

# СОЦИАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ  
ПАРЛАМЕНТА  
КАБАРДИНО-  
БАЛКАРСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ  
Ануар Ахматович  
Чеченов



При реализации социальной политики через предоставление мер социальной поддержки населению используются понятия «гарантия», «льгота» и «компенсация». Нечеткое разграничение этих категорий может привести к подмене понятий, что негативно отразится на анализе проблемы. Чтобы этого избежать, нужно определиться с терминами. Гарантия – это обеспечение, активная деятельность по реализации того или иного положения. Льгота подразумевает под собой стремление благоприятствовать отдельным субъектам, предоставление кому-либо преимуществ, частичное освобождение от выполнения установленных правил, обязанностей или обеспечение условий их выполнения. Компенсация – это возмещение убытков, вызванных причинами, ответственность за которые принимает на себя государство.

Льготы являются самостоятельной частью социального обеспечения и решают задачи по защите наиболее уязвимых слоев населения.

Система материально-бытовых льгот для различных категорий населения зависит от проводимой государством политики доходов. В ближайшей перспективе роль и место льготного распределения в процессе формирования доходов населения будут возрастать.

Объективной необходимостью существования льгот является потребность в общественной гарантии наиболее полного удовлетворения социальных, специфических нужд нетрудоспособных граждан, характер-

ных только для них, которые не могут быть сокращены или ограничены.

Также существование льгот обусловлено политическими причинами, в числе которых:

- необходимость реализации принципа социальной справедливости;
- наличие групп людей, внесших значительный вклад в оборону и социально-экономическое развитие страны и заслуживших право на особую заботу и внимание со стороны государства;
- проблема выживания, жилищная и другие проблемы, решение которых для нетрудоспособных лиц невозможно в современных условиях без наличия такой экономической и правовой категории, как льготы.

Таким образом, значимость льгот и преимуществ в системе социального обеспечения, потребность не только для отдельной личности, но и для общества в целом предопределяет необходимость их дальнейшего развития и совершенствования. При этом следует отметить, что в процессе развития могут возникнуть новые виды льгот, а отдельные льготы, исчерпавшие свое значение по тем или иным причинам, прекратят свое существование.

Действующая система социальных гарантий, льгот и выплат включает в себя все черты социалистической плановой экономики, независимо от происшедших изменений в сфере собственности, взаимоотношений центра и регионов, в том числе и в области финансов. Она также не учитывает возрастающую роль граждан в обеспечении личного благополучия и благосостояния.

Различные виды социальных гарантий, компенсаций и других выплат, включая косвенные (бесплатные и льготные услуги), получает почти половина населения страны, хотя реально нуждаются в них прежде всего граждане, имеющие доходы ниже прожиточного уровня. Для обеспечения населения эти пособия не имеют экономического смысла, а для нуждающихся семей не гарантируют необходимой социальной защиты. Это приводит к тому, что при значительных расходах на вы-

Таблица 1

## СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫПЛАТЫ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН ЗА 2010 ГОД

Вид пособия	Количество получивших (человек)	Сумма (тыс. рублей)
Ежемесячная компенсация в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие аварии на ЧАЭС	681	127588,35
Ежемесячное пособие вследствие поствакцинальных осложнений	3	44,00
Ежемесячная компенсация семьям погибших (умерших) военнослужащих в связи с расходами по оплате коммунальных услуг	531	2341,41
Материальная помощь гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации	195	7836,30
Компенсация за потерянное имущество репрессированным, а впоследствии реабилитированным гражданам	1	10,00
Ежемесячное пособие по утере кормильца семьям умерших депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики	5	259,22
Доплата замещавшим должности в органах госвласти по Указу Президента КБР от 24.03.1997 №35	45	4097,71
Социальное пособие на погребение	1153	4698,34
Ежемесячная доплата государственным служащим КБР по Закону КБР от 21.10.1997 №34-РЗ	364	40929,14
Ежемесячная доплата за государственную награду КБР	2255	40742,28

плату социальных трансфертов реальные средние размеры большинства пособий и социальных выплат остаются очень низкими.

Более того, в условиях резкого падения объемов производства, появления таких явлений, как безработица, вынужденная миграция и тому подобные социальные явления, эта система получила дальнейшее, хотя и довольно бессистемное развитие.

Многочисленные льготы, социальные выплаты и пособия вводились нередко без учета материального положения семей и реальных возможностей людей обеспечить собственное благополучие. В результате в обществе нарастало социальное иждивенчество, ограничивались возможности для оказания помощи тем, кто действительно в ней нуждался.

Складывается ситуация, когда страна с вдвое меньшими, чем в дореформенный период, финансово-экономическими возможностями и уже во многом иным укладом экономики несет на себе большой груз социальных обязательств, которые уже не в состоянии выполнить, что вызывает недовольство многочисленных категорий льготников.

Таким образом, необходим анализ действующей системы социальных гарантий, льгот и выплат с конструктивными предложениями по внесению изменений

в действующее законодательство с учетом социальной значимости и эффективности отдельных норм, исходя из реальных условий их реализации.

В настоящее время социальные гарантии и льготы в Российской Федерации составляют более тысячи, и ими обеспечиваются около 200 категорий получателей, а численность лиц, претендующих на получение различных социальных гарантий, льгот и выплат, достигает почти 100 млн. человек (ветераны, инвалиды, пожилые граждане, дети, многодетные семьи, учащаяся молодежь, безработные, вынужденные переселенцы и другие категории граждан).

Серьезным недостатком действующей системы социальных льгот является отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами.

В связи с отсутствием полного перечня социальных гарантий, льгот и выплат трудно установить их реальную стоимость.

Существующая система предоставления льгот и преимуществ различным категориям граждан уже не в полной мере соответствует изменившейся экономической и социально-политической ситуации в стране.

В настоящее время льготы устанавливаются государством с учетом заслуг при защите Отечества, безуп-



Таблица 2

## СУММА НАЧИСЛЕННЫХ ЕЖЕМЕСЯЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ВЫПЛАТ ЗА 2010 ГОД

Категория	Количество получателей	Сумма (млн. рублей)
Доноры	1030	10,1
Репрессированные	13353	98,2
Труженики тыла	5967	31,1
Ветераны труда	32262	116,2
Сельские специалисты	8311	22,3
<b>ИТОГО</b>	<b>60923</b>	<b>277,9</b>

Таблица 3

ОХВАТ ЕДИНОЙ СИСТЕМОЙ ПОСОБИЙ НА ДЕТЕЙ  
ПО СОСТОЯНИЮ НА 1 ЯНВАРЯ 2010 ГОДА

Вид пособия	Количество взрослых получателей	Количество детей	Сумма за 2010 год, (тыс. рублей)
Ежемесячное пособие на детей до 16 лет	26759	49388	89129,6
Пособие по уходу за ребенком до 3 лет	8546	8658	40354,4
Пособие по уходу за ребенком-инвалидом	494	499	7757,8
Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 года	9869	9935	442297,5
Единовременное пособие при рождении ребенка	5608	5608	59276,0
Единовременное пособие при рождении ребенка в КБР	11967	11967	28481,4
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего	15	15	253,7
Ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего	72	72	4922,0
<b>ИТОГО</b>	<b>63330</b>	<b>86142</b>	<b>672472,4</b>

речной воинской службы и продолжительного добросовестного труда, лицам, пострадавшим от политических репрессий, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, и некоторым другим категориям граждан. При этом не всегда учитывается материальное положение лиц, которым они предоставляются.

Кроме того, нормативная база, регламентирующая вопросы предоставления льгот, громоздка. Свидетельством тому является анализ нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики. Так, сферу социального развития населения регламентируют более 200 документов (из них более 30 республиканских законов, более 80 постановлений правительства республики,

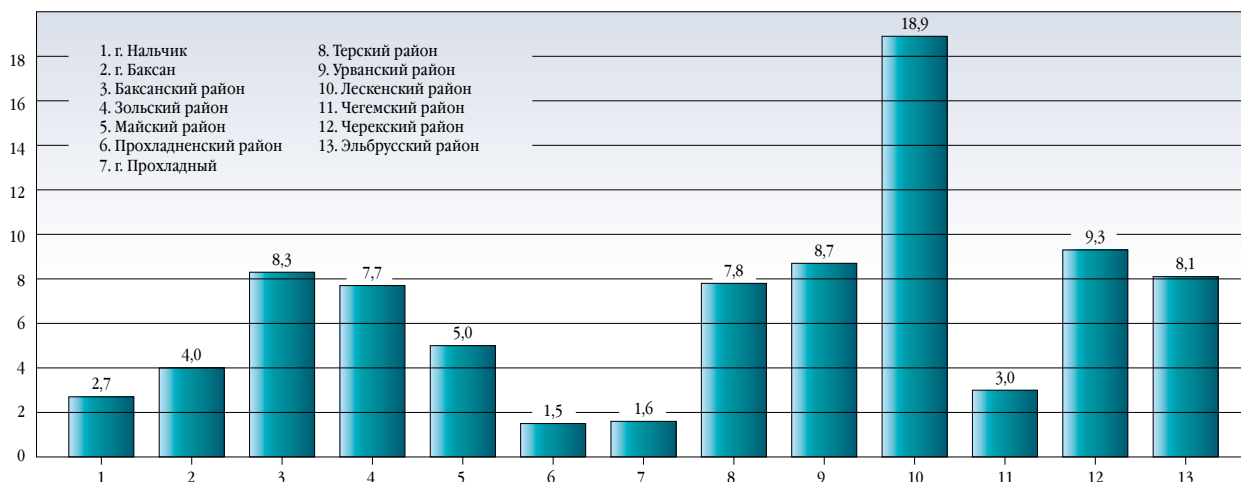
более 50 административных регламентов предоставления услуг и т.д.).

Некоторые льготы по ряду причин остаются невостребованными (например, для лиц преклонного возраста льготы по проезду). В последнее десятилетие шел процесс по расширению круга лиц, которым предоставляются льготы (в среднем около 30 категорий лиц являются получателями различного вида льгот, а по некоторым льготам эта цифра значительно выше).

Подобный анализ был проведен в Кабардино-Балкарской Республике ее законодательными органами. Так, по состоянию на 1 января 2011 года различными мерами социальной поддержки охвачены 35 льготных



1



ОХВАТ СЕМЕЙ В КБР СУБСИДИЯМИ В 2010 ГОДУ, %

категорий граждан. Ежемесячно осуществляется работа по начислению около 30 видов выплат, охватывающих более 300 тыс. человек (табл. 1).

По состоянию на 1 января 2010 года единой системой пособий на детей охвачено 63,3 тыс. получателей, 86,1 тыс. детей (табл. 3).

В 2010 году субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставлены 8870 семьям, что составляет 3,6% от общей численности семей, проживающих в КБР (рис. 1). Сумма предоставленных субсидий составила 71 577,57 тыс. рублей, что на 23% больше суммы аналогичного периода предыдущего года. Среднемесячный размер субсидии на одну семью составил 1211,43 рубля (рис. 2).

С начала 2009 года в республике осуществлен переход к предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг гражданам льготных категорий в форме ежемесячной денежной компенсации. Сумма ежемесячной денежной компенсации определяется расчетным путем, на нее оказывают влияние жилищные условия и количество членов семьи. Количество получателей ЕДК составляет 104 781 человек, начисленная сумма – 760 440,84 тыс. рублей (рис. 3). Средний размер ЕДК на одного льготонера составил 585,21 рубля.

На мой взгляд, установление компенсации в твердом размере в зависимости от категории получателей явилось бы более объективной альтернативой реализуемому механизму.

Кроме того, заключены договоры о совместной деятельности с автотранспортными предприятиями. За 2010 год реализовано 100 474 льготных проездных билета, в том числе 37 478 по федеральному и 62 996 по республиканскому регистрам.

Также следует отметить, что в 2008 году были введены новые виды выплат, такие как:

- единовременное денежное вознаграждение женщине-матери, награжденной государственной наградой КБР – медалью «Материнская слава»;

- единовременная адресная социальная помощь многодетным семьям на строительство или приобретение жилья при рождении (усыновлении) пятого или последующего ребенка в размере 250,0 тыс. рублей.

Изначально льготы устанавливались только для наименее защищенных слоев населения: пенсионеров по старости, инвалидов, женщин, имеющих детей.

Система материально-бытовых льгот для различных категорий населения зависит от проводимой государством политики доходов, составной частью которой являются льготы, формирующие доходы населения.

В целом политика доходов населения должна строиться исходя из того, что по мере их роста среднеобеспеченные семьи во все большей степени будут способны оплачивать услуги жилищно-коммунального хозяйства, значительную часть услуг здравоохранения и образования, широкий спектр услуг обязательного и добровольного страхования. Сферой государственной ответственности должна остаться социальная помощь малообеспеченным семьям, которая постепенно заменит собой действующую социально неоправданную и крайне неэффективную систему льгот и компенсаций.

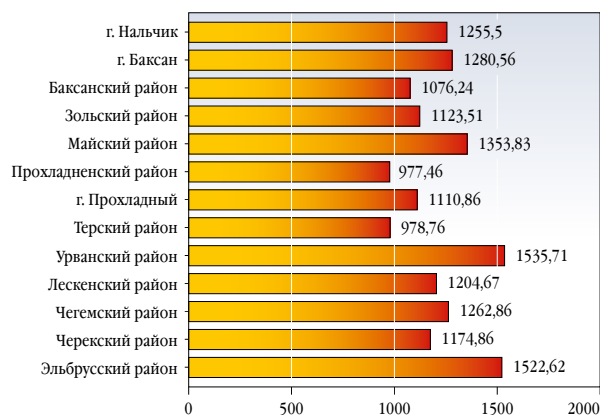
В будущем система предоставления льгот должна соответствовать основным направлениям социальной политики государства, целью которой является последовательное повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ, прежде всего качественного образования, медицинского и социального обслуживания.

Предстоит предпринять конкретные действия по решению серьезных социальных проблем, главными из которых, в частности, являются:

- высокий уровень бедности и значительная дифференциация доходов населения;
- широкое распространение льгот и компенсационных выплат без учета нуждаемости получателей.



2



СРЕДНИЙ РАЗМЕР СУБСИДИЙ ЗА 2010 ГОД  
ПО ГОРОДАМ И РАЙОНАМ КБР, РУБЛЕЙ

В этих целях необходимо сконцентрировать основные усилия на следующих основных направлениях в числе прочих:

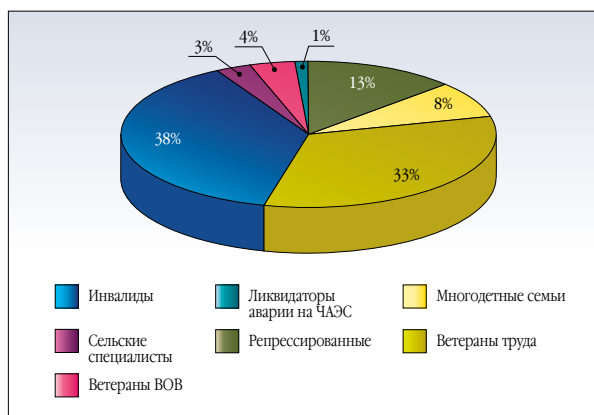
- обеспечение роста денежных доходов населения;
- значительное сокращение социальной и экономической бедности, укрепление социальной безопасности граждан, подверженных риску существенного ухудшения материальной обеспеченности и наступления бедности;
- безусловная приоритетность инвестиций в образование, здравоохранение;
- обеспечение всеобщей доступности и приемлемого качества важнейших социальных благ, прежде всего медицинского, социального обслуживания и общего образования;
- создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, достойный уровень жизни в пожилом возрасте;
- осуществление максимально эффективной защиты социально уязвимых слоев граждан, которые не обладают возможностями для самостоятельного решения социальных проблем и нуждаются в государственной поддержке.

Совершенствование системы льгот не может рассматриваться вне экономики и социального обеспечения в целом. Поэтому одним из условий реформирования системы льгот является (кроме роста экономики) коренной пересмотр пенсионного обеспечения. Достойное материальное обеспечение должно гарантироваться нетрудоспособным гражданам через пенсии и пособия.

В нынешних условиях существуют различные механизмы возмещения расходов на предоставление социальных гарантий и льгот. В ряде случаев эти расходы учитываются в тарифах на соответствующие услуги, предоставляемые различным категориям потребителей.

Дополнительные расходы, связанные со льготами, возмещаются соответствующим предприятиям непосредственно из бюджета или через органы социальной за-

3



СТРУКТУРА ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ЕЖЕМЕСЯЧНОЙ  
ДЕНЕЖНОЙ КОМПЕНСАЦИИ (ЕДК)

щиты населения. Определены денежные компенсации льгот непосредственно гражданам, которым законодательством установлены те или иные материальные льготы.

Как правило, конкретный механизм возмещения расходов на предоставление установленных льгот определен законодательным или иным нормативным правовым актом.

В последние годы численность льготных категорий постоянно возрастает и, как следствие, увеличиваются расходы бюджетов всех уровней на финансирование льгот и гарантий. Однако ограниченные возможности федерального бюджета не способны удовлетворить реально существующую потребность в финансировании установленных государством социальных гарантий. В связи с этим нередки случаи, когда предприятия, предоставляющие льготы, ввиду недостаточного возмещения понесенных ими расходов отказывают обратившимся в предоставлении льгот.

Приостановление, отмена или ограничение льгот всегда являлись не слишком популярными действиями и требуют серьезного анализа возможности и целесообразности их сохранения при определении направлений реформирования системы льгот.

Проблема выработки нового механизма установления и реализации государственных социальных гарантий и льгот является серьезной социально-экономической и политической проблемой, от пути решения которой зависит уменьшение или усиление социальной напряженности в обществе.

Главной целью совершенствования системы гарантий, льгот и выплат является формирование такой системы, которая должна обеспечить помощь реально нуждающимся семьям и отдельным категориям граждан. При этом:

- главным источником доходов для работающих лиц должна быть оплата труда, а не многочисленные и зачастую недостаточно обоснованные льготы;
- социальные выплаты должны быть увязаны с уровнем заработка, трудовым стажем и размерами перечисленных страховых взносов;



– необходимо усиление страховых принципов в социальной поддержке граждан.

В перспективе предстоит реализовать основные пути реформирования системы социальных льгот и выплат, которые заключаются в следующем:

- разработка единых принципов и критериев их предоставления по видам; до завершения этой работы следует ввести временный мораторий на принятие новых федеральных норм по предоставлению тем или иным категориям населения социальных выплат без соответствующего финансового обеспечения;
- при назначении пособий, выплачиваемых в порядке социальной помощи, должен учитываться среднедушевой семейный доход;
- законодательное закрепление права на получение только одного, наиболее выгодного для получателя вида социальной помощи;
- проведение поэтапной замены льгот денежными компенсациями;
- разработка минимальных государственных социальных стандартов и гарантий, дифференцированных с учетом особенностей регионов, и предоставление региональным органам власти и управления реальных возможностей по их обеспечению;
- в дополнение к социальным гарантиям, льготам и выплатам отдельным категориям граждан, установленным на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации может совершенствоваться система денежной и натуральной помощи малообеспеченным категориям граждан. Размер такой помощи определяется с учетом среднедушевого дохода семьи, регионального прожиточного минимума, экономических возможностей и демографической ситуации.

Совершенствование системы государственных социальных гарантий и льгот должно заключаться:

- в выработке общих минимальных стандартов и критериев установления гарантий и льгот;
- поэтапной отмене дублирующихся, социально незначительных гарантий и льгот, в общем сокращении числа льгот и категорий их получателей с целью концентрации материальных и финансовых ресурсов для реального оказания действенной помощи особо нуждающимся и незащищенным слоям населения;
- решении проблемы оказания единовременной помощи лицам, отдельные государственные гарантии и льготы которым будут отменены;
- стимулировании установленных государственных гарантий и льгот, не требующих для своей

реализации дополнительного финансирования, а также негосударственных льгот и гарантий, направленных на осуществление адресной социальной поддержки отдельных групп населения;

- обеспечении предоставления больших прав субъектам Российской Федерации по установлению порядка и размера предоставления отдельных социальных льгот (с сохранением в отдельных случаях минимально гарантированных норм на федеральном уровне) путем поддержания их законодательной инициативы (например, о выплате ежемесячного пособия на ребенка с учетом размера доходов семьи).

Переход экономики на рыночную систему хозяйствования неизбежно затронул все стороны жизни общества. Одним из самых актуальных вопросов стал механизма предоставления и реализации государственных социальных гарантий и льгот гражданам Российской Федерации.

Уже раньше политика государственных социальных гарантий и льгот страдала существенными изъянами. Прежде всего это относится к номенклатурной системе предоставления льгот. Этот порок ныне не только не преодолен, но и в ряде случаев усугубился.

Что же касается наиболее нуждающихся слоев и групп населения, то они не только не обрели дополнительных преимуществ по сравнению с прежней системой государственных социальных гарантий и льгот, но и лишились того, что имели. В период трансформации и экономического кризиса бюджетное финансирование резко сократилось, что оказало решающее влияние на всю систему государственных социальных гарантий и льгот.

Признавая социальную значимость государственных гарантий и льгот, которые позволяют частично компенсировать населению низкие заработки, плохие условия труда, недостатки системы пенсионного обеспечения, а в ряде случаев служат дополнительным стимулом, позволяющим повысить заинтересованность работников в овладении определенными общественно значимыми профессиями и специальностями, следует отметить, что дальнейшее расширение этой системы не только не решает социальных проблем, но и может привести к серьезному социальному взрыву. Поэтому первоочередной задачей является реформирование системы денежных доходов населения, одной из составных частей которой должен стать новый механизм предоставления государственных социальных гарантий и льгот.

Безусловно, принимаемые решения по реформированию льгот должны быть взвешенными и продуманными. При проведении этих мер основной акцент должен быть сделан на усиление адресной социальной поддержки граждан, действительно в ней нуждающихся.

МАТЕРИАЛ ПОДГОТОВЛЕН ПРИ УЧАСТИИ  
РУКОВОДИТЕЛЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕПАРТАМЕНТА  
МИНИСТЕРСТВА ТРУДА И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КБР,  
ДЕЙСТВИТЕЛЬНОГО СОВЕТНИКА КБР 3 КЛАССА  
ДОКТОРА ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК, АКАДЕМИКА РАЕН  
Ф.М. Куршаевой