

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

УДК 36 (470. 13)

ББК 65.261.55(2Рос.Ком)

© Тихомирова В.В.

Методология и механизмы финансового обеспечения системы социальной поддержки населения регионов зоны Севера

В статье рассмотрена одна из форм социальной защиты населения – социальная поддержка. Дано определение понятия «меры социальной поддержки». Представлен анализ таких форм социальной поддержки регионов зоны Севера, как регулярная денежная выплата, единовременная денежная выплата и денежная компенсация. Проанализированы расходные обязательства Российской Федерации и её субъектов по предоставлению мер социальной поддержки. Определена динамика структурных изменений категорий потребителей социальной поддержки населения северных регионов за период с 2012 по 2020 г.

Социальная защита населения, социальная поддержка, регулярная денежная выплата, единовременная денежная выплата, денежная компенсация, адресная социальная помощь.



**Валентина Валентиновна
ТИХОМИРОВА**

кандидат экономических наук
старший научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми НЦ УрО РАН
tikhomirova@iespn.komisc.ru

Реализация мер социальной поддержки различных групп населения северных территорий носит ярко выраженный региональный характер, так как определяется уровнем социально-экономического развития территории, особенностями формирования бюджетов всех уровней, полномочиями федеральных и региональных властей в поле совместной ответственности – сфере социальной защиты населения.

В настоящее время в регионах Севера накоплен большой практический опыт использования разнообразных форм и методов бюджетной поддержки льготных категорий населения; сформирована законодательная и нормативно-правовая база, регламентирующая предоставление мер социальной защиты населения; создана разнообразная сеть учреждений социального обслуживания различных категорий граждан.

Однако существуют факторы, значительно снижающие эффективность мер социальной поддержки. К ним относятся: отсутствие сбалансированности федеральных и региональных социальных программ; неравномерное разграничение расходных обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки; недостаточный уровень пенсионного обеспечения за счет федеральных источников, что требует от региональных властей принятия дополнительных мер по доведению доходов неработающих пенсионеров до прожиточного уровня. Социальная поддержка слабо охватывает финансово несостоятельную группу населения с доходами ниже величины прожиточного минимума. До сих пор не решена задача обеспечения адресности социальной поддержки. Доминирование категориальных мер социальной поддержки в структуре расходов на социальную защиту является общей чертой субъектов РФ с различной бюджетной обеспеченностью.

Основой государственного регулирования социальной защиты населения является нормативно-правовая база. Социальная поддержка населения представляется законодателем как один из видов более широкого понятия «социальная защита».

Термин «социальная поддержка» пока не получил однозначного нормативного толкования и в научных кругах трактуется весьма разнообразно. Это является свидетельством того, что «указанное общественное явление сложно и многогранно» [1].

Одни авторы рассматривают содержание социальной поддержки шире по сравнению с социальной защитой [2]; другие, наоборот, очень сужают его, сводя к разновидности помощи, но не тем гражданам, чей доход ниже прожиточного минимума, а тем, кто нуждается в дополнительной помощи в связи с трудной жизненной ситуацией [3]. В нормативно-правовых

документах социальная поддержка слабо регламентируется.

Однако большинство специалистов считают, что социальная поддержка оказывается гражданам с низким уровнем дохода, попавшим в кризисное положение, в форме денежных выплат, натуральной помощи, льгот, услуг и носит, как правило, кратковременный характер [4].

В общем, система социальной поддержки населения выполняет три основные задачи:

- поддерживает людей, имеющих особые заслуги перед государством;
- осуществляет выплаты, которые в некотором приближении можно назвать страховыми (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, льготы за работу в тяжелых природно-климатических и производственных условиях и пр.);
- осуществляет функции социального обслуживания нетрудоспособных категорий населения, не имеющих адекватной поддержки со стороны семьи. Сюда относятся и выплаты некоторых видов пособий (детские пособия, пособия многодетным и неполным семьям и пр.).

Третья из названных задач имеет самый низкий приоритет и слабо финансируется. В результате малообеспеченные слои населения имеют ограниченный доступ к ресурсам, перераспределяемым через систему льгот и привилегий.

На наш взгляд, социальная поддержка по содержанию практически совпадает с социальной помощью, но формально отличается по нормативному закреплению и финансовым источникам.

Отсюда меры социальной поддержки – это комплекс мероприятий, проводимых как часть социальной защиты, в рамках социальной политики государства, направленных на предоставление отдельным категориям граждан помощи в соответствии с законодательными и правовыми актами РФ и субъектов РФ.

Финансовое обеспечение системы социальной поддержки населения (формирование доходов и их использование) осуществляется через совокупность соответствующих финансовых институтов [5]. Поэтому с институциональной точки зрения систему социальной поддержки населения следует рассматривать как финансовый институт, так как в ее основе лежат денежные (финансовые) отношения и она требует финансового (доходно-расходного) обеспечения.

Основная часть источников финансирования социальной поддержки населения является государственной и выделяется из бюджетных и внебюджетных фондов.

Федеральными законами от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 23 июля 2005 г. № 122-ФЗ, от 9 мая 2006 г. № 67-ФЗ в законодательные акты РФ были внесены изменения, предусматривающие переход от предоставления ряда натуральных льгот отдельным категориям граждан к денежным компенсациям, а также разграничение расходных обязательств по предоставлению мер социальной поддержки гражданам по уровням бюджетной системы.

Таким образом, во-первых, закон четко разграничил расходные полномочия между федеральным, региональным и муниципальными уровнями власти. Во-вторых, были сокращены расходные обязательства в сфере социальной поддержки, закрепленные за федеральным бюджетом, и ликвидированы нефинансируемые мандаты. В-третьих, на региональные и местные органы власти была возложена ответственность за соответствие доходных возможностей бюджетов и их новых расходных полномочий. Наконец, отдельные виды натуральных льгот были переведены в форму денежных выплат с целью улучшения учета и повышения прозрачности финансовых потоков [6].

Разграничение полномочий по социальной поддержке выразилось в том, что все получатели были разделены на два уровня ответственности — федерального центра и субъектов РФ. К числу «федеральных льготников» отнесены инвалиды и ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, члены семей погибших (умерших) инвалидов и ветеранов войны, Герои СССР и РФ, Герои Социалистического Труда, полные кавалеры орденов Славы и Трудовой Славы, почетные доноры, лица, пострадавшие от радиационных аварий и катастроф, инвалиды (в том числе дети-инвалиды).

За субъектами РФ были закреплены полномочия по установлению и финансированию мер социальной поддержки «региональных льготников» — ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. Кроме того, к ведению регионов отнесены социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, семей с детьми, детей-сирот, малообеспеченных и социально уязвимых групп, а также разработка региональных нормативов в программе жилищных субсидий.

Итак, с выходом федерального закона № 122-ФЗ самой большой переработке подвергся закон о ветеранах. Из него ушли две самые крупные категории льготников — ветераны труда и труженики тыла. В связи с разделением полномочий между федеральным центром и российскими регионами эти льготники теперь распределены по субъектам Российской Федерации [7].

В настоящее время в системе регулирования социальной поддержки населения находят отражение такие *показатели*, как: категории граждан, имеющих право на меры социальной поддержки; численность федеральных и региональных категорий льготников, получающих социальную под-

держку; динамика расходов на социальную поддержку; территориальная и социально-демографическая дифференциация населения; темпы прироста численности населения.

Расходы на реализацию мер социальной защиты населения являются приоритетным направлением бюджетных обязательств северных регионов.

В этой связи уместно рассмотреть динамику численности отдельных категорий граждан и расходных обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки.

Выделяют такие формы социальной поддержки, как: *регулярная денежная выплата; единовременная денежная выплата; денежная компенсация.*

Регулярная денежная выплата – выплата, введенная в связи с изменением формы предоставления льгот, а также все виды выплат (доплат), производимые отдельным категориям граждан в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с регулярной периодичностью (ежемесячно или ежеквартально), за исключением денежных компенсаций [8].

По данным Росстата [9], общая численность отдельных категорий граждан, получающих *регулярную* денежную выплату, в целом по Российской Федерации в 2008 г. составляла 18446 тыс. чел., что на 743 тыс. чел. больше, чем в 2007 г. Из них на регионы Севера приходится 1046 тыс. льготников, или 5,7%. Из общей численности получающих *регулярную* денежную выплату льготных категорий граждан северных территорий только 13,5 тыс. чел. (1,3%) отнесены к компетенции Российской Федерации. Наибольшее количество льготников пришлось на Ханты-Мансийский АО (6,1 тыс. чел.) и Сахалинскую область (3,3 тыс. чел.).

Размер регулярной денежной выплаты по северным регионам составил от 100

(Камчатский край) до 2518 руб. (Республика Саха) в месяц на одного получателя в 2007 г. и от 100 (Камчатский край) до 19566 руб. (Ямало-Ненецкий АО) в 2010 г. в зависимости от категории получателей.

Согласно данным Росстата, общая численность граждан, отнесенных к компетенции РФ и получающих регулярную денежную выплату, составила в 2009 г. 12,8 тыс. чел, а в 2010 г. – 11,6 тыс., что на 9,4% меньше уровня предыдущего года. Это произошло за счет сокращения численности инвалидов войны (216 чел.), инвалидов (747 чел.) и детей-инвалидов (281 чел.). Общий объем регулярных выплат по регионам Севера, составивший в 2009 г. 13,3 млн. руб., в 2010 г. вырос на 13,9%. Средний размер регулярной денежной выплаты в 2009 г. был на уровне 1042 руб., а в 2010 г. увеличился до 1333 руб. на одного получателя.

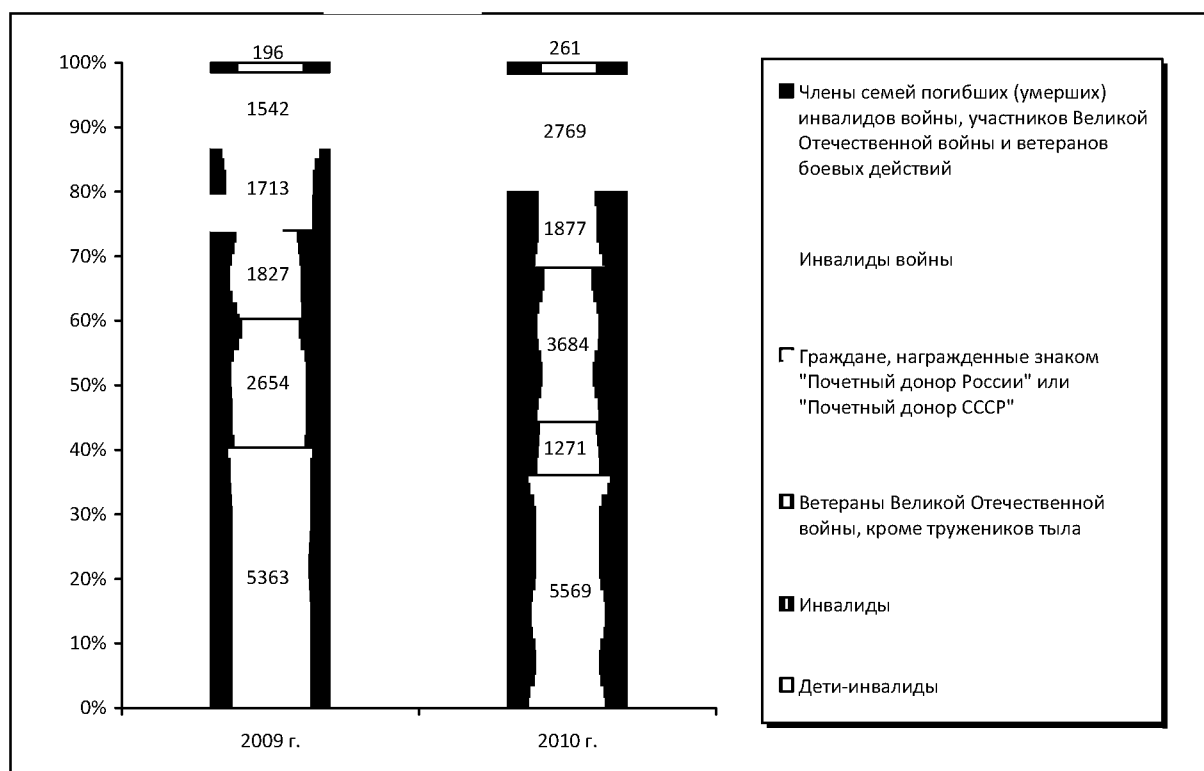
Наибольший объем выплат приходился на такие категории граждан, как дети-инвалиды, инвалиды войны, инвалиды и ветераны Великой Отечественной войны (*рис. 1*).

В 2010 г. численность инвалидов войны была наиболее высокой в Ханты-Мансийском АО (595 чел.) и Республике Саха (509 чел.), инвалидов – в Республике Саха (533 чел.), детей-инвалидов – в Ханты-Мансийском АО (4,6 тыс. чел.). В Сахалинской области значительное количество ветеранов Великой Отечественной войны – 1018 чел. и граждан, награжденных знаком «Почетный донор России», – 2410 чел.

Общая численность отдельных категорий граждан, отнесенных к компетенции субъектов Российской Федерации, получающих *регулярную* денежную выплату, с 2007 по 2010 г. выросло с 617,7 до 662,9 тыс. чел., или на 6,9%. В среднем численность льготников по регионам Севера ежегодно увеличивалась на 1,7%.

Общий объем выплат за данный период вырос на 23,3% – с 290,6 до 379,0 млн. руб. В среднем объем выплаченных средств увеличивался ежегодно на 5,8%.

Рисунок 1. Объем регулярных денежных выплат, отнесенных к компетенции РФ, тыс. руб.



В 2010 г. от 90,4 до 94,1% денежных средств на регулярную выплату в разрезе регионов Севера шло на выплаты ветеранам труда, от 3,9 до 6,1% – труженикам тыла и от 1,8 до 2,5% – реабилитированным лицам (рис. 2). Наибольший объем выплат ветеранам труда приходился на местные бюджеты Архангельской (98,9%) и Мурманской (98,1%) областей. Исключение составляет Республика Саха, где 100% данных выплат идут в пользу тружеников тыла.

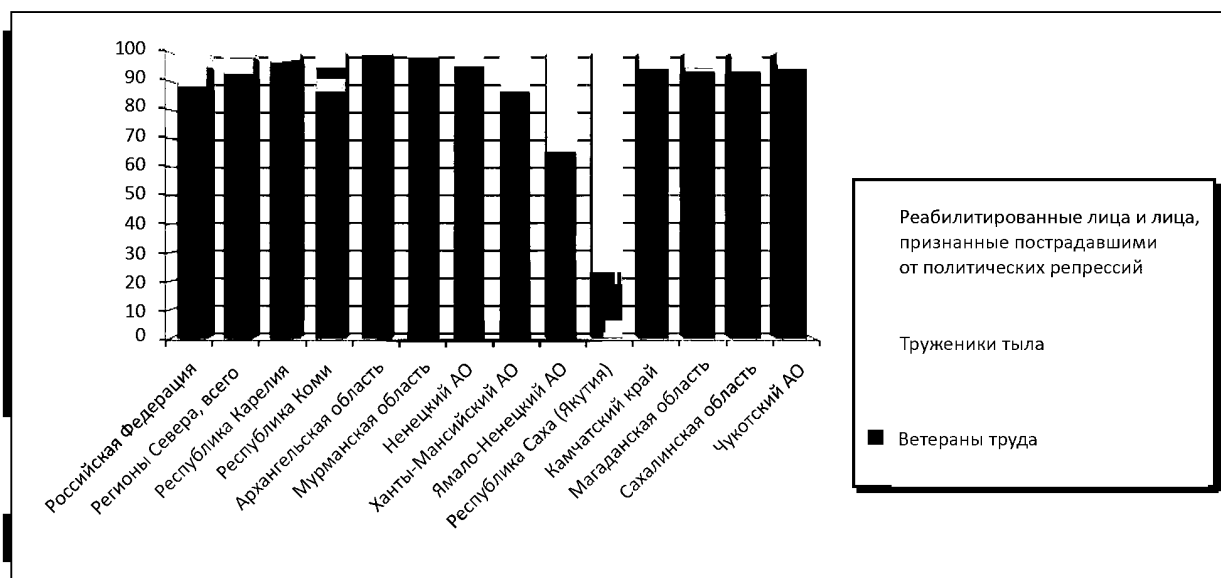
Анализ вышеприведенных данных говорит о том, что расходные обязательства Российской Федерации в части оплаты регулярных денежных выплат охватывают незначительное количество льготных категорий населения северных регионов, которое ежегодно сокращается в силу естественной убыли таких категорий граждан, как инвалиды войны, инвалиды и

дети-инвалиды. Общий объем этих выплат незначителен и в 2010 г. составил лишь 4% от расходных обязательств субъектов Российской Федерации, на бюджет которых легли выплаты самым крупным категориям льготников – ветеранам труда и труженикам тыла.

Следующей формой социальной поддержки является *единовременная выплата* – это денежная сумма, выплачиваемая сразу целиком, а не частями; форма денежного возмещения убытка; страховое единовременно выплачиваемое пособие [8].

По данным Росстата, общая численность граждан, получающих единовременную денежную выплату, в 2007 г. составила 223,5 тыс. чел. Из них лишь 26 тыс. относятся к категории льготников, входящей в компетенцию Российской Федерации, что составляет 11,6% от общей численности льготной категории граждан.

Рисунок 2. Объем регулярных денежных выплат, отнесенных к компетенции субъектов РФ, 2010 г., тыс. руб.



В 2008 г. количество граждан, получающих данный вид социальной поддержки, возросло до 289,7 тыс. чел. или на 22,9%. Из них 83,5% льготников отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации.

Численность получающих единовременную денежную выплату отдельных категорий граждан, отнесенных к компетенции субъектов Российской Федерации, в 2009 г. составила 80,9 тыс. чел. Общий объем выплаченных средств в целом по регионам Севера достиг 490 млн. руб. Основная их доля (92,7%) была выплачена труженикам тыла, 6,6% – ветеранам труда и 0,7% – реабилитированным гражданам и лицам, пострадавшим от политических репрессий. В среднем наиболее высокую единовременную выплату получили труженики тыла – 21753 руб., далее следуют реабилитированные лица – 1556 руб. и ветераны труда – 556 руб. на одного получателя. При незначительном размере выплаты наибольшее количество получателей пришлось на ветеранов труда – 57,9 тыс. чел. или 71,6%. В Мурманской области 84,9% средств на данную выплату

приходится на ветеранов труда. Часть регионов, таких как Республика Саха, Камчатский край, Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, осуществляют единовременную выплату только труженикам тыла.

В 2010 г. численность лиц, получающих единовременную денежную выплату, по регионам Севера увеличилась на 25,9 тыс. чел. и составила 106,9 тыс. чел. Это произошло за счет значительного увеличения категории тружеников тыла. Их количество по сравнению с уровнем 2009 г. увеличилось на 28 тыс. чел. Однако в общем объеме затраченных средств их доля стала меньше, чем в предыдущем году, на 18,7% и составила 74%. Средний размер единовременной выплаты на одного получателя резко уменьшился – с 21 753 руб. до 1348 руб., т.е. в 16 раз. Практически все северные регионы производили единовременную денежную выплату только труженикам тыла. Исключение составили лишь Мурманская область, где 86,1% средств выплачено ветеранам труда, и Ямало-Ненецкий АО, где 4,4% выплат приходится на реабилитированных лиц.

Вышеприведенные данные говорят о том, что субъекты управления зачастую не имеют необходимых точных статистических данных о численности лиц, имеющих право на меры социальной поддержки, по категориям, что во многих случаях делает бессильной социальную политику при принятии стратегических решений.

Следующий вид социальной поддержки – социальная денежная компенсация. *Компенсация* (от лат. «compensation») трактуется в словарях как возмещение и вознаграждение [10]. В российской экономической литературе и в практической деятельности используется чаще всего термин в значении «возмещение». Такое понимание термина закреплено и в Трудовом кодексе РФ, согласно которому компенсациями являются денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных предусмотренных федеральным законом обязанностей [11].

Росстат трактует *денежную компенсацию* как полное или частичное возмещение гражданам затрат на приобретение товаров и услуг, имеющее целевой характер [8].

Социальные компенсации направлены на определенные группы населения. К таким группам можно отнести:

- участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним труженников тыла во время Великой Отечественной войны;
- вдов и матерей военнослужащих, погибших в Великую Отечественную войну и в мирное время;
- бывших несовершеннолетних узников фашизма;
- лиц, подвергшихся политическим репрессиям;
- граждан, пострадавших вследствие радиационных катастроф;
- другие категории населения.

Поскольку источниками выплат различных видов компенсаций и индексаций являются бюджеты разных уровней и фонды (в основном федеральный и местные бюджеты, Пенсионный фонд РФ), то не представляется возможным отследить и оценить полный масштаб выплаты социальных компенсаций.

В качестве компенсаций выступают все вознаграждения финансового характера, то есть имеющие денежную оценку. Выражение «финансовый характер» подчеркивает мысль о том, что выплаты компенсаций сопровождаются возникновением финансовых отношений. Последние сопряжены с движением денежных потоков, использованием денежных фондов для финансирования выплат компенсаций независимо от того, в какой форме они производились в каждом конкретном случае: денежной, натуральной, в форме услуги.

Существуют следующие виды *компенсационных* выплат: проезд на городском, пригородном и междугородном транспорте; приобретение лекарственных средств, санаторно-курортное лечение; абонентская плата за телефон; питание; приобретение одежды, обуви, предметов первой необходимости; изготовление и ремонт зубных протезов; установка квартирного телефона; другие цели.

По данным Росстата, общая численность граждан, отнесенных к компетенции субъектов Российской Федерации, получающих денежные компенсации, по регионам Севера в 2007 г. составила 640 тыс. чел., а в 2010 г. возросла на 64,4% – до 993,7 тыс. чел. В целом по стране за данный период этот показатель возрос на 19,5% – с 6,5 млн. чел. до 7,8 млн. чел. Из общего числа категорий граждан РФ, получивших финансовую поддержку в виде компенсационных выплат в 2010 году, 12% приходится на жителей Севера, что говорит о значительных расходных обязательствах субъектов

северных территорий по предоставлению мер социальной поддержки. Наибольшее количество льготных категорий граждан, получающих компенсационные выплаты, приходится на Республику Саха (377 тыс. чел.), Камчатский край (144 тыс.), Архангельскую область (112 тыс.) и Ханты-Мансийский АО (110 тыс.).

Наибольшая доля лиц, получающих компенсации, в общей численности населения в 2010 г. наблюдалась в Камчатском крае – 44,8%, Республике Саха – 39,3% и в Ненецком АО – 32,9%. Наименьшая – в Магаданской и Мурманской областях – от 0,6 до 1,8%. В Чукотском АО компенсационные выплаты практически не осуществляются (*табл. 1*).

В период с 2007 по 2010 г. значительное количество граждан воспользовались льготой на проезд в городском и пригородном транспорте; их доля в общей сумме компенсационных выплат составляет около 40% и на протяжении данного времени сохраняется почти без изменений (*рис. 3*). Причем в Мурманской области эти выплаты произведены 84,6% всех льготников, получающих компенсации, в Камчатском крае – 56,4%, в Республике Саха – 54,2%. Данная ситуация объясняется очень низкой плотностью населения в этих регионах и повышенной потребностью в транспортном сообщении.

Следующий по значимости вид компенсаций – льгота на абонентскую плату за телефон. За исследуемый период ее доля сохраняется на уровне 19%. Но эта выплата производится лишь в трех северных регионах (Камчатский край, Республика Саха и Ямало-Ненецкий АО). В остальных регионах данная льгота отменена. Однако появился такой вид компенсации, как установка квартирного телефона, доля этой льготы в целом по регионам Севера составляет 27,3% всего объема компенсационных выплат. Нужно отметить, что данный вид

компенсации осуществляли все без исключения северные регионы. Наибольший удельный вес эта льгота занимает в Ненецком (94,6%) и Ханты-Мансийском АО (80,9%), Архангельской области (66,1%) и Республике Коми (57,7%).

Доля выплат на приобретение лекарственных средств увеличилась с 3,1 до 5,1%. Наибольшее количество граждан, воспользовавшихся данной компенсацией, пришлось на Магаданскую область – 74,6%, Республику Карелию – 63,5% и Республику Коми – 24,5%.

За рассматриваемый период доля лиц, воспользовавшихся санаторно-курортным лечением, уменьшилась с 0,9 до 0,4%. Эта льгота существует только в двух регионах Севера – Республике Коми (13,3%) и Мурманской области (4,5%).

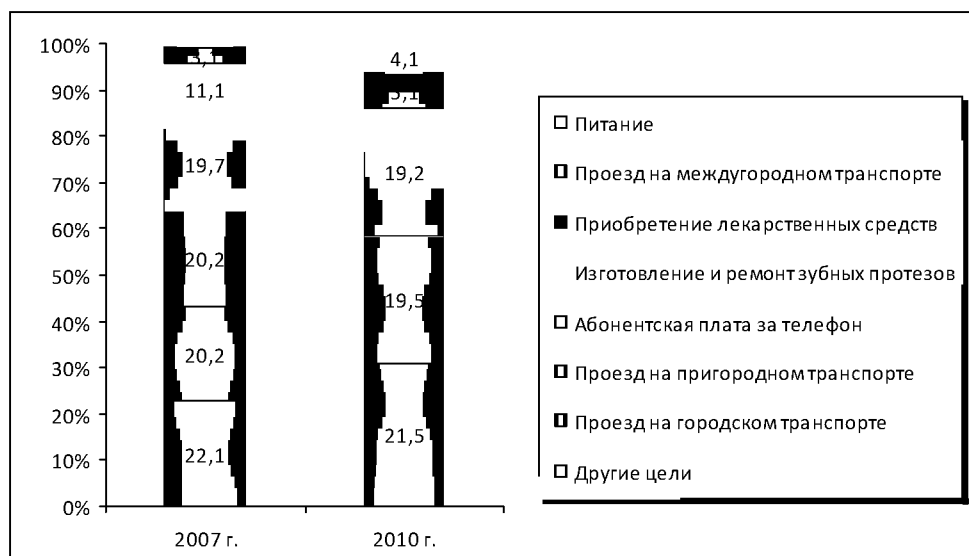
Заметно увеличились расходы на питание. Здесь лидирует Сахалинская область. Этим видом компенсации воспользовались 98,8% льготников данной территории.

Итак, проведенный анализ говорит о том, что во всех рассматриваемых регионах наиболее финансируемыми видами компенсационных выплат являются проезд на городском и пригородном транспорте, абонентская плата за телефон и установка квартирного телефона. Существует ряд регионов, основные средства в которых направляются почти исключительно на один вид компенсаций, – это Сахалинская область (питание – 98,8%), Мурманская область (проезд на городском транспорте – 84,6%), Магаданская область (приобретение лекарственных средств – 74,6%). Большинство северных территорий не осуществляют такие финансово затратные выплаты, как санаторно-курортное лечение, приобретение лекарственных средств, приобретение одежды, обуви и предметов первой необходимости, изготовление и ремонт зубных протезов, что определяется уровнем социально-экономического развития данных регионов.

Таблица 1. Доля лиц, получающих компенсационные выплаты, в общей численности населения в 2010 г.

Регионы	Численность населения тыс. чел	Численность получающих компенсационные выплаты, тыс. чел.	Доля лиц, получивших компенсации, в общей численности населения, %
Россия, всего	142938,3	7765	5,4
Северные регионы, всего	7617,1	933,7	12,3
Республика Карелия	646,1	63,9	9,9
Республика Коми	904,1	40,5	4,5
Архангельская область	1187,9	112,5	9,5
Мурманская область	798,2	14,4	1,8
Ненецкий АО	42,6	14,0	32,9
Ханты-Мансийский АО	1527,3	109,6	7,2
Ямало-Ненецкий АО	523,7	18,2	3,5
Республика Саха	958,2	377,0	39,3
Камчатский край	321,7	144,0	44,8
Магаданская область	157,6	1,0	0,6
Сахалинская область	498,9	38,6	7,7
Чукотский АО	50,8	0,0	-

Рисунок 3. Доля выплат по видам компенсаций в 2007, 2010 гг., %



На основе прогноза Росстата о численности населения на период с 2012 по 2020 г. нами выявлена динамика структурных изменений категорий потребителей социальной поддержки в северных регионах.

Расчет предположительной численности населения, осуществленный Росстатом по трем вариантам (низкий, средний, высокий) исходя из численности и структур

постоянного населения на начало 2009 г., был откорректирован нами с учетом данных Всероссийской переписи населения, проведенной в 2010 г. [12].

Наиболее вероятным считается *средний* прогнозный сценарий. Он принят в качестве базового. Прогноз численности населения в разрезе регионов Севера сформирован на период с 2012 по 2020 г.

Согласно данным Росстата *средняя численность населения* регионов Севера на период до 2020 г. будет неуклонно снижаться. Исключение составят лишь четыре северные территории, где ожидается устойчивый прирост населения: Ханты-Мансийский (11,2%), Ямало-Ненецкий (10,9%) и Ненецкий АО (2,8%), Республика Саха (1,5%) (табл. 2).

Рост численности населения этих округов происходит как за счет миграции, так и за счет естественного прироста на протяжении ряда лет. В целом по регионам Севера прирост населения составит 0,3% (7631,8 тыс. чел.).

Прогноз численности населения по основным возрастным группам. Важной характеристикой социально-демографических процессов является возрастная структура населения, в которой будут наблюдаться серьезные изменения. Согласно среднему варианту прогноза, к 2020 г. *средняя численность населения моложе трудоспособного возраста* в северных территориях *возрастет* на 1556,7 чел., или на 9,4%. По России темпы прироста будут равны 11,8% (табл. 3).

В ранжированном ряду выделяются Ханты-Мансийский (20,5%), Ямало-Ненецкий (16,8%) и Ненецкий АО (15,5%), Республика Саха (9,6%).

Таблица 2. Темпы прироста численности населения регионов Севера, России к 2020 г., %

Регионы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Россия	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Регионы Севера	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Республика Карелия	-0,4	-0,9	-1,3	-1,7	-2,2	-2,7	-3,2	-3,8	-4,3
Республика Коми	-0,6	-1,1	-1,6	-2,2	-2,7	-3,3	-3,9	-4,4	-5,0
Архангельская область	-0,5	-1,0	-1,5	-2,0	-2,6	-3,2	-3,7	-4,3	-4,9
Ненецкий АО	0,5	0,9	1,2	1,7	1,9	2,1	2,4	2,6	2,8
Мурманская область	-0,4	-0,8	-1,2	-1,6	-2,0	-2,4	-2,9	-3,3	-3,7
Ханты-Мансийский АО	1,3	2,6	3,9	5,2	6,5	7,6	8,8	10,0	11,2
Ямало-Ненецкий АО	1,1	2,3	3,6	4,8	6,1	7,3	8,5	9,7	10,9
Республика Саха	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9	1,1	1,2	1,4	1,5
Камчатский край	-0,3	-0,6	-1,0	-1,3	-1,7	-2,1	-2,5	-2,9	-3,3
Магаданская область	-0,5	-1,1	-1,6	-2,1	-2,6	-3,1	-3,6	-4,1	-4,6
Сахалинская область	-0,7	-1,4	-2,1	-2,8	-3,5	-4,3	-5,1	-5,8	-6,6
Чукотский АО	-1,7	-3,4	-4,9	-6,6	-8,0	-9,5	-11,0	-12,5	-14,0

Таблица 3. Темпы прироста численности населения в возрасте моложе трудоспособного к 2020 г., %

Регионы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Россия	3,2	5,0	6,5	8,2	9,7	10,2	10,7	11,2	11,8
Регионы Севера	2,7	4,1	5,4	6,9	8,1	8,4	8,8	9,1	9,4
Республика Карелия	2,3	3,5	4,5	5,6	6,2	5,6	5,1	4,5	4,0
Республика Коми	1,6	2,5	3,1	4,0	4,6	4,3	3,9	3,6	3,2
Архангельская область	2,3	3,4	4,2	5,2	5,8	5,3	4,8	4,2	3,7
Ненецкий АО	3,1	5,2	7,2	9,3	11,3	12,4	13,4	14,4	15,5
Мурманская область	1,9	3,0	4,0	5,2	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9
Ханты-Мансийский АО	5,0	7,6	9,9	12,5	14,9	16,3	17,7	19,1	20,5
Ямало-Ненецкий АО	3,0	4,9	6,7	8,7	10,9	12,4	13,8	15,3	16,8
Республика Саха	1,8	2,9	4,1	5,6	6,8	7,5	8,2	8,9	9,6
Камчатский край	1,9	2,9	3,4	4,3	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Магаданская область	1,8	2,9	3,2	4,3	4,7	4,6	4,5	4,4	4,3
Сахалинская область	1,5	2,5	3,0	3,8	4,0	3,5	3,0	2,5	2,0
Чукотский АО	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,0	-0,9	-1,9	-2,8

В остальных северных территориях темпы прироста будут колебаться от 2% (Сахалинская область) до 5,9% (Мурманская область). Исключение составляет Чукотский АО, где численность населения моложе трудоспособного возраста снизится на 2,8%.

Тенденция старения населения, характерная для страны в целом, становится актуальной и для северных территорий. На фоне прироста населения моложе трудоспособного возраста и значительного увеличения доли лиц пенсионного возраста практически по всем регионам заметно сократится население трудоспособного возраста.

Максимальное сокращение численности населения трудоспособного возраста будет наблюдаться в Чукотском АО (на 21,8%), Архангельской (на 15,8%) и Сахалинской (на 15,6%) областях, Республике Карелия (на 14,5%) и Республике Коми (на 14,1%). Лишь в Ямало-Ненецком АО эта группа увеличится на 2,2% и составит 374,8 тыс. чел. (табл. 4).

В целом по регионам Севера численность данной категории граждан к 2020 г. сократится на 9,3% и составит 4,5 млн. чел.

Отсюда к 2020 г. прогнозируется высокий прирост численности населения пенсионного возраста по всем северным территориям. Особенно значительные темпы роста численности населения старше трудоспособного возраста будут наблюдаться в Ямало-Ненецком (75,9%), Ханты-Мансийском (74,2%) и Ненецком АО (47,5%), Республике Саха (37%). В остальных регионах этот показатель будет колебаться от 12% (Сахалинская область) до 18,6% (Камчатский край). Исключение составляет Чукотский АО, где по прогнозу Росстата число лиц пенсионного возраста сократится на 1,9% (табл. 5).

Это приведет к значительному увеличению финансовых расходов местных бюджетов на социальную поддержку пожилых людей: доведение уровня доходов неработающих пенсионеров до величины прожиточного минимума, выплату льгот и компенсаций, социальное обслуживание граждан пожилого возраста.

Таблица 4. Темпы прироста численности населения в трудоспособном возрасте к 2020 г., %

Регионы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Россия	-2,1	-3,3	-4,5	-5,7	-6,9	-7,8	-8,6	-9,5	-10,4
Регионы Севера	-2,3	-3,4	-4,6	-5,8	-6,8	-7,4	-8,0	-8,7	-9,3
Республика Карелия	-3,2	-4,9	-6,6	-8,4	-9,9	-11,1	-12,2	-13,3	-14,5
Республика Коми	-3,4	-5,1	-6,7	-8,4	-9,9	-10,9	-12,0	-13,1	-14,1
Архангельская область	-3,7	-5,5	-7,3	-9,2	-10,9	-12,1	-13,3	-14,5	-15,8
Ненецкий АО	-2,6	-4,1	-5,3	-6,8	-7,9	-8,8	-9,8	-10,7	-11,7
Мурманская область	-3,0	-4,4	-5,9	-7,3	-8,5	-9,3	-10,1	-10,9	-11,7
Ханты-Мансийский АО	-0,2	-0,3	-0,5	-0,8	-0,9	-0,7	-0,4	-0,1	0,1
Ямало-Ненецкий АО	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,7	1,2	1,7	2,2
Республика Саха	-1,8	-2,7	-3,7	-4,9	-5,9	-6,6	-7,2	-7,9	-8,5
Камчатский край	-2,8	-4,2	-5,4	-6,7	-8,0	-8,9	-9,9	-10,8	-11,7
Магаданская область	-3,8	-5,6	-7,1	-8,7	-9,9	-10,8	-11,7	-12,5	-13,4
Сахалинская область	-4,0	-6,0	-7,8	-9,6	-11,2	-12,3	-13,4	-14,5	-15,6
Чукотский АО	-6,0	-8,5	-11,4	-13,6	-15,5	-17,1	-18,7	-20,3	-21,8

Таблица 5. Темпы прироста численности населения в возрасте старше трудоспособного к 2020 г., %

Регионы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Россия	4,0	6,0	8,2	10,5	12,6	14,4	16,1	17,9	19,6
Регионы Севера	7,0	10,5	14,1	17,6	20,7	22,8	25,0	27,1	29,2
Республика Карелия	3,7	5,7	7,8	10,0	11,9	13,2	14,5	15,8	17,1
Республика Коми	4,9	7,2	9,6	12,0	13,9	15,1	16,2	17,4	18,5
Архангельская область	4,3	6,3	8,6	10,8	12,6	13,7	14,9	16,1	17,3
Ненецкий АО	11,9	16,9	22,0	27,1	32,2	36,0	39,8	43,6	47,5
Мурманская область	4,7	7,0	9,4	11,5	13,2	13,9	14,6	15,3	16,0
Ханты-Мансийский АО	15,9	23,8	32,4	41,0	48,9	55,2	61,6	67,9	74,2
Ямало-Ненецкий АО	16,6	25,2	34,2	43,4	51,9	57,9	63,9	69,9	75,9
Республика Саха	8,3	12,5	16,7	21,0	25,2	28,2	31,1	34,1	37,0
Камчатский край	5,2	7,7	9,9	12,0	13,9	15,1	16,3	17,4	18,6
Магаданская область	6,2	9,2	11,7	13,6	15,0	15,6	16,1	16,7	17,2
Сахалинская область	4,9	6,7	8,8	10,2	11,2	11,4	11,6	11,8	12,0
Чукотский АО	3,8	5,7	7,5	7,5	5,7	3,8	1,9	0,0	-1,9

В результате, в силу демографических процессов, в период 2012 – 2020 гг. *средне-годовая численность населения северных регионов*, подпадающего под действие системы социальных гарантий, *будет объективно увеличиваться*. Это связано как с ростом числа лиц моложе трудоспособного возраста (в среднем на 1%), так и с общим постарением населения, увеличением численности лиц граждан пожилого возраста на 2,9%.

Анализ динамики структурных изменений категорий потребителей социальной поддержки показал, что многие граждане, имеющие право на предоставление мер социальной поддержки, будут переходить из одной возрастной группы в другую. Из-за демографических причин (естественная убыль) расходные обязательства бюджетной поддержки РФ будут неуклонно сокращаться, а субъектов РФ – значительно расти. Отсюда в ходе реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в части предоставления мер социальной поддержки региональным льготным категориям наметилась тенденция увеличения всех категорий льготников,

особенно из-за естественного прироста численности граждан пожилого возраста, удостоенных звания «Ветеран труда». На эту льготную категорию населения придется наибольший объем расходов региональных бюджетов. Поэтому основное бремя социальной поддержки населения ляжет на местные органы власти.

Таким образом, наиболее острой проблемой, определяющей характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является несбалансированность ресурсов и обязательств на всех уровнях бюджетной системы РФ. Перед федеральной властью стоит задача способствовать путем межбюджетного выравнивания повышению эффективности системы социальной защиты населения, уменьшению социальной дифференциации в интересах сокращения бедности. В связи с этим основным методом социальной защиты в целом и социальной поддержки в частности должно стать адресное предоставление социальной помощи лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых находится ниже величины прожиточного минимума.

Практика функционирования системы социальных выплат в регионах показывает, что единственно возможный путь повышения ее эффективности – безотлагательное введение принципа адресности. Понятие «адресность» в данном контексте означает ограничение круга получателей социальной поддержки конкретной целевой группой в зависимости от приоритетов социальной политики государства на данном этапе.

В этом случае принцип адресности является противовесом «категорийному подходу», когда социальная помощь предоставляется гражданам по их формальной принадлежности к той или иной социальной (профессиональной или социально-демографической) группе без учета фактора нуждаемости.

Усиление адресности социальной помощи предполагает принятие законодательных и организационных мер по ограничению круга получателей социальной поддержки малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами. Соответствующие бюджетные ресурсы будут формироваться за счет сокращения безадресных форм помощи, а также социально неоправданных льгот и выплат.

Следует отметить, что льготы, предоставляемые гражданам за особые заслуги – Героям России и Советского Союза, полным кавалерам ордена Славы, инвалидам и

участникам Великой Отечественной войны – должны быть сохранены [13]. Возможность пользования другими льготами необходимо поставить в зависимость от дохода их получателей.

В связи с этим размеры социальных выплат должны быть согласованы с финансовыми возможностями регионов и актуальным становится критерий общественной целесообразности в осуществлении социальной защиты граждан. Он требует строгого определения контингента тех, кто по объективным причинам полностью или частично лишен возможности к самообеспечению и имеет доход ниже величины прожиточного минимума. Отсутствие должного учета реальной нуждаемости и сохранение уравнительности влекут за собой малоэффективность социальной поддержки, поскольку она неоправданно «растекается» по огромному числу ее потребителей.

На фоне текущей кризисной ситуации и в условиях ограниченных финансовых ресурсов приобретают принципиальное значение концептуальные подходы к конструкции всей системы социальной защиты (область действия, набор показателей, категории получателей, источники финансирования и уровни ответственности), а также количественные характеристики (количество получателей, размер поддержки) и формы непосредственного предоставления (денежная, натуральная, услуги).

Литература

1. Буянова, М.О. Право социального обеспечения: учебное пособие / М.О. Буянова. – М., 2006.
2. Шеденков, С.А. Социальная защита и условия местного самоуправления: дис. канд. социол. наук / С.А. Шеденков. – Белгород, 1995. – 215 с.
3. Социальная защита населения в регионе / под общ. ред. д-ра социол. наук В.Г. Попова; редкол.: д-р юрид. наук, проф. В.Ш. Шайхатдинов; д-р философ. наук, проф. Ю.А. Ермаков; д-р философ. наук, проф. Н.В. Иванчук; канд. экон. наук, доц. А.Г. Гричук. – Екатеринбург: УрАГС, 1999. – 352 с.
4. Либоракина, М.И. Адресная социальная поддержка населения. Уровень местного самоуправления / М.И. Либоракина; под ред. А.С. Пузанова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 1998. – 104 с.

5. Гончаров, А.И. Концепция финансового обеспечения системы социальной поддержки населения в России / А.И. Гончаров, М.В. Гончарова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. – № 4.
6. Монетизация социальных льгот в свете реформы разграничения бюджетных полномочий [Электронный ресурс]: выступление Г.В. Курляндской на научной конференции «Социальная политика: вызовы XXI века» / Независимый институт социальной политики. – М., 2005.
7. Библиотека журнала «Социальная защита». Закон о ветеранах (в новой редакции). – М.: Соционимия, 2005. – 111 с.
8. Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения на 2009 г.: приказ от 27.10.2008 № 270.
9. Центральная база статистических данных. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.
10. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 495 с.
11. Пиляева, В.В. Трудовой кодекс РФ: словарь-справочник / В.В. Пиляева. – М.: АСТ: Астрель: Хранитель, 2006. – С. 105.
12. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года: стат. бюллетень [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/doc_2010/bul_dr/progn_09.zip; Итоги всероссийской переписи населения 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol2/pub-02-03.xlsx
13. Байгереев, М. Бедность и политика адресной социальной помощи малоимущим семьям / М. Байгереев // Человек и труд. – 2001. – №1.