

УДК 339.924:331.556.4 (575.2)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДРЕСНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОСОБИЯ
МАЛООБЕСПЕЧЕННЫМ СЕМЬЯМ С ДЕТЬМИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

И.В. Лукашова, Н.В. Мокроусов, О.В. Бережная

Предлагается способ учета трудового потенциала семьи для повышения адресности государственного пособия, предоставляемого малообеспеченным семьям с детьми, которая нарушается вследствие большого теневого сектора экономики и трудовой миграции населения.

Ключевые слова: трудовой потенциал семьи; малообеспеченные семьи с детьми; адресность государственного пособия.

**THE IMPROVEMENT OF TARGETING OF GOVERNMENT BENEFITS
FOR LOW-INCOME FAMILIES WITH CHILDREN IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

I. V. Lukashova, N. V. Mokrousov, O. V. Berezhnaya

The article focuses on the account of labor potential families for better targeting of the public welfare payment provided to needy families with children, which is broken because of the large shadow sector of economy and labor migration

Keywords: family labor potential; needy families with children, targeting of public welfare payment.

В Кыргызской Республике начиная с 1995 г. малообеспеченным семьям, имеющим детей, предоставляется государственное пособие, основная цель которого – временно поддержать семьи посредством дополнительного жизненно важного дохода.

Предоставление пособия регулируется законом «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», а также положениями «О гарантированном минимальном доходе» и «О порядке определения совокупного дохода семьи для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей».

Важным вопросом, постоянно остающимся в фокусе внимания правительства и экспертов в сфере защиты населения, является вопрос нуждаемости в пособии. За 20-летний период действия закона были предприняты многочисленные изменения дизайна пособия, цель которых неизменно заключалась в улучшении адресности и, следовательно, в уменьшении ошибок включения неправомочных семей в круг получателей пособия и ошибок исключения правомочных семей из круга получателей пособия.

До 2011 г. изменения дизайна пособия были направлены на все более тонкий учет доходов от

различных видов занятости, трансфертов и доходоприносящих активов. Однако такой подход не смог справиться с системными ошибками, порожаемыми значительным по величине тевевым сектором экономики в стране и трудовой миграцией населения, которые обеспечивали существенный неучтенный доход, частично тратящийся семьями на улучшение текущего потребления, а частично на приобретение товаров длительного использования и сельскохозяйственных животных, т. е. активов, способных генерировать доход, в то время как большое количество получателей не позволяло увеличить размер пособия семьям, действительно находящимся в трудной жизненной ситуации.

В 2011 г. закон был дополнен двумя прокси-тестами, связанными с наличием товаров длительного использования и сельскохозяйственных животных, которые имеют такой же приоритет, как и доход семьи.

В настоящее время решение о неправомочности семьи получать пособие является результатом трехоперандной дизъюнкции¹, примененной к доходу, товарам длительного использования и сельскохозяйственным животным. Другими словами,

¹ Операция включающего «или».

семья неправомочна получать пособие, если имеет совокупный среднедушевой доход (ССДС) в месяц выше гарантированного государством минимального дохода¹ (ГМД) либо имеет в своем распоряжении легковой автомобиль/трактор/комбайн/грузовой автомобиль или сельскохозяйственных животных больше, чем определено в положении «О порядке определения совокупного дохода семьи для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей»².

Все предпринимаемые меры позволили серьезно снизить очевидные ошибки включения. Существующие на сегодняшний день³ ошибки включения можно отнести к четырем категориям:

- к мошенничеству работников системы социальной защиты;
- к недобросовестности семей, скрывающих товары длительного использования и сельскохозяйственных животных;
- к доходам, генерируемым в теневом секторе экономики, или трансфертам от трудовых мигрантов;
- к недостаткам дизайна пособия относительно учета дохода от земли⁴, сельскохозяйственных животных и трудового потенциала семьи.

Обстоятельства, приводящие к ошибкам включения первой и второй категории, относятся к компетенции правоохранительных органов и не являются интересом данной статьи. Ошибки третьей категории относятся к системным ошибкам, выправить которые в настоящее время не представляется возможным, а ошибки четвертой категории, которые генерирует дизайн пособия, можно сократить путем его совершенствования.

Для иллюстрации результатов анализа в статье в качестве примера рассмотрена ситуация в Ошской области. В таблице 1 приведены денежные

интервалы, соответствующие основным показателям благосостояния в Кыргызской Республике по данным на июль 2014 г. На рисунке 1 приведены ошибки включения (относительно черты крайней бедности) среди получателей пособия в Ошской области⁵. Несмотря на то что порогом для предоставления пособия является не черта крайней бедности, а гарантированный минимальный доход, очевидной целевой группой являются семьи, живущие ниже черты крайней бедности. Как видно из рисунка, 97 % семей, получающих пособие в Ошской области, судя по расходам, живут выше черты крайней бедности.

Таблица 1 – Параметры гистограмм распределения семей по уровню расходов и доходов

Интервал, сом.	Интерпретация длины интервала
[0; 640]	До ГМД
]640; 1354]	От ГМД до черты крайней бедности (ЧКБ)
]1354; 2314]	От ЧКБ до черты общей бедности (ЧОБ) ⁶
]2314; 5011]	От ЧОБ до прожиточного минимума (ПМ) ⁷
>5011	Свыше ПМ

В процессе анализа источников ошибок включения было выяснено, что дети в семьях-получателях пособий, достигнув возраста 14–15 лет, начинают приносить в семью доход от сезонных и разовых работ, а помогать по хозяйству, особенно в сельской местности, начинают в еще более раннем возрасте. Такое положение вещей не противоречит Трудовому кодексу Кыргызской Республики, согласно которому частичная трудоспособность возникает с 14-летнего возраста. Это обстоятельство является серьезным

¹ ГМД – это ежегодно устанавливаемый Правительством Кыргызской Республики показатель, определяемый из расчета бюджетных возможностей и состояния экономики с учетом прожиточного минимума, позволяющий посредством дотации обеспечивать малообеспеченным семьям, имеющим детей, жизненно необходимый доход (ст. 4 закона «О государственных пособиях»).

² При наличии у семьи сельскохозяйственных животных, нуждаемость семьи в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, определяется согласно количественному составу семьи и количеству имеющихся в наличии голов животных:

- в случае, если количественный состав семьи включает в себя менее 10 человек (1–9), при наличии трех коров и более, или 25 и более овец и коз, семья не имеет права на получение пособия;
- в случае, если количественный состав семьи включает в себя свыше 10 человек, при наличии четырех коров и более, или 35 и более овец и коз, семья не имеет права на получение пособия.

³ Июнь 2015 г.

⁴ Земельного надела и приусадебного участка.

⁵ Данные получены по результатам обследования получателей пособий авторами статьи в Ошской области по заказу Министерства социального развития КР в 2014 г.

⁶ ЧКБ и ЧОБ приведены по данным Министерства социального развития КР на 1 июля 2014 г.

⁷ По данным Национального статистического комитета КР на II квартал 2014 г.

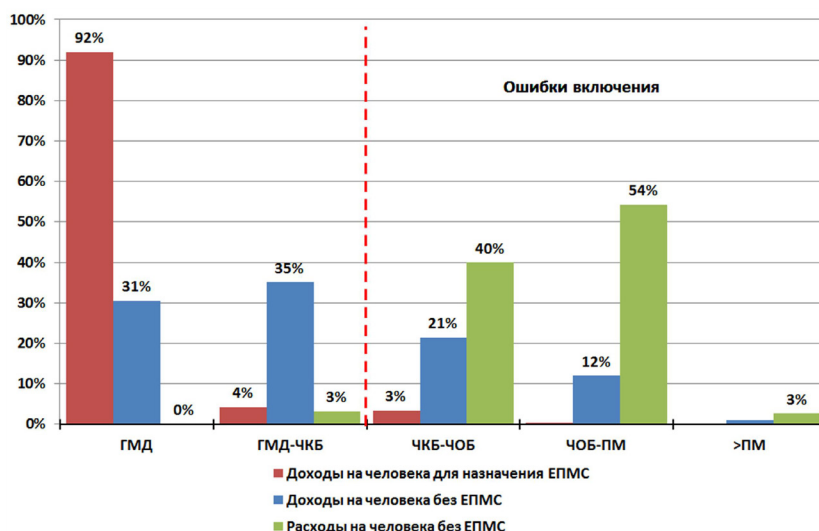


Рисунок 1 – Распределение семей-получателей пособия по доходам и расходам, Омская область

недостатком дизайна, так как пособие выплачивается детям до 16-летнего возраста включительно, даже если они не посещают школу. Можно предположить наличие семей, в которых есть отец и мать трудоспособного возраста, владеющие земельным наделом, двумя коровами, одним быком, 24 овцами, а также трое детей возраста 16, 15 и 14 лет. В этом смоделированном случае дети могут не только ухаживать за животными и помогать родителям во время сельскохозяйственных работ на собственной земле, но и принести доход от разовых или сезонных заработков.

Таким образом, трудовой потенциал, имеющийся в семье, является условием успешной доходоприносящей деятельности, и его обязательно следует учитывать наряду с землей, сельскохозяйственными животными и товарами длительного использования при назначении пособия.

Авторами для улучшения адресности пособия предлагается включить в существующую схему назначения пособия дополнительный прокси-тест. После чего назначение пособия станет результатом не трех, а четырехоперандной дизъюнкции: доход, товары длительного использования, сельскохозяйственные животные и трудовой потенциал. Для чего следует:

- ввести в качестве прокси-теста правомочности семьи на получение пособия нагрузку на свободный трудовой потенциал семьи;
- использовать допущение, что один здоровый взрослый человек может прокормить себя и одного здорового ребенка. Согласно допущению, в качестве пороговой нагрузки на свободный трудовой потенциал принять значение, равное 2;

- если нагрузка на свободный трудовой потенциал больше двух, то семья проходит прокси-тест и может быть проанализирована далее с целью выяснения правомочности для назначения пособия, в противном случае семья не может претендовать на государственное пособие, что, однако, не мешает ей получать иную поддержку от государства, например заключая социальный контракт;
- расчет трудового и свободного трудового потенциала следует проводить по следующим формулам:

Трудовой потенциал семьи

$$TL = \sum_{i=1}^N L_i = \sum_{i=1}^n F_i k_i,$$

где TL – общий трудовой потенциал семьи, измеряемый количеством полностью трудоспособных единиц; $0 \leq TL \leq N$, N – количество членов семьи;
 L_i – трудовой потенциал i -го члена семьи;
 F_i – функция, определяющая возрастные изменения трудоспособности i -го члена семьи:

$$F_i = \begin{cases} 0, & \text{если возраст члена семьи} < 14 \text{ лет,} \\ \frac{24}{40}, & \text{если возраст члена семьи} \geq 14 \text{ и} < 16 \text{ лет,} \\ \frac{36}{40}, & \text{если возраст члена семьи} \geq 16 \text{ и} < 18 \text{ лет,} \\ 1, & \text{если возраст члена семьи} \geq 18 \text{ и} < \text{пенсионного возраста,} \\ 0,5, & \text{если возраст члена семьи} \geq \text{пенсионному и} < 70 \text{ лет.} \end{cases}$$

k_i – коэффициент изменения трудоспособности i -го члена семьи в связи с инвалидностью,

$$k_i = \begin{cases} 0 & \text{– в случае инвалидности,} \\ 1 & \text{– в противном случае.} \end{cases}$$

Свободный трудовой потенциал семьи:

$$FL = TL - M,$$

где TL – общий трудовой потенциал семьи,

$$M = \begin{cases} 1 & \text{– если в семье есть хотя бы один} \\ & \text{ребенок возрастом до 3 лет и/или ЛОВЗ,} \\ 0 & \text{– в остальных случаях.} \end{cases}$$

Нагрузка на свободный трудовой потенциал:

$$N = R / FL,$$

где N – нагрузка на свободный трудовой потенциал;

FL – свободный трудовой потенциал семьи;

R – размер семьи.

На рисунке 2 представлена блок-схема принятия решения о назначении и видах государствен-

ной поддержки малообеспеченных семей с детьми в КР. Цветом выделены те блоки, которые предлагается включить в существующую схему, используемую в системе социальной защиты.

Внедрение прокси-теста по нагрузке на свободный трудовой потенциал в семье можно использовать наряду с доходом, наличием товаров длительного использования и сельскохозяйственных животных для принятия решения об отказе или предоставлении государственной поддержки, а также ее дифференциации на пособие и социальный контракт, что позволит сократить не только ошибки включения, но и ошибки исключения, порожденные наличием земельного надела и приусадебного участка, обрабатывать которые в семье, где отсутствует трудовой потенциал, не представляется возможным, в то время как вмененный с земли доход может сыграть отрицательную роль при назначении пособия.

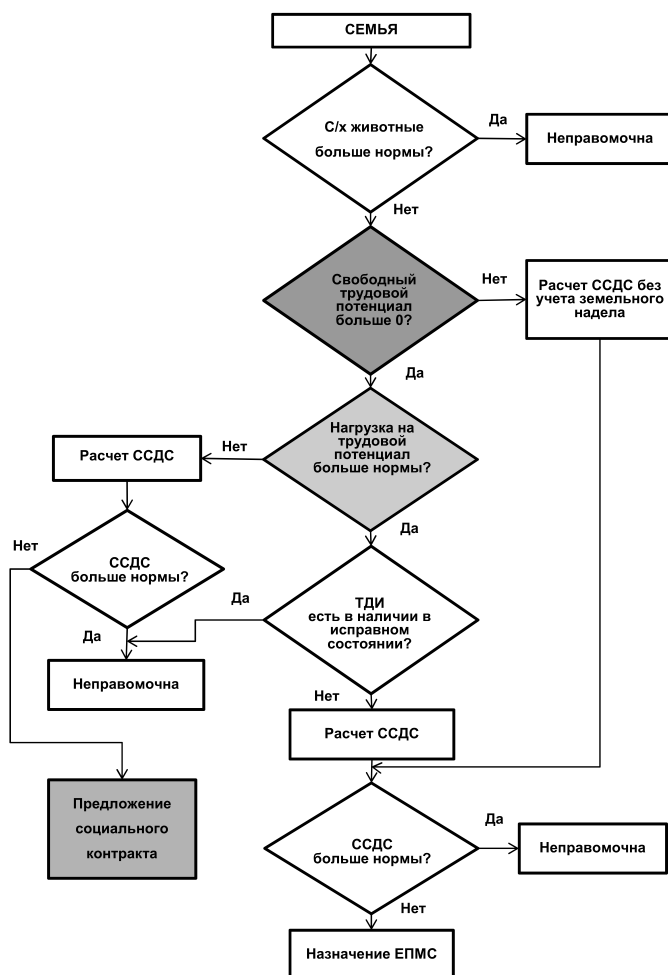


Рисунок 2 – Блок-схема назначения пособия