



<http://spero.socpol.ru>

**№ 3. Осень 2005**

*Журнал издается Независимым институтом социальной политики*

<http://www.socpol.ru>

**Редакционная коллегия**

<b>Главный редактор</b>	<b>Малева Татьяна Михайловна, к.э.н., директор НИСП</b>
<b>Зам. главного редактора</b>	<b>Синявская Оксана Вячеславовна, к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП</b>
<b>Ответственный редактор</b>	<b>Добрякова Мария Сергеевна, к.соц.н., директор публикационной программы НИСП</b>

---

**Координаты редакции**

Москва, Глинищевский переулок, д. 3

Тел.: (495) 786 6718

Факс: (495) 292 9651

E-mail: [spero@socpol.ru](mailto:spero@socpol.ru)

## Редакционный совет журнала

Сильванская-Павлова Марина Павловна ( <i>председатель</i> )	к.и.н., Московский центр Карнеги, консультант журнала <i>Pro et Contra</i> Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д.э.н., профессор, Президент Института Национального проекта «Общественный договор», Президент Международной конфедерации обществ потребителей
Васильев Сергей Александрович	д.э.н., представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от правительства Ленинградской области, Председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, научный руководитель Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишневский Анатолий Григорьевич	д.э.н., действительный член РАЕН, руководитель Центра демографии и экологии человека ИМП РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Население и общество», главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Малева Татьяна Михайловна	к.э.н., директор НИСП, главный редактор журнала
Полетаев Андрей Владимирович	д.э.н., профессор, заместитель директора Института гуманитарных историко-теоретических исследований ГУ-ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к.э.н., директор проекта РОО «Открытая Россия»

## Содержание

От главного редактора .....4

### Экспертное мнение

**Овчарова Л.Н., Пишняк А.И.** Социальные льготы: что получилось в результате монетизации? .....5

**Голованова Н.В., Курляндская Г.В.** Еще раз о льготах .....26

**Александрова А.Л., Коваленко Е.А., Кузнецова П.О.** Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений.....31

**Хахулина Л.А.** Монетизация льгот в зеркале общественного мнения.....51

### Мнение зарубежных экспертов

**Келлер К., Хеллер П.** Реформа социального сектора в странах с переходной экономикой (*перевод М.С. Добряковой*).....62

### Социальное законодательство

**Гонтмахер Е.Ш.** Анализ законодательной базы в области социальной защиты на региональном уровне .....68

**Новое в аналитике: обзор научных публикаций** .....96

## *От главного редактора*

Роль социальных факторов возрастает во всем мире. Возрастает и степень осознания этого факта. И Россия не является исключением. Однако это понимание пришло не сразу. На протяжении пятнадцатилетнего периода проблемы социальной политики находились на периферии экономической повестки. На этом фоне не будет, пожалуй, преувеличением утверждение, что 2005 год стал переломным. Он начался с реализации крупнейшей реформы, которой стала монетизация социальных льгот. С этого момента социальная проблематика заняла первое место в экономической повестке государства и уже не покидает ее эпицентра. Осенью 2005 г. были сформулированы приоритеты развития таких социально значимых сфер, как здравоохранение, образование, доступность жилья, которые в социально-экономической программе получили статус национальных проектов. Хотя реализация национальных социальных проектов предусматривается в самой ближайшей перспективе, все же о них можно говорить пока лишь в сослагательном наклонении. Монетизация же социальных льгот – уже реальность. По тому, как была осуществлена эта реформа, в определенной мере можно судить и о направлении и эффективности будущих реформ. Именно поэтому мы обращаемся к этой теме, которой посвящен настоящий номер журнала.

«Страсти по монетизации», вспыхнувшие в самом начале 2005 г. и вызвавшие значительное политическое и социальное напряжение в обществе, улеглись, но и сегодня, спустя год после введения нового закона, споры по этому поводу не утратили своей актуальности.

Действительно ли реформа социальных льгот была столь необходима?

Если да, то правильно ли был определен механизм ее реализации?

Как отреагировали на введение нового закона российские регионы?

Способствовала ли реформа нормализации межбюджетных отношений и прозрачности финансовых потоков?

Кто выиграл и кто проиграл от этой реформы?

Как она повлияла на реальные доходы и качество жизни различных групп населения?

Как россияне воспринимают последствия реформы? И т.д.

Все эти вопросы по-прежнему нуждаются в обсуждении и экспертной оценке. В настоящем выпуске журнала мы предложили выступить с такими оценками специалистам из разных областей экономического и социального анализа. Надеемся, что мнения экспертов хотя бы отчасти помогут нашему Читателю разобраться в сложном клубке тех противоречий, которыми опутана система социальных льгот в России до и после реформы 2005 г.

*Т.М. Малева*

### **АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

**Гонтмахер Евгений Шлемович,**

д.э.н., научный руководитель Центра социальных исследований и инноваций

#### **Введение**

Федеральным законом № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» органам власти субъектов Российской Федерации делегированы полномочия по установлению мер социальной поддержки по отношению к следующим группам населения:

- граждане пожилого возраста;
- жертвы политических репрессий (реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий);
- ветераны труда;
- лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны;
- инвалиды;
- семьи, имеющие детей (в том числе многодетные, неполные);
- дети (в том числе дети-сироты, безнадзорные дети, дети без попечения родителей);
- малоимущие граждане;
- иные категории граждан.

По состоянию на 20 мая 2005 г. в результате проведенного информационного поиска в базах данных Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации было выявлено 1355 зарегистрированных нормативных акта 89 субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией Федерального закона № 122.

Необходимо иметь в виду, что с целью оказания финансовой поддержки регионам в 2005 г. предусмотрено направить из федерального бюджета социальных трансфертов на перераспределение полномочий в объеме 34,5 млрд. рублей. Кроме того, существенно увеличен объем Фонда софинансирования социальных расходов, средства которого будут предоставляться субъектам Федерации на условиях долевого софинансирования, с учетом бюджетной обеспеченности региона. Объем Фонда планируется в размере 22,9 млрд. рублей.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации проведен по следующим основным направлениям:

- меры социальной поддержки в отношении каждой из выделенных выше социальных групп;
- распространенность каждой из мер социальной поддержки «региональных льготников» по территории страны;
- администрирование используемых мер социальной поддержки;
- наиболее типичные региональные модели систем социальной поддержки и причины их возникновения.

## **Раздел I. Меры социальной поддержки льготных категорий граждан, ответственность за социальную защиту которых возложена на субъекты Российской Федерации**

### **1.1. Граждане пожилого возраста**

1.1.1. Меры социальной поддержки в отношении граждан пожилого возраста введены в 31 субъекте Российской Федерации<sup>1</sup>. При этом только в 10 регионах<sup>2</sup> такого рода меры введены для всех пенсионеров. В остальных существуют следующие категориальные ограничения:

- неработающие пенсионеры – Калужская область, Костромская область, Ханты-Мансийский автономный округ;
- пенсионеры с пенсиями, размер которых ниже прожиточного минимума пенсионера, установленного в регионе (7 регионов) – Тамбовская область, Тверская область, Ленинградская область – пенсионер должен быть неработающим), Санкт-Петербург, Мордовия, Саратовская область, Камчатская область;
- пенсионеры старше определенного возраста – Московская область (старше 85 лет), Рязанская область (родившиеся по 31.12.1931 г.), Санкт-Петербург (старше 65 лет при наличии III степени ограничения к труду), Хабаровский край (старше 80 лет);
- пенсионеры, чей трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин – Вологодская область, Астраханская область (кроме того, необходимы почетные грамоты, благодарности, звание «Ударник коммунистического труда» и т.п. отличия);
- отдельные меры в отношении всех пенсионеров и пенсионеров старше определенного возраста – Коми (старше 80 лет), Нижегородская область (старше 75 лет);
- неработающие пенсионеры с пенсией ниже прожиточного минимума – Липецкая область;
- неработающие пенсионеры, ставшие круглыми сиротами в результате боевых действий во время Великой Отечественной войны, и неработающие пенсионеры, которые были в партизанских отрядах – Самарская область;
- отдельные меры в отношении пенсионеров с пенсией ниже прожиточного минимума и пенсионеров старше определенного возраста – Камчатская область (старше 70 лет).

<sup>1</sup> Владимирская область, Калужская область, Костромская область, Липецкая область, Московская область, Рязанская область, Тамбовская область, Тверская область, Ярославская область, Москва, Коми, Вологодская область, Ленинградская область, Мурманская область, Санкт-Петербург, Астраханская область, Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Кировская область, Нижегородская область, Пермская область, Самарская область, Саратовская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Кемеровская область, Томская область, Хабаровский край, Камчатская область, Читинская область.

<sup>2</sup> Ярославская область, Москва, Мурманская область, Башкортостан, Татарстан, Кировская область, Пермская область, Тюменская область, Томская область, Читинская область.

1.1.2. Наиболее распространенная льгота, связанная с проездом на городском и пригородном общественном транспорте, введена в 19 регионах. Из них в 13 регионах<sup>3</sup> эта льгота заключается в предоставлении возможности приобретения льготного по стоимости проездного билета на городской и пригородный транспорт. При этом в Костромской области дополнительно компенсируется 50% стоимости проезда для лечения в областных лечебно-профилактических учреждениях пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума, а в Вологодской области пенсионеры оплачивают 50% стоимости проезда на межрайонном автомобильном транспорте и электричках. В Ярославской области, Москве и Московской области введен бесплатный проезд по предъявлению соответствующего документа (например, «Социальной карты москвича»). В Тамбовской области, Кировской области и Читинской области пенсионеры оплачивают 50% стоимости проезда на общественном транспорте.

В Самарской области для неработающих пенсионеров, которые были в партизанских отрядах во время Великой Отечественной войны, производится компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги – компенсация 50% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте.

1.1.3. В 17 регионах в отношении пенсионеров, не имеющих право на установленные законодательством льготы, введены денежные выплаты, обычно являющиеся компенсацией за отмененное право на бесплатный проезд на общественном транспорте:

- 100 руб. в месяц неработающим пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума – Липецкая область;
- 150 руб. в месяц пенсионерам в возрасте 85 лет и старше – Московская область;
- 200 руб. в месяц родившимся по 31.12.1931 г., если стаж работы не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин и пенсия ниже прожиточного минимума, – Рязанская область;
- 600 руб. в год (компенсация затрат на транспорт), если пенсия ниже прожиточного минимума, – Тверская область;
- 150 руб. в месяц – Республика Коми;
- 700 руб. в месяц, если стаж работы у мужчин свыше 40 лет и женщин свыше 35 лет, – Вологодская область;
- 100 руб. в месяц – Мурманская область;
- 230 руб. в месяц – Санкт-Петербург;
- 150 руб. в месяц (компенсация на проезд и оплату телефона) пенсионерам со стажем работы не менее 40 лет у мужчин и 35 лет у женщин, а также награжденных почетными грамотами, получившими благодарности, звание «Ударник коммунистического труда» и пр., – Астраханская область;
- 100 руб. в месяц (компенсация затрат на транспорт) пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума – Республика Мордовия;
- 200 руб. в месяц (компенсация затрат на транспорт) – Республика Татарстан;
- 300 руб. в квартал (компенсация затрат на транспорт) одиноким старше 75 лет, 240 руб. в квартал (компенсация за пользование телефоном) одиноким старше 75 лет

---

<sup>3</sup> Костромская область, Липецкая область, Вологодская область, Ленинградская область, Мурманская область, Санкт-Петербург, Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Нижегородская область, Пермская область, Томская область, Хабаровский край.

- и отдельно проживающим двум супругам старше 75 лет, 150 руб. в месяц больным сахарным диабетом, если пенсия ниже прожиточного минимума, – Нижегородская область;
- 200 руб. в месяц неработающим пенсионерам, ставшим круглыми сиротами в результате боевых действий во время Великой Отечественной войны, и неработающим пенсионерам, которые были в партизанских отрядах, – Самарская область;
  - не более 80 руб. в месяц (компенсация оплаты телефона) для пенсионеров старше 70 лет, денежная компенсация на хлеб пенсионерам с пенсией ниже 660 руб. (по состоянию на 31.03.2004 г.) – Кемеровская область;
  - 200 руб. в месяц – Томская область;
  - 185 руб. в месяц – Хабаровский край;
  - ежемесячное пособие (не менее 50 руб.) в размере разницы между 1500 руб. и размером пенсии, единовременные выплаты (1 тыс. руб.) к 80-, 85-, 90-, 95- и 100-летию пенсионера.

#### 1.1.4. В 6 регионах введены льготы по оплате жилья и коммунальных услуг:

- неработающим пенсионерам, размер пенсии которых ниже прожиточного минимума. Адресная помощь на оплату жилья и коммунальных услуг установлена в размере разницы между размером оплаты за жилье и коммунальные услуги в пределах социальной нормы жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом действующим льгот и субсидий и пособием в размере 150 рублей, умноженном на количество членов семьи, – Калужская область;
- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья и по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления, а одиноким лицам старше 80 лет – 100%-ое освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг – Республика Коми;
- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья и по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления пенсионерам со стажем работы не менее 40 лет у мужчин и 35 лет у женщин, а также награжденных почетными грамотами, получившими благодарности, звание «Ударник коммунистического труда» и пр., – Хабаровский край;
- 50%-ая субсидия от стоимости оплаты жилья и коммунальных услуг одиноким пенсионерам, нуждающимся в постороннем уходе, – Республика Татарстан;
- коэффициент 0,7 к федеральному стандарту (22%) максимальной доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в доходах семьи для пенсионеров, если пенсия ниже прожиточного минимума и является единственным источником существования и в семье нет трудоспособных граждан, субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг для одиноких пенсионеров, но не более чем на 42 кв. м общей площади жилья, – Саратовская область;
- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья и по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления и 50% оплаты за коллективную антенну одиноким пенсионерам старше 80 лет, супружеским парам, где оба супруга старше 80 лет, пенсионерам старше 70 лет, имеющим трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин, – Хабаровский край.



#### 1.1.5. Иные меры социальные поддержки введены в 6 регионах:

- бесплатное слухопротезирование, если пенсия ниже прожиточного минимума, – Владимирская область;
- бесплатное зубопротезирование (кроме стоимости драгоценных металлов) и слухопротезирование неработающим пенсионерам с пенсией ниже прожиточного минимума, 50% оплаты лекарств по рецептам если пенсия равна базовой части трудовой пенсии – Липецкая область;
- прикрепление к медицинским учреждениям по прежнему месту работы, внеочередное медицинское обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, преимущественное право на вступление в жилищно-строительные и гаражно-строительные кооперативы, на получение земельных участков под индивидуальное жилищное и гаражное строительство, садово-огородное хозяйство пенсионерам с трудовым стажем не менее 40 лет у мужчин и 35 лет у женщин;
- возмещение стоимости расходов на изготовление и ремонт зубных протезов (кроме стоимости драгоценных металлов) – Тюменская область;
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме стоимости драгоценных металлов), 50%-ая оплата лекарств по рецептам – Ханты-Мансийский автономный округ;
- льготное зубопротезирование (кроме стоимости драгоценных металлов) – Хабаровский край.

#### **1.2. Жертвы политических репрессий (реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий)**

Регионами введены следующие меры социальной поддержки в отношении этой категории льготников:

- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- льготы по предоставлению услуг связи (установка и абонентная плата за квартирный телефон, радиотрансляцию и коллективную антенну);
- внеочередной прием в стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов), а также внеочередное обслуживание на дому;
- бесплатный (льготный) проезд на городском, пригородном, внутрирайонном, а также междугороднем общественном транспорте;
- бесплатное (льготное) изготовление и ремонт зубных протезов, а также протезно-ортопедических изделий;
- внеочередное обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- льготное обеспечение лекарствами, выписанными по рецептам;
- ежемесячная денежная выплата;
- прочее (внеочередной прием в садоводческие, жилищно-строительные, гаражные кооперативы и др.).

1.2.1. Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. Во всех регионах (кроме Тверской и Вологодской областей) сохранены действующие ранее льготы:

- 50%-ая скидка по оплате жилья в пределах социальной нормы жилья, в том числе и для совместно проживающих членов семей;
- 50%-ая скидка по оплате коммунальных услуг в пределах нормативов потребления.

Однако есть регионы с особенностями предоставления этих льгот:

- распространение 50%-ой скидки только на нетрудоспособных членов семей (Ханты-Мансийский автономный округ, Приморский край, Камчатская область);
- 50%-ая льгота только на лицо, являющееся жертвой политических репрессий (Амурская область, Республика Дагестан);
- предоставление не 50%-ых скидок, а 50%-ых субвенций с переводом денег на специальные персональные счета, открытые в Сбербанке (Республика Татарстан, Тюменская область).

Особо хотелось бы выделить несколько регионов, в которых не пошли по стандартному пути.

- Тверская область: снижение федерального стандарта максимальной доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в доходах семьи до 18%. При этом размер субвенции зависит от дохода семьи.
- Самарская область: с 1 января 2006 г. вместо 50%-ых скидок будет установлена ежемесячная денежная выплата на частичную оплату занимаемой общей площади – 74 руб. для одиноко проживающего гражданина, 47 руб. для лица, проживающего в семье из 2 человек, 40 руб. для лица, проживающего в семье из 3 и более человек. При этом сохранится 50%-ая скидка на оплату коммунальных услуг;
- Вологодская область: льготы отменены, но при этом введен очень высокий уровень ежемесячной денежной выплаты – 700 руб. в месяц.

1.2.2. Льготы по предоставлению услуг связи. В 20 регионах<sup>4</sup> льготы отменены, как правило, в связи с введением взамен их ежемесячной денежной выплаты.

В остальных регионах применяются несколько вариантов предоставления льгот:

- внеочередная и бесплатная установка квартирного телефона только для реабилитированных лиц – в 16 регионах<sup>5</sup>. При этом производится компенсация расходов в Татарстане, Свердловской области, Ямало-Ненецком автономном округе и Хабаровском крае;

---

<sup>4</sup> Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Орловская область, Тверская область, Ярославская область, Карелия, Коми, Архангельская область, Вологодская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Удмуртия, Курганская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Томская область, Якутия, Приморский край, Амурская область, Камчатская область.

<sup>5</sup> Тамбовская область, Тульская область, Калининградская область, Ставропольский край, Татарстан, Кировская область, Ульяновская область, Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Хакасия, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Магаданская область.

- в дополнение к этому варианту имеется льгота: 50% абонентской оплаты за квартирный телефон (Москва, Новгородская область + 50% оплаты за радиоточку, а в Хабаровском крае + 50% оплаты за радиоточку и коллективную антенну);
- внеочередная установка квартирного телефона для реабилитированных и пострадавших лиц, а бесплатная установка – только для реабилитированных лиц – 20 регионов<sup>6</sup>, из них в 8 регионах выдается компенсация<sup>7</sup>;
- внеочередная установка телефона – 7 регионов (Костромская область, Липецкая область, Рязанская область, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Астраханская область, Читинская область);
- первоочередная и бесплатная установка реабилитированным и пострадавшим лицам – 4 региона (Белгородская область, Московская область, Смоленская область, Пензенская область).

1.2.3. Социальное обслуживание. Такого рода льгот нет в 21 регионе<sup>8</sup>. В остальных реализуются два варианта предоставления льгот:

- внеочередной прием в дома-интернаты для инвалидов и престарелых, центры социального обслуживания – 48 регионов (в Тульской области – только для реабилитированных);
- внеочередной прием в дома-интернаты для инвалидов и престарелых, центры социального обслуживания, а также внеочередное обслуживание на дому – 11 регионов<sup>9</sup>.

1.2.4. Междугородный транспорт. В 36 регионах<sup>10</sup> действует следующий порядок: только для реабилитированных лиц производится компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на

---

<sup>6</sup> Курская область, Ненецкий автономный округ, Псковская область, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Нижегородская область, Самарская область, Челябинская область, Алтайский край, Иркутская область, Омская область, Чукотский автономный округ.

<sup>7</sup> Волгоградская область, Ростовская область, Нижегородская область, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Новосибирская область.

<sup>8</sup> Воронежская область, Калужская область, Тамбовская область, Москва, Карелия, Ненецкий автономный округ, Архангельская область, Вологодская область, Дагестан, Ингушетия, Краснодарский край, Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Челябинская область, Томская область, Якутия, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область.

<sup>9</sup> Тверская область, Ярославская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Санкт-Петербург, Волгоградская область, Удмуртия, Самарская область, Эвенкийский автономный округ.

<sup>10</sup> Белгородская область, Москва, Орловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Московская область, Ненецкий автономный округ, Калининградская область, Новгородская область, Дагестан, Калмыкия, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Марий Эл, Татарстан, Кировская область, Нижегородская область, Ульяновская область, Свердловская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Хакасия, Алтайский край, Иркутская область, Новосибирская область, Хабаровский край, Амурская область, Еврейская автономная область, Магаданская область, Чукотский автономный округ.

железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги – компенсация 50% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте.

При этом в ряде регионов отмечаются особенности применения данной нормы:

- компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги, – компенсация 100% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте – Ханты-Мансийский автономный округ;
- компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги, – компенсация 50% расходов на проезд на воздушном, водном или автомобильном транспорте или 100%, если 1 раз в 2 года, – Эвенкийский автономный округ;
- компенсация 100% расходов 1 раз в год проезда на железнодорожном транспорте (туда и обратно) по территории страны, а в местностях, где нет железной дороги, – компенсация 50% расходов на проезд на автомобильном транспорте – Карачаево-Черкесия;
- компенсация расходов 1 раз в год (туда и обратно) проезда на воздушном транспорте – Магаданская область;
- компенсация расходов 1 раз в год (туда и обратно) на железнодорожном транспорте – Курская область, Ингушетия.

#### 1.2.5. Городской и пригородный транспорт:

- ввели единые льготные проездные билеты на городской транспорт и пригородный транспорт – 26 регионов<sup>11</sup>, в том числе в Ярославской и Тюменской областях – бесплатный, в Московской и Тюменской областях можно вместо билета получить денежную компенсацию;
- ввели разные проездные документы для льготного проезда на городском и пригородном транспорте – 4 региона (Костромская область, Краснодарский край, Саратовская область, Омская область);
- оставили бесплатный проезд на городском и пригородном транспорте по предъявлению удостоверения льготника – 18 регионов<sup>12</sup>;
- ввели льготные проездные билеты только на городской транспорт – 10 регионов<sup>13</sup> (в Карачаево-Черкесии и Астраханской области можно вместо билета получить денежную компенсацию);

---

<sup>11</sup> Липецкая область, Московская область, Рязанская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, Карелия, Вологодская область, Ленинградская область, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, Самарская область, Тюменская область, Красноярский край, Иркутская область, Томская область, Якутия, Амурская область.

<sup>12</sup> Владимирская область, Курская область, Москва, Калининградская область, Новгородская область, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Волгоградская область, Ростовская область, Ульяновская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинская область, Хакасия, Хабаровский край, Сахалинская область, Чукотский автономный округ.

- ввели льготные проездные билеты на городской транспорт и бесплатный проезд на пригородном транспорте – 4 региона (Белгородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Новосибирская область, Еврейская автономная область);
- ввели льготную оплату (50%) в городском транспорте – 4 региона (Тамбовская область, Кировская область, Читинская область, Приморский край);
- ввели льготную оплату (50%) в пригородном транспорте – 5 регионов (Тамбовская область, Вологодская область, Омская область, Читинская область, Приморский край – кроме электричек);
- отменили льготы или бесплатный проезд, введя ежемесячную денежную выплату, – 6 регионов (Ненецкий АО, Архангельская область, Мурманская область, Ставропольский край, Эвенкийский АО, Камчатская область). При этом в большинстве городов этих регионов льготы по проезду на местном общественном транспорте установлены решением муниципальных властей.

1.2.6. Протезирование. Данная льгота отменена в 29 регионах с включением денежной компенсации как части ежемесячной денежной выплаты.

Остальные варианты:

- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) – 9 регионов (Карелия, Калмыкия, Татарстан, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область, Якутия, Хабаровский край, Амурская область). В Татарстане производится возмещение расходов, в том числе на слухопротезирование;
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) только для реабилитированных лиц – 11 регионов (Ненецкий АО, Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Ставропольский край, Ульяновская область, Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО, Хакасия, Эвенкийский АО, Сахалинская область. В Тюменской области и Ямало-Ненецком АО – возмещение расходов;
- бесплатное обеспечение протезами (кроме зубных) только реабилитированных лиц – 6 регионов (Липецкая область, Астраханская область, Самарская область, Иркутская область, Новосибирская область, Чукотский АО);
- бесплатное обеспечение протезами (кроме зубных) – 3 региона (Тамбовская область, Ярославская область, Волгоградская область);
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) и обеспечение протезно-ортопедическими изделиями – 3 региона (Московская область, Смоленская область, Мурманская область);
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) и обеспечение протезно-ортопедическими изделиями только реабилитированных лиц – 4 региона (Москва, Ростовская область, Алтайский край, Магаданская область);
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) для реабилитированных лиц и обеспечение

---

<sup>13</sup> Орловская область, Коми, Псковская область, Санкт-Петербург, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Астраханская область, Курганская область, Алтайский край, Магаданская область.

протезно-ортопедическими изделиями всех жертв политических репрессий – 2 региона (Ленинградская область, Новгородская область);

- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) для реабилитированных лиц, бесплатное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями пострадавших – 1 регион (Курская область);
- бесплатное обеспечение протезно-ортопедическими изделиями реабилитированных лиц – Мордовия;
- обеспечение протезно-ортопедическими изделиями реабилитированных лиц с 70%-ой скидкой – Марий Эл;
- бесплатное слухопротезирование – Белгородская область;
- при наличии медицинских показаний бесплатное обеспечение транспортным средством – Самарская область.

#### 1.2.7. Медицинская помощь. Реализуются следующие варианты социальной поддержки:

- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения – 25 регионов (в Белгородской области дополнительно ежегодная диспансеризация);
- первоочередное получение санаторно-курортных путевок – 7 регионов (Костромская область, Москва, Пермская область, Коми-Пермяцкий АО, Ханты-Мансийский АО, Сахалинская область, Еврейская автономная область);
- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и первоочередное получение санаторно-курортных путевок – 10 регионов (Московская область, Рязанская область, Дагестан, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Ростовская область, Башкортостан, Удмуртия, Амурская область, Чукотский АО);
- сохранение медицинского обслуживания по прежнему месту работы – 2 региона (Ярославская область, Курганская область);
- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и сохранение медицинского обслуживания по прежнему месту работы – 2 региона (Калининградская область, Кабардино-Балкария);
- внеочередное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, сохранение медицинского обслуживания по прежнему месту работы, а также первоочередное получение санаторно-курортных путевок – 2 региона (Мурманская область, Новгородская область<sup>14</sup>).

#### 1.2.8. Лекарственное обеспечение. Реализуются следующие варианты социальной поддержки:

- 50% оплаты лекарств по рецептам – в 34 регионах (возмещение 50% стоимости в Ямало-Ненецком АО);

---

<sup>14</sup> В Новгородской области вместо путевки можно 1 раз в год получить денежную компенсацию в размере 1087,21 руб.

- отменили льготу – в 27 регионах;
- оплачивают за счет местного «социального пакета» – 7 регионов: Белгородская область из расчета 147 руб. в месяц; Рязанская область из расчета 40 рублей в месяц; Новосибирская область из расчета 170 рублей в месяц; республика Коми и Пермская область – может вычитаться из ежемесячной денежной выплаты; Якутия – вычитается 175 руб. в месяц из ежемесячной денежной выплаты; Еврейская автономная область – вычитается 35 руб. в месяц из ежемесячной денежной выплаты;
- бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам – в 2 регионах (Мурманская область, Новгородская область).

#### 1.2.9. Прочие меры социальной поддержки в натуральной форме:

- первоочередное вступление в садоводческие товарищества и жилищно-строительные кооперативы – 11 регионов (Ивановская область, Смоленская область, Коми, Мурманская область, Волгоградская область, Марий Эл, Мордовия, Пензенская область, Коми-Пермяцкий АО, Ульяновская область, Приморский край);
- преимущество при вступлении в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан – Кабардино-Балкария;
- первоочередное вступление в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан – Кировская область;
- первоочередное вступление в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, а также первоочередное выделение земельных участков под строительство жилья – Псковская область;
- льготное обеспечение продуктами питания и промышленными товарами – Ставропольский край;
- 50%-ая оплата вневедомственной охраны для одиноко проживающих и одиноко проживающих супружеских пар, где один из супругов является жертвой политических репрессий – Новгородская область;
- введение «социального пакета»:
  - 20 руб. в месяц на оплату пригородного железнодорожного транспорта и 40 руб. в месяц на оплату 50%-ой скидки со стоимости лекарств – Рязанская область;
  - 22 руб. в месяц на пригородный железнодорожный транспорт и 147 руб. в месяц на 50%-ую оплату лекарств – Белгородская область.

В двух регионах предусмотрен переход от натуральных льгот к денежным компенсациям:

- до 1 октября 2005 г. можно отказаться от натуральных льгот, начиная с 1 января 2006 г., получив денежную компенсацию – Коми;
- вместо натуральных льгот во второй половине 2005 г. после расчетов будут введены денежные компенсации – Ханты-Мансийский АО.

#### 1.2.10. Ежемесячные денежные выплаты.

Ежемесячные денежные выплаты введены в 55 регионах. Их размер колеблется от 700 руб. в Вологодской области до 50 руб. в Московской области и Ставропольском крае. При этом в 6 регионах (Белгородская область, Рязанская область, Коми, Пермская область, Якутия и

Еврейская автономная область) часть этой выплаты вычитается в виде местного «социального пакета» (в основном на льготное обеспечение лекарствами и проезд на электричках).

В Башкортостане жертвам политических репрессий дополнительно к ежемесячной денежной выплате выдается пособие в размере 75% от базовой части трудовой пенсии в месяц.

В Новосибирской области, если доходы семьи, в которой проживает лицо, признанное жертвой политических репрессий, ниже прожиточного минимума, то выплачивается единовременное пособие в размере 300 руб.

В 16 субъектах Российской Федерации<sup>15</sup> ежемесячные денежные выплаты не введены в связи с сохранением в полном объеме натуральных льгот.

В 2 регионах (Марий Эл и Тюменская область) ежемесячная денежная выплата не введена, но в случае отказа от получения льготного проездного билета выдается денежная компенсация.

### 1.3. Ветераны труда

Социальная поддержка ветеранов труда передана на региональный уровень. Регионы могут устанавливать формы их социальной поддержки по своему усмотрению – либо предоставляя льготы в натуральном виде, либо выплачивая деньгами.

Поэтому одни регионы проводят реформу льгот («монетизируют» льготы) максимально, то есть на достаточно высоком уровне, другие – частично, а третьи минимизируют число льгот, подлежащих «монетизации». Руководители 15 субъектов Федерации (например г. Москвы, Новгородской области, Новосибирской области) сохранили в 2005 г. систему натуральных льгот.

Существует высокая вероятность того, что значительное число регионов, которые сохраняют натуральную форму льгот, в лучшем случае «заморозят» сложившуюся за последние годы ситуацию, когда большая часть льгот финансовыми ресурсами не обеспечивалась, а продекларированные в законах обязательства перед гражданами выполнялись только частично.

- 21 регион, из проводящих монетизацию льгот, в качестве базовой суммы выплаты взяли 200 руб. (т.е. расчетную величину федеральной дотации). При этом в большинстве из них сохранились натуральные льготы, характерные для прошлого периода. По сути дела, регионы стараются несколько улучшить социальное положение данной категории льготников, в разрезе его денежной составляющей, за счет дотаций из федерального бюджета, оставляя нетронутой систему натуральных льгот;
- 19 регионов, из проводящих монетизацию льгот, выплачивают денежную компенсацию в размере, превышающем установленный норматив дотации из федерального бюджета. При этом в таких регионах, как Самарская и Томская области, Приморский край величина выплаты составляет 450, 400, 400 и 550 руб. соответственно, при полном сохранении набора натуральных льгот;
- наиболее типовым вариантом является сочетание ежемесячной денежной выплаты со льготами по оплате жилья (во всех регионах, равной 50%, и оплате услуг ЖКХ также в размере 50%) и обеспечением бесплатного зубопротезирования ветеранов труда – в 32 регионах, проводящих монетизацию льгот;

---

<sup>15</sup> Смоленская область, Новгородская область, Ингушетия, Калмыкия, Волгоградская область, Ростовская область, Ульяновская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий АО, Челябинская область, Хакасия, Эвенкийский АО, Амурская область, Сахалинская область, Чукотский АО.



- необходимо отметить, что только в двух регионах (Самарская и Томская области) принятые в конце 2004 г. нормативы ежемесячных отчислений пересматривались в сторону увеличения (причем, в каждом случае – более чем двукратного).

Ситуацию по видам льгот отражают следующие ключевые наблюдения для данной категории льготников:

- проезд на городском транспорте – практически везде сохранен в виде натуральной льготы. Стоимость единых льготных билетов составляет не более 20% ежемесячных выплат;
- проезд на пригородном транспорте – 28 регионов приняли решение о сезонных скидках в размере 50% на оплату билетов поездов пригородного сообщения, кроме Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО (100%). Наличие льготы по оплате проезда по территории РФ у данной категории льготников не отмечено;
- 50%-ая льгота по оплате лекарств – весьма редко применяемая для данной категории льготников мера (Волгоградская область и Башкортостан);
- бесплатное зубопротезирование – стандартный элемент пакета льгот (используется в 35 регионах);
- льгота по оплате жилья и ЖКУ (повсеместно – 50% стоимости) – наиболее типичная для данной категории льготников (применяется в 69 регионах).

Поскольку очевидно, что уже перечисленный набор льгот достаточно финансово обременителен для регионов, практически ни о каких дополнительных льготах в отношении данной категории получателей в правовых актах не упоминается. Заслуживают внимания лишь положение об освобождении ветеранов труда от налога на землю, зафиксированное законом республики Башкортостан.

В целом, анализ структуры льгот может говорить о стремлении регионов не спешить в направлении полной монетизации. При этом в 71 регионе уже существуют нормативные решения, регламентирующие финансовые взаимоотношения региональных бюджетов с предприятиями и организациями – поставщиками льготируемых социальных услуг.

#### **1.4. Лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны**

Набор мер социальной поддержки и их распределение по регионам весьма близок к тому, что предпринято в отношении жертв политических репрессий. Отметим лишь некоторые особенности.

1.4.1. Льготы при оплате жилья и жилищно-коммунальных услуг. Оплата 50% стоимости общей жилой площади и стоимости жилищно-коммунальных услуг для тружеников тыла используется в 19 и 23 регионах Российской Федерации соответственно (в Ханты-Мансийском АО труженики тыла полностью освобождены от этих видов выплат). Льготы по оплате услуг связи более редки и отмечены в нормативных актах лишь пяти регионов, при этом в Ханты-Мансийском АО данный вид услуги предоставляется труженикам тыла также бесплатно.

1.4.2. Оплата проезда в городском и пригородном транспорте. Данные виды льгот очень широко применяются в отношении тружеников тыла. В нормативных актах 49 регионов прямо зафиксировано право бесплатного проезда на всех видах городского транспорта (за

исключением Тамбовской области, где величина льготы составляет 50% стоимости проезда) и 50%-ая скидка по оплате проезда на поездах пригородного сообщения (в 16 регионах имеется сезонное ограничение). Однако затем в большинстве регионов право на бесплатный проезд было заменено возможностью приобретения льготного проездного билета по стоимости не превышающего размер ежемесячной денежной выплаты.

1.4.3. Сохранено право на бесплатное медицинское обслуживание в учреждениях, к которым труженики тыла были прикреплены во время трудовой деятельности, и преимущественное право на получение мест в учреждениях социального обслуживания (дома престарелых, интернаты и т.п.).

Следует отметить, что это самые распространенные виды натуральных льгот, сохраненные для тружеников тыла в 98% регионов РФ.

1.4.4. Льготы при приобретении лекарственных средств включают 50% снижение стоимости лекарственных средств, приобретаемых по врачебным рецептам, что прямо фиксируется в нормативных актах 49 регионов. В республике Коми приобретение лекарств для тружеников тыла является бесплатным.

1.4.5. Льготы при протезировании. Бесплатное протезирование для тружеников тыла законодательно предусмотрено в 46 регионах России. При этом в 25 из них бесплатным является только изготовление и ремонт зубных протезов.

1.4.6. Ежемесячная денежная выплата:

- 20 регионов предпочли сохранить натуральную форму предоставления льгот для данной категории льготников;
- 29 регионов приняли данную выплату в размере 300 руб.;
- в 18 регионах ежемесячная денежная выплата колеблется в пределах 90 руб. (при ежеквартальной форме выплаты в Московской области) до 250 руб. в месяц (Омская область);
- в 14 регионах ежемесячная денежная выплата находится в диапазоне от 375 руб. (Магаданская область, Якутия), до 550-600 руб. в месяц (Коми, Таймырский АО соответственно).

Основным направлением использования ежемесячной денежной выплаты является оплата транспортных расходов тружеников тыла и затрат на покупку ими лекарственных препаратов и средств.

Только в Приморском крае и Магаданской области ежемесячные денежные выплаты не сопровождаются предоставлением иных видов льгот в натуральной форме (уровень выплат составляет 300 и 375 руб. соответственно).

В целом следует отметить, что в отношении данной категории льготников ежемесячные денежные выплаты применяются более широко, поскольку изначальный набор льгот для нее менее масштабен по сравнению, например, с жертвами политических репрессий.

Основной натуральной льготой является скидка при обеспечении тружеников тыла лекарствами, а также два вида «виртуальных» натуральных льгот – право на сохранение обслуживания в поликлиниках и первоочередное представление мест в учреждениях социального обслуживания.

Наиболее детально разработанным является законодательство в отношении тружеников тыла регионов, входящих в Центральный и Сибирский федеральные округа.

## 1.5. Инвалиды

В результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части социальной защиты и социальной поддержки инвалидов круг вопросов, относящихся к компетенции Российской Федерации, расширился.

Вместе с тем, новым законодательством к компетенции субъектов Российской Федерации отнесены такие важные вопросы, как определение приоритетов и реализация региональной социальной политики в отношении инвалидов, создание организаций реабилитационной индустрии, аккредитация региональных организаций, осуществляющих деятельность в области реабилитации инвалидов, создание и управление региональными объектами в области социальной защиты инвалидов, подготовка соответствующих кадров, координация и финансирование научных исследований в области социальной защиты инвалидов, поддержка общественных организаций инвалидов.

Конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов включают в себя мероприятия по обеспечению занятости и трудоустройства инвалидов (квотирование рабочих мест, создание специальных рабочих мест), образованию инвалидов (воспитание и обучение детей-инвалидов дома и в образовательных учреждениях, обеспечение инвалидов специальной литературой и учебными пособиями, в том числе издаваемых на магнитных кассетах и рельефно-точечным шрифтом Брайля, возможностью использования услуг сурдопереводчика и т.д.), социальному обслуживанию инвалидов, по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов.

Из 89 субъектов Российской Федерации законодательные и нормативные правовые акты в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов (исключая законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие проезд льготных категорий граждан, в том числе инвалидов, в общественном пассажирском транспорте) приняли по состоянию на 1 января 2005 г. 70% регионов. Наиболее оперативно подготовку региональных законодательных и нормативных осуществили субъекты Российской Федерации, входящие в состав Центрального федерального округа (16 из 18 субъектов) и Приволжского федерального округа (14 из 15 субъектов). В Южном федеральном округе, напротив, из 13 субъектов Российской Федерации своевременно подготовили необходимые законодательные и нормативные правовые акты только 4 субъекта.

Реализация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов нашла отражение в законодательных и нормативных правовых актах 40% субъектов. В том числе, приняли законодательные и нормативные правовые акты в области обеспечения занятости и трудоустройства инвалидов – 3 субъекта Российской Федерации, в области образования инвалидов – 11, в области социального обслуживания инвалидов – 19 и в области социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, а также по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов – 20 субъектов Российской Федерации.

В 13 субъектах Российской Федерации приняты законодательные и нормативные правовые акты, в которых объем льгот и социальных гарантий превышает установленный федеральным законодательством уровень. Во всех случаях финансирование указанных льгот и социальных гарантий отнесено к расходным полномочиям субъектов Российской Федерации.

## 1.6. Семьи, имеющие детей

1.6.1. В соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. статья 16 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в новой редакции звучит так: «Размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ». Таким образом, с 1 января 2005 г. каждый субъект РФ выплачивает пособие в размерах и на условиях, определяемых собственными правовыми нормами.

До 2001 г. ежемесячные пособия на детей выплачивались за счет региональных и местных бюджетов. В конце 1990-х гг. стала расти задолженность по выплата пособий, которая к середине 1999 г. превысила 30 млрд. рублей (сумма, сопоставимая с задолженностью по зарплатам). Только в трех регионах (Москве, Санкт-Петербурге и Самарской области) не было задолженности. В некоторых областях она достигла 2-3 лет.

Начиная с 2001 г. средства на текущую выплату пособий стали выделяться субъектам РФ целевым назначением (в виде субвенций). Они включались в Фонд компенсаций, финансируемый из федерального бюджета. Началось сокращение долгов, составивших к апрелю 2002 г. 15 млрд. рублей. Представляется, что абсолютное сокращение суммы задолженности не было подкреплено качественным изменением ситуации, поскольку был изменен порядок определения получателей пособия – вследствие перехода к адресному назначению пособий (не всем детям, а только детям в семьях с доходами ниже прожиточного минимума) – число получателей пособия сократилось в 1,5 раза. В конце 2004 г. задолженность по пособиям составляла всего около 2 млрд. рублей.

Федеральным бюджетом на 2005 г. предусмотрены субсидии регионам на реализацию закона о детских пособиях на сумму более 4 млрд. рублей, что составляет менее 1/4 расходов на пособия в 2004 г. По нашей оценке, регионы должны будут выделить на детские пособия 17-18 млрд. рублей.

По имеющейся информации, далеко не все регионы РФ приняли нормативные акты, регламентирующие порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия гражданам, имеющим детей. Такие нормативные решения отсутствуют в 43 регионах РФ.

1.6.2. Анализ существующих нормативных актов говорит о существовании двух схем дифференциации пособий:

- в относительном исчислении (фиксируется базовое пособие и проценты увеличения величины базового пособия для таких категорий получателей, как одинокие матери, дети, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, дети военнослужащих, а также, иногда, дети из многодетных семей) размер пособия обычно составляет 100 и 50% соответственно;
- в абсолютном измерении (фиксируются в рублях все три основные разновидности ежемесячного пособия на ребенка – в большинстве случаев 70, 140, 105 руб. соответственно).

Из 45 регионов, имевших нормативные акты, регулирующие порядок выплаты ежемесячного пособия на ребенка, 29 в качестве базовой ставки приняли использовавшуюся ранее величину в 70 рублей. Остальные же использовали более высокие значения базовой ставки ежемесячного пособия на ребенка, варьирующиеся в диапазоне от 80 руб. 50 коп. в Омской области до 210 рублей в Ненецком АО. Модальное значение повышенной ставки пособия на ребенка – 100 рублей.

Большинство регионов предусматривают возможность увеличения размера пособия в случае наличия дополнительных бюджетных средств, а также ежегодную индексацию пособий сообразно темпам инфляции.

Лишь в двух регионах (Рязанской и Нижегородской областях) нормативные акты предусматривают этапное повышение пособия на ребенка в течение 2005 г., и доведение его величины до 100 руб. с 1 апреля 2005 г.

Достаточно любопытен механизм формирования пособия на ребенка, принятый в Астраханской области: критерием установления величины пособия в данном случае является статус родителей, как студентов или учащихся: дети одиноких матерей получают 140 руб. ежемесячно (при базовой ставке 105 руб.), а дети одиноких матерей, являющихся студентками очных отделений учреждений высшего и среднего профессионального образования – 420 руб.

1.6.3. Поскольку пособие носит адресный характер, то во всех без исключения региональных законах и подзаконных актах очень большое место уделяется вопросу исчисления дохода семьи, принимаемого при рассмотрении вопроса о возможности предоставления пособия на детей.

В качестве примера можно привести абсолютно типичное описание, взятое из Закона о пособии на ребенка Республики Адыгея (см. вставку).

«...В доход семьи, учитываемый при исчислении величины среднедушевого дохода, включаются все виды заработной платы (денежного вознаграждения, содержания) и дополнительного вознаграждения по всем местам работы, в том числе:

- 1) суммы, начисленные по тарифным ставкам, должностным окладам, сдельным расценкам или исходя из выручки от реализации продукции (выполнения работ и оказания услуг);
- 2) все виды доплат и надбавок к тарифным ставкам и должностным окладам, установленные законодательством Российской Федерации, в том числе за работу на тяжелых работах, на работах с вредными условиями труда и на работах в местностях с тяжелыми климатическими условиями, в ночное время, занятым на подземных работах, за квалификацию, классный чин, квалификационный разряд, дипломатический ранг, особые условия государственной службы, совмещение профессий и выполнение обязанностей временно отсутствующих работников, со сведениями, составляющими государственную тайну, ученую степень и ученое звание, выслугу лет и стаж работы;
- 3) премии и вознаграждения, предусмотренные системой оплаты труда;
- 4) суммы, начисленные за сверхурочную работу, работу в выходные и праздничные дни;
- 5) заработная плата, сохраняемая на время отпуска, а также денежная компенсация за неиспользованный отпуск;
- 6) средняя заработная плата, сохраняемая на время выполнения государственных и общественных обязанностей и в других случаях, предусмотренных законодательством о труде;
- 7) выходное пособие, выплачиваемое при увольнении, а также компенсация при выходе в отставку;
- 8) заработная плата, сохраняемая на период трудоустройства после увольнения в связи с ликвидацией организации, осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата работников;
- 9) дополнительные выплаты, установленные работодателем сверх сумм, начисленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Адыгея...

23. К доходу семьи, учитываемому при исчислении величины среднедушевого дохода, также относятся:

- 1) денежное довольствие военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов и федеральных органов налоговой полиции, а также дополнительные выплаты, носящие постоянный характер, и продовольственное обеспечение, установленные законодательством Российской Федерации;
- 2) единовременное пособие при увольнении с военной службы, из органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов и федеральных органов налоговой полиции.

24. В доход семьи, учитываемый при исчислении величины среднедушевого дохода, включаются следующие выплаты:

- 1) все виды пенсий (кроме надбавок, установленных к пенсии на уход за пенсионером), компенсационные выплаты и ежемесячные доплаты к пенсиям;
- 2) ежемесячное пожизненное содержание судей, вышедших в отставку;
- 3) стипендии, выплачиваемые обучающимся в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, аспирантам и докторантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре и докторантуре при образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях, слушателям духовных учебных заведений, а также компенсационные выплаты названным категориям граждан в период нахождения их в академическом отпуске по медицинским показаниям;
- 4) пособие по безработице, а также стипендия, получаемая безработным в период профессионального обучения и переобучения;
- 5) пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, а также единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- 6) ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и ежемесячные компенсационные выплаты гражданам, состоящим в трудовых отношениях на условиях найма и находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста;
- 7) ежемесячное пособие супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства и были признаны в установленном порядке безработными, а также в период, когда супруги военнослужащих вынуждены не работать по состоянию здоровья детей, связанному с условиями проживания по месту военной службы супруга, если по заключению учреждения здравоохранения их дети до достижения возраста 18 лет нуждаются в постороннем уходе;
- 8) ежемесячная компенсационная выплата неработающим женам лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и учреждений уголовно-исполнительной системы в отдаленных гарнизонах и местностях, где отсутствует возможность их трудоустройства;
- 9) ежемесячные суммы, выплачиваемые в возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью при исполнении трудовых и служебных обязанностей, за исключением дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию в соответствии с назначением учреждения медико-социальной экспертизы;
- 10) суммы, равные стоимости питания, кроме лечебно-профилактического питания, выдаваемого (оплачиваемого) в соответствии с законодательством Российской Федерации, и питания детей в общеобразовательных учреждениях;
- 11) надбавки и доплаты (кроме носящих единовременный характер) ко всем видам выплат, указанным в настоящем пункте, установленные органами государственной власти Республики Адыгея, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и другими организациями.

25. К доходу семьи, учитываемому при исчислении величины среднедушевого дохода, также относятся:

- 1) комиссионное вознаграждение штатным страховым агентам и штатным брокерам;
- 2) оплата работ по договорам, заключаемым в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;
- 3) авторское вознаграждение, выплачиваемое штатным работникам редакций газет, журналов и иных средств массовой информации;
- 4) доходы, получаемые от избирательных комиссий членами избирательных комиссий, осуществляющими свою деятельность в указанных комиссиях на непостоянной основе;
- 5) доходы, получаемые физическими лицами от избирательных комиссий, а также из избирательных фондов кандидатов в депутаты и избирательных фондов избирательных объединений за выполнение указанными лицами работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний;
- 6) доходы физических лиц, осуществляющих старательскую деятельность;
- 7) доходы от занятий предпринимательской деятельностью, включая доходы, полученные в результате деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, в том числе без образования юридического лица;

- 8) доходы по акциям и другие доходы от участия в управлении собственностью организации (дивиденды, выплаты по долевым паям);
- 9) доходы от сдачи в аренду (наем) недвижимого имущества, принадлежащего на праве собственности семье или отдельным ее членам;
- 10) доходы от личного подсобного хозяйства (выращивание огородной продукции, разведение скота, птицы, пушных зверей, пчел);
- 11) алименты, получаемые на несовершеннолетних детей;
- 12) проценты по вкладам.

#### **V. Исчисление дохода семьи для определения величины среднедушевого дохода**

26. Доход семьи для исчисления величины среднедушевого дохода определяется как общая сумма доходов семьи за три последних календарных месяца, предшествующих месяцу подачи заявления о назначении пособия (далее - расчетный период), исходя из состава семьи на дату подачи заявления о назначении пособия.
27. При исчислении дохода семьи учитываются начисленные суммы до вычета в соответствии с законодательством Российской Федерации налогов и обязательных страховых платежей.
28. Доход семьи, получаемый в иностранной валюте, пересчитывается в рубли по курсу Центрального банка Российской Федерации на день получения.
29. Премии и вознаграждения, предусмотренные системой оплаты труда и выплачиваемые по месячным результатам работы, включаются в доход семьи по времени их фактического получения. При иных установленных сроках премирования (вознаграждения) суммы премии (вознаграждения) делятся на количество месяцев, за которые они начислены, и учитываются в доходах семьи за каждый месяц расчетного периода.
30. Суммы заработной платы, сохраняемой на период трудоустройства после увольнения в связи с ликвидацией организации, осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата работников, а также выходного пособия, выплачиваемого при увольнении, и компенсации при выходе в отставку делятся на количество месяцев, за которые они начислены, и учитываются в доходах семьи за каждый месяц расчетного периода.
31. Алименты, выплачиваемые одним из родителей на содержание несовершеннолетних детей, не проживающих в данной семье, исключаются из дохода этой семьи.
32. В доход семьи, взявшей ребенка под опеку (попечительство), включаются доходы родителей или одного из них (кроме случаев лишения родительских прав), несовершеннолетних братьев и сестер, указанных в пункте 20 настоящего Положения, а также назначенные ребенку пенсии и алименты.
33. Доходы, полученные в результате деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства, учитываются с учетом соглашения между членами крестьянского (фермерского) хозяйства об использовании плодов, продукции и доходов, полученных в результате деятельности этого хозяйства.
34. Доходы от личного подсобного хозяйства (выращивание огородной продукции, разведение скота, птицы, пушных зверей, пчел) учитываются в доходе семьи исходя из нормативов доходов, утверждаемых органами государственной власти Республики Адыгея для оценки уровня жизни населения и оказания необходимой государственной помощи малоимущим гражданам.
35. Доходы от личного подсобного хозяйства не учитываются в доходе семьи, если одному из членов семьи, указанных в пунктах 19 и 20 настоящего Положения, установлена I или II группа инвалидности или категория ребенок-инвалид.
36. Доходы от личного подсобного хозяйства, которое ведут две и более семьи, учитываются отдельно по каждой семье пропорционально числу членов семьи, работающих в этом хозяйстве.
37. При исчислении дохода не учитываются начисленные, но не выплаченные фактически заработная плата (денежное вознаграждение, содержание), денежное довольствие и другие выплаты, предусмотренные настоящим Положением...»

## 1.7. Малоимущие граждане

1.7.1. Меры социальной поддержки малоимущих введены в 35 субъектах Российской Федерации<sup>16</sup>, в 3 регионах (Липецкая, Пензенская и Курганская области) полномочия по поддержке малоимущих делегированы органам местного самоуправления.

1.7.2. В 28 регионах критерием малообеспеченности считается наличие доходов ниже прожиточного минимума по независящим от гражданина и членов его семьи причинам, установленного в данном субъекте Российской Федерации.

В 2 регионах (Тульская область и Коми) в качестве «черты бедности» используется «гарантируемый минимальный доход», который рассчитывается, исходя из возможностей региона и выше прожиточного минимума.

В 9 регионах используются следующие критерии малообеспеченности:

- доходы ниже прожиточного минимума; многодетные и неполные семьи; семьи военнослужащих срочной службы, где есть дети до 18 лет (учащиеся – до 23 лет); семьи с детьми, находящимися под опекой и попечительством; семьи с детьми, в которых дети до 18 лет (учащиеся – до 23 лет) и один или оба родители – инвалиды или студенты очной формы обучения; малоимущие одиноко проживающие инвалиды I и II групп и пенсионеры; малоимущие одиноко проживающие беременные женщины, а также малоимущие семьи с беременными женщинами; малоимущие неработающие трудоспособные, осуществляющие уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, инвалидом I группы, престарелыми и лицами, достигшими 80 лет, – Белгородская область;
- пенсионеры, родившиеся по 31.12.1931 г., имеющие трудовой стаж более 40 лет и имеющие пенсии ниже прожиточного минимума; лица, не получившие пенсии по достижению пенсионного возраста, – Рязанская область;
- доходы ниже прожиточного минимума; не имеющие доходов по уважительным причинам (семьи военнослужащих с малолетними детьми, с детьми-инвалидами и т.п.), – Тверская область;
- семьи, где оба родителя – неработающие инвалиды с доходами ниже прожиточного минимума; несовершеннолетние матери с доходами ниже прожиточного минимума; одинокие пенсионеры или супружеские пары, где доходы ниже прожиточного минимума, – Вологодская область;
- доходы ниже прожиточного минимума и нахождение в трудной жизненной ситуации – Ленинградская область;
- доходы ниже 50% прожиточного минимума; доходы от 50 до 100% прожиточного минимума – Нижегородская область;
- пенсионеры, имеющие трудовой стаж не менее 35 лет для женщин и 40 лет для мужчин; нетрудоспособные с доходами ниже 75% прожиточного минимума – Хабаровский край;
- доходы ниже прожиточного минимума и наличие детей 1-2 года жизни – Амурская область;

---

<sup>16</sup> Белгородская область, Брянская область, Ивановская область, Орловская область, Рязанская область, Тверская область, Тульская область, Коми, Ненецкий АО, Вологодская область, Калининградская область, Адыгея, Ингушетия, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Нижегородская область, Пермская область, Самарская область, Ульяновская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Иркутская область, Омская область, Томская область, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область, Чукотский АО.



- доходы ниже прожиточного минимума; среднедушевой доход семьи ниже 1000 руб. в месяц – семьи одиноких матерей, семьи, где оба родителя (опекуна) неработающие пенсионеры, беженцы и вынужденные переселенцы, семьи с детьми-инвалидами до 18 лет, трудоспособные неработающие, осуществляющие уход за детьми-инвалидами, пенсионерами старше 80 лет, неработающие беременные женщины, состоящие на учете в женских консультациях, – Камчатская область.

### 1.7.3. Размер, периодичность и формы оказываемой помощи сильно различаются:

- в 19 регионах размер установлен в пределах разницы между прожиточным минимумом и доходами малоимущей семьи – Белгородская область (не менее 60 руб. в месяц), Брянская область (не менее 30% этой разницы), Орловская область (деньгами или натурой), Рязанская область, Тверская область, Тульская область<sup>17</sup> (на срок от 3 до 12 месяцев), Коми<sup>18</sup> (а также пособие на оплату проезда на городском транспорте), Вологодская область (ежеквартально, но не более 300 руб. на ребенка, одинокого или одинокую супружескую пару, 200 руб. – другим), Адыгея (не менее 3 месяцев), Ингушетия (деньги или натура), Ростовская область (не менее 10% МРОТ на срок от 1 до 6 месяцев), Башкортостан, Татарстан (не ниже базовой суммы, установленной статьей 4 ФЗ от 19.06.2000 г. № 82 «О минимальном размере оплаты труда» для определения размера пособий и других обязательных социальных выплат на срок не более 3 месяцев в году), Тюменская область, Ханты-Мансийский АО (не более 500 и не менее 100 руб. в месяц на каждого члена семьи сроком не менее 3 месяцев, максимальный размер – одиноким пенсионерам, супружеским парам пенсионеров, семьям, где нет трудоспособных членов), Ямало-Ненецкий АО (или натурой), Иркутская область (или натурой), Омская область (или натурой), Хабаровский край (в пределах между 75% прожиточного минимума и доходами семьи);
- в 5 регионах установлена выплата с фиксированным размером – Рязанская область (400 руб. в месяц тем, кто достигнув пенсионного возраста не получает пенсию), Калининградская область (от 100 до 400 руб. в квартал в зависимости от дохода семьи сроком на 1 год<sup>19</sup>), Пермская область (1 раз в год в размере разницы между прожиточным минимумом и доходами семьи, умноженной на 12 и на число членов семьи), Самарская область (не более 100 руб. в месяц или натура), Камчатская область (разница между 1000 руб. и доходами семьи, но не более 400 руб. и не менее 50 руб. в месяц);
- в 12 регионах установлена единовременная выплата – Белгородская область (размер по усмотрению местного органа социальной защиты), Тульская область (тем, кто попал в экстремальную жизненную ситуацию – до 2 прожиточных минимумов), Ненецкий АО (1 раз в год деньгами или натурой), Ленинградская область (не чаще 1 раза в год 3 тыс. руб. пострадавшим от пожара, паводка, стихийного бедствия, 500 руб. тем, у кого тяжелые заболевания, 300 руб. – другим категориям, или может быть заменено натурой), Адыгея (на приобретение одежды и обуви для детей из малообеспеченных семей), Астраханская область (материальная помощь малоимущим, имеющим 5 и более детей, на развитие подсобного хозяйства), Пермская область (для тех, кто в особо трудной жизненной ситуации, разница между прожиточным минимумом и доходами, умноженная на 3, для приобретения одежды и обуви, или умноженная на 2 для приобретения продуктов питания), Ульяновская область (не более 10 прожиточных минимумов),

<sup>17</sup> В пределах разницы между гарантированным минимальным доходом и доходами семьи.

<sup>18</sup> В пределах разницы между гарантированным минимальным доходом и доходами семьи.

<sup>19</sup> Размер социальной помощи может быть увеличен за счет натуральной помощи, оказания работ, услуг и т.п. для семей, ведущих асоциальный образ жизни.

Ханты-Мансийский АО (если в трудной жизненной ситуации – до 36 тыс. руб.), Ямало-Ненецкий автономный округ (не более 10 прожиточных минимумов), Томская область (не более 3 прожиточных минимумов), Камчатская область (1 раз в год в размере свыше 5 тыс. руб. по решению губернатора, до 5 тыс. руб. по решению заместителя губернатора по социальным вопросам, до 3 тыс. руб. по решению начальника управления труда и социального развития области – или натурой);

- периодические выплаты с фиксированным размером в 2 регионах – Нижегородская область (если доход ниже 50% прожиточного минимума, то ежемесячное пособие на срок от 3 до 6 месяцев не ниже 50% базовой величины для определения социальных выплат, если доход от 50 до 100% прожиточного минимума – единовременное 1 раз в год), Приморский край (50 руб. в месяц для оплаты жилья и коммунальных услуг);
- в 9 регионах денежные выплаты могут быть заменены натуральной помощью – Орловская область, Ингушетия, Ямало-Ненецкий АО, Иркутская область, Омская область, Самарская область, Ненецкий АО, Ленинградская область, Камчатская область;
- натуральная помощь и другие меры социальной поддержки в 7 регионах – Тульская область (бесплатное обслуживание на дому и в полустационарах для одиноких пожилых и инвалидов, получающих пенсию ниже прожиточного минимума в семьях с доходами ниже прожиточного минимума), Астраханская область (оплата проезда малоимущим к месту лечения и консультации в других городах), Пермская область (бомжам и лицам, освобожденным из мест лишения свободы, – одежда, обувь, продукты, оплата проезда до места жительства, оплата стоимости бланка паспорта и изготовления фотографий для него), Ямало-Ненецкий АО (снижение на 50% платы в детских дошкольных учреждениях, возмещение расходов на продукты питания беременным женщинам с момента постановки на учет и кормящим матерям в течение 1 года после родов, возмещение расходов на питание детей в учебных заведениях), Приморский край (бесплатное оказание протезно-ортопедической помощи), Хабаровский край (50%-ая скидка по оплате квартирного телефона, радио и коллективной антенны, а для малоимущих семей, в которых проживают инвалиды с детства, – 50% оплаты жилья в пределах социальной нормы и коммунальных услуг в пределах установленных нормативов), Амурская область (бесплатное обеспечение продуктами питания с детских кухонь).

## **1.8. Иные категории граждан**

1.8.1. Граждане, страдающие социально значимыми заболеваниями, а также заболеваниями, представляющими опасность для окружающих. Меры социальной поддержки введены в 7 регионах (Белгородская область, Липецкая область, Нижегородская область, Тюменская область, Иркутская область, Омская область, Чукотский автономный округ).

Обеспечиваются бесплатные лекарствами (амбулаторно) лица, страдающие социально значимыми заболеваниями, заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, а также злокачественными новообразованиями, сахарным диабетом, СПИДом – Белгородская область. Обеспечиваются бесплатными лекарствами по длинному списку заболеваний, не только социально значимых, – Липецкая и Нижегородская области. Обеспечиваются бесплатными лекарствами (амбулаторно) лица, страдающие социально значимыми заболеваниями, – Иркутская область, Чукотский АО. Обеспечиваются бесплатными или со скидкой 50% лекарствами лица, страдающие отдельными категориями заболеваний, – Омская область. Производится полное возмещение расходов на приобретение лекарств лицам, страдающим отдельными категориями заболеваний – Тюменская область.

1.8.2. Ветераны труда региона и аналогичные льготные категории. Меры социальной поддержки действуют в 11 регионах (Башкортостан, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Карелия, Коми, Архангельская область, Калининградская область («ветераны становления Калининградской области»), Республика Алтай, Хакассия, Красноярский край, Магаданская область («ветеран труда» и «старожил Магаданской области»):

- везде, кроме Магаданской области, предоставляются 50%-ые скидки по оплате жилья и коммунальных услуг (кроме Ханты-Мансийского АО и Хакассии – без членов семей). В Красноярском крае – субсидии;
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме стоимости драгоценных металлов) – в 3 регионах (Ханты-Мансийский АО, Карелия, Хакассия);
- сохранение прикрепления к медицинским учреждениям по месту работы – 2 региона (Башкортостан, Хакассия);
- бесплатный проезд на городском транспорте и компенсация 100% расходов 1 раз в год на проезд железнодорожным, водным и автомобильным транспортом по России – Ханты-Мансийский АО;
- пособие на оплату проезда – Коми;
- бесплатный проезд на городском, автобусном пригородном и междугороднем транспорте, 50% оплаты проезда на электричке в сроки действия сезонных тарифов – Хакассия;
- 50%-ая оплата телефона – в 4 регионах (Ханты-Мансийский АО – компенсация, Ямало-Ненецкий АО + радио – возмещение, Республика Алтай, Хакассия + радио);
- денежные выплаты – 6 регионов (Башкортостан – 100 руб., Карелия – 250 руб., Коми – базовая часть пенсии, Архангельская область – 300 руб., Калининградская область – 200 руб., Магаданская область – 400 и 330 руб. – старожилам).

1.8.3. Участники разминирования. Меры социальной поддержки действуют в 2 регионах – Карелия и Псковская область. Предоставляется денежная выплата (250 руб. – Карелия и 200 руб. – Псковская область) и 50%-ое освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг (без членов семей).

## **Раздел II. Меры социальной поддержки населения, введенные в субъектах Российской Федерации**

В связи с реализацией федерального закона №122 власти субъектов Российской Федерации своими нормативными правовыми актами установили следующие меры социальной поддержки населения:

- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- льготы по предоставлению услуг связи (установка и абонентная плата за квартирный телефон, радиотрансляцию и коллективную антенну);
- внеочередной прием в стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов), а также внеочередное обслуживание на дому;
- бесплатный (льготный) проезд на городском, пригородном, внутрирайонном, а также междугороднем общественном транспорте;
- бесплатное (льготное) изготовление и ремонт зубных протезов, а также протезно-ортопедических изделий;
- внеочередное обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;

- льготное обеспечение лекарствами, выписанными по рецептам;
- ежемесячная денежная выплата;
- прочее (внеочередной прием в садоводческие, жилищно-строительные, гаражные кооперативы и др.).

Частота использования данных мер в регионах приведена в табл. 1. В регионах отмечается несколько сочетаний использования льгот. Число субъектов Российской Федерации, которые ввели различное число из перечисленных выше льгот и выплат, показано в табл. 2.

**Таблица 1. Частота использования мер социальной поддержки населения**

<b>Мера социальной поддержки</b>	<b>Число регионов, в которых данная мера введена</b>
Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг	71
Бесплатный (льготный) проезд на городском, пригородном, внутрирайонном общественном транспорте по предъявлению удостоверения льготника или с использованием льготного проездного билета, а также в междугороднем общественном транспорте	57
Ежемесячная денежная выплата	55
Льготы по предоставлению услуг связи (установка и абонентная плата за квартирный телефон, радиотрансляцию и коллективную антенну)	52
Внеочередной прием в стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов), а также внеочередное обслуживание на дому	52
Внеочередное обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения	45
Бесплатное (льготное) изготовление и ремонт зубных протезов, а также протезно-ортопедических изделий	43
Льготное обеспечение лекарствами, выписанными по рецептам	34
Прочее (внеочередной прием в садоводческие, жилищно-строительные, гаражные кооперативы и др.)	16

**Таблица 2. Число субъектов Российской Федерации, которые ввели различное число из перечисленных выше льгот и выплат**

<b>Число введенных льгот и выплат</b>	<b>Число регионов</b>
9	1
8	14
7	17
6	12
5	10
4	11
3	4
2	4
1	0

Можно сделать вывод, что в большинстве регионов используется типовой набор: не менее 4 натуральных льгот (по оплате жилья и коммунальных услуг, услуг связи, внеочередному приему в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, внеочередное медицинское обслуживание), а также продажа льготного проездного билета на общественный транспорт и ежемесячная денежная выплата.

<...>

## Раздел V. Сравнительный анализ основных понятий и определений региональных законодательных и нормативных правовых актов по вопросам социальной поддержки населения на предмет их соответствия федеральному законодательству

Сравнительный анализ основных понятий и определений регионального законодательства по вопросам социальной поддержки населения на предмет их соответствия федеральным законам ФЗ-122, ФЗ-95 и ФЗ-131 осуществлялся в соответствии с методиками, рекомендованными Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Советом Европы<sup>20</sup>. При оценке лингвистических аспектов понятий и определений региональных законодательных и нормативных правовых актов использованы рекомендации по критериям качественного законодательства, подготовленные Комиссаром Совета государств Балтийского моря<sup>21</sup>.

Несоответствие понятий и определений федеральному законодательству выявлено в законодательных актах семи субъектов Российской Федерации, расположенных в **Центральном федеральном округе** (Белгородская область, Воронежская область, Костромская область, Липецкая область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область), двух субъектах Российской Федерации, расположенных в **Северо-Западном федеральном округе** (республика Коми, Псковская область), двух субъектах Российской Федерации, расположенных в **Южном федеральном округе** (республика Кабардино-Балкария, Волгоградская область) и одном субъекте Российской Федерации, расположенном в **Приволжском федеральном округе** (республика Марий Эл).

Из 12 выявленных несоответствий:

– в одном случае («Социальный кодекс Белгородской области») понятие «социальные услуги» полностью не соответствует аналогичному термину, установленному Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. ФЗ-195 «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», что может привести к сокращению объема социальных услуг гражданам;

– в одном случае («Социальный кодекс Белгородской области») определение «ветерана военной службы» не полностью соответствует аналогичному определению, установленному Федеральным законом от 12 января 1995 г. /ФЗ-5 «О ветеранах», что может привести к сокращению числа граждан, признанных получателями льгот, как ветеранов военной службы;

– в шести законодательных актах субъектов Российской Федерации (Белгородская область, Воронежская область, Костромская область, Липецкая область, Смоленская область, Псковская область) имеет место суженное толкование понятия «жертвы политических репрессий» по дополнительно введенному признаку обязательной принадлежности к категориям «пенсионеров» и (или) «инвалидов», что противоречит определению «жертв политических репрессий», установленному Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий». Это может привести к сокращению числа лиц, признанных получателями льгот, как жертв политических репрессий;

– в одном случае (Закон Тамбовской области «О государственной адресной социальной помощи гражданам, оказавшимся в экстремальной жизненной ситуации») имеет место полное несоответствие (подмена) основных понятий и определений, установленных федеральными законами от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной

<sup>20</sup> Оценка законов и эффективности их принятия / Изд. Государственной Думы. М., 2003.

<sup>21</sup> Критерии качественного законодательства. Справочник. Копенгаген, 2003.

помощи», от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», от 5 апреля 2005 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина и оказания им государственной социальной помощи, от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», что может привести к сужению законных прав отдельных категорий граждан, нуждающихся в государственной социальной помощи;

– в одном случае (Закон Рязанской области «О мерах социальной поддержки некоторых категорий ветеранов») законодатель допустил неточность, употребив в определении «ветеранов Великой Отечественной войны» только признаки отнесения к категории «тружеников тыла». Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» категория «ветеранов Великой Отечественной войны» представлена шире, чем «труженики тыла». Негативные последствия в правоприменительной практике сомнительны.

– в одном случае (Закон Республики Марий Эл «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл») законодатель сужает смысл термина «социальное обслуживание» по сравнению с аналогичным термином, установленным Федеральными законом от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», что может привести к сужению законных прав граждан, нуждающихся в социальном обслуживании;

– в одном случае (Закон «О государственной социальной поддержке отдельных категорий граждан в Кабардино-Балкарской Республике») имеет место полная подмена основных понятий и определений, установленных рядом федеральных законов, в том числе в связи с принятием ФЗ-122, ФЗ-95 и ФЗ-131. Негативные последствия в правоприменительной практике могут привести к нецелевому использованию бюджетных средств и снижению адресности государственной социальной помощи.

Таким образом, передача ряда функций социальной поддержки и социальной защиты населения на уровень субъектов Российской Федерации потребовала от органов власти субъектов Российской Федерации приведения региональных норм права в соответствие новому федеральному законодательству. Проведенный анализ свидетельствует, что ряд субъектов Российской Федерации допустил в своих законодательных актах отклонения от основных понятий и определений, установленных федеральными законами. Эти отклонения могут привести к снижению эффективности правоприменительной практики и законодательного администрирования мер социальной поддержки и социальной защиты населения в соответствующих регионах.

## **Заключение**

Передача полномочий по социальной поддержке ряда льготных категорий граждан на региональный уровень привела к целому ряду значимых социальных последствий.

1. Такие категории, как труженики тыла и жертвы политических репрессий, оказались в разных нормативных полях. В их отношении были выбраны, как показал анализ, четыре основные модели социальной поддержки, крайние из которых принципиально различаются. При этом данные льготники ощущают себя частью федерального поля ответственности – они защищали всю страну во время Великой Отечественной войны, также как и пострадали от репрессивного режима, существовавшего тогда повсеместно. Тем самым возникло и социальное, и психологическое недовольство, усиленное тем, что льготники, ответственность за которых осталась за федеральным уровнем, получили «социальный пакет», сохранивший практически бесплатными такие значимые льготы, как обеспечение лекарствами, санаторно-курортными путевками и проездом на пригородном

железнодорожном транспорте, а льготники «региональные», как правило, остались без некоторых из этих льгот.

2. Возникает и проблема обеспечения ежемесячными денежными выплатами, льготными проездными билетами тех «региональных» льготников, которые фактически проживают в данном субъекте Российской Федерации, но зарегистрированы в другом субъекте. Таких случаев достаточно много (например, престарелые родители переезжают к детям, но оставляют за собой собственность по старому месту жительства).

3. В целом ряде регионов полный пакет законодательных и подзаконных актов в связи с реализацией закона № 122 не сформирован. Тем самым социальная поддержка отдельных категорий в полном объеме фактически не реализована.

4. Практически повсеместно при установлении размеров ежемесячных денежных компенсаций не проводилась экспертиза достаточности этих сумм для недопущения ухудшения материального положения льготников, хотя законом № 122 однозначно определено, что такого ухудшения в любом случае происходить не должно. Критерий был один: возможности регионального бюджета.

5. Обращает на себя внимание и региональный разноречивый в принципах индексации ежемесячных денежных выплат. Это еще больше увеличит происшедшую дифференциацию материального положения «региональных» льготников.

6. Пока не отрегулированы все вопросы, связанные с проездом на пригородном, внутрирайонном и межрайонном общественном транспорте. В ряде регионов введен единый социальный проездной билет на все виды такого транспорта. Однако в большинстве случаев, как показывает анализ, бесплатный или льготный проезд распространяется только на железнодорожный транспорт и пригородные автобусы. Что касается межрайонных автобусных маршрутов, водного транспорта, то проезд на них для льготников в ряде случаев по умолчанию стал платным. Это может привести к многочисленным конфликтам уже с конца апреля – начала дачного и огороднического сезона в стране.

7. Ежемесячные денежные выплаты введены в 55 регионах. Их размер колеблется от 700 до 50 руб. При этом в 6 регионах часть этой выплаты вычитается в виде местного «социального пакета» (в основном на льготное обеспечение лекарствами и проезд на электричках). Такого рода разница определяется неравенством финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, предопределяет возникающее территориальное неравенство в положении льготников, ответственность за социальную поддержку возложена на региональный уровень.

8. Анализ принятых законодательных и нормативных актов в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов свидетельствует, что ряд положений федерального законодательства учтен не в полной мере. В частности, ни в одном из рассмотренных документов не указаны конкретный размер квоты для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (согласно федеральному законодательству может быть не менее 2 и не более 4%), не установлено минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов (согласно федеральному законодательству устанавливается для каждого предприятия, учреждения, организации в пределах установленной квоты), не установлены конкретные размеры компенсаций затрат родителей, осуществляющих воспитание и обучение детей-инвалидов на дому.

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что задержка с формированием регионального законодательства по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов, может негативно отразиться на социальном положении инвалидов уже в ближайшее время.

9. Необходимо отметить в качестве положительной тенденции, что уже в 35 субъектах Российской Федерации на законодательном уровне приняты решения об оказании адресной социальной помощи малоимущим, а также предприняты практические действия в этом направлении. Однако быстрое наращивание бюджетных расходов на монетизацию льгот, а также повышение заработной платы бюджетников, видимо, не позволит (из-за нехватки средств) активно расширять число регионов, где такого рода адресные программы будут применяться.

10. В целом можно говорить и о достаточно прямолинейном использовании регионами существовавших ранее схем определения и начисления ежемесячных пособий на детей с определенной поправкой на изменение источников финансирования данных мероприятий.

11. Требуется дальнейшего исследования вопрос о финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, их способности к полному выполнению возложенных на них новых социальных обязательств.

12. Видимо, не потерял актуальности и вопрос о выработке на федеральном уровне модельного законодательства, которое могло бы быть рекомендовано для использования на следующих этапах реформы системы социальных льгот.