

На правах рукописи

ДИМИРЖИЕВА ГАЛИНА ВЛАДИМИРОВНА

ТРАНСФОРМАЦИЯ МОДЕЛИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Специальность 5.2.4. – Финансы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург-2022

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Научный руководитель:	Иванова Наталия Георгиевна, доктор экономических наук, профессор
Официальные оппоненты:	Яшина Надежда Игоревна, доктор экономических наук, профессор, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (ННГУ), профессор кафедры финансов и кредита Феоктистова Олеся Александровна, кандидат экономических наук, Федеральное государственное бюджетное учреждение Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ), руководитель Центра финансов социальной сферы НИФИ
Ведущая организация	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»

Защита состоится «_____» _____ 2022 г. в «_____» часов на заседании диссертационного совета 24.2.386.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» по адресу: 191023, г. Санкт-Петербург, набережная канала Грибоедова, д. 30-32, литер А, ауд. _____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <https://unescon.ru/dis-sovety> федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Автореферат разослан «_____» _____ 2022 г.

Ученый секретарь диссертационного совета

А.Б. Камышова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

В Российской Федерации теме социальной защиты населения отводится особая роль. При внешней и внутренней нестабильности, ограниченности финансовых ресурсов, вопрос совершенствования финансового механизма предоставления мер социальной поддержки (далее – МСП) приобретает в настоящее время наибольшую значимость.

Конституцией Российской Федерации – высшим нормативным правовым актом, установлены основные гарантии, которые направлены на обеспечение достойной жизни граждан и их семей. Социальные гарантии предусматривают также поддержку материнства, детства, людей с ограниченными возможностями, пожилых людей. Система социальной защиты в России, в общем виде, представлена двумя блоками – страховым и нестраховым. Исследование особенностей и оценка эффективности этих блоков также являются важной составляющей настоящего исследования.

На эффективность социальной защиты оказывает влияние и финансовый механизм, используемый при её реализации (планирование, исполнение, учет, контроль), который зависит также и от скоординированной работы органов исполнительной власти (далее – ОИВ) всех уровней, основанной на полноценной нормативной правовой базе.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью: повышения эффективности процесса предоставления МСП; выявления причин и сокращения недостатков применения принципа адресности и критериев нуждаемости в процессе предоставления МСП; разработки методологических основ и практических рекомендаций по совершенствованию модели финансового обеспечения предоставления МСП.

Степень научной разработанности. В ходе диссертационного исследования были систематизированы результаты научных трудов отечественных и зарубежных ученых в области экономики социальной сферы, теории государственных финансов и социального страхования.

Теоретические проблемы социальной политики освещаются в работах Е. С. Алехиной, Е. И. Андреевой, О. В. Андреевой, Е. А. Базановой, Л. В. Богославцевой, Д. Г. Бычкова, Я. Вандерборхта, Ф. Ф. Ван Парайса, Н. Г. Вовченко, Н. В. Городновой, Е. Е. Гришиной, К. С. Золотавина, Л. М. Иванова, О. Б. Ивановой, Р. И. Капелюшниковой, Ю. Д. Квашнина, В. В. Кижикиной, Н. А. Кричевского, Е. В. Крупчиной, Х. Ламперта, Т. М. Малевой, В. С. Назарова, Е. В. Поющевой, Н. Н. Прончатовой-Рубцовой, Т. Ф. Романовой, Н. А. Самарской, А. А. Суховеевой, Е. А. Цацура, С. Н. Яшина и др.

Отечественными учеными – В. В. Антропов, В. В. Дрошнев, Н. Г. Иванова, И. В. Ишина, Н. А. Кричевский, Г. В. Морунова, В. Д. Роик,

Н. М. Сабитова, М. Л. Седова, А. К. Соловьев, О. А. Феокистова, М. В. Фирсов, С. Ю. Янова, Н. И. Яшина внесли особый вклад в развитие теоретических и практических аспектов финансов социальной сферы.

Несмотря на значительный вклад указанных авторов в развитие проблемы исследования, недостаточно полно исследованы вопросы, связанные с изменением модели финансового обеспечения социальной защиты населения, включая теоретические и практические аспекты применения принципа адресности и критериев нуждаемости. Этим обусловлен выбор темы диссертации, а также постановка цели и задач исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретико-методических положений и рекомендаций, а также практических предложений по трансформации модели финансового обеспечения предоставления МСП.

Во взаимосвязи с поставленной целью исследования были определены следующие **задачи**, решение которых обусловило структуру и логику диссертационной работы:

- исследовать теоретические основы системы социальной защиты и определить основные этапы ее развития в России с позиции генезиса источников её финансового обеспечения;
- обосновать необходимость внедрения адресности и критериев нуждаемости в модель финансового обеспечения предоставления МСП;
- проанализировать нормативную правовую базу и практику применения критерия нуждаемости для определения его роли в новой модели финансового обеспечения социальной защиты населения;
- определить направления совершенствования существующей системы социальной защиты населения с использованием принципа адресности, а также в условиях цифровизации;
- разработать методические рекомендации по совершенствованию модели финансового обеспечения предоставления МСП в России;
- предложить новые направления финансового обеспечения МСП в период кризиса.

Объектом исследования является модель финансового обеспечения предоставления МСП.

Предметом исследования выступает система социально-правовых и финансовых отношений, возникающих в процессе трансформации модели финансового обеспечения государственных гарантий социальной защиты населения.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды российских и зарубежных ученых в области экономики, финансов системы

социальной защиты, теории и методологии формирования и развития институтов социальной защиты.

Методологической основой диссертационного исследования выступает применение современных математико-статистических методов анализа и различных инструментов научного поиска. Исследование осуществлялось с применением общенаучных методов – сравнения, наблюдения, обобщения, анализа, классификации и экономического исследования.

Информационную базу исследования составляют положения нормативной и справочной литературы, информационно-правовые базы, официальные данные Федерального казначейства России, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов России, материалы сети Интернет, публикации отечественных и зарубежных периодических изданий, а также результаты систематизации данных, полученных автором в процессе проведения в комитете по труду и занятости населения Ленинградской области (далее – КТЗН ЛО) процедур по исполнению бюджета КТЗН ЛО и подготовке статистического материала в рамках реализации мероприятий Государственной программы Ленинградской области «Содействие занятости населения Ленинградской области».

Обоснованность полученных результатов исследования подтверждается соответствием результатов и предложений исследования, основанных на анализе значительной информационной, аналитико-статистической и методологической базы, основным положениям теории финансов социальной сферы; апробацией полученных автором в ходе исследовательской работы результатов, основных выводов и методических рекомендаций на научных конференциях, в деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области (далее – ОИВ ЛО).

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается соответствием принципам научного познания, использованием обширной информационной базы, апробацией представленных в исследовании результатов не только на научно-практических конференциях, но и в деятельности ОИВ ЛО, в авторских публикациях периодических изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ (ВАК Минобрнауки РФ).

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности. Результаты и содержание диссертационного исследования соответствуют Паспорту научной специальности ВАК Минобрнауки России: 5.2.4. Финансы – п. 9. «Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное

бюджетирование», п. 11. «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов».

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретико-методических положений и рекомендаций в части совершенствования модели финансового обеспечения предоставления МСП, основанной на применении критериев нуждаемости и принципа адресности, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем:

1. Предложена периодизация новейшей истории развития системы социальной защиты населения в России с позиции генезиса источников её финансового обеспечения, что позволило идентифицировать период радикального обновления или трансформации – начало 2000-х гг. по настоящее время, характеризующийся переходом от затратной к социально (человеко) - ориентированной модели системы социальной защиты населения, включая модель финансового обеспечения социальной защиты, основанной на применении критериев нуждаемости и соблюдении принципа адресности, с использованием информационных технологий.

2. Определены предпосылки внедрения принципа адресности и критериев нуждаемости в регионах РФ, вызванные необходимостью формирования справедливой и открытой системы социальной защиты населения: неравномерность (большая доля мер социальной поддержки населения предоставляется домохозяйствам, не являющимися малоимущими); элиминация (наличие существенной доли малоимущих домохозяйств, неохваченных социальной поддержкой), что позволит повысить эффективность бюджетных расходов.

3. Предложено новое определение понятия «критерий нуждаемости», как показатель, определяющий потребность гражданина России в государственной финансовой поддержке, на основе установленных законодательством государственных гарантий, с соблюдением условий, необходимых для каждой классификационной группы населения. Авторская трактовка позволяет исключить неопределенность в случае его использования ОИВ субъектов РФ при подготовке и применении нормативных правовых актов по вопросам социальной поддержки граждан.

4. Предложены рекомендации по совершенствованию действующей системы предоставления МСП населения с использованием принципа адресности посредством: модернизации комплексного подхода

оценки уровня благосостояния домохозяйств; равномерного распределения финансовой нагрузки в части поддержки нетрудоспособного населения (дети, пожилые люди, инвалиды) между государством, домашними хозяйствами (семьей), бизнесом; применения цифровых технологий, в том числе, социальной карты жителя региона.

5. Разработаны методические рекомендации по расчету критерия нуждаемости, в основе которых находятся подготовленные автором: классификация групп населения и формализация расчёта критерия нуждаемости. Их применение позволит повысить как адресность социальной защиты, так и эффективность расходов бюджетов бюджетной системы РФ, направляемых на социальные нужды.

6. Разработана и апробирована на примере Ленинградской области методика расчета размера субсидии на финансовое обеспечение затрат на организацию общественных работ, как дополнительной МСП граждан в период пандемии коронавирусной инфекции. Предложенная методика обосновывает объём финансирования дополнительной МСП граждан на региональном уровне в период кризиса.

Теоретическая значимость диссертационного исследования выражается в развитии теории государственных финансов в части разработки нового механизма финансового обеспечения системы социальной защиты, основанного на применении авторской формулы расчёта и классификации групп населения, необходимых для повышения не только адресности предоставляемых МСП, но и эффективности бюджетных расходов.

Практическая значимость исследования заключается в разработке методических рекомендаций и практических предложений по совершенствованию финансового обеспечения системы социальной защиты, которые могут быть использованы в деятельности исполнительных ОИВ разных уровней Российской Федерации.

Разработанная автором методика определения размера субсидии на финансовое обеспечение затрат на организацию общественных работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального значения Ленинградской области, как дополнительной МСП граждан в период пандемии коронавирусной инфекции, отражена в Порядке предоставления субсидии из областного бюджета Ленинградской области юридическим лицам (за исключением субсидии государственным (муниципальным) учреждениям) на финансовое обеспечение затрат на организацию общественных работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального значения Ленинградской области в рамках реализации государственной программы Ленинградской области «Содействие занятости населения Ленинградской области» (Субсидия ЛО),

утверждённом Постановлением Правительства Ленинградской области от 16 мая 2020 г. № 292 (ПП ЛО от 16.05.2020 №292), и апробирована КТЗН ЛО. Предложенная мера социальной поддержки незанятых граждан является важным инструментом не только обеспечения стабильности рынка труда в период кризиса, но и сдерживания последствий безработицы – роста уровня бедности и социальной напряженности.

Предложения автора по внедрению проекта «Социальная карта жителя Ленинградской области» были использованы в практической деятельности КТЗН ЛО.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные результаты диссертационного исследования были изложены и обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах: «Совершенствование мер социальной поддержки на основе принципа адресности и критериев нуждаемости», III ежегодный научно-практический семинар СПбГЭУ и Казначейства России на тему: «Государственная финансовая стратегия: курс на экономический рост», ноябрь 2016 г.; «Пути совершенствования финансового механизма предоставления мер социальной поддержки в России» (МНПК «Архитектура финансов: новые решения в условиях цифровой экономики», март 2018 г.); «Безусловный базовый доход в России – утопия или дополнительная мера социальной поддержки в условиях мировых вызовов» (Международная научно-практическая онлайн конференция «Ключевые тенденции развития общественных финансов в новой экономической реальности» (РИНХ), май 2022 г.).

Теоретические и практические материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе на кафедре финансов СПбГЭУ, а также в практической деятельности КТЗН ЛО.

Публикации результатов исследования. Основные результаты научного исследования отражены в 7 научных публикациях объемом 4,2 п.л. (вклад автора – 3,6 п.л.), 5 из которых относятся к рецензируемым научным журналам, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ объемом 3,4 п.л. (вклад автора – 2,8 п.л.).

Структура диссертационного исследования отвечает поставленным целям и задачам. Диссертация состоит из введения, трёх глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений. Цель и задачи исследования обусловили его структуру.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Предложена периодизация новейшей истории развития системы социальной защиты населения в России с позиции генезиса источников её финансового обеспечения, что позволило идентифицировать период радикального обновления или трансформации – начало 2000-х гг. по настоящее время, характеризующийся переходом от затратной к социально (человеко) - ориентированной модели системы социальной защиты населения, включая модель финансового обеспечения социальной защиты, основанной на применении критериев нуждаемости и соблюдении принципа адресности, с использованием информационных технологий. На основе теоретического анализа нормативных правовых актов и научных трудов, были выделены основные этапы развития системы социальной защиты в России, связанные в том числе с развитием источников её финансового обеспечения (древнерусский, дореволюционный, послереволюционный, постперестроечный, новейший), идентифицирован современный этап трансформации системы социальной защиты населения (рисунок 1).



Рисунок 1. Трансформация системы социальной защиты России - переход на социально (человеко)-ориентированную модель

Особенностью новейшего периода трансформации системы социальной защиты России является применение принципа адресности и критериев нуждаемости, а также переход на принципиально новый уровень социальной защиты населения, формирующийся посредством применения цифровых технологий.

2. Определены предпосылки внедрения принципа адресности и критериев нуждаемости в регионах РФ, вызванные необходимостью формирования справедливой и открытой системы социальной защиты населения: **неравномерность (большая доля мер социальной**

поддержки населения предоставляется домохозяйствам, не являющимся малоимущими); элиминация (наличие существенной доли малоимущих домохозяйств, неохваченных социальной поддержкой), что позволит повысить эффективность бюджетных расходов. Советские времена оставили в наследство громоздкую систему социальных выплат и льгот, которые представлялись различным социально-демографическим, профессиональным группам населения, группам населения с особыми заслугами перед государством. Неэффективность расходования бюджетных средств на социальные выплаты и льготы определялась их предоставлением без учета материального положения домохозяйств, а также преобладанием натурального вида предоставления социальной поддержки (продукты питания, одежда, медикаменты, средства реабилитации и др.).

С середины 90-х годов XX в. в работу органов социальной защиты стали внедряться новые подходы к повышению адресности при предоставлении социальной поддержки, такие как проверка доходов граждан-заявителей. В субъектах России стали разрабатываться и реализовываться различные адресные программы, направленные на поддержку малоимущих граждан. Однако, как определено в ряде исследований, почти 70% получателей МСП не являются малоимущими, а более 20% малоимущих домохозяйств не получали МСП. Результаты проведенного автором выборочного анализа региональных практик введения адресности и применения критериев нуждаемости показали, что их применение пока остается малоэффективным (рисунок 2).

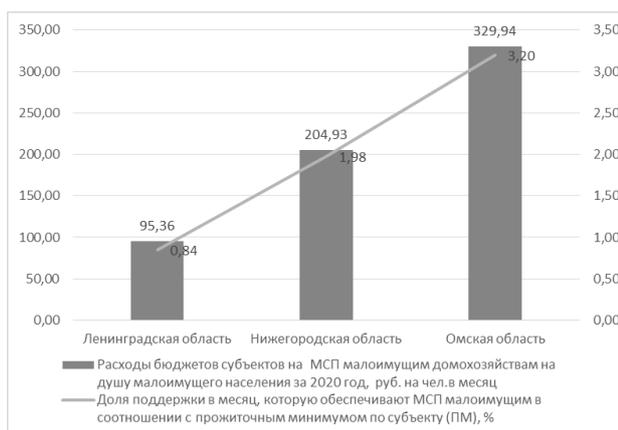


Рисунок 2. Расходы бюджетов отдельных субъектов РФ на МСП малоимущим домохозяйствам на душу малоимущего населения за 2020 год (руб. на чел. в месяц) и доля ежемесячной поддержки, которую обеспечивают МСП малоимущим домохозяйствам в соотношении с прожиточным минимумом (ПМ), %

Многие из мер предоставляются по категориальному признаку, не учитывая показатели нуждаемости. Вместе с этим наличие большого количества МСП не обеспечивает должного эффекта ни для субъекта системы социальной защиты, ни для её объектов.

Автор убежден, что необходимо направлять бюджетные средства именно тем категориям граждан, которые действительно нуждаются в социальной поддержке, для чего требуется усовершенствовать процесс назначения гражданам МСП с целью сокращения неэффективного расходования бюджетных средств (рисунок 3).



Рисунок 3. Сравнительная динамика показателей расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на социальную политику и уровня бедности в России

Таким образом, главной целью внедрения принципов адресности и критериев нуждаемости является совершенствование механизмов предоставления МСП, повышение эффективности их предоставления, что в свою очередь приведет к повышению эффективности бюджетных расходов, направляемых на эти цели.

3. Предложено новое определение понятия «критерий нуждаемости», как показатель, определяющий потребность гражданина России в государственной финансовой поддержке, на основе установленных законодательством государственных гарантий, с соблюдением условий, необходимых для каждой классификационной группы населения. Авторская трактовка позволяет исключить неопределенность в случае его использования ОИВ субъектов РФ при подготовке и применении нормативных

правовых актов по вопросам социальной поддержки граждан. При проведении исследования автором была выявлена проблема с понятийным аппаратом в нормативных правовых актах (далее – НПА) в области социальной защиты. Положения действующего законодательства РФ не позволяют чётко разграничить такие понятия как социальная защита, социальная поддержка, социальное обеспечение, социальная помощь, социальные гарантии, меры социальной защиты, меры социальной поддержки.

В результате проведенного анализа НПА федерального уровня в части социальной защиты населения, и, в частности, вопросов применения критериев нуждаемости при предоставлении МСП в России, автором установлен факт отсутствия законодательно закреплённого понятия «критерий нуждаемости». При наличии неоднозначности в понимании сущности данного понятия органами власти субъектов РФ возникает неопределённость при разработке ими нормативных правовых актов по предоставлению различных МСП населению. В свою очередь, неопределённость в понимании сущности данного понятия не может обеспечить решение важных задач, связанных с его применением – повышение эффективности предоставляемых МСП, эффективности бюджетных расходов. В связи с этим была предложена авторская трактовка критерия нуждаемости, позволяющая исключить двусмысленностей при его использовании ОИВ субъектов РФ в случае подготовки нормативных правовых актов по социальной поддержке граждан.

4. Предложены рекомендации по совершенствованию действующей системы предоставления МСП населения с использованием принципа адресности посредством: модернизации комплексного подхода оценки уровня благосостояния домохозяйств; равномерного распределения финансовой нагрузки в части поддержки нетрудоспособного населения (дети, пожилые люди, инвалиды) между государством, домашними хозяйствами (семьей), бизнесом; применения цифровых технологий, в том числе, социальной карты жителя региона. Несмотря на установление на федеральном уровне в начале 2021 года комплексного подхода при определении нуждаемости, методический вопрос остался нерешённым, что подчеркивает важность и актуальность результатов настоящего исследования.

При рассмотрении реализации принципа адресности на примере предоставления МСП малоимущим домохозяйствам в Российской Федерации, автором было проведено выборочное исследование на примере предоставления отдельными субъектами РФ МСП малоимущим домохозяйствам. Автором установлено, что в рассматриваемых субъектах РФ при назначении отдельных МСП в качестве показателя определения

нуждаемости (критерия нуждаемости) используется только размер среднедушевого дохода, отсутствует комплексный подход при определении отдельных МСП во всех рассматриваемых субъектах РФ. Отсутствие комплексного подхода при оценке нуждаемости и определении МСП замедляет реализацию принципа адресности.

По результатам проведенного выборочного анализа региональных практик применения принципа адресности и критериев нуждаемости в России было определено, что предоставление адресных МСП малоимущим гражданам является пока малоэффективным и не способствует высвобождению средств, необходимых для увеличения объема поддержки нуждающихся граждан. Адресные МСП малоимущим домохозяйствам предоставляются и домохозяйствам, таковыми не являющимися, в связи с чем теряется весь смысл адресности, категориальный подход при определении МСП остается преобладающим в регионах. Вместе с этим установлено, что активная работа субъектов РФ по поддержке домохозяйств, имеющих детей до 18 лет, является одним из факторов, способствующих сокращению показателя уровня бедности в регионах.

Проведенный автором анализ динамики и структуры расходов федерального бюджета Российской Федерации на социальную политику показал сохраняющуюся тенденцию преобладания расходов на пенсионное обеспечение (более 50%), что является следствием неотступающей демографической проблемы. Демографическая проблема заключается в старении населения, снижении рождаемости при росте нагрузки на людей трудоспособного возраста. Проблема высокого коэффициента демографической нагрузки влечет за собой ряд макроэкономических проблем – снижение производительности труда, уменьшение показателей экономического роста. Возрастает нагрузка и на систему социальной защиты. Так, с 2012 года по 2019 год увеличение нагрузки на людей трудоспособного возраста составило 25%. При сохранении таких темпов роста нагрузки на людей трудоспособного возраста, к 2026 году соотношение граждан трудоспособного и нетрудоспособного возраста будет составлять 1:1. Таким образом, повышение нагрузки на людей трудоспособного возраста является, по мнению автора, одним из факторов, негативно влияющим на развитие и совершенствование системы социальной защиты в стране.

Как было отмечено выше, практически вся финансовая нагрузка в части социальных расходов ложится на федеральный уровень бюджетной системы РФ. Неумножающаяся доля теневой экономики в России, которая ярко проявилась в период кризиса, связанного с распространением на территории РФ коронавирусной инфекции, тормозит не только развитие социальной защиты России, но и экономики страны в целом. Данный факт

влечет за собой огромные налоговые потери для бюджетов, что сокращает многие важные расходы.

С 2020 года предпринимаются меры по привлечению бизнеса к участию в реализации социальной защиты населения посредством оказания государственных (муниципальных) услуг (работ). Данные меры стали возможны в связи с принятием 13 июля 2020 года Федерального закона о государственном (муниципальном) социальном заказе № 189-ФЗ. Однако, при анализе действующих в отдельных субъектах РФ вариантах государственного социального заказа (Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра) установлено, что его исполнителями являются государственные учреждения. Негосударственные структуры пока слабо вовлечены в исполнение социального заказа. Таким образом, необходимо и со стороны государства, и со стороны бизнеса, и стороны населения (домохозяйств) равноправно и равномерно подходить к вопросу участия в процессах, способствующих увеличению бюджета государства, а, следовательно, росту его возможностей, влияющих в последствии на уровень жизни граждан.

Настоящее время, обусловленное новыми мировыми вызовами, требует принятия оперативных решений государства, в том числе в сфере социальной политики, направленных, прежде всего, на повышение уровня жизни граждан, обеспечение социальной стабильности и безопасности, которое невозможно обеспечить без использования цифровых технологий. Развитие ИКТ оказывает существенное влияние на повышение эффективности бюджетных расходов на МСП, сокращение транзакционных издержек при их предоставлении, повышение адресности и соблюдение принципов нуждаемости посредством сбора и анализа больших данных систем различных ведомств, позволяющих сократить время принятия решений соответствующими органами власти о назначении определенных МСП и назначать МСП в проактивном режиме и беззаявительной форме. В свою очередь, сокращается численность граждан, недополучающих положенные им МСП, что в последствии приводит к снижению социальной напряженности в стране. Таким образом, одним из способов решения проблемы повышения эффективности системы социальной защиты населения может выступить внедрение и совершенствование новых инструментов предоставления МСП, например, таких как «электронный сертификат» и «социальная карта».

5. Разработаны методические рекомендации по расчету критерия нуждаемости, в основе которых находятся подготовленные автором: классификация групп населения и формализация расчёта критерия

нуждаемости. Их применение позволит повысить как адресность социальной защиты, так и эффективность расходов бюджетов бюджетной системы РФ, направляемых на социальные нужды. В настоящее время социальному вопросу отводится особое значение. Одной из главных целей дальнейшего развития государства является достижение осязаемого улучшения качества жизни граждан посредством разработки новых инструментов, способствующих повышению адресности социальной поддержки и эффективности бюджетных расходов.

В связи с тем, что в субъектах РФ при определении МСП в основном применяется категориальный подход, без единообразной утвержденной группировки населения, а также в виду отсутствия на федеральном уровне законодательно-закрепленной единой методики расчета критерия нуждаемости, в результате проведенного исследования нами была предложена следующая классификация групп населения, необходимая для расчета критерия нуждаемости при определении МСП. Каждая из указанных групп включает в себя подгруппы (рисунок 4).

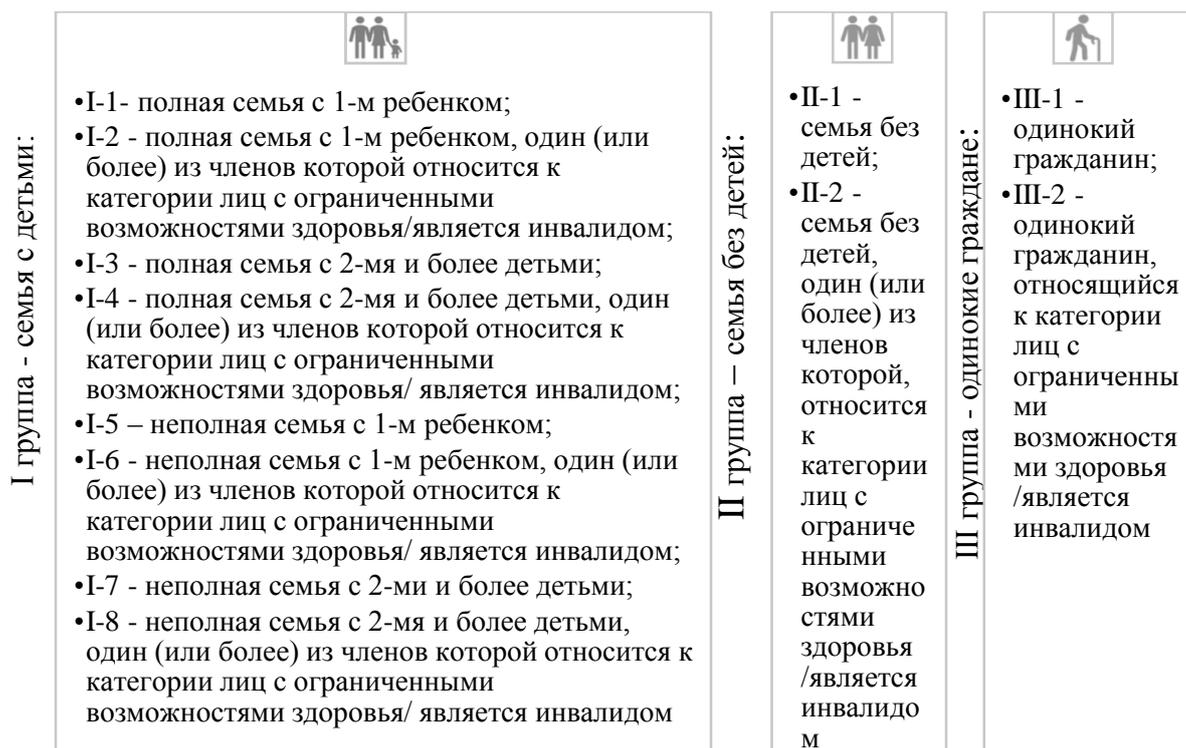


Рисунок 4. Классификация групп населения, используемая при расчете критерия нуждаемости

Каждой подгруппе было присвоено экспертным путем определенное значение корректирующего коэффициента, необходимого при расчете критерия нуждаемости (таблица 1).

Таблица 1 - Корректирующие коэффициенты, используемые при расчёте критерия нуждаемости, в разрезе классификационных групп населения

Группа населения	I группа - семья с детьми								II группа – семья без детей		III группа – одинокие граждане	
Подгруппа	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	II-1	II-2	III-1	III-2
Наименование подгруппы	Полная семья с 1-м ребенком (далее – РБ)	Полная семья с 1-м РБ, один (или более) из членов которой относится к категории лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее - ОВЗ) /является инвалидом (далее -ИНВ)	Полная семья с 2-мя и более детьми (далее – Д)	Полная семья с 2-мя и более Д, один (или более) из членов которой относится к категории лиц с ОВЗ/ является ИНВ	Неполная семья с 1-м РБ	Неполная семья с 1-м РБ, один (или более) из членов которой относится к категории лиц с ОВЗ/ является ИНВ	Неполная семья с 2-ми и более Д	Неполная семья с 2-мя и более Д, один (или более) из членов которой относится к категории лиц с ОВЗ/ является ИНВ	Семья без Д	Семья без Д, один (или более) из членов которой относится к категории лиц с ОВЗ/ является ИНВ	Одинокий гражданин	Одинокий гражданин, относящийся к категории лиц с ОВЗ/ является ИНВ
Значение корректирующего коэффициента, %	35	70 (при >1 члене семьи с ОВЗ (ИНВ)) 65 (при 1 члене семьи с ОВЗ (ИНВ))	55	75 (при >1 члене семьи с ОВЗ (ИНВ)) 70 (при 1 члене семьи с ОВЗ(ИНВ))	50	70 (при >1 члене семьи с ОВЗ (ИНВ)) 65 (при 1 члене семьи с ОВЗ(ИНВ))	65	75 (при >1 члене семьи с ОВЗ (ИНВ)) 70 (при 1 члене семьи с ОВЗ)	35	65 (при >1 члене семьи с ОВЗ (ИНВ)) 60 (при 1 члене семьи с ОВЗ)	35	60

Значение корректирующего коэффициента классификационных групп населения варьируется в пределах от 35% до 75%. Максимальное значение (75%) определено в связи с тем, что реальные расходы граждан на самое необходимое, по мнению целого ряда экспертов, составляют сумму более 20 тыс. рублей на одного человека в месяц в современных условиях. В качестве экспертного мнения воспользуемся данными авторитетного фонда WageIndicator, который рассчитывает реальные прожиточные минимумы (далее – ПМ) для разных стран. В 2019 году фондом был определен размер реального ПМ на одного человека в России в сумме около 22 тыс. рублей. При умножении максимального значения корректирующего коэффициента (75%) на величину ПМ получается значение равное немногим более 22 тыс. руб. ($12\ 654 \times 1,75 = 22\ 144,5$ руб.).

Российская Федерация при совершенствовании системы социальной защиты стремится к международным стандартам. По данным Европейской экономической комиссии ООН, а также Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации в странах ЕС порогом относительной монетарной бедности является показатель «черта (уровень) риска бедности» – пороговая величина в 60% эквивалентного общенационального медианного значения располагаемого дохода в национальной валюте.

С 2021 года в России перешли на новую методику определения ПМ, схожую с методикой, установленной в странах ЕС. Данная методика ориентирована на соотношение величины ПМ на душу населения в РФ и медианного среднедушевого дохода за предыдущий год (27 036,4 руб.) в РФ. На 2022 год показатель составлял 44,2%, и величина ПМ на 2022 год равнялась 11 950 руб. ($27\ 036,4 \times 44,2\%$) до декабрьских изменений 2021 года, в результате которых значение показателя было установлено Федеральным законом о федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов и составило 12 654 рубля.

В случае определения показателя ПМ посредством методики, ориентированной на соотношение величины ПМ в РФ и медианного среднедушевого дохода за предыдущий год, а также утверждения его в размере 60%, как это установлено в странах ЕС, ПМ составлял бы около 17 000 руб. ($27\ 036,4 \times 60\%$).

Таким образом, предлагается установить минимальное значение корректирующего коэффициента представленной ниже формулы в значении 35%, что составляет около 17 000 руб. ($12\ 654 \times 1,35 = 17\ 082,9$ руб.).

Необходимым и исключаящим многие спорные моменты при определении МСП будет введение типовой формулы для определения

критерия нуждаемости, а также её закрепление на федеральном уровне. Предлагается следующая формула расчёта (1):

$$КН = СД - ПМ \times (1+К), \text{ где } 0 \leq К \leq 75\% \text{ (1)}$$

при $КН > 0$ государственная финансовая поддержка не предоставляется, при $КН \leq 0$ государственная финансовая поддержка предоставляется.

где КН – критерий нуждаемости, СД – величина среднедушевого дохода члена семьи (для одиноко проживающего гражданина – величина среднего денежного дохода заявителя (нуждающегося в государственной финансовой поддержке) на дату подачи заявления (руб.), ПМ – величина прожиточного минимума на душу населения, законодательно закреплённая на соответствующий период (руб.), К – корректирующий коэффициент (применяется в зависимости от классификационной группы населения) (%), 75% – максимальный размер корректирующего коэффициента, применяемого к прожиточному минимуму.

Функциональность разработанной автором методики подтверждена апробацией на условных данных. Данная методика будет являться новым инструментом, способствующим повышению адресности социальной защиты и сокращению неэффективного расходования бюджетных средств, направляемых на социальные нужды.

В комплексе с введением формулы расчета критерия нуждаемости, повышению эффективности и адресности предоставления МСП будет способствовать совершенствование формы проверки информации обо всех доходах гражданина при принятии решения о предоставлении социальной поддержки.

6. Разработана и апробирована на примере Ленинградской области методика расчета размера субсидии на финансовое обеспечение затрат на организацию общественных работ, как дополнительной МСП граждан в период пандемии коронавирусной инфекции. Предложенная методика обосновывает объём финансирования дополнительной МСП граждан на региональном уровне в период кризиса. В условиях пандемии коронавирусной инфекции и последующего экономического кризиса развивается проблема с безработицей. Например, в Ленинградской области численность безработных граждан увеличилась более чем в 5 раз за период с марта 2020 года по ноябрь 2020 года. Субъектами РФ разрабатывались различные МСП граждан данной категории. В Ленинградской области одной из таких мер была организация общественных работ по содержанию автомобильных

дорог ОПРЗ ЛО с заработной платой в размере двух минимальных размеров оплаты труда, утвержденного в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (24 260 руб. на 16.05.2020 года).

В реализации проекта по организации общественных работ по содержанию автомобильных дорог ОПРЗ ЛО приняла участие автор данного исследования. Нами была предложена методика (формула) для определения размера субсидии на финансовое обеспечение затрат на организацию общественных работ по содержанию автомобильных дорог ОПРЗ ЛО. При разработке методики учитывались выводы и предложения, изложенные в диссертации.

Методика, разработанная автором, была утверждена Постановлением ЛО от 16.05.2020 №292 и апробирована в Ленинградской области в 2020 году в период действия режима повышенной готовности в связи с ситуацией, связанной с распространением на территории РФ коронавирусной инфекции (подтверждается справкой о внедрении).

В основе расчетов находится формула (2):

$$C_i = K_{mni} \times (Z_{ni} + Z_{ni} \times ST) + (K_{комi} + K_{комi} \times ST) \quad (2)$$

где C_i – размер субсидии, предоставляемого i -ой организации на трудоустройство одного гражданина, направленного на общественные работы по содержанию автомобильных дорог регионального значения органами службы занятости Ленинградской области, K_{mni} – количество месяцев трудоустройства одного гражданина в соответствии с заявкой i -ой организации, Z_{ni} – размер заработной платы одного трудоустроенного гражданина в месяц (40-часовая рабочая неделя) в i -ой организации, $Z_{ni} = 2MROT$, $MROT$ – минимальный размер оплаты труда, утвержденный федеральным законом на текущий год (Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда"), ST – тариф страховых взносов (с учетом ст. 6 Федерального закона от 01.04.2020 №102-ФЗ), % (обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование (на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний), обязательное медицинское страхование), $K_{комi}$ – компенсация за неиспользованный отпуск при увольнении трудоустроенного гражданина i -ой организации.

На реализацию данного проекта были выделены средства областного бюджета Ленинградской области в размере около 17,7 млн рублей (определенный по предложенной автором методике расчета). Период реализации – май-август 2020 года. Субсидия предоставлялась комитетом

по труду ЛО организациям Ленинградской области. В результате реализации проекта удалось трудоустроить около 200 человек. Предложенная автором дополнительная МСП незанятых граждан позволит не только поддержать стабильность рынка труда в период кризиса, но также стать инструментом сдерживания последствий безработицы (роста уровня бедности и социальной напряженности).

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В результате исследования были сформулированы выводы и рекомендации, направленные на совершенствование модели финансового обеспечения государственных гарантий социальной защиты населения.

Установлена необходимость уточнения действующей нормативной правовой базы, используемой при определении и предоставлении МСП ОИВ субъектов РФ, посредством введения определения понятия «критерий нуждаемости» в целях исключения неопределенности в его понимании, обеспечения принципа адресности и эффективности использования бюджетных средств при осуществлении социальной защиты граждан.

Результаты анализа существующей ситуации и прогнозной тенденции коэффициента демографической нагрузки показали её сохраняющийся рост на людей трудоспособного возраста. Необходимо предпринять меры по сдерживанию данного фактора, оказывающего отрицательное влияние на развитие системы социальной защиты в стране.

По результатам исследования нового комплексного подхода оценки уровня благосостояния граждан при определении отдельных МСП, опирающегося на имущественную составляющую, установлена необходимость его совершенствования на основе учета условий владения имуществом, а также посредством развития информационного обеспечения при получении сведений, необходимых для назначения МСП.

В направлении дальнейшего развития цифровых технологий в системе социальной защиты актуализируется необходимость повсеместного распространения социальной карты жителя с широким функционалом, подчеркивается важность скорейшего внедрения проактивного режима по как можно большему перечню МСП.

Применение предложенных в исследовании методических разработок и рекомендаций по совершенствованию модели финансового обеспечения предоставления МСП в части определения критерия нуждаемости и расчета размера субсидии на финансовое обеспечение дополнительной МСП будут способствовать повышению адресности МСП, минимизации социальных рисков, возникающих в период кризисных явлений, обеспечивая тем самым сдерживание роста уровня бедности и социальной напряженности в стране.

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Димиржиева, Г.В. Актуальные проблемы функционирования Фонда социального страхования Российской Федерации и пути их решения / Г.В. Димиржиева, Г.В. Морунцова // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. - 2016. - №6(18). - 0,5 п.л. / авт. – 0,25 п.л.
2. Димиржиева, Г.В. Социальная карта как финансово-социальный инструмент повышения эффективности и адресности предоставления мер социальной поддержки / Г.В. Димиржиева // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. - 2018. - №3(55). – 0,4 п.л.
3. Димиржиева, Г.В. Разработка критериев нуждаемости в составе нового финансового механизма предоставления мер социальной поддержки / Г.В. Димиржиева // Бизнес. Образование. Право. - 2019. - №4(49). – 0,8 п.л.
4. Димиржиева, Г.В. Цифровой формат финансовой поддержки населения в условиях пандемии / Г.В. Димиржиева, Н.Г. Иванова // Финансы, Деньги, Инвестиции. - 2020. - №4(76). - 0,7 п.л. / авт. – 0,35 п.л.
5. Димиржиева, Г.В. Актуальные проблемы оценки эффективности социальной поддержки в России: федеральный и региональный аспекты / Г.В. Димиржиева // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. - 2021. - №2 (66). – 1 п.л.
6. Димиржиева, Г.В. Пути повышения эффективности финансового обеспечения мер социальной поддержки населения в России / Управление государственными и муниципальными финансами: теория и современная практика: коллективная монография / Г.В. Димиржиева / под ред. Н.Г. Ивановой. – СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2018. – 0,5 п.л.
7. Димиржиева, Г.В. Пути совершенствования финансового механизма предоставления мер социальной поддержки в России // Архитектура финансов: новые решения в условиях цифровой экономики: сборник материалов IX Международной научно-практической конференции 22-24 марта 2018 года / Г.В. Димиржиева; под науч. ред. И.А. Максимцева, В.Г. Шубаевой, И.Ю. Евстафьевой. - СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2019. – 0,3 п.л.