

Социальный  
бюллетень

июнь 2016

06

# Социальная поддержка населения в зарубежных странах



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Оглавление

Резюме .....	3
1. Введение .....	4
2. Социальная поддержка в системе социального обеспечения зарубежных стран .....	7
2.1. Цели применения модели целеполагания социальной поддержки.....	10
2.2. Методы реализации модели целеполагания социальной поддержки .....	10
2.3. Виды пособий, предоставляемых в рамках модели целеполагания социальной поддержки .....	13
2.4. Результаты применения модели целеполагания социальной поддержки .	14
2.5. Издержки реализации модели целеполагания социальной поддержки ...	15
3. Количественные характеристики практики социальной поддержки в зарубежных странах.....	17
3.1. Динамика бюджетных расходов на социальную поддержку населения ...	17
3.2. Роль денежных трансфертов в социальной поддержке населения .....	18
3.3. Денежные трансферты, предоставляемые с учетом нуждаемости.....	20
3.4. Размеры денежных трансфертов .....	21
3.5. Целевые группы социальной поддержки населения .....	22
3.6. Трансферты социальной поддержки и доходы населения .....	24
3.7. Налогообложение в системе социальной поддержки .....	26
4. Заключение .....	28

## Резюме

*В бюллетене проведен анализ открытых данных, характеризующих зарубежную практику социальной поддержки населения. За рубежом признаны и применяются на практике две основных модели социальной поддержки: универсализм (предоставление социальных пособий всем без каких-либо ограничений) и целеполагание (предоставление социальных пособий на основе оценки их доходов и/или материального состояния, при условии, что оцениваемые показатели ниже определенного установленного законом уровня).*

*В Российской Федерации распространена модель целеполагания, именуемая «принципом адресной социальной поддержки». Учитывая значительный и возрастающий интерес в России к «адресности» социальной поддержки, и значительные проблемы, возникающие при определении критериев «адресности», в данной работе проведен анализ целей, методов реализации, видов пособий, результатов и издержек модели целеполагания.*

*Результаты анализа базируются на документах и материалах, публикациях зарубежных экспертов, в том числе представляющих международные организации системы ООН, МВФ, а также на статистических данных ОЭСР и Евростата.*

*Очевидных доказательств преимуществ какой-либо из рассматриваемых моделей социальной поддержки не выявлено, и большинство правительств зарубежных стран обычно используют их сочетание. Однако приоритетной моделью социальной поддержки в европейских странах является модель универсализма. Применение модели целеполагания носит достаточно ограниченный характер и не имеет тенденции к развитию.*

*Результаты анализа позволяют сделать выводы о целесообразности применения уже отработанных за рубежом технологий, позволяющих минимизировать ошибки включения и издержки; сформулировать предложения по совершенствованию системы социальной поддержки в Российской Федерации.*

## 1. Введение

В Российской Федерации социальная поддержка как один из инструментов реализации государственной социальной политики получила законодательное оформление в 1990-х годах. В связи с изменениями политических и социально-экономических условий в эти и последующие годы в стране активно развивалось законодательство, регулирующее предоставление социальной поддержки различным категориям граждан/семей. Расширялся перечень получателей социальной поддержки и условия их предоставления, сопровождавшиеся ежегодным ростом расходов бюджетной системы Российской Федерации.

На фоне происходящих изменений в России практически в неизменном виде сохранились два основных подхода, используемых при назначении/предоставлении социальной поддержки:

- заявительный подход, предусматривающий обращение граждан в уполномоченный орган за назначением социальной поддержки;
- категориальный подход, предусматривающий предоставление социальной поддержки законодательно определенным группам населения.

При этом объективные критерии отнесения тех или иных групп семей/граждан к нуждающимся в социальной поддержке, назначение и цели предоставления преобладающей части мер социальной поддержки до сих пор законодательно не определены. Недостаточно обоснованы размеры мер социальной поддержки, предоставляемых конкретным получателям.

По мере развития системы социальной поддержки, начиная со второй половины 1990-х годов, в экспертном сообществе России, в значительной мере под влиянием Всемирного Банка, стала распространяться точка зрения о необходимости внедрения в практику так называемой модели «адресности» социальной поддержки, предусматривающей учет нуждаемости ее получателей.

Целями предлагаемого решения, базирующимся на зарубежном опыте, были повышение как результативности социальной поддержки путем ее переориентации на бедные/малообеспеченные слои населения, так и бюджетной эффективности.

Призывы к повышению «адресности» социальной поддержки ослабевали в годы благоприятной экономической конъюнктуры и активизировались в периоды экономических кризисов в связи с ухудшением состояния бюджетной системы.

Не только не упростила, но еще более осложнила ситуацию передача федеральных полномочий в области социальной поддержки субъектам Российской Федерации и направление бюджетам регионов для реализации этих полномочий межбюджетных трансфертов в форме субсидий и субвенций. «Самостоятельность» повлекла за собой расширение перечня категорий получателей социальной поддержки в субъектах Российской Федерации, появление новых региональных мер, которые в ряде случаев дублировали меры, определенные федеральным законодательством. Возникла значительная территориальная дифференциация условий, сроков предоставления и размеров социальной поддержки, далеко не всегда объективно обусловленная и порождающая вопрос о равенстве социальных прав граждан в региональном разрезе.

На этом фоне идея «адресной» социальной поддержки стала пользоваться в России все большим вниманием на государственном уровне — как в правительственных программах<sup>1</sup>, так и в законодательстве.

Элементы «адресности», предусматривающие учет доходов бенефициаров социальной поддержки, получили отражение в ряде федеральных законов, в том числе в:

- Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;
- Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
- Федеральном законе от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

По итогам совещания по вопросам подготовки федерального бюджета на 2016 год, состоявшегося 22 сентября 2015 г., Президент Российской Федерации В.В.Путин подписал перечень поручений, в том числе Правительству Российской Федерации «<...> при формировании проекта федерального бюджета на 2016 год <...> исходить из необходимости обеспечения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета выполнения социальных обязательств Российской Федерации, в том числе путем ускоренного перехода к оказанию адресной социальной поддержки населению».

---

<sup>1</sup> Так, например, в плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 г. № 1072-р) было зафиксировано, что «В основу реформ в сфере социальной поддержки населения будет положен принцип адресного предоставления социальной помощи лишь тем домохозяйствам, фактические доходы или потребление которых находятся ниже прожиточного минимума».

При этом ни в федеральном законодательстве, ни в иных нормативных правовых актах Российской Федерации понятия «адресность» и «нуждаемость» не определены. Не определены методические подходы к обеспечению оценки нуждаемости и определению критериев адресности. Установленный на федеральном уровне перечень мер социальной поддержки, предполагающих оценку нуждаемости реципиентов, продолжает носить ограниченный характер<sup>2</sup>.

Достаточно широкие полномочия по предоставлению социальной поддержки, базирующиеся на принципе «адресности» с учетом нуждаемости реципиентов, предоставлены в соответствии с федеральным законодательством регионам. Однако, по данным субъектов Российской Федерации, в стране в целом не более 15% общего числа мер социальной поддержки предоставляется на основе оценки доходов, имущества и/или нуждаемости в жилье.

Таким образом, можно констатировать ограниченность масштабов «адресной» социальной поддержки и низкие темпы ее внедрения в России.

---

<sup>2</sup> На основе оценки доходов базируется предоставление жилищных субсидий, ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 1,5 до 16 (18) лет, государственной социальной помощи на основании социального контракта, социальной доплаты к пенсии, а также предоставлении государственной социальной помощи. В известной мере данный принцип соблюдается при назначении ежемесячной денежной выплаты в случае рождения после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

## 2. Социальная поддержка в системе социального обеспечения зарубежных стран

Социальная поддержка является одним из двух общепризнанных механизмов социальной защиты населения.

Первым и основным является социальное страхование, предусматривающее предоставление пособий в денежной или натуральной форме лицам, предварительно, до наступления риска, вносящим страховые взносы, и финансируемых за счет этих взносов.

В отличие от социального страхования социальная поддержка предполагает предоставление пособий в денежной или натуральной форме органами власти индивидуумам/гражданам/резидентам, финансируемых за счет средств бюджетов различных уровней / налогов или иных определенных законом источников (средства благотворителей, предпринимателей и пр.).

За рубежом признаны и применяются на практике две основных модели социальной поддержки:

- **универсализм** — модель предоставления социальных пособий всем гражданам/резидентам/домохозяйствам без каких-либо ограничений при возникновении рисков и без оценки их доходов и/или их материального состояния;
- **целеполагание** (в английском языке — *targeting*) — модель предоставления социальных пособий гражданам/резидентам/домохозяйствам на основе оценки их доходов и/или материального состояния, при условии, что значения оцениваемых показателей находятся ниже определенного установленного законом уровня. В Российской Федерации данная модель именуется «принципом адресной социальной поддержки»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> В зарубежной литературе в качестве аналога термина «целеполагание» применяются также термины «избирательность» и «селективизм».

### 1. Терминология

Используемый в России термин «адресность» является результатом не вполне точного первоначального перевода с английского языка термина «targeting». Применение термина «адресность» в отечественных условиях, в том числе в нормативных правовых актах, некорректно и нецелесообразно не только с позиций лингвистики. Дело в том, что все меры социальной поддержки предоставляются в России только лицам, имеющим конкретный адрес места жительства и указывающим его при подаче заявлений в составе иных персональных данных. С этой точки зрения принцип «адресности» уже охватывает всех реципиентов социальной помощи в Российской Федерации и дальнейшее расширение его масштабов не только нецелесообразно, но и практически невозможно. В этой связи представляется разумным изъятие термина «адресность» из правового оборота и его замена на более подходящий термин «целеполагание». По этой же причине в данной работе вместо термина «адресность» используется термин «целеполагание».

Внедрение модели целеполагания началось в 1980-х годах как в развитых, так и в развивающихся странах. Многие меры социальной поддержки были изменены и стали предусматривать проверки материального положения, уровня доходов, характеристик социального статуса заявителей.

Одновременно стали проводиться и до настоящего времени проводятся многочисленные исследования, направленные на выявление достоинств и недостатков двух моделей социальной поддержки. Сторонники традиционного универсализма обращают внимание на затратность, недостаточную эффективность модели целеполагания, ее негативное влияние на достижение основополагающих целей социального государства. Противники универсализма в свою очередь указывают на то, что эта модель порождает значительные расходы, снижающие конкурентоспособность государства, при том, что большая часть средств поступает не нуждающемуся меньшинству, а вполне обеспеченному большинству.

Отсутствие очевидных доказательств преимуществ рассматриваемых моделей социальной поддержки, их эффективности является причиной того, что большинство правительств зарубежных стран обычно используют их сочетание; при этом модель целеполагания используется в качестве одного из инструментов повышения эффективности универсализма.

Модели социальной поддержки реализуются посредством предоставления соответствующих видов пособий<sup>4</sup>:

- универсальные пособия;
- целевые пособия.

<sup>4</sup> Используемый термин «пособия» включает как все виды денежных пособий, так и пособий, предоставляемых в рамках социальной поддержки в натуральной форме — в виде товаров и/или услуг, — и аналогичен используемому в зарубежных источниках термину «социальные трансферты».



Помимо пособий социальная поддержка в зарубежных странах осуществляется путем предоставления различного рода налоговых льгот.

## 2. Механизмы социальной поддержки через систему налогообложения

В рамках социальной поддержки через систему налогообложения используются такие механизмы, как налоговый оклад и налоговый кредит. Налоговый оклад – сумма налога, уплачиваемая налогоплательщиком с одного объекта налогообложения (один из элементов налогообложения); налоговый кредит – разновидность налоговой льготы, направленная на уменьшение налоговой ставки или окладной суммы. Предоставляется в различных формах, в т. ч. в виде скидки к подлежащему к уплате доходу либо в виде суммы, вычитаемой из подлежащего выплате налога, как правило, в связи с тем, что налог уже был уплачен на один из элементов налоговой базы.

Говоря о моделях социальной поддержки, следует отметить отсутствие международных актов, регламентирующих используемую терминологию, цели, формы и условия ее предоставления.

Относительно целевых мер социальной поддержки учитываются нормы двух международных актов — Конвенции МОТ № 102 и Европейского кодекса социального обеспечения (пересмотренного), устанавливающие, что **размер пособий определяется с учетом других/иных средств получателей, что предполагает оценку этих средств.**

## 3. О подходах к пересмотру размера социальных выплат

Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения (Женева, 28 июня 1952 г.)» устанавливает (статья 67), что «при периодических выплатах <...> размер пособия может быть сокращен только в той степени, в какой другие средства семьи получателя (подчеркнуто авторами) превышают установленные значительные суммы или значительные суммы, определяемые компетентным государственным органом в соответствии с установленными правилами».

Сходная норма относительно условий предоставления периодических выплат содержится в статье 73 Европейского кодекса социального обеспечения (пересмотренного; 1990 год), устанавливающей, что «их размеры могут быть пересмотрены, принимая во внимание иные средства получателей и их семей».

Учитывая значительный и возрастающий интерес в России к «адресности» социальной поддержки, то есть к модели целеполагания, в данной работе сделан акцент на анализе зарубежной практики ее реализации.

### *2.1. Цели применения модели целеполагания социальной поддержки*

На фоне межстрановых различий, согласно публикациям в зарубежных источниках, выделяют три основные цели применения модели целеполагания социальной поддержки:

- обеспечение эффективного использования общественных ресурсов в условиях бюджетных ограничений;
- максимизация достижения результатов в сокращении/преодолении бедности, достижении социального равенства;
- обеспечение поддержки электората.

Однако, как можно судить по данным проанализированных открытых материалов и документов, полного достижения ни одной из декларируемых целей, ни их совокупности не удалось достичь ни в одной стране.

### *2.2. Методы реализации модели целеполагания социальной поддержки*

Данная модель, предполагающая оценку потенциала индивидуума/семьи и его соответствие установленным национальным законодательством требованиям, реализуется в зарубежных странах посредством различных методов, включающих:

- метод оценки средств (means testing);
- метод балльной оценки (proxy means testing);
- метод категориальной оценки (categorical targeting);
- метод оценки местным сообществом (community-based method);
- метод географической оценки (geographic targeting);
- метод демографической оценки (demographic targeting);
- метод самооценки/самоидентификации (self-targeting).

**Метод оценки средств** предусматривает определение (оценку), как правило, государственными/муниципальными служащими средств — доходов, расходов и/или активов, которыми располагает заявитель (индивидуум или домохозяйство), путем проведения интервью и сбора документальной информации. Предполагает введение и использование легко определяемых на основе имеющейся официальной информации пороговых значений доходов, расходов, активов. В случае если собственные средства заявителя/семьи оказываются меньше средней или иной законодательно установленной величины, они получают право на получение пособий. Механизм сопряжен с обработкой большого объема документов, предполагает наличие достаточно большого

числа государственных/муниципальных служащих и доступность информации, подтверждающей данные заявителя. Средства, учитываемые при оценке, различаются по странам. В одних случаях учитывается только доход, в т. ч. от трудовой деятельности, от собственности, от вкладов в ценные бумаги и др., в других — учитываются также движимые и недвижимые активы, в-третьих — комбинация этих средств.

#### 4. Используемые показатели для метода оценки средств

В рамках метода оценки средств в странах ОЭСР используются различные базы. При оценке средств наиболее распространено использование таких показателей как семейный доход, налогооблагаемый семейный доход, валовый доход, прожиточный минимум. Используются и иные показатели: чистый доход (Польша); доход семьи относительно прожиточного минимума семьи (Чешская Республика), семейный доход за вычетом взносов на социальное страхование (Мальта); установленный предел семейного дохода (Исландия); доход члена семьи, получающего меньше (Австрия).

При оценке из доходов в ряде случаев исключаются семейные/материнские пособия (Бельгия, Финляндия, Франция), пособия по инвалидности (Дания, Финляндия), пособия по безработице (Польша) и др.

Различаются подходы и при оценке активов. В одних странах учитываются вся недвижимость, которая принадлежит заявителю, в других при оценке учитывается размер, превышающий установленный порог, например, одна комната на человека в домохозяйстве (Бельгия), жилая площадь в расчете на одного члена домохозяйства (Дания, Венгрия), стоимость жилья (Португалия), наличие второго жилого помещения (Бельгия, Великобритания и др.).

Различаются подходы к оценке движимого имущества (стандартная мебель, домашняя техника, транспорт) — они учитываются полностью или избирательно, либо по полной или частичной (выше установленного порога) стоимости (Бельгия, Франция, Португалия). Движимое имущество в отдельных случаях полностью исключается при проведении оценки, если оно удовлетворяет основные жизненные потребности (Румыния), либо исключается частично (Чехия, Германия). Имеются и иные исключения из оцениваемой стоимости:

- пособия, получаемые в рамках благотворительности;
- пособия студентам;
- средства, связанные с трудовой деятельностью (поездки, обучение и пр.) и др.

**Метод балльной оценки** предусматривает предварительное установление и взвешивание различных пороговых значений баллов, устанавливаемых на основе ряда индикаторов, характеризующих экономический или социальный статус заявителя,

уровень его благосостояния, или подушевых расходов домохозяйств. Соотношение суммы баллов заявителя и их пороговых значений, определенных законодательством, является основанием для определения права заявителя на пособие. Метод предполагает наличие исчерпывающей информации о благосостоянии заявителя, специальных методик и квалифицированного персонала. Ошибки применения связаны с точностью определения пороговых значений баллов, степени их корреляции с реальным уровнем благополучия / лишениями заявителей.

**Метод категориальной оценки** предполагает отнесение лица или членов домохозяйств к конкретным социальным, демографическим или профессиональным группам населения, определенным законодательством в качестве нуждающихся в социальной помощи, например одинокие престарелые, безработные, инвалиды, дети, этнические группы и др. Ошибка применения связана с наличием в избранных категориях населения реально нуждающихся лиц.

**Метод оценки местным сообществом** предусматривает определение получателей социальных пособий группой местных жителей или их руководителем. Обычно применяется в рамках программ, реализуемых местными администрациями. При этом определяется только получатель, но не размер пособия. Метод наиболее эффективен в местностях с небольшим числом жителей. Ошибка применения может сопровождаться злоупотреблениями при распределении денежных средств, а также предоставлением социальной помощи лицам, не являющимся реально нуждающимися.

**Метод географической оценки** предусматривает, что бенефициарами социальной помощи являются все жители предварительно определенного района/местности / населенного пункта с учетом уровня бедности (хронической) или иных рисков (подверженность землетрясениям, наводнениям и иным стихийным бедствиям). Точность применения метода зависит от наличия достоверных «карт бедности», базирующихся на четких экономических, социальных и иных критериях, в том числе оценивающих уровень благосостояния жителей. Отсутствие подобных карт способно привести к неэффективности социальной помощи. Положительным моментом является простота администрирования.

**Метод демографической оценки** предусматривает определение получателя пособий с позиций его соответствия установленным демографическим характеристикам, например, пол и/или возраст. Метод сравнительно прост в администрировании. Ошибка применения может быть связана с тем, что демографические характеристики далеко не всегда связаны с социально-экономическим статусом бенефициара. По этой причине объективность отбора действительно нуждающихся в социальной помощи снижается.

**Метод самооценки/самоидентификации** базируется на добровольных заявлениях индивидуумов/домохозяйств о принадлежности к нуждающемуся в социальной помощи населению и о потребности в ее предоставлении (главным образом — в форме получения продуктов питания, пособий на лечение и пр.). Административные расходы в этом случае минимальны. Ошибка применения может быть связана с тем, что бенефициарами могут стать лица, не являющиеся бедными.

Методы оценки, избираемые правительствами в рамках модели целеполагания/избирательности/ селективизма социальной поддержки, предопределяются бюджетными возможностями государств, глубиной и распространенностью бедности, наличием административных и информационных ресурсов для практической реализации того или иного метода.

### ***2.3. Виды пособий, предоставляемых в рамках модели целеполагания социальной поддержки***

В рамках данной модели за рубежом предоставляются различные виды пособий социальной помощи, в том числе:

- пособия по безработице (Финляндия);
- пенсии по старости (Дания, Швеция, Норвегия);
- пенсии по инвалидности;
- пособия в связи с болезнью;
- семейные пособия (Великобритания и др.);
- долговременная социальная помощь пожилым, одиноким и др.

Как видно из приведенного перечня, в рамках модели целеполагания социальной поддержки предоставляются пособия, направленные на компенсацию общепринятых социальных рисков (болезнь, безработица, старость, трудовые увечья или профессиональные заболевания, инвалидность, потеря кормильца и др.), дополняющие или частично заменяющие как пособия, предоставляемые в рамках социального страхования, так и пособия, предоставляемые в рамках универсальной модели.

Виды пособий, предоставляемых в рамках модели целеполагания социальной поддержки, условия их предоставления и размеры в зарубежных странах различаются и определяются национальным законодательством, с учетом влияния наступления тех или иных социальных рисков на уровень материального положения индивидуумов/семей.

### 2.4. Результаты применения модели целеполагания социальной поддержки

Применение модели целеполагания социальной поддержки позволяет, судя по материалам иностранных источников, добиться определенных позитивных результатов в борьбе с бедностью, в преодолении бездомности, в возвращении в занятость, в содействии семьям.

Результативность применения модели целеполагания социальной поддержки, исходя из опыта зарубежных стран, зависит от уровня ошибок, допускаемых на двух фазах процесса оценки:

- **при проектировании** — ошибки при определении целевого населения, критериев соответствия; метода оценки;
- **при внедрении** — ошибки при определении конкретных соответствующих критериям домохозяйств/индивидуумов, а также при отборе фактических получателей (бенефициаров).

В зарубежных источниках выделяются две группы ошибок, допускаемых при проведении оценок различными методами:

- **ошибки включения**, которые могут быть оценены посредством такого показателя, как «удельный вес бенефициаров социальных пособий, не соответствующих установленным критериям приемлемости»;
- **ошибки исключения**, которые могут быть оценены посредством такого показателя, как «удельный вес индивидуумов/домохозяйств, соответствующих установленным критериям приемлемости, но не получающих социальные пособия».

Уровень ошибок, допускаемых при реализации программ социальной помощи, базирующихся на методе оценки средств — одном из наиболее распространенных в европейских странах, — достаточно высок, что можно проиллюстрировать на примере предоставления пособий семьям с детьми в ряде европейских стран.

Таблица 1

## Уровень ошибок, допускаемых при предоставлении пособий семьям с детьми

Страна	Ошибки исключения, %	Ошибки включения, %
Польша	64	36
Венгрия	57	86
Болгария	90	92
Эстония	90	65

Источник: ОЭСР

### 2.5. Издержки реализации модели целеполагания социальной поддержки

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что реализация модели целеполагания социальной поддержки сопряжена с рядом издержек:

- **административные издержки** — связаны с необходимостью затрат труда и иных ресурсов, в т.ч. денежных. Возрастают по мере расширения масштабов применения модели и уровня бедности в стране. Трудно реализуемы в странах с высоким уровнем «теневой», неформальной занятости. Наиболее высоки при применении метода оценки средств;
- **политические издержки** — связаны с утратой или снижением доверия общества, формированием негативного отношения со стороны среднего класса;
- **социальные издержки** — связаны со снижением единства общества, ухудшением отношений, возникновением конфликтов между получателями и неполучателями социальной помощи;
- **мотивационные (социально-психологические) издержки** — связаны с ростом иждивенческих настроений; опасностью утраты желания выбраться из «ловушки бедности», утратой или снижением самооценок, изменением людьми своего поведения в стремлении стать или остаться адресатом социальных программ;
- **личные (частные) издержки** — связаны с транспортными расходами в связи с подачей заявлений о предоставлении социальной помощи; упущенной выгодой, обусловленной участием в интервью, сбором/оформлением необходимых документов, пребыванием в очередях, взятками и пр.

Зарубежный опыт свидетельствует об определенных возможностях минимизации/сокращения ряда издержек, связанных с реализацией модели целеполагания социальной поддержки.

**Таблица 2**

**Возможности минимизации/сокращения ряда издержек, связанных с реализацией модели целеполагания социальной поддержки**

Издержки	Средства сокращения
Административные издержки	Наличие оперативной и достоверной базы данных о доходах и расходах индивидуумов, их занятости, жилищных условиях и пр.
Политические издержки	Поддержка широкими слоями общества, предотвращение политических манипуляций в процессе оценки
Личные (частные) издержки	Четкая организация процесса оценки
Мотивационные (социально-психологические) издержки	Выбор объективных, обоснованных критериев оценки

*Источник: ОЭСР*

Реализация модели целеполагания/избирательности/селективизма социальной поддержки признается за рубежом эффективной, если ее издержки компенсируются за счет увеличения размеров пособий, получаемых целевыми группами, и/или роста социального равенства.



### 3. Количественные характеристики практики социальной поддержки в зарубежных странах

#### 3.1. Динамика бюджетных расходов на социальную поддержку населения

Статистические данные свидетельствуют об устойчивом — даже в период мирового финансового кризиса — росте бюджетных расходов на предоставление мер социальной поддержки в странах Европейского союза (Таблица 3) — как в рамках модели универсализма, так и модели целеполагания.

При этом, как видно из приводимых данных, модель целеполагания отнюдь не является приоритетным направлением социальной поддержки в европейских странах и не имеет тенденции к развитию. Преобладающая часть бюджетных расходов приходится на меры социальной поддержки, предоставляемые без учета нуждаемости реципиентов, то есть в рамках модели универсализма.

Данные таблицы 3 подтверждают вывод об отсутствии очевидных доказательств преимуществ/эффективности какой-то одной модели социальной поддержки, что приводит к их одновременному использованию, взаимодополнению.

**Таблица 3**

**Динамика бюджетных расходов на предоставление социальной поддержки в странах Европейского союза (25 стран) в 2004-2012 годах**

Показатель		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего расходы на предоставление социальной поддержки	млрд. евро	2 765,5	2 890,7	3 011,6	3 111,2	3 205,6	3 343,4	3 476,6	3 543,2	3 660,2
	в % к ВВП	25,4	25,4	25,1	24,5	25,1	27,7	27,6	27,3	27,7
в т. ч. на меры, предоставляемые без учета нуждаемости	млрд. евро	2 473,1	2 580,8	2 685,8	2 759,5	2 848,8	2 965,0	3 080,1	3 138,5	3 245,2
	в % к ВВП	22,7	22,7	22,4	21,7	22,3	24,6	24,5	24,2	24,6
Удельный вес расходов на меры социальной поддержки, предоставляемые без учета нуждаемости	%	89,4	89,3	89,2	88,7	88,9	88,7	88,6	88,6	88,7

Источник: Евростат

### 3.2. Роль денежных трансфертов в социальной поддержке населения

В общем объеме бюджетных расходов стран Европейского союза на социальную поддержку в 2004–2012 годах практически 2/3 (65–66%) приходится на меры, предоставляемые в форме денежных трансфертов. Доля расходов на меры социальной поддержки в натуральной форме (товары и/или услуги) не превышает 1/3, хотя в абсолютном выражении бюджетные расходы на социальную поддержку в натуральной форме возрастают. Более 90% денежных трансфертов в рассматриваемом периоде предоставляется без учета нуждаемости.

Приводимые данные подтверждают вывод о том, что с позиций объемов и структуры бюджетных расходов в странах Европейского союза в целом в рассматриваемом достаточно длительном периоде основной, приоритетной моделью социальной поддержки является модель универсализма. Применение модели целеполагания носит достаточно ограниченный характер и не демонстрирует в целом по группе стран Европейского союза тенденции развития.

**Таблица 4**

**Динамика расходов на предоставление мер социальной поддержки в форме денежных трансфертов в странах Европейского союза (25 стран) в 2004-2012 годах**

Показатель		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего расходы на предоставление социальной поддержки в форме денежных трансфертов	млрд. евро	1 834,2	1 907,3	1 967,6	2 029,4	2 086,4	2 174,0	2 254,7	2 298,5	2 383,4
	в % к ВВП	16,8	16,8	16,4	16,0	16,3	18,0	17,9	17,7	18,0
в т. ч. предоставляемые без учета нуждаемости	млрд. евро	1 679,7	1 747,0	1 798,3	1 837,8	1 893,2	1 967,0	2 038,2	2 077,6	2 158,3
	в % к ВВП	15,4	15,4	15,0	14,5	14,8	16,3	16,2	16,0	16,3
Удельный вес денежных трансфертов, предоставляемых без учета нуждаемости в расходах на предоставление мер социальной поддержки в форме денежных трансфертов	%	91,6	91,6	91,4	90,6	90,7	90,5	90,4	90,4	90,6

Источник: Евростат

Таблица 5

Удельный вес денежных трансфертов, предоставляемых без учета нуждаемости, в сумме денежных трансфертов на социальную поддержку в ряде стран Европейского союза, %

Страны	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Размер денежных трансфертов в расчете на 1 жителя в 2013 году, евро (в ценах 2005 года)	
											За год	За месяц
Бельгия	94,7	94,6	94,8	94,8	94,8	94,9	94,7	94,7	94,5	94,0	5 863,86	488,7
Дания	100,0	100,0	100,0	47,9	46,2	48,4	46,5	45,1	44,3	44,9	7 338,82	611,6
Германия	91,7	91,3	90,9	91,3	91,7	91,8	91,8	92,2	92,3	92,3	5 347,49	445,6
Испания	88,6	87,9	87,7	88,0	88,1	87,5	86,2	84,6	86,3	86,5	3 262,45	271,9
Франция	89,6	89,6	89,3	89,6	89,8	89,5	89,6	89,6	89,4	89,3	5 777,50	481,5
Италия	94,5	94,6	94,6	94,4	94,5	94,2	94,9	95,1	95,0	95,0	4 900,88	408,4
Голландия	94,2	94,0	91,5	91,4	90,1	89,3	89,4	88,9	89,1	88,5	6 448,98	537,4
Австрия	94,3	94,3	94,4	94,4	94,6	94,7	94,5	94,5	94,5	94,4	6 480,79	540,1
Финляндия	93,4	93,7	94,0	94,4	95,8	95,7	95,7	95,3	94,7	94,3	5 822,71	485,2
Швеция	98,0	98,1	98,1	98,1	98,0	97,9	97,8	97,8	98,0	98,1	5 966,71	497,2
Великобритания	87,8	89,0	89,0	89,1	89,2	89,0	89,0	89,5	89,7	90,4	5 342,38	445,2
Исландия	70,9	71,4	71,9	71,2	71,4	74,8	64,9	62,4	62,9	61,4	5 395,88	449,7
Норвегия	92,3	92,4	92,7	93,1	93,3	93,4	93,6	93,9	94,1	94,3	9 186,43	765,5
Швейцария	95,6	95,5	95,4	95,5	95,6	95,8	95,6	95,4	95,3	95,3	7 933,92	661,2

Источник: Евростат

### 3.3. Денежные трансферты, предоставляемые с учетом нуждаемости

Преобладание модели универсализма проявляется и на страновом уровне (Таблица 5), на примере денежных трансфертов, предоставляемых без учета нуждаемости, в рамках модели универсализма. Исключение составляют лишь два государства: Дания и Исландия, в которых все более активно используется модель целеполагания социальной поддержки. При этом, как показали проведенные расчеты, структура расходов на ту или иную модель социальной поддержки практически не связана с уровнями бедности в исследуемых странах.

Этот вывод подтверждается и при сопоставлении показателей удельного веса денежных трансфертов, предоставляемых с учетом нуждаемости, в процентах к ВВП, и показателей относительной бедности в зарубежных странах (Таблица 6).

**Таблица 6**

**Показатели удельного веса денежных трансфертов, предоставляемых с учетом нуждаемости, в процентах к ВВП и относительной бедности населения (2012 год или последний доступный год)**

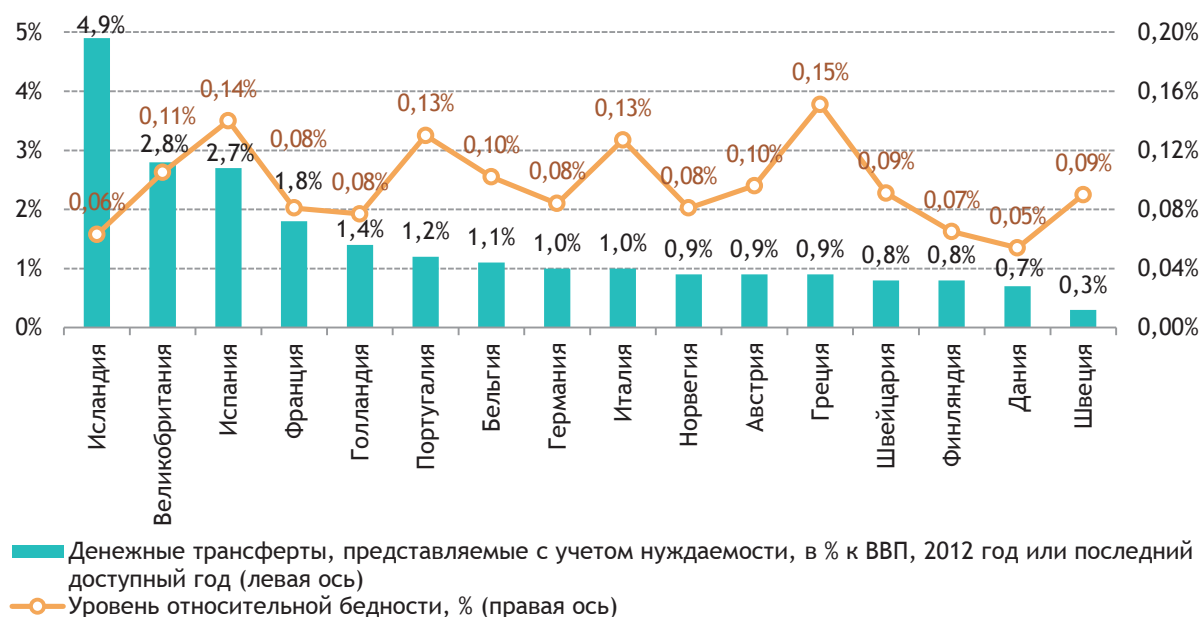
Страны	Денежные трансферты, предоставляемые с учетом нуждаемости, в процентах к ВВП (2012 год или последний доступный год)	Уровень относительной бедности, %
Исландия	4,9	0,063
Великобритания	2,8	0,105
Испания	2,7	0,140
Франция	1,8	0,081
Голландия	1,4	0,077
Португалия	1,2	0,130
Бельгия	1,1	0,102
Германия	1,0	0,084
Италия	1,0	0,127
Норвегия	0,9	0,081
Австрия	0,9	0,096
Греция	0,9	0,151
Швейцария	0,8	0,091
Финляндия	0,8	0,065
Дания	0,7	0,054
Швеция	0,3	0,090

Источник: ОЭСР

Из графика 1 наглядно видна достаточно слабая связь между сравниваемыми показателями.

**График 1**

**Соотношение показателей доли в ВВП денежных трансфертов, предоставляемых с учетом нуждаемости, и показателей относительной бедности в зарубежных странах (2012 год или последний доступный год)**



Источник: ОЭСР

Это позволяет сделать вывод о том, что выбор той или иной модели социальной поддержки, в том числе модели целеполагания в зарубежных странах, производится не столько с учетом уровня бедности населения, сколько с учетом иных факторов, в том числе, как следует из приведенных выше материалов, факторов политических.

### 3.4. Размеры денежных трансфертов

Размеры денежных трансфертов, предоставляемых в рамках социальной поддержки в расчете на одного жителя, в рассматриваемой группе европейских стран ОЭСР существенно различаются — от 271,9 евро в месяц в Испании до 765,5 евро в Норвегии, при среднем размере по группе стран 462,5 евро. Наблюдаемые различия отражают дифференциацию как экономических потенциалов и бюджетных возможностей государств, так и проводимой ими политики социального обеспечения. При этом следует учитывать, что, судя по зарубежным источникам, эффективность социальной поддержки, особенно в рамках модели целеполагания, оказывается тем выше, чем существеннее ее размеры в денежном выражении.

**5. Справочно:**

Средний месячный размер социальных выплат в России, по данным Росстата, составил в 2012 году 1128,15 рублей в месяц в расчете на 1 жителя, что, при средневзвешенном курсе евро в 2012 году, составляющем 39,95 рублей, эквивалентно 28,24 евро. Данная величина кратно ниже аналогичного среднеевропейского показателя.

**3.5. Целевые группы социальной поддержки населения**

Социальная поддержка в зарубежных странах, базирующаяся на модели целеполагания, ориентирована главным образом на население трудоспособного возраста (Таблица 7). Доля трансфертов, ориентированных на пожилое население, как правило, ниже. Вместе с тем в ряде стран — Норвегии, Исландии и Испании — значительная часть денежных трансфертов в рамках социальной поддержки направляется именно пожилым гражданам.

Таблица 7

**Структура получателей денежных трансфертов в рамках мер социальной поддержки, предоставляемых с учетом нуждаемости в ряде стран ОЭСР**

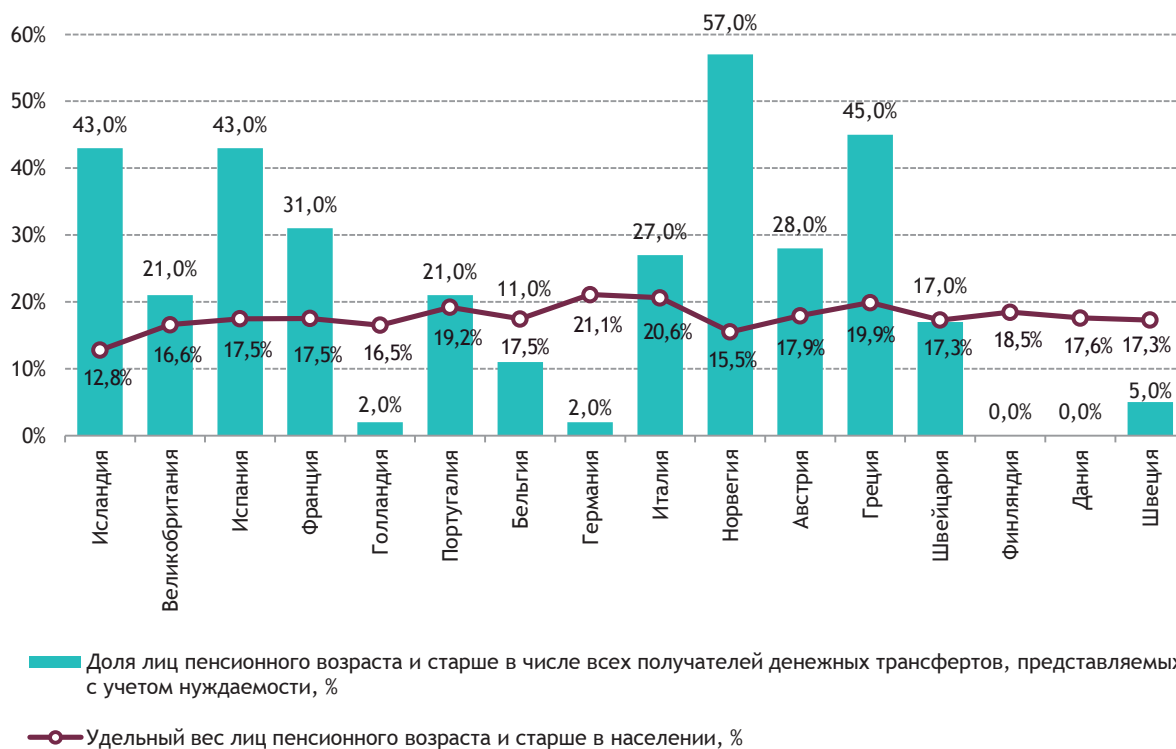
Страны	Структура получателей денежных трансфертов, представляемых с учетом нуждаемости, в %		Удельный вес лиц пенсионного возраста и старше в населении, %
	Лица пенсионного возраста и старше	Лица в возрасте 15-64 года	
Исландия	43	57	12,784
Великобритания	21	79	16,600
Испания	43	57	17,491
Франция	31	69	17,524
Голландия	2	98	16,535
Португалия	21	79	19,212
Бельгия	11	89	17,454
Германия	2	98	21,101
Италия	27	73	20,618
Норвегия	57	43	15,521
Австрия	28	72	17,947
Греция	45	55	19,910
Швейцария	17	83	17,280
Финляндия	0	100	18,452
Дания	0	100	17,597
Швеция	5	95	17,280

Источник: ОЭСР

При этом, как видно из графика 2, доля трансфертов, направляемых пожилым, практически не связана с их долей в населении.

**График 2**

**Доля лиц пенсионного возраста (и старше) в общей численности населения и в числе получателей денежных трансфертов в отдельных странах**



Источник: ОЭСР

Отсутствие такой связи может быть обусловлено различиями приоритетов национальных политик социальной защиты, проявляющимися либо в преимущественной ориентации на какую-то конкретную целевую группу населения (в данном случае — по возрастному критерию), либо ориентированной на все население страны.

### 3.6. Трансферты социальной поддержки и доходы населения

Роль трансфертов социальной поддержки в доходах населения также различается при межстрановых сравнениях, причем весьма существенно (Таблица 8).

**Таблица 8**

**Удельный вес трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах и уровень относительной бедности в ряде европейских стран в 2012 году, %**

Страны	Удельный вес трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах населения, %	Уровень относительной бедности, %
Греция	40,0	0,151
Италия	35,8	0,127
Австрия	34,6	0,096
Португалия	32,6	0,130
Испания	30,1	0,140
Бельгия	29,2	0,102
Германия	26,4	0,084
Дания	25,3	0,054
Швеция	24,5	0,090
Исландия	22,5	0,063
Норвегия	21,6	0,081
Швейцария	15,4	0,091
Голландия	14,8	0,077
Финляндия	10,7	0,065
Франция	10,0	0,081

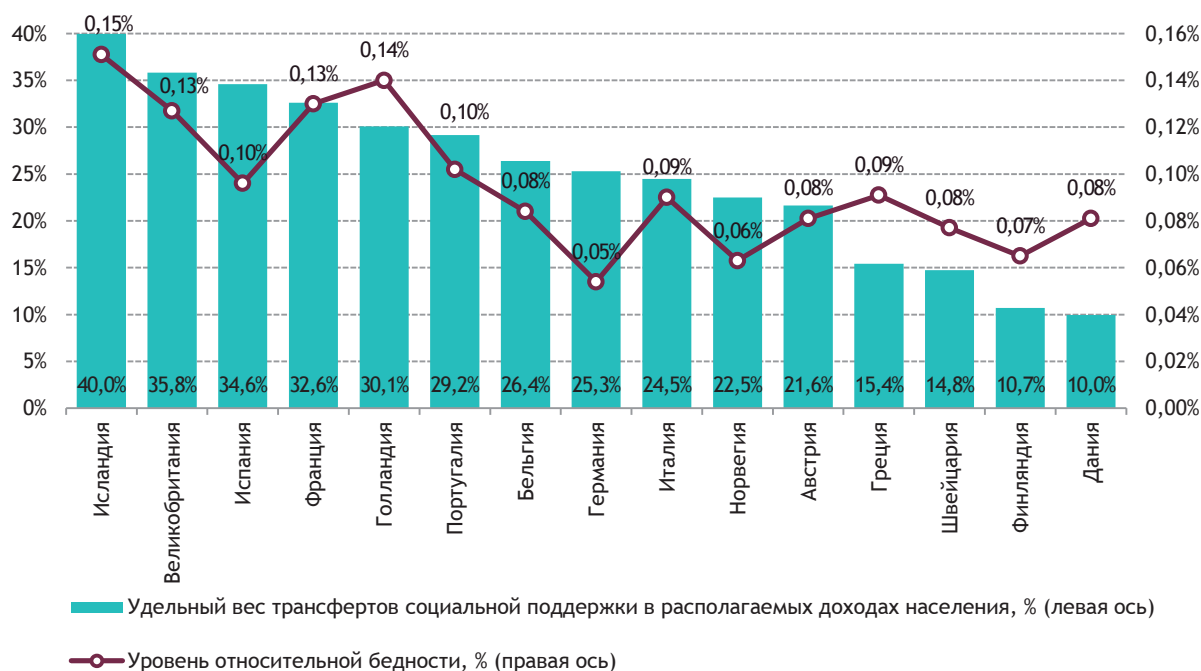
Источник: ОЭСР



Показатели, характеризующие долю трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах населения, и уровни относительной бедности в рассматриваемой группе европейских стран достаточно тесно связаны, причем эта связь носит прямой характер (График 3).

**График 3**

**Соотношение уровня относительной бедности и доли трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах населения в ряде европейских стран**



Источник: ОЭСР

Выявленная связь может рассматриваться как свидетельство достаточно корректного определения размеров трансфертов социальной поддержки, необходимых для поддержки доходов населения в интересах снижения уровня бедности. Однако такие результаты достигаются, как отмечалось выше, путем четкой и оперативной организации учета доходов и расходов населения, и определения размеров трансфертов социальной поддержки, необходимых и достаточных для воздействия на уровень бедности.

### 3.7. Налогообложение в системе социальной поддержки

Значительный интерес представляет зарубежный опыт социальной поддержки населения посредством не только пособий, но также путем применения особых налоговых режимов в отношении целевых групп населения. В странах ОЭСР применяются:

- **прямые налоги на государственные социальные пособия.** Прямое налогообложение доходов от государственных социальных пособий незначительно и/или составляет менее 1% ВВП приблизительно для трети стран — членов ОЭСР. Иной пример — Дания и Швеция, где возврат средств государственных социальных трансфертов в форме прямого налогообложения составляет приблизительно 4% ВВП. В ряде стран ОЭСР пособия полным семьям с детьми вообще не облагаются налогами (Германия, США), в других — используется дифференцированный подход, при котором одни виды пособий облагаются налогами, другие виды не подлежат налогообложению. Так, во Франции облагаются налогами на определенных условиях материальная помощь при рождении ребенка, пособие по беременности и родам, пособие на отпуск по отцовству; не облагается налогом пособие на время отпуска по уходу за ребенком. В Великобритании не облагается налогом пособие по беременности и родам, облагаются — материальная помощь при рождении ребенка, а также пособие на отпуск по отцовству;

- **косвенные налоги на государственные социальные пособия.** Размер дохода от пособий, возвращаемых государством путем налогов на потребление, в европейских странах (особенно в Дании) гораздо выше, чем в Австралии, Канаде и особенно в Японии, Корее, Мексике и США, где размер косвенных налогов на доход от пособий существенно ниже;

- **социальные налоговые льготы.** Такие льготы в целом ниже всего в странах с относительно высокими прямыми налоговыми сборами, включая Данию, Финляндию, Исландию, Люксембург и Швецию, и их размер также невелик в Австрии (где льготы для семей, предоставляемые через налоговую систему, выплачиваются в денежной форме), Новой Зеландии, Норвегии, Польше, Словакии и Турции. Налоговые льготы, по форме схожие с денежными пособиями, составляют 1,0% ВВП в Канаде, Франции, Германии и Португалии. В Великобритании для одиноких родителей, работающих больше 16 часов в неделю, предусмотрено уменьшение налогового оклада по подоходному налогу. К другим льготам добавляется 1770 фунтов стерлингов перед выполнением налоговых вычетов. При размере валового дохода 6420 фунтов стерлингов общая сумма налогового оклада уменьшается на 39%;

- **социальные налоговые кредиты.** Система налоговых кредитов широко распространена в США, Германии и Великобритании и применяется с целью снижения суммы государственных налогов при наличии у налогоплательщика на иждивении ребенка, либо для компенсации до 30% суммы расходов на оплату надомных социальных услуг, предоставляемых ребенку в детском учреждении или на дому; либо в случае усыновления ребенка.

Применение различных механизмов налогообложения в качестве инструмента социальной поддержки представляется весьма перспективным и эффективным, поскольку позволяет, при прочих равных условиях, минимизировать издержки, присущие как универсальной, так и избирательной модели, при этом направлять бюджетные средства для оказания помощи реально нуждающимся целевым группам населения или отдельным гражданам/семьям. Особо привлекательным является то, что использование механизмов налогообложения стимулирует легальную занятость бенефициаров и открытость информации об их доходах, что позволяет минимизировать административные издержки.

## 4. Заключение

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в зарубежных странах в рамках национальных систем социального обеспечения, наряду с социальным страхованием, используются две модели социальной поддержки населения — модель универсализма и модель целеполагания, а также различные методы их реализации.

Зарубежный опыт позволяет сделать вывод о наличии определенных как позитивных, так и негативных сторон у каждой модели социальной поддержки и присущих им издержек.

При этом модель целеполагания отнюдь не является приоритетным направлением социальной поддержки в европейских странах и не имеет тенденции к развитию. Преобладающая часть бюджетных расходов приходится на меры социальной поддержки, предоставляемые без учета нуждаемости реципиентов, то есть в рамках модели универсализма.

Уровни социальной поддержки, предоставляемой населению в европейских странах, и, соответственно, расходы государственных и местных бюджетов на их предоставление весьма значительны, по сравнению с Российской Федерацией, что является одной из причин использования модели целеполагания и оценки, в рамках данной модели, доходов/средств реципиентов за рубежом.

По этой причине стремление к «механическому» расширению масштабов применения модели целеполагания (так называемого принципа «адресности» в Российской Федерации) представляется не вполне оправданным, поскольку до настоящего времени в стране, по существу, не определены назначение и цель предоставления социальной поддержки как инструмента государственной социальной политики (ни законодательно, ни в рамках целевых программ).

Представляется целесообразным исходить из того, что социальная поддержка призвана выполнять функции, связанные с содействием решению в первую очередь стратегических, общенациональных социальных проблем — демографического развития (стимулирование рождаемости, многодетности, активной старости), преодоления социального сиротства, безработицы и пр. Социальная поддержка не может и не должна рассматриваться и использоваться как инструмент обеспечения и/или повышения доходов значительной части населения страны — эту функцию должна выполнять система оплаты труда, социального, медицинского и пенсионного страхования.

В связи с этим должно быть выделено и законодательно зафиксировано ограниченное число целевых групп населения, которым социальная поддержка с учетом национальных приоритетов предоставляется только на принципе универсализма.

Более перспективным, применительно к России, учитывая специфику множества уже существующих и трудно переводимых на принцип «адресности» мер социальной поддержки, является:

- расширение сферы применения страховых инструментов при предоставлении социальной поддержки;
- перевод в денежную форму и фиксация в нормативных правовых актах количественных, предпочтительно стоимостных, оценок мер социальной поддержки, предоставляемых в форме услуг и/или прав/преимуществ на их предоставление;
- расширение сферы применения налоговых и кредитных инструментов при предоставлении социальной поддержки.

Вместе с тем в рамках уже реализуемых в Российской Федерации мер социальной поддержки, предусматривающих оценку доходов получателей, целесообразно использовать уже отработанные за рубежом технологии, в т. ч. направленные на минимизацию ошибок включения и издержек.

Важно при этом:

- совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей отношения в области социальной поддержки населения, предусматривающее определение основополагающих терминов (например, цели и задачи социальной поддержки, нуждаемость, критерии нуждаемости и др.), принципов и критериев предоставления социальной поддержки, форм и минимальных стандартов социальной поддержки, полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области социальной поддержки;
- разработка методической базы организации социальной поддержки, предусматривающей разработку и внедрение методических основ осуществления оценки/проверки имущественной и финансовой обеспеченности заявителей (получателей мер социальной поддержки): методик учета имеющегося у семей (граждан) имущества и личного подсобного хозяйства, методик стоимостной оценки имущества и доходов от них и др., методик определения стоимости услуг и прав, предоставляемых в рамках социальной поддержки;

- создание организационной базы социальной поддержки, предусматривающее формирование на всех уровнях управления, в первую очередь — в муниципальных образованиях, структур, наделенных полномочиями выявлять контингенты нуждающихся в социальной поддержке, оценивать их нуждаемость, определять соответствующие меры социальной поддержки и контролировать в дальнейшем их предоставление семьям/гражданам, а также располагающих кадровым потенциалом, обладающим надлежащими знаниями и квалификациями;
- разработка информационного обеспечения предоставления социальной поддержки, предусматривающее подготовку и внедрение: межведомственного, в том числе электронного, взаимодействия между органами социальной защиты населения и иными организациями, располагающими данными о доходах и имущественном положении граждан; системы персонифицированного учета получателей мер социальной поддержки, в т. ч. за счет унификации программного обеспечения, используемого в субъектах Российской Федерации; форм федерального статистического наблюдения, позволяющих получить в интегрированном виде информацию о результатах предоставления мер социальной поддержки, финансируемых из бюджетов различных уровней (федерального бюджета, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов); усовершенствованной бюджетной классификации с целью более прозрачного, точного и корректного отражения расходов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на социальную поддержку семей с детьми;
- формирование механизмов контроля за обоснованностью назначения и предоставления мер социальной поддержки.

Авторский коллектив: Владимир Трубин, Наталья Николаева,  
Мария Палеева, Софья Гавдифаттова

ac.gov.ru