов.

Из комплексных лучших практик по введению критериев нуждаемости здесь в первую очередь следует представить опыт Ленинградской области и Волгоградской области где была проведена масштабная работа по оптимизации системы мер социальной поддержки в процессе разработки их социальных кодексов. В Калининградской области, Республике Чувашия, Самарской, Ульяновской, Воронежской и Астраханской областях, Курганской и Свердловской областях, Смоленской области, Хабаровском Крае работа велась масштабно, но точно. И если, например, в Калининградской, Ульяновской, Воронежской и Самарской областях критерии нуждаемости в первую очередь коснулись мер социальной поддержки семей с детьми, то Хабаровский Край практически всю свою систему мер социальной поддержки «покрыл» критериями нуждаемости, дифференцировав их в зависимости от мер.

Критерии нуждаемости как возможность перераспределения бюджетных средств в пользу наиболее нуждающихся

Оптимизация региональных систем мер социальной поддержки позволяет субъектам Российской Федерации не просто экономить бюджетные средства, а перераспределять их внутри системы с целью усиления социальной поддержки наиболее нуждающихся категорий граждан. На сегодняшний день это является лучшей региональной практикой, однако таких регионов не так много. Чаще всего, оптимизация заканчивается простой экономией бюджетных средств и перераспределением на другие нужды региона. Тем не менее, можно привести некоторые успешные региональные примеры.

²⁵ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

Так, в Волгоградской области проведенные мероприятия по оптимизации позволили существенно изменить размер многих выплат и расширить перечень категорий получателей мер, в частности:

- увеличить размер родительского капитала до 70 тыс. руб.;
- расширить перечень категорий получателей ежемесячного пособия на ребенка в повышенном размере (получателями стали малоимущие одинокие отцы, студенческие семьи с детьми);
- расширить перечень категорий получателей ежемесячной денежной выплаты на ребенка-инвалида за счет включения в перечень неработающих трудоспособных родителей, осуществляющих уход за ребенком-инвалидом (а не только за вторым ребенком-инвалидом, как было ранее);
- расширить круг получателей ежемесячного адресного социального пособия путем введения категории «малоимущие граждане трудоспособного возраста»;
- увеличить размер ежемесячного адресного социального пособия для малоимущих граждан в зависимости от количества членов семьи;
- увеличить максимальный размер единовременного социального пособия гражданам, утратившим жизненно необходимое имущество в результате стихийных бедствий природного или техногенного характера, с 20 тыс. до 50 тыс. рублей.

Республике Татарстан оптимизированные бюджетные средства позволили в 2018 году на 41% увеличить размер дополнительной ежемесячной денежной выплаты, предоставляемой детям-инвалидам, нуждающимся в постоянном постороннем уходе.

Кроме того, в 2018 году республике удалось установить дополнительные меры социальной поддержки в виде единовременной выплаты женщинам, проживающим в сельской местности, при рождении первого (или третьего) ребенка. В частности, женщинам в возрасте до 25 лет при рождении первого ребенка выплаты осуществляются в размере 50 000 рублей; женщинам в возрасте до 29 лет при рождении третьего ребенка – в размере 100 000 рублей. Введение этой выплаты обусловлено коренными изменениями демографической ситуации на селе.

В Кировской области (за счет средств высвободившихся в результате оптимизации) для семей, в которых среднедушевой доход на одного члена семьи не превышает 21 тыс. рублей, установлена новая мера социальной поддержки в виде ежемесячной социальной выплаты по уходу за вторым ребенком в возрасте от полутора до трех лет, не посещающим государственный или муниципальный детский сад в связи с отсутствием в нем свободных мест или проживающим в населенном пункте, в котором отсутствуют детские сады, в размере 5000 рублей. Указанная выплата будет осуществляться с 01.03.2019 на детей, рожденных после 01.08.2017.

В Ленинградской области введение критериев нуждаемости позволило перераспределить бюджетные средства и направить их на увеличение размеров социальных выплат: с 2018 года были увеличены размеры ежемесячной денежной выплаты ветеранам труда Ленинградской области (с 651 до 788 рублей), ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 3 до 16 лет (с 362 до 600 рублей), государственной социальной помощи в виде единовременной выплаты в случае заболевания, которое привело к необходимости использования дорогостоящих видов

медицинских услуг или применения дорогостоящих лекарственных препаратов (с 1676 до 5000 рублей).

В Рязанской области введение дополнительных критериев нуждаемости позволило увеличить базовый размер пособия на ребенка для семей со среднедушевым доходом до 2 000 рублей. С октября 2018 г. указанное пособие проиндексировано на 4% и выплачивается (в зависимости от количества детей в семье, статуса и дохода семьи) в размерах от 324 до 1 224 рублей семьям со среднедушевым доходом до 2 000 рублей включительно, от 180 до 1080 рублей – семьям со среднедушевым доходом свыше 2 000 рублей.

Выводы

Таким образом, на региональном уровне при предоставлении мер социальной поддержки единого подхода или единой методики установления критериев нуждаемости нет. Регионы устанавливают критерии нуждаемости в зависимости от требований федерального законодательства (различные для разных мер социальной поддержки), а также в зависимости от возможностей регионального бюджета.

Различные требования и критерии нуждаемости устанавливаются и для собственных региональных мер, чаще всего в зависимости от возможностей регионального бюджета. При этом сами критерии нуждаемости могут ставиться в зависимость от прожиточного минимума, от среднедушевого дохода по региону или устанавливаться в абсолютных значениях, а также могут быть дифференцированными по группам получателей одной и той же меры социальной поддержки.

Меры социальной поддержки предоставляются не только органами управления социальной защиты населения, но и другими органами власти. При этом критерии нуждаемости вводятся преимущественно только в те меры социальной поддержки, которые администрирует орган управления в сфере социальной защиты.

Практика показывает, что те критерии нуждаемости, которые вводят регионы, преимущественно направлены на меры социальной поддержки семей с детьми, что слабо корреспондирует с акцентированием Президентом Российской Федерации внимания на поддержке именно тех, кто нуждается, сокращении бедности вдвое и преимущественной поддержке семей при рождении детей. Это вынужденная тенденция, так как статья 153 Федерального закона 122-ФЗ не позволяет менять правила и вводить критерии нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки тем категориям получателей мер, которые установлены федеральными законами²⁶.

Список литературы:

1. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / Под ред. к. э. н. В. Назарова и А. Пошарац. Научный доклад. М.: Научно- исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017, 144 с.

²⁶ Более подробно о проблеме см., например: [6]

2. Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. Оптимизация мер социальной поддержки в региональных бюджетах на основе критериев нуждаемости // Финансы. № 9. 2016. С. 13-20.

3. Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 5. 2016. С. 25-36.

4. Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. Об адресности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения // Финансы. № 8. 2015. С. 15-21.

5. Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью. Предложения по стратегии социальной защиты : Сводный доклад. Предварительный вариант для обсуждения / Ин-т экономики города; Независим. ин-т социальн. политики; Ин-т города (США); Всемирный банк. Б.г.: 2007.

6. Золотарева А. Б. Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты / Золотарева А. Б. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 94-104.