

Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Научные труды № 156Р

Золотарева А., Мисихина С., Назаров В., Шаталов С.

**Состояние и перспективы развития
системы социальной защиты в России**

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2011**

УДК 364-7(470+571)
ББК 60.94(2Рос)

- 3-80 Золотарева, Анна Борисовна
Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / Золотарева А. [и др.]. – М. : Ин-т Гайдара, 2011. – 268 с. : ил. – (Научные труды / Ин-т эконом. политики им. Е.Т. Гайдара; № 156Р). – ISBN 978-5-93255-329-9.
I. Золотарева, Анна Борисовна.

Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив: Глава 1 – Золотарева А., Мисихина С., Шаталов С.; Глава 2 – Мисихина С., Назаров В.; Глава 3 – Золотарева А., Мисихина С.; Глава 4 – Назаров В.

В настоящей работе дана общая характеристика современного состояния системы социальной защиты в Российской Федерации на основе анализа федерального и регионального законодательства и статистики. Выявлены основные особенности отечественной системы социальной защиты в сравнении с развитыми европейскими странами. Предложены некоторые направления совершенствования системы социальной защиты в Российской Федерации.

Autors: Chapter 1 – A. Zolotareva, S. Misikhina, S. Shatalov; Chapter 2 – S. Misikhina, V. Nazarov; Chapter 3 – A. Zolotareva, S. Misikhina; Chapter 4 – V. Nazarov

The State and the Prospects of the Social Safety Net Development in the Russia

This paper provides general assessment of the current state of the social security system in Russia based on the analysis of federal legislation and legislation of the subjects of the Russian Federation and statistics. The main features of the national social security system in comparison with developed countries of Europe are revealed. Some directions of improvement of the social security system in Russia are proposed.

JEL Classification: H53, H55, I33.

УДК 364-7(470+571)
ББК 60.94(2Рос)

ISBN 978-5-93255-329-9

© Институт Гайдара, 2011

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Анализ международного опыта в сфере социального обеспечения	7
1.1. Основные международные акты в сфере социального обеспечения	7
1.2. Законодательство отдельных стран Евросоюза	45
1.3. Выводы	81
Глава 2. Современная система социальной защиты в Российской Федерации	83
2.1. Общая характеристика системы социальной защиты в Российской Федерации	83
2.2. Пенсионная система Российской Федерации	112
2.3. Выводы	161
Глава 3. Модели социальной защиты в субъектах Российской Федерации	164
3.1. Пособия на ребенка	166
3.2. Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг	179
3.3. Пособия малоимущим	191
3.4. Эксперимент по внедрению социальных контрактов	217
Глава 4. Выводы и предложения	233
Список использованных источников	248

Введение

Система социальной защиты любого современного государства – почти необъятный объект исследования, поскольку включает пенсионную систему, систему обязательного социального страхования (на случай временной нетрудоспособности, трудового увечья или профессионального заболевания, беременности и родов и пр.), медицинское страхование, социальное обслуживание на дому и в стационарных учреждениях, различные виды натуральной и денежной помощи ветеранам, безработным, семьям с детьми, малоимущим и другим категориям населения, субсидирование расходов граждан по оплате жилья и коммунальных услуг и т.д. Любая из этих подсистем сама по себе заслуживает отдельного исследования. Поэтому данная работа не претендует ни на исчерпывающий характер, ни на глубокое погружение в проблематику каждого из элементов системы социальной защиты. Наша цель – лишь дать общую характеристику современного состояния системы социальной защиты в Российской Федерации на основе анализа законодательства и статистических данных в этой области, выявить основные особенности отечественной системы социальной защиты в сравнении с развитыми европейскими странами.

Настоящая работа состоит из четырех глав.

Первая глава посвящена анализу международного опыта в сфере социального обеспечения и включает два основных раздела. В первом рассмотрены основные международные акты в этой области, принятые Советом Европы и Международной организацией труда (МОТ) и устанавливающие минимальные требования к национальному законодательству государств-участников в области социального обеспечения. Задача второго раздела – выяснить, как конкретизируются

требования этих международных актов в законодательстве отдельных европейских государств.

Вторая глава содержит общую характеристику системы социальной защиты в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях. Здесь анализируется структура расходов на социальную защиту всех уровней бюджетной системы, включая государственные внебюджетные фонды, и дается краткая содержательная характеристика наиболее крупных расходных статей бюджета социальной защиты. Отдельный раздел второй главы посвящен самому весоному элементу системы социальной защиты – пенсионной системе.

В *третьей главе* рассматриваются модели социальной защиты в субъектах РФ. Задача данной главы – сравнить подходы различных регионов к регулированию вопросов социальной защиты, отнесенных к их компетенции, и выявить лучшую практику в этой области. Важность этой задачи обусловлена тем, что все существующие в настоящее время адресные виды социальной помощи финансируются именно из консолидированных региональных бюджетов. Глава состоит из четырех разделов, посвященных таким видам адресных пособий, как пособия на ребенка, пособия малоимущим, субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, а также эксперименту по внедрению социальных контрактов.

Заключительная, *четвертая глава* содержит выводы и предложения по результатам исследования.

Глава 1. Анализ международного опыта в сфере социального обеспечения¹

1.1. Основные международные акты в сфере социального обеспечения²

Общая характеристика

Основные международные акты в сфере социального обеспечения исходят от двух организаций – Совета Европы и Международной организации труда (далее – МОТ). Напомним, что первая из них (которую следует отличать от Европейского совета – органа Евросоюза) является старейшей в Европе международной политической организацией, созданной в 1949 г. в целях «построения единой Европы, основывающейся

¹ В написании данного раздела принимал участие М. Голдин.

² Источниками для написания настоящего раздела послужили:

Nickless J. European Code of Social Security. Short Guide. Council of Europe, May 2002. http://www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/short%20guide_Code%20E.pdf ;

Explanatory Report on the European Code of Social Security (Revised). Strasbourg, 1998. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/ets139e.pdf> ;

European Code of Social Security (Strasbourg, 16.IV.1964) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048.htm> ;

Protocol to the European Code of Social Security (Strasbourg 16.IV.1964) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048a.htm> ;

European Code of Social Security (Revised) (Rome, 6.XI.1990) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/139.htm> ;

Европейский кодекс социального обеспечения [в том же файле содержится текст Протокола к Европейскому кодексу социального обеспечения] <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/048-048A%20Russian.pdf> .

на принципах демократии, прав человека и верховенства закона». На сегодня Совет Европы насчитывает 47 государств-членов, в том числе Россию¹. МОТ является агентством ООН, которое ставит целью продвижение принципов социальной справедливости и соблюдения прав в сфере труда. На 2009 г. участниками МОТ были 183 государства, также включая Россию².

Наиболее высокие требования в области социального обеспечения предъявляют акты Совета Европы – Европейский кодекс социального обеспечения³ (далее – Кодекс), Протокол⁴ к нему и Пересмотренный Европейский кодекс социального обеспечения⁵ (далее – Пересмотренный Кодекс). Эти акты возлагают на государство обязанность по созданию и поддержанию стабильной и экономически разумной системы социального обеспечения, гарантирующей достойный уровень жизни для лиц, лишенных источника средств к существованию вследствие болезни, безработицы, старости и других предусмотренных оснований, а также для лиц, имеющих на иждивении детей. Хотя каждый из этих международных актов имеет самостоятельное значение и разный круг государств-участников, их можно считать разными редакциями одного и того же документа, каждая следующая из которых все более обременительна для присоединившихся к нему государств по сравнению с предыдущей.

Положения указанных актов разрабатывались на основе принятой в 1952 г. МОТ Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения № 102 (далее – Конвенция № 102). Конвенция № 102 является основополагающей для всех международных правовых документов в области социальной защиты и утверждает ряд принципов и норм социального обеспечения в отношении следующих его видов: медицинская помощь, пособия по болезни, пособия по безработице, пособия по старости, пособия по случаю производственной травмы и профессионального заболевания, пособия на детей, пособия по беременности и родам, пособия по инвалидности, пособия по случаю потери кормильца. Так как именно Конвенция № 102 легла в основу первоначальной редакции Европейского кодекса, эти документы в большинстве положений практически

¹ См. сайт Совета Европы <http://www.coe.ru>

² См. сайт Международной организации труда <http://www.ilo.org>

³ Текст доступен в Интернете на <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048.htm> (англ.), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/048-048A%20Russian.pdf> (рус.).

⁴ Текст доступен в Интернете на <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048a.htm> (англ.), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/048-048A%20Russian.pdf> (рус.).

⁵ Текст доступен в Интернете на <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/139.htm>

идентичны. Поэтому в дальнейшем мы будем описывать положения Кодекса и лишь там, где положения Конвенции № 102 отличаются от его норм, будем указывать на эти различия.

Принятые в 1964 г. Кодекс и Протокол предусматривают набор стандартов социального обеспечения, хотя задача стандартизации или унификации систем, действующих в государствах-участниках, не ставится. Цели определены таким образом, чтобы их можно было достичь в рамках существующих систем социального обеспечения различных типов, идет ли речь о предоставлении помощи по принципу принадлежности к работающему населению, к определенной (национальным законодательством или в соответствии с ним) категории занятых, к экономически активному населению в целом или по принципу резидентства. Несмотря на стремление к гармонизации производимых государствами затрат на социальное обеспечение ни в коей мере не затрагивается организация его финансирования. Каждое государство организует финансирование социального обеспечения по собственному усмотрению.

Также Кодекс оставляет государствам определенную свободу усмотрения в выборе частей Кодекса, положениям которых должна соответствовать система социального обеспечения ратифицировавшего Кодекс государства.

Частями II–X Кодекса предусмотрены девять категорий помощи в зависимости от основания предоставления:

- медицинская помощь (часть II);
- пособие по болезни (часть III);
- пособие по безработице (часть IV);
- пособие по старости (часть V);
- пособие по производственной травме (часть VI);
- пособие на детей (*англ.* Family Benefit, *фр.* Prestations aux familles) (часть VII);
- пособие по беременности и родам (часть VIII);
- пособие по инвалидности (часть IX);
- пособие по случаю потери кормильца (часть X).

Ратифицирующее Кодекс государство должно выбрать как минимум шесть категорий, причем медицинская помощь (часть II) считается за две категории, а пособие по старости (часть V) – за три.

Для каждой категории помощи Кодекс устанавливает минимальную процентную долю подлежащих охвату работников или резидентов.

В то время как Кодекс предусматривает минимальный необходимый с точки зрения Совета Европы уровень социальной защиты, Протокол

предусматривает более высокий ее уровень. В преамбуле Протокола говорится о желательности приложения всеми государствами – участниками Совета Европы усилий для достижения столь высокого уровня «с надлежащим учетом экономических соображений в соответствующих странах».

Протокол вносит поправки в ряд статей, содержащихся в частях II–X Кодекса, и ратифицирующее государство при выборе каждой из частей может выбрать ее либо в редакции Кодекса, либо с учетом внесенных Протоколом поправок.

Кодекс и Протокол в окончательной редакции были приняты Комитетом Министров 11 марта 1964 г. и открыты для подписания государствами – членами Совета Европы с 16 апреля 1964 г. Государство может подписать либо только Кодекс, либо Кодекс вместе с Протоколом. Оба акта вступили в силу 17 марта 1968 г., через год после сдачи на хранение третьей ратификационной грамоты, как предусмотрено частью 2 статьи 77 Кодекса и частью 2 раздела III Протокола. Первыми Кодекс и Протокол ратифицировали Швеция (25.09.1965), Норвегия (25.03.1966) и Нидерланды (16.03.1967). Нидерланды стали первым государством, принявшим в качестве обязательных для себя все девять частей, причем все девять в редакции Протокола.

Пересмотренный Кодекс отражает некоторые произошедшие к концу XX в. изменения в подходе к социальному обеспечению, не отказываясь от основных идей, заложенных в Кодексе и Протоколе к нему. Пересмотренный Кодекс был открыт к подписанию государствами – членами Совета Европы в Риме 6 ноября 1990 г. и должен вступить в силу после ратификации двумя государствами. К настоящему времени он ратифицирован лишь Нидерландами (22 декабря 2009 г.)¹.

Как и Кодекс, Пересмотренный Кодекс содержит аналогичные части II–X, предусматривающие различные категории социальной помощи. Если ратифицирующее Пересмотренный Кодекс государство уже связано с положениями Кодекса или положениями частей 1–3 статьи 12 Европейской социальной хартии от 18 октября 1961 г.², оно должно выбрать в качестве обязательной для себя как минимум одну из частей II–X Пересмотренного Кодекса. В противном случае оно должно выбрать как минимум три из указанных частей. Установленные Пересмотрен-

¹ Таблица подписей и ратификации указанного Кодекса <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=139&CM=8&DF=11/02/2010&CL=RUS>

² В Интернете см. страницу <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=035&CM=8&DF=24/02/2010&CL=RUS>

ным Кодексом правила распространяются на более широкий круг лиц. Примером может служить распространение действия правил, установленных частью X («Пособие по случаю потери кормильца»). Так, Кодекс (статья 61) предусматривает защиту: а) либо для жен и детей кормильцев, принадлежащих к установленным (национальным законодательством или в соответствии с ним) категориям работников, охватывающим в совокупности не менее 50% работников; б) либо для жен и детей кормильцев, принадлежащих к установленным категориям экономически активного населения, охватывающим в совокупности не менее 20% всех резидентов; с) либо для всех являющихся резидентами жен и детей, которые потеряли кормильцев и материальное положение которых в течение периода действия обстоятельства, в связи с которым оказывается помощь, не превышает определенного порогового значения (определяемого в соответствии со статьей 67 Кодекса).

Протокол устанавливает для указанных в пунктах а и б категорий охват соответственно 80 и 30%.

Пересмотренный Кодекс (статья 65) предусматривает защиту: а) либо для переживших супругов и детей кормильцев, которые были работниками или – при определенных условиях – проходили профессиональную подготовку; б) либо для переживших супругов и детей кормильцев, которые принадлежали к установленным категориям экономически активного населения, охватывающим в совокупности не менее 80% всего экономически активного населения; с) либо для всех являющихся резидентами переживших супругов и детей или всех переживших супругов и детей, которые потеряли кормильца, являвшегося резидентом. При этом ратифицирующее государство вправе изъять из сферы защиты: а) либо категории работников, общее количество которых составляет не более 10% всех работников; б) либо категории резидентов, общее количество которых составляет не более 10% всех резидентов. В данном случае учитывается то, что в государстве могут действовать отдельные системы социального обеспечения для разных категорий работников (например, по отраслям).

Далее, Пересмотренный Кодекс повышает минимальные суммы пособий и увеличивает периоды оказания некоторых видов помощи. Так, минимальный размер пособия по безработице, предоставляемого лицу с супругом и двумя детьми, установлен на уровне 65% суммы заработка, в то время как Кодекс и Протокол предусматривают соответственно 45 и 50%. Увеличение периода оказания помощи имеет место, например, в случае с медицинской помощью. Помощь должна оказываться на про-

тяжении всего периода действия обстоятельства, в связи с которым оказывается (т.е. до излечения либо смерти пациента). Кодекс же устанавливает максимальный период в 26 недель.

Положения Пересмотренного Кодекса была придана большая гибкость с целью предоставления государствам дополнительных возможностей приспособления своих систем социального обеспечения к произошедшим за последние десятилетия существенным изменениям в экономике и демографии. В частности, значительные изменения внесены в правила о предоставлении пособия по старости по следующим соображениям. Финансирование систем пенсионного обеспечения осуществляется за счет отчислений из заработной платы, и, таким образом, экономически активное население оплачивает пенсии экономически неактивного населения. Между тем за последние десятилетия средняя продолжительность жизни значительно возросла, вследствие чего увеличилась и доля неработающего населения. С целью смягчения этой проблемы Пересмотренный Кодекс прямо признает возможность для лиц, достигших пенсионного возраста, отсрочить выход на пенсию и продолжать работать с тем, чтобы впоследствии после прекращения трудовой деятельности получать пенсию в повышенном размере (пункт в части 2 статьи 27). Воспользовавшееся этой возможностью лицо откладывает реализацию своего права на получение пенсии и продолжает уплачивать взносы в систему социального обеспечения. Кроме того, Пересмотренный Кодекс предусматривает пенсии для пенсионеров, работающих на условиях неполного рабочего времени. Такие пенсионеры, получая пенсию в пониженном размере и одновременно работая и уплачивая взносы, также способствуют снижению нагрузки на систему финансирования пенсионного обеспечения.

Декларируется стремление («Каждая сторона старается...») обеспечить одинаковый режим для защищаемых лиц обоих полов при применении принятых государством частей Пересмотренного Кодекса (часть 6 статьи 3).

Помимо этого декларируются приняты и более конкретные меры. Иначе определено понятие типового получателя помощи, используемое для оценки размера помощи. Так, для целей пособия по безработице в качестве типового получателя помощи Кодекс называет мужчину, его жену и двоих детей, а Пересмотренный Кодекс – либо лицо само по себе, либо лицо с супругом и двумя детьми.

Несколько иначе определен термин «стаж». В Кодексе он определяется как «период уплаты взносов либо период занятости, либо период

резидентства, либо любое сочетание этих периодов, как может быть установлено [национальным законодательством или в соответствии с ним]». В Пересмотренном Кодексе в определении термина «стаж» прямо говорится об учете периодов, признаваемых в качестве периодов занятости (эквивалентных периодам занятости). Здесь нашла отражение наблюдаемая во многих государствах тенденция учитывать при исчислении стажа периоды такой неэкономической деятельности, осуществляемой преимущественно женщинами, как уход за детьми или престарелыми.

Кодекс, Пересмотренный Кодекс и Протокол открыты для подписания и ратификации государствами – членами Совета Европы¹. Россия, как почти все европейские государства, является членом Совета Европы², однако пока Россия ни один из трех вышеуказанных актов Совета Европы не ратифицировала и даже не подписала.

Конвенция МОТ № 102 предусматривает предоставление тех же видов социального обеспечения, которые указаны в Кодексе. Вместе с тем Конвенция устанавливает несколько иной принцип отбора видов социального обеспечения, которые государство обязуется гарантировать. Страны, ратифицировавшие Конвенцию, обязаны следовать закрепленным в ней нормам в отношении по крайней мере трех из девяти видов социального обеспечения. При этом по законодательству страны – участницы Конвенции стандарты социального обеспечения обязательно должны соблюдаться в отношении одного из следующих видов социального обеспечения:

- пособия по безработице,
- пособия по старости;
- пособия в случае производственной травмы и профессионального заболевания;
- пособия по инвалидности;
- пособия по случаю потери кормильца.

Кроме того, Конвенция МОТ № 102 предусматривает возможность отступления от ее норм в отношении тех видов социального обеспечения, которые государство обязуется гарантировать. Согласно Конвенции, если экономика и медицинское обслуживание страны, в которой была ратифицирована Конвенция, не достигли достаточной степени

¹ Согласно части 1 статьи 77 Кодекса, части 1 раздела III Протокола и части 1 статьи 84 Пересмотренного Кодекса.

² См., например: Council of Europe http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe

развития, уполномоченный орган исполнительной власти этой страны может принять решение о временном (на определяемый им срок) отступлении от принятых в соответствии с Конвенцией стандартов социального обеспечения, однако в установленных ею пределах. Если в стране действует режим отступления от норм социального обеспечения, то помощь в зависимости от гарантируемого государством вида социального обеспечения предоставляется установленным категориям лиц, работающих по найму, составляющих не менее 50% общего числа работающих по найму на промышленных предприятиях с численностью занятых не менее 20 человек. Отступление от стандартов социального обеспечения осуществляется путем принятия Заявления, прилагаемого к документу, которым была ратифицирована Конвенция. Несмотря на все оговорки, допускающиеся при присоединении к Конвенции МОТ № 102, Россия ее также не ратифицировала.

Единственным международным документом в области социальной защиты, к которому Российская Федерация недавно присоединилась после длительного периода подготовки¹, является Европейская социальная хартия (пересмотренная). Ратификация Хартии была одним из обязательств России при вступлении в Совет Европы и подтверждением приверженности нашей страны принципам европейского правопорядка в социальной сфере.

Хартия была подготовлена по инициативе государств – членов Совета Европы, подписана в Турине 18 октября 1961 г. и вступила в силу 26 февраля 1965 г. 3 мая 1996 г. она была дополнена рядом положений и с тех пор именуется «Европейская социальная хартия (пересмотренная)». Хартия содержит общие принципы, которыми должны руководствоваться государства – члены Совета Европы в своей социальной политике, и предоставляет правовые гарантии экономических и социальных прав для лиц, находящихся под их юрисдикцией. Таких общих принципов в документе насчитывается тридцать один, и столько же статей включает часть II документа.

Цель принятия Хартии при наличии Конвенции МОТ № 102 (а позднее – и Европейского кодекса) состояла в закреплении не столько уже достигнутого развитыми странами уровня социальных гарантий, сколь-

¹ Европейская социальная хартия (пересмотренная) была подписана от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 14 сентября 2000 г. и ратифицирована в 2009 г. (см. Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.»).

ко тенденций дальнейшего совершенствования их социального законодательства. Этим объясняется декларативный характер документа.

Среди основных прав, которые закрепляются в Европейской социальной хартии (пересмотренной), такие основополагающие принципы, как:

- право на труд и равные возможности в занятости, справедливые условия труда, которые отвечают требованиям безопасности и гигиены, профессиональные подготовку и переподготовку, защиту своего достоинства, возможность занятости на территории других стран, а также право на справедливое вознаграждение за труд;
- право трудящихся на организацию, заключение коллективных договоров, участие в улучшении условий труда, информацию и консультации, на защиту в случае неплатежеспособности работодателя;
- право отдельных групп населения на защиту (детей и молодежи; работающих женщин, матерей и детей, семей, пожилых граждан, трудящихся-мигрантов и их семей);
- право на охрану здоровья, социальное обеспечение, социальную и медицинскую помощь, получение услуг со стороны социальных служб, защиту при окончании найма, защиту от нищеты и социального исключения, а также право на жилье.

Часть положений Европейской социальной хартии (пересмотренной) представляются абсолютно новаторскими по сравнению с Конвенцией МОТ № 102 и Европейским Кодексом во всех его редакциях. К ним можно отнести:

- право инвалидов на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества, которое обуславливает необходимость принятия действенных мер по созданию для инвалидов безбарьерной среды, вовлечения их в занятость и жизнь общества;
- право на социальную и медицинскую помощь для лиц, не имеющих достаточных средств к существованию;
- право на жилье, включающее содействие доступа к жилью, отвечающему должным требованиям, и принятие мер по предотвращению и ликвидации бездомности, а также меры по созданию доступной цены на жилье для лиц, не имеющих достаточных средств;
- и некоторые другие.

Таким образом, пересмотренная Европейская социальная хартия по сравнению с Конвенцией МОТ № 102 и Европейским Кодексом существенно расширяет сферу социальной защиты и по субъектному составу (включая в число защищаемых лиц малоимущих безотносительно к их занятости), и по перечню предоставляемых прав (право на жилье, право инвалидов на полноценное участие в общественной жизни и пр.). Эти принципы являются значительным шагом вперед в совершенствовании системы социальной защиты отдельных групп населения.

В то же время нормы Европейской социальной хартии (пересмотренной), посвященные «традиционным» сферам социальной защиты, значительно менее конкретны по сравнению с Конвенцией МОТ № 102 и Европейским кодексом социального обеспечения. Конвенция и Кодекс устанавливают обязательные уровни необходимой защиты по ряду направлений (минимальные размеры выплат по болезни, инвалидности, в старости, в случае потери кормильца и т.д.). Европейская социальная хартия (пересмотренная) использует в таких случаях понятия «адекватная компенсация», «адекватная защита», «достойное вознаграждение», «как минимум на уровне, который требуется для ратификации Европейского кодекса социального обеспечения» и т.п., подразумевая, что страны, ее ратифицировавшие, и так уже руководствуются нормами Конвенции и Кодекса. При этом адекватность и достоинство защиты понимаются в таком смысле, что минимальные нормы защиты, предусмотренные Кодексами и Конвенцией, уже достигнуты, и следует руководствоваться более высокими ориентирами, которые признаются обществом на современном этапе его развития.

По условиям Хартии страны-участницы обязуются признать обязательными для себя как минимум 16 статей (из 31) или 63 пункта статей, в том числе не менее 6 статей из следующих девяти «основных» статей: 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 и 20. Принявшие Хартию государства должны предоставлять регулярные доклады о выполнении взятых на себя обязательств.

Согласно Федеральному закону от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.», Россия принимает обязательства в отношении положений, предусмотренных частью I, статьями 1, пунктами 1, 3–7 статьи 2, статьями 3, пунктами 2–5 статьи 4, статьями 5–11, пунктом 1 статьи 12, статьями 14, пунктами 1 и 2 статьи 15, статьями 16 и 17, пунктом 4 статьи 18, пунктами 5 и 9 статьи 19, статьями 20–22, 24, 27–29 части II Хартии.

Статьей 12 Европейской социальной хартии (пересмотренной) предусматривается, что страна должна предоставить своим гражданам право на социальное обеспечение, а именно:

«1) создать или поддерживать систему социального обеспечения;

2) поддерживать такую систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, как минимум на уровне, который требуется для ратификации Европейского кодекса социального обеспечения;

3) добиваться постепенного подъема системы социального обеспечения на более высокий уровень...»¹.

Следовательно, на настоящем этапе Россия не обязалась выполнять ни пункт 2, ни тем более пункт 3 Хартии, т.е. пока нами не достигнут минимально необходимый уровень социальной защиты, предусмотренный Конвенцией МОТ № 102 и Европейским социальным кодексом. Поэтому в данном разделе при рассмотрении международно-правовых актов в сфере социальной защиты мы сосредоточимся в основном на нормах Кодексов и Конвенции.

Подходы к определению размеров пособий, предоставляемых в форме периодических денежных выплат

Для определения размеров пособий, предоставляемых в форме периодических денежных выплат², вышеназванные акты Совета Европы предусматривают практически такие же подходы, что и Конвенция МОТ № 102. Как и Конвенция, акты Совета Европы предоставляют ратифицировавшим их государствам возможность выбора из трех основных методик определения размера пособий. В Кодексе методика определения размера пособий установлена в статьях 65, 66 и 67, и Протокол оставляет эти статьи без изменений. Несколько иная методика определения размера пособий устанавливается в статьях 71, 72 и 73 Пересмотренного Кодекса.

Методики отличаются друг от друга главным образом тем, что принимают разные исходные величины. Первая методика (статьи 65 Кодекса и 71 Пересмотренного Кодекса) для расчета размера пособия использует фактическую сумму заработка получателя или его кормильца («фактическая» методика); вторая методика (статьи 66 Кодекса и 72 Пересмотренного Кодекса) – усредненные (статистические) или за-

¹ Европейская социальная хартия (пересмотренная). <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/163.htm>

² Часть пособий предоставляется в натуральной форме (медицинская помощь, пособия по беременности и родам), а также может предоставляться в денежной или натуральной форме (пособие по случаю производственной травмы).

фиксированные в законодательстве величины, характеризующие уровень заработка определенных категорий лиц («расчетная» методика). При этом для установления гарантий предоставления минимального уровня пособий по социальному обеспечению «фактическая» методика может дополняться «расчетной» методикой определения размера пособий, становясь, таким образом, по своему характеру смешанной методикой. Третья методика (статьи 67 Кодекса и 73 Пересмотренного Кодекса) предполагает использование системы ставок пособий, установленной национальным законодательством («фиксированная» методика). Однако при этом ставки пособий должны устанавливаться с учетом величин, определяемых в соответствии с «расчетной» методикой (в частности, размер пособия, устанавливаемый согласно «фиксированной» методике, не может быть ниже размера соответствующего пособия, устанавливаемого согласно «расчетной» методике).

«Фактическую» или «расчетную» методику страна, ратифицировавшая Кодекс, выбирает, как правило, при расчете пособий, предоставляемых экономически активным в настоящем или прошлом категориям населения, а «фиксированная» методика применяется при установлении размера пособий, гарантируемых всему населению страны в случае наступления соответствующего обстоятельства.

Согласно статье 65 Кодекса («фактическая» (смешанная) методика) размер пособия, причитающегося типовому получателю, увеличенный на сумму любых причитающихся ему пособий на детей, не может быть менее указанной процентной доли от общей суммы прежних заработков (total of the previous earnings) получателя пособия или его кормильца и суммы любых пособий на детей, причитающихся защищаемому лицу, имеющему таких же иждивенцев, что и типовой получатель (часть 1 статьи 65).

Конкретные размеры процентных долей (ставки) для определения размера пособий для отдельных видов социального обеспечения, предоставляемых в соответствии с Кодексом типовым получателям, указаны в Приложении к Части XI Кодекса (таблица приведена на стр. 24–26). Так, процентная доля для исчисления суммы пенсии по старости для мужчины пенсионного возраста с женой составляет 40%. В этом же Приложении раскрывается, кто является типичным получателем пособия в зависимости от вида социального обеспечения. В общем случае согласно Кодексу «типовой получатель» (за исключением пособий по беременности и родам) означает семью: мужчину с женой и двумя детьми или вдову с двумя детьми.

Прежние заработки получателя пособия или его кормильца исчисляются согласно национальному законодательству, и если защищаемые лица или их кормильцы распределены по категориям в зависимости от размера их заработков, то размер их прежнего заработка может исчисляться исходя из базовых размеров заработка той категории (*basic earnings of the classes*), к которой они принадлежали (часть 2 статьи 65).

Далее в статье 65 Кодекса предусматривается следующее. Национальным законодательством или в соответствии с ним может быть установлен верхний предел размера пособия или размера заработка, учитываемого при исчислении пособия, при условии, что этот верхний предел устанавливается таким образом, чтобы выполнялись положения части 1 статьи 65 Кодекса, если прежний заработок получателя пособия или его кормильца не превышает заработка квалифицированного рабочего мужского пола (часть 3).

Эта фраза, аналогичная соответствующему положению Конвенции, по-видимому, означает следующее: если законодательством страны устанавливаются максимальные пределы размеров пособия или заработка, учитываемого при исчислении пособия, то размеры пособий не должны быть ниже размеров, указанных в Приложении к Части XI Кодекса (где установлены ставки пособий для различных видов социального обеспечения) процентных долей от суммы заработка квалифицированного работника мужского пола¹.

Например, если заработок квалифицированного работника составляет 100 денежных единиц, то пособие по старости для типового получателя (мужчина с женой пенсионного возраста) никак не может быть менее 40 денежных единиц.

Отметим, что согласно части 5 статьи 65 Кодекса для остальных получателей пособия размер пособия определяется в *разумном* соотношении с размером пособия типового получателя. Таким образом, выходит, что для отдельного получателя, равно как и для женщины с иждивенцами, размер пособия может быть меньше, чем установлено в Приложении к Части XI Кодекса. Насколько меньше могут быть пособия для указанных категорий получателей, страна, ратифицировавшая Кодекс, устанавливает по своему усмотрению.

Что означает термин «квалифицированный работник мужского пола», и как рассчитывается заработок такого работника, рассказывается ниже.

¹ Определение квалифицированного работника мужского пола приводится ниже.

Части 6–9 статьи 65 Кодекса содержат определение квалифицированного работника мужского пола и уточнения относительно определения размера заработка такого работника.

Согласно части 6 статьи 65 Кодекса квалифицированным работником мужского пола считается:

- а) слесарь или токарь в машиностроении, за исключением электромашиностроения; или
- б) типичное лицо, занимающееся квалифицированным трудом; или
- с) лицо, заработок которого составляет 125% среднего заработка всех защищаемых лиц.

Согласно части 7 статьи 65 Кодекса типичным лицом, занимающимся квалифицированным трудом, считается лицо, занятое в подотрасли (major group of economic activities) с наибольшим количеством экономически активных защищаемых лиц мужского пола (или в соответствующих случаях кормильцев защищаемых лиц) той отрасли (division), которая объединяет наибольшее количество таких лиц или кормильцев. При этом для определения отраслей (divisions) и подотраслей (major groups of economic activities) используется Международная стандартная промышленная классификация видов экономической деятельности (International standard industrial classification of all economic activities), принятая Экономическим и Социальным советом ООН на его 7-й сессии 27 августа 1948 г. (приводится в Дополнении 1 к Кодексу). Указанная классификация охватывает несколько отраслей, большинство из которых, в свою очередь, включают по несколько подотраслей¹.

Зарботок для таких категорий лиц, как слесари и токари в машиностроении, за исключением электромашиностроения, и лиц, занимающихся квалифицированным трудом, рассчитывается на основе размера заработной платы за полную норму рабочего времени, устанавливаемой коллективными договорами или в случае необходимости национальным законодательством, либо обычаями, включая надбавки на повышение стоимости жизни, если они выплачиваются. Когда указанные размеры заработной платы изменяются в зависимости от региона, используется средний размер заработной платы.

В соответствии со статьей 66 Кодекса («расчетная» методика) размер пособия, причитающегося типовому получателю, увеличенный на сумму любых причитающихся пособий на детей за тот же период, не может

¹ Например, отрасль «Сельское хозяйство, лесоводство, охота и рыболовство» включает следующие подотрасли: сельское хозяйство и животноводство; лесоводство и лесозаготовка; охота, ловля в капканы пушного зверя и разведение дичи; рыболовство.

быть менее указанной в Приложении к Части XI Кодекса процентной доли от общей суммы заработка обычного взрослого неквалифицированного работника мужского пола (*ordinary adult male labourer*) и суммы любых пособий на детей, причитающихся защищаемому лицу, имеющему таких же иждивенцев, что и типовой получатель (часть 1).

Заработок обычного взрослого неквалифицированного работника мужского пола, пособие и любые пособия на детей (*family allowances*) исчисляются за один и тот же базовый период времени (часть 2).

В части 3 статьи 66 Кодекса содержится аналогичное норме части 5 статьи 65 Кодекса положение: для остальных получателей пособия размер пособия определяется в *разумном* соотношении с размером пособия типового получателя (часть 3).

Таким образом, при применении расчетного метода размер пособия для отдельного получателя, равно как и для женщины с иждивенцами, также может быть меньше, чем это установлено в Приложении к Части XI Кодекса.

Части 4–7 статьи 66 Кодекса содержат определение обычного взрослого неквалифицированного работника мужского пола и уточнения относительно определения размера заработка такого работника.

Обычным взрослым неквалифицированным работником мужского пола считается:

а) типичный неквалифицированный рабочий в машиностроении, за исключением электромашиностроения, или;

б) типичное лицо, занимающееся неквалифицированным трудом.

Типичным лицом, занимающимся неквалифицированным трудом, считается лицо, занятое в подотрасли с наибольшим количеством экономически активных лиц мужского пола, защищаемых при наступлении соответствующего обстоятельства (или в соответствующих случаях кормильцев защищаемых лиц) в отрасли, которая объединяет наибольшее количество таких лиц или кормильцев.

Согласно статье 67 Кодекса («фиксированная» методика) размер пособия определяется в соответствии со шкалой ставок пособий, установленной национальным законодательством или уполномоченным на то органом государственной власти. В данной статье, как отмечалось выше, речь идет о фиксированных размерах пособий, которые не учитывают фактический размер заработка лица, получающего пособие.

Размер пособия может быть сокращен лишь в той мере, в какой остальные средства семьи получателя пособия превышают определенные (национальным законодательством) значительные суммы. Общая сумма

пособия и остальных средств за вычетом значительных сумм должна быть достаточной для обеспечения семье получателя пособия здоровых и достойных условий жизни (health and decency) и не может быть меньше суммы соответствующего пособия, исчисляемого в соответствии с требованиями статьи 66 Кодекса.

Иными словами, в соответствии со статьей 67 Кодекса размеры пособий должны быть не менее установленных в Приложении к Части XI Кодекса для различных видов социального обеспечения процентных долей от заработка обычного взрослого неквалифицированного работника мужского пола и любых пособий на детей. При этом общая сумма пособия и остальных средств семьи получателя должна соответствовать сумме, «достаточной для обеспечения семье получателя пособия здоровых и достойных условий жизни». Однако, что это означает, в Кодексе не уточняется.

Указанное выше требование обеспечения минимального размера пособий считается выполненным, если общая сумма пособий превышает не менее чем на 30% общую сумму пособий, которые подлежали бы предоставлению определенным категориям экономически активного населения, которые охватывают не менее 20% всех резидентов, когда речь идет о пособиях по болезни, по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца, исчисляемых в соответствии с «расчетной» методикой (статья 66 Кодекса).

Таким образом, в рассмотренной третьей методике также присутствует расчетный элемент, призванный гарантировать минимальный уровень социального обеспечения. Вместе с тем для упрощения изложения эта методика в настоящей работе с долей условности именуется «фиксированной».

В Пересмотренном Кодексе подход к определению пособий несколько изменился.

В частности, были уточнены категории получателей пособий и ставки пособий.

Размер социальных пособий в случае применения «фактической» (смешанной) методики стал определяться следующим образом (статья 71):

а) для получателя пособия, рассматриваемого отдельно, сумма должна быть не менее указанной в Приложении к Части XI Пересмотренного Кодекса процентной доли от суммы прежнего заработка получателя пособия или кормильца получателя пособия для соответствующего обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия;

б) для получателя пособия с иждивенцами указанная сумма, увеличенная на сумму любых причитающихся пособий на детей за тот же период, должна быть не менее указанной в Приложении к Части XI Пересмотренного Кодекса процентной доли от суммы прежнего заработка получателя пособия или кормильца получателя пособия и суммы любого пособия на детей, причитающегося защищаемому лицу, имеющему таких же иждивенцев (with the same family responsibilities), что и получатель пособия (часть 1).

Таким образом, Пересмотренный Кодекс устанавливает процентные доли (ставки пособий) для отдельных получателей и для получателей пособия с иждивенцами.

Содержащиеся в частях 7–10 статьи 71 Пересмотренного Кодекса правила определения квалифицированного рабочего и размера заработка такого рабочего по сравнению с аналогичными правилами в Кодексе не изменились.

Размер социальных пособий в случае применения «расчетной» методики согласно Пересмотренному Кодексу стал определяться следующим образом (статья 72):

а) для отдельного получателя пособия его сумма должна быть не менее процентной доли от минимального установленного законом или минимального межпрофессионального размера оплаты труда (inter-occupational wage) или заработка обычного неквалифицированного рабочего (ordinary labourer) для соответствующего обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия;

б) для получателя пособия с иждивенцами сумма пособия, увеличенная на сумму любых причитающихся пособий на детей за период действия этого обстоятельства, должна быть не менее указанной в Приложении процентной величины от суммы минимального установленного законом или минимального межпрофессионального размера оплаты труда или заработка обычного неквалифицированного рабочего, а также суммы любого пособия на детей, причитающегося защищаемому лицу, имеющему таких же иждивенцев (with the same family responsibilities), что и получатель пособия.

Таким образом, при использовании «расчетной» методики по выбору страны, ратифицировавшей Пересмотренный Кодекс, при определении размера пособия могут учитываться следующие величины:

- или минимальный установленный законом размер оплаты труда;
- или минимальный межпрофессиональный размер оплаты труда;
- или заработок обычного неквалифицированного рабочего.

Содержащиеся в частях 5–8 статьи 72 Пересмотренного Кодекса правила определения обычного неквалифицированного рабочего и размера заработка такого рабочего по сравнению с аналогичными правилами в Кодексе не изменились.

«Фиксированная» методика определения размера пособий, установленная Пересмотренным Кодексом (статья 73), несколько проще «фиксированной» методики Кодекса:

а) размер пособий определяется в соответствии с установленной национальным законодательством шкалой;

б) размер пособий может исчисляться с учетом иных средств получателей пособия и их семей, как может быть установлено национальным законодательством;

с) размер пособий вместе с иными средствами получателей пособия и их семей должен быть не менее размера периодических выплат, исчисляемых в соответствии с «расчетной» методикой.

Приложение к Части XI Кодекса. Периодические выплаты типовым получателям

Часть	Обстоятельство, служащее основанием предоставления пособия	Типовой получатель	Процентная доля¹
1	2	3	4
III	Болезнь	Мужчина с женой и двумя детьми	45
IV	Безработица	Мужчина с женой и двумя детьми	45
V	Старость	Мужчина с женой пенсионного возраста	40
VI	Производственная травма: - нетрудоспособность (Incapacity for work) - полная потеря способности зарабатывать на жизнь (earning capacity) - потеря кормильца (Survivors)	Мужчина с женой и двумя детьми	50
		Мужчина с женой и двумя детьми	50
		Мужчина с женой и двумя детьми	40
		Вдова с двумя детьми	

¹ Напомним, что при избрании государством «фактической» методики (статья 65) этот процент исчисляется от общей суммы прежних доходов получателя пособия или его кормильца и от суммы любых семейных пособий, причитающихся защищаемому лицу, имеющему одинаковое с типичным получателем число иждивенцев. А при применении «расчетной» методики (статья 66) процент исчисляется от общей суммы заработной платы обычного взрослого неквалифицированного работника мужского пола и суммы любых семейных пособий, причитающихся защищаемому лицу, имеющему одинаковое с типичным получателем число иждивенцев.

Окончание таблицы

1	2	3	4
VIII	Беременность и роды	Женщина	45
IX	Инвалидность	Мужчина с женой и двумя детьми	40
X	Потеря кормильца	Вдова с двумя детьми	40

**Приложение к Части XI Пересмотренного Кодекса.
Периодические выплаты**

Часть	Обстоятельство, служащее основанием предоставления пособия	Получатель пособия, рассматриваемый отдельно	Получатель пособия с иждивенцами	
		Процентная доля ¹	Определение	Процентная доля
1	2	3	4	5
III	Болезнь	50	Лицо с супругом и двумя детьми	65
IV	Безработица	50	Лицо с супругом и двумя детьми	65
V	Старость	50	Лицо с супругом определенного возраста	65
VI	Производственные травмы и профессиональные заболевания: а. временная или первоначальная нетрудоспособность (incapacity for work) - полная и постоянная утрата способности зарабатывать на жизнь (earning capacity) или соответствующая степень физической инвалидности (physical invalidity)	50	Лицо с супругом и двумя детьми Лицо с супругом и двумя детьми	65

¹ См. предыдущее примечание.

Окончание таблицы

1	2	3	4	5
	i. вообще	50		65
	- если требуется постоянное обслуживание	70		80
	а. смерть кормильца	50	Переживший супруг с двумя детьми	65
	- переживший супруг	20		
	- ребенок			
VIII	Беременность и роды	50	Женщина с супругом и двумя детьми	65
IX	Инвалидность	50	Лицо с супругом и двумя детьми	65
X	Смерть кормильца			
	- переживший супруг	50	Переживший супруг с двумя детьми	65
	- ребенок	20		

Ниже приводятся стандарты, предусмотренные по каждой из девяти категорий социальной помощи Кодексом, Протоколом и Пересмотренным Кодексом.

1.1.1. Медицинская помощь

Кодекс (статья 10). Пособие (обслуживание, возмещение понесенных расходов) включает по меньшей мере:

а) в случае болезненного состояния:

- медицинские услуги врачей общего профиля (терапевтов), включая посещение на дому;
- медицинские услуги, оказываемые специалистами стационарным и амбулаторным пациентам в больницах, и медицинские услуги, которые могут оказываться специалистами за пределами больниц;
- предоставление основных фармацевтических средств по рецепту врача или иных квалифицированных практикующих специалистов;
- госпитализацию в случае необходимости;

б) в случае беременности и родов и их последствий:

- помощь до, во время и после родов, оказываемую либо врачом, либо квалифицированной акушеркой;
- госпитализацию в случае необходимости.

Получатель пособия или его кормилец может привлекаться к участию в расходах на медицинские услуги, оказываемые получателю по-

собия в связи с болезненным состоянием; правила, регулирующие такое участие в расходах, устанавливаются с тем расчетом, чтобы быть не слишком обременительными.

Протокол. Пособие включает по меньшей мере:

а) в случае болезненного состояния:

- медицинские услуги терапевтов, в том числе посещение на дому, и медицинские услуги специалистов в соответствии с установленными национальным законодательством условиями;
- медицинские услуги в больнице, в том числе госпитализацию, медицинские услуги терапевтов или специалистов по мере необходимости, медицинские услуги медсестер и все необходимые вспомогательные услуги;
- предоставление всех распространенных (широко доступных, у широкого круга поставщиков) (non-proprietary) и необходимых фармацевтических средств, а также ограниченно доступных (у узкого круга поставщиков) (proprietary) препаратов, признаваемых основными;
- стоматологическую помощь консервативного характера для защищаемых детей;

б) в случае беременности, родов и их последствий к предусмотренной Кодексом помощи и госпитализации добавляется предоставление фармацевтических средств.

Получатель пособия или его кормилец может привлекаться к участию в расходах на медицинские услуги, оказываемые получателю пособия (не только в связи с болезненным состоянием) [и далее уточнения, которых нет в Кодексе]:

а) при болезненном состоянии при условии, что правила, регулирующие такое участие в расходах, устанавливаются с таким расчетом, чтобы не быть слишком обременительными, и доля участия получателя пособия или кормильца в расходах не должна превышать:

- 25% на медицинские услуги терапевтов и специалистов, оказываемые вне больницы;
- 25% на медицинские услуги в больнице;
- в среднем 25% на фармацевтические средства;
- 33,3% на стоматологическую помощь консервативного характера;

б) в случае беременности, родов и их последствий, только на фармацевтические средства доля участия пациента или кормильца в расходах не должна превышать в среднем 25%; правила, регулирующие такое

участие в расходах, устанавливаются с тем расчетом, чтобы быть не слишком обременительными;

с) если доля участия в расходах представляет собой фиксированную сумму, подлежащую уплате при каждом курсе лечения или выписке фармацевтических средств, то общая сумма таких платежей для всех защищаемых лиц по каждой из категорий услуг, указанных в пункте а или б, не должна превышать установленную процентную долю общей стоимости данной категории услуг за данный период.

Пересмотренный Кодекс (статья 10) расширяет перечень видов медицинского обслуживания:

- медицинские услуги терапевтов и специалистов, в больницах и за пределами больниц, включая необходимую диагностику и анализы, а также посещение на дому;
- услуги, оказываемые представителями профессии, юридически признанной смежной с медицинской профессией, под наблюдением врача или иного квалифицированного практикующего специалиста;
- предоставление необходимых фармацевтических средств по рецепту врача или иного квалифицированного практикующего специалиста;
- стационарное обслуживание в больнице или любом ином медицинском учреждении;
- стоматологическая помощь [теперь уже не только для детей], включая необходимое зубное протезирование;
- медицинская реабилитация, включая предоставление, обслуживание и замену протезно-ортопедических изделий, а также медицинских вспомогательных средств, как может быть предусмотрено национальным законодательством;
- перевозка пациента, как может быть предусмотрено национальным законодательством.

Если по законодательству страны получатель пособия или его кормилец привлекается к участию в расходах на медицинское обслуживание, правила, регулирующие такое участие в расходах, устанавливаются с таким расчетом, чтобы быть не слишком обременительными [теперь уже без конкретизации размера долей участия] и не приводить к снижению результативности медицинской и социальной помощи [новое требование].

1.1.2. Пособие по болезни

Кодекс. Согласно статье 15 пособиями по болезни обеспечиваются:

а) определенные категории работающих лиц (из текста Конвенции следует, что речь идет о лицах, работающих по трудовым договорам), охватывающие не менее 50% всех работающих лиц; или

б) определенные категории экономически активного населения, которые охватывают не менее 20% всех резидентов; или

с) все резиденты, материальная обеспеченность которых в период действия обстоятельств, в связи с которыми оказывается помощь, не превышает уровень, определенный в соответствии с требованиями статьи 67 Кодекса.

Если защищаются категории наемных работников или категории экономически активного населения, то пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 65, либо статьи 66. Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по болезни экономически активным категориям населения согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) методика (за основу принимается фактический прежний заработок лица, получающего пособие) или «расчетная» методика (за основу принимается заработок неквалифицированного работника) с установлением в обоих случаях ставки пособия в размере 45% для типового получателя.

Если защищаются все резиденты, средства которых за период действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия (*англ.* contingency, *фр.* éventualité), не превышают установленных национальным законодательством пределов, то пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями статьи 67 («фиксированная» методика).

При этом выплата установленного пособия наемным работникам и экономически активным лицам должна гарантироваться без учета материального положения.

Протокол изменений в статью 15 не вносит.

Пересмотренный Кодекс. Пособие по болезни предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72. Их сумма может меняться на протяжении периода действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия, однако при этом их средняя сумма должна соответствовать указанным положениям.

Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по болезни всему населению страны согласно Пересмотренному Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставок пособия в размере 50% для отдельного лица и 65% для лица с супругом и двумя детьми.

1.1.3. Пособие по безработице

Кодекс. Пособия по безработице предоставляются (статья 22):

а) категориям наемных работников, охватывающим не менее 50% всех работающих лиц;

б) всем резидентам, материальное положение которых в период действия обстоятельств, в связи с которыми оказывается помощь, не превышает уровень, определенный в соответствии с требованиями статьи 67 Кодекса.

Если защищаются категории наемных работников, то пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 65, либо статьи 66.

Таким образом, при предоставлении пособий по безработице экономически активным категориям населения используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставки пособия в размере 45%.

Если защищаются все резиденты, средства которых за период действия обстоятельств, служащего основанием предоставления пособия, не превышают установленные национальным законодательством пределы, то пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями статьи 67 («фиксированная» методика).

Протокол изменений в статью 22 не вносит.

Пересмотренный Кодекс. Пособиями по безработице обеспечиваются следующие категории лиц:

- 1) все наемные работники, включая учеников;
- 2) установленные категории экономически активного населения, составляющие не менее 70% всего экономически активного населения.

Несмотря на это положение, страна, ратифицировавшая Пересмотренный Кодекс, может исключить из-под действия этого положения часть категорий работников, составляющих не менее 15% всех наемных работников.

Кроме того, из числа категорий экономически активного населения, которые подлежат обеспечению пособиями по безработице, могут быть исключены государственные служащие.

Обеспечению пособиями по безработице подлежат также две из восьми категорий лиц (часть 3 статьи 20):

- молодые лица, имеющие законченное среднее профессиональное образование;
- молодые лица, закончившие обучение;
- молодые лица, уволенные с военной службы;
- родители в конце периода, посвященного воспитанию ребенка после окончания беременности и родов;
- лица, у которых умер супруг;
- разведенные лица;
- бывшие заключенные;
- инвалиды, которые завершили свою профессиональную реабилитацию.

В случае полной безработицы пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72. Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по безработице экономически активным категориям населения и иным приравненным к ним категориям лиц согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставок пособия в размере 50% для отдельного лица и 65% – для лица с супругом и двумя детьми.

В случае безработицы, не являющейся полной [например, частичная занятость], пособие предоставляется при соблюдении определенных условий в виде периодических выплат, составляющих справедливую компенсацию потери заработка вследствие безработицы, чтобы сумма заработка получателя пособия и указанного пособия составляла не менее суммы пособия, которое выплачивалось бы в случае применения фактического или расчетного метода в соответствии со статьями 65 и 66 Кодекса в случае полной безработицы.

Вместе с тем пособие также может предоставляться в виде периодических платежей, исчисляемых в соответствии со статьей 73 («фиксированная» методика), если:

- оно предоставляется без учета стажа указанным выше восьми категориям лиц (часть 3 статьи 20), не относящихся к защищенным лицам¹ из числа работников или экономически активного населения; или

¹ Под «защищенными лицами» в Кодексе понимаются лица, подлежащие социальному обеспечению.

- выплаты продолжаются по истечении минимального периода в 39 недель.

1.1.4. Пособие по старости

Кодекс предусматривает предоставление пособий по старости (статья 27):

- а) категориям работающих лиц, охватывающих не менее 50% всех работающих лиц;
- б) определенным категориям экономически активного населения, которые охватывают не менее 20% всех резидентов;
- с) всем резидентам, материальная обеспеченность которых в период действия обстоятельств, в связи с которыми оказывается помощь, не превышает значительных сумм, установленных компетентным органом государственной власти согласно определенным правилам.

В соответствии с Кодексом обстоятельством, в связи с которым предоставляются пособия по старости, является период жизни после достижения установленного возраста (часть 1 статьи 26).

Установленный возраст не может превышать 65 лет или более преклонный возраст, при условии, что количество резидентов, которые достигли этого возраста, составляет не менее 10% количества резидентов в возрасте старше 15 лет (часть 2 статьи 26).

В Кодексе и в Конвенции № 102 право на получение пособия по старости увязывается с достижением установленного возраста, и по общему правилу этот возраст не должен превышать 65 лет. Вместе с тем в этих документах по-разному сформулированы правила, в соответствии с которыми государство может повысить этот возраст. Согласно Кодексу установленный возраст может превысить 65 лет при условии, что количество резидентов, достигших этого возраста, составляет не менее 10% количества резидентов старше 15 лет. В соответствии с Конвенцией уполномоченному органу исполнительной власти разрешается установить более высокий возрастной предел с учетом работоспособности пожилых лиц в соответствующей стране.

Национальным законодательством может быть предусмотрено, что лица, которые имеют право на получение пособия по старости, могут потерять это право, если они занимаются любой приносящей доход деятельностью. Кроме того, национальным законодательством может быть предусмотрено, что помощь в виде пособий по старости, если она формируется из взносов, может быть уменьшена в случаях, когда заработок получателя помощи превышает установленную сумму, и, если она не

формируется из взносов, может быть уменьшена в случаях, когда заработок получателя помощи и/или другие его средства к существованию превышают установленную сумму (часть 3 статьи 26).

Пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых (статья 28):

а) если защищаются категории работников или категории экономически активного населения, то в соответствии с положениями либо статьи 65, либо статьи 66;

б) если защищаются все резиденты, средства которых за период действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия, не превышают установленных национальным законодательством пределов, то в соответствии с положениями статьи 67.

Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по старости экономически активным в прошлом категориям населения согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставки пособия в размере 40%. Если гарантируется предоставление пособий по старости всему населению, используется «фиксированная» методика.

Протокол расширяет круг защищаемых лиц, внося изменения в пункты а и б статьи 27:

- защищаемые категории работников должны охватывать не менее 80% (согласно Кодексу – 50%) всех работников;
- защищаемые категории экономически активного населения должны охватывать не менее 30% (согласно Кодексу – 20%) всех резидентов.

Что касается определения размера периодических выплат, в пункт б статьи 28 вносится дополнение: однако выплата установленного пособия гарантируется без учета материального положения установленным категориям лиц, определяемым в соответствии с пунктами а и б статьи 27 [определенные национальным законодательством категории работников, составляющие не менее 50% всех работников, или экономически активного населения, составляющие не менее 20% всех резидентов], с учетом того что условия назначения пособий не строже общеустановленных.

Пересмотренный Кодекс

Был изменен состав категорий, которым предоставляются пособия по старости. Согласно Пересмотренному Кодексу к таким категориям относятся:

- а) все работники, в том числе при определенных условиях – ученики;

б) установленные категории экономически активного населения, составляющие по крайней мере 80% экономически активного населения страны;

с) все резиденты.

Вместе с тем национальным законодательством из режима пенсионного обеспечения могут быть изъяты:

а) категории лиц, работающих по найму, составляющие не более 10% общего числа лиц, работающих по найму;

б) категории резидентов, составляющие не более 10% всех резидентов.

Пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72.

Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по старости экономически активным в прошлом категориям населения согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставок пособия в размере 50% для отдельного лица и 65% для лица с супругом и двумя детьми.

1.1.5. Пособие по случаю производственной травмы

Кодекс (статьи 34 и 36).

Пособие по случаю производственной травмы может предоставляться в натуральном (медицинская помощь – в случае болезненного состояния) или в денежном виде (в иных случаях, о которых говорится ниже).

В случае болезненного состояния предусматривается предоставление медицинской помощи, которая включает:

- медицинские услуги терапевта и специалиста стационарным и амбулаторным пациентам, в том числе посещения на дому;
- стоматологическую помощь;
- посторонний (сестринский) уход либо на дому, либо в больнице или иных медицинских учреждениях;
- содержание в больнице, доме для выздоравливающих, санатории или иных медицинских учреждениях;
- предоставление стоматологических, фармацевтических и иных медицинских или хирургических средств, в том числе протезы и их обслуживание, а также очки;

- услуги, оказываемые представителями иных профессий, юридически признанных смежными с медицинской профессией, под контролем врача или стоматолога.

В случае нетрудоспособности (*incapacity for work*), полной утраты способности зарабатывать на жизнь (*total loss of earning capacity*), которая предположительно является постоянной, или соответствующей степени потери физической полноценности (*loss of faculty*), либо смерти кормильца пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с требованиями либо статьи 65, либо статьи 66.

Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по случаю производственной травмы согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях следующих ставок пособий:

- а) в случае нетрудоспособности (*incapacity for work*) – 50% для пособий, предоставляемых мужчине с женой и двумя детьми;
- б) в случае полной утраты способности зарабатывать на жизнь (*total loss of earning capacity*) – 50% для пособий, предоставляемых мужчине с женой и двумя детьми;
- с) в случае потери кормильца (*survivors*) – 40% для пособий, предоставляемых вдове с двумя детьми.

В случае частичной потери способности зарабатывать на жизнь, которая предположительно является постоянной, или соответствующей степени потери физической полноценности пособие в случаях, когда оно подлежит выплате, предоставляется в виде периодических выплат, составляющих соответствующую долю пособия, подлежащего выплате в случае полной утраты способности зарабатывать на жизнь или соответствующей степени потери физической полноценности.

Периодические выплаты могут быть заменены единовременной выплатой:

- если степень нетрудоспособности является незначительной; или
- если соответствующий уполномоченный орган удостоверился в том, что единовременная выплата будет надлежащим образом использована.

Протокол изменений в статьи 34 и 36 не вносит.

Пересмотренный Кодекс предусматривает не просто «пособие по производственной травме», но «пособие по случаю производственной травмы и профессиональному заболеванию» (статьи 36–39).

Что касается медицинского обслуживания, Пересмотренный Кодекс содержит более подробный перечень требований, однако в значительной степени повторяет требования Кодекса.

К явно новым (не предусмотренным Кодексом) услугам относятся:

- перевозка пострадавшего;
- следующие услуги по месту работы при наличии возможности:
 - неотложную медицинскую помощь пострадавшим в результате серьезных несчастных случаев;
 - последующее амбулаторное наблюдение пострадавших в результате легких повреждений, не требующих отсутствия на рабочем месте.

Получатель помощи не привлекается к участию в расходах на медицинское обслуживание.

Если обстоятельством, служащим основанием для предоставления помощи, является *первоначальная или временная нетрудоспособность*, влекущая приостановление выплаты заработка в соответствии с национальным законодательством, пособие предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72.

Сумма выплат может меняться на протяжении периода действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия, однако при этом их средняя сумма должна соответствовать указанным положениям.

Страна признается исполняющей требования части VI («Пособие по случаю производственной травмы и профессиональному заболеванию») Пересмотренного Кодекса, если ее законодательство предусматривает пособие по болезни пострадавшим в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в рамках общей программы медицинского обслуживания или оказания помощи по болезни на условиях, установленных национальным законодательством для получателей помощи по этой программе, за исключением всякого условия относительно стажа, поскольку указанные условия являются не менее благоприятными, чем условия, устанавливаемые в соответствии с частью III («Пособие по болезни») Пересмотренного Кодекса.

Если обстоятельством, служащим основанием для предоставления помощи, является *полная утрата способности зарабатывать на жизнь* (earning capacity) или ее частичная утрата сверх определенной (национальным законодательством или в соответствии с ним) степени, если такая утрата предположительно является постоянной, или соответст-

вующая степень потери физической полноценности (loss of faculty), пособие предоставляется в виде периодических выплат (часть 1 статьи 38):

а) исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72 в случае полной утраты трудоспособности или соответствующей утраты общей трудоспособности; или

б) исчисляемых как справедливые доли (fair proportion) пособия, предоставляемого в соответствии с пунктом а, в случае частичной утраты способности зарабатывать на жизнь (partial loss of earning capacity) или соответствующей степени потери физической полноценности (loss of faculty).

В случае частичной утраты способности зарабатывать на жизнь, составляющей менее 25%, или соответствующей степени потери физической полноценности пособие может предоставляться в виде единовременной выплаты. Размер такой выплаты не может быть менее суммарного размера периодических выплат, которые подлежали бы выплате в течение трехлетнего периода, исходя из положений части 1 статьи 38. То есть если бы такая выплата была исчислена по «фактической» (сметанной) или «расчетной» методике за период в течение трех лет.

В иных случаях, по запросу пострадавшего, все или часть периодических выплат, предусмотренных частью 1 статьи 38, могут быть преобразованы в единовременную выплату, соответствующую их *актуальному* эквиваленту, если у соответствующего уполномоченного органа есть основания полагать, что такая единовременная выплата будет использована заведомо более выгодным для пострадавшего образом.

Условия пересмотра, приостановления или прекращения периодических выплат, указанных в части 1 статьи 38, с учетом изменений, которые могли произойти в степени утраты способности зарабатывать на жизнь или потери физической полноценности, определяются национальным законодательством.

Кроме того, каждая сторона обеспечивает пособие в повышенном размере или специальное пособие согласно установленным национальным законодательством условиям для получателей пособия, состояние которых требует постоянного постороннего обслуживания.

Если обстоятельством, служащим основанием для предоставления помощи, в случае смерти пострадавшего является потеря пережившим супругом и детьми поддержки, пособие предоставляется в виде периодических выплат пережившему супругу и детям пострадавшего, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72.

Кроме того, выплачивается пособие на погребение согласно установленным условиям пережившим родственникам (survivors), иждивенцам пострадавшего или иным лицам, определенным национальным законодательством.

При установлении размеров пособий по случаю производственной травмы и профессионального заболевания применяются приведенные в *табл. 1* ставки пособий, исчисляемые в зависимости от избранной государством методики в процентах либо от фактического прежнего заработка получателя (с учетом возможных максимальных ограничений), либо от заработка обычного неквалифицированного работника с учетом любых семейных пособий, причитающихся защищаемому лицу, имеющему одинаковое с типовым получателем число иждивенцев.

Таблица 1

**Ставки пособий по случаю производственной травмы
и профессионального заболевания, %**

Для отдельного получателя		Для типового получателя	
В случае временной или первоначальной нетрудоспособности	50	В случае временной или первоначальной нетрудоспособности (для лица с супругом и двумя детьми)	65
В случае полной и постоянной утраты способности зарабатывать на жизнь или соответствующей степени физической инвалидности	50	В случае полной и постоянной утраты способности зарабатывать на жизнь или соответствующей степени физической инвалидности (для лица с супругом и двумя детьми)	65
В случае полной и постоянной утраты способности зарабатывать на жизнь или соответствующей степени физической инвалидности и если при этом требуется постоянное обслуживание	70	В случае полной и постоянной утраты способности зарабатывать на жизнь или соответствующей степени физической инвалидности и если при этом требуется постоянное обслуживание (для лица с супругом и двумя детьми)	80
В случае смерти кормильца (для пережившего супруга)	50	В случае смерти кормильца (для пережившего супруга с двумя детьми)	65
В случае смерти кормильца (для ребенка)	20		

1.1.6. Пособие на детей

Согласно Кодексу пособия на детей предоставляются:

- а) определенным категориям работников, охватывающим не менее 50% всех работающих лиц;
- б) определенным категориям экономически активного населения, охватывающим не менее 20% всех резидентов.

В отличие от Кодекса Конвенция № 102 устанавливает возможность предоставления пособий на детей также всем имеющим детей резидентам, если их средства не превышают определенных пределов.

Кодекс предусматривает пособие в следующих формах (статья 42):

- а) периодические выплаты любому защищенному лицу, имеющему определенный (национальным законодательством или в соответствии с ним) стаж; либо
- б) предоставление продуктов питания, одежды, жилья, дней отдыха или помощи на дому детям или для детей; либо
- с) сочетание пособий, предусмотренных пунктами а и б.

При этом вышеуказанное пособие гарантируется, по крайней мере, защищенным лицам, накопившим за установленный национальным законодательством срок стаж, который может быть либо месячным периодом уплаты взносов или занятости, либо шестимесячным периодом резидентства.

Общая сумма пособий, предоставляемых защищаемым лицам в соответствии со статьей 42, должна составлять 1,5% заработной платы обычного взрослого неквалифицированного рабочего мужского пола, умноженных на общее число детей всех резидентов.

В отличие от Кодекса Конвенция предусматривает, что сумма пособия на детей по выбору страны, ратифицировавшей Конвенцию, может устанавливаться в двух вариантах:

- а) в сумме 1,5% заработной платы обычного неквалифицированного рабочего, определяемой по расчетному методу, помноженных на общее число детей подлежащих обеспечению лиц, или;
- б) в сумме 3% указанной выше заработной платы.

Протокол вносит изменения в правило об общей сумме пособий. Общая сумма пособий, предоставляемых в соответствии со статьей 42 [исключено упоминание защищаемых лиц], должна составлять 2% заработной платы обычного взрослого неквалифицированного рабочего мужского пола, умноженных на общее число детей всех резидентов.

Пересмотренный Кодекс предусматривает пособие в виде предоставляемых семьям либо периодических выплат, либо сочетания периодических выплат, налоговых льгот, натуральных пособий или социальных услуг (статья 47).

Общая сумма пособий, предоставляемых в соответствии со статьей 47, должна составлять не менее (статья 49):

- а) либо 1,5% валового внутреннего продукта;

б) либо 3% минимального установленного законом или минимального межпрофессионального размера оплаты труда (minimum inter-occupational wage) или заработной платы обычного неквалифицированного рабочего, умноженных на общее число защищенных лиц.

1.1.7. Пособие по беременности и родам

Кодекс предусматривает медицинское обслуживание в отношении беременности и родов и их последствий (статья 49), а также периодические выплаты в случае приостановления выплаты заработка в результате беременности и родов и их последствий (статья 50).

Медицинское обслуживание включает по крайней мере:

- а) помощь врачей или квалифицированных акушеров, оказываемую до, во время и после родов;
- б) госпитализацию в случае необходимости.

Периодические выплаты исчисляются в соответствии с требованиями либо статьи 65, либо статьи 66.

Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по беременности и родам экономически активным категориям женщин согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставки пособия в размере 45%.

Сумма периодических выплат может меняться на протяжении периода действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия, однако при этом их средняя сумма должна соответствовать указанным требованиям.

Протокол добавляет к перечню видов медицинского обслуживания следующее:

- с) предоставление фармацевтических средств; пациентка или ее кормилец может привлекаться к участию в оплате фармацевтических средств. Правила, регулирующие такое участие в расходах, устанавливаются с таким расчетом, чтобы быть не слишком обременительными, и доля расходов, оплачиваемая получателем помощи или кормильцем, не должна превышать в среднем 25%. Если участие в расходах заключается в уплате фиксированной суммы по каждой выписке лекарств (prescription), то общая сумма таких платежей, производимых всеми защищаемыми лицами, не должна превышать 25% общей суммы расходов за определенный период.

Пересмотренный Кодекс предусматривает медицинское обслуживание в отношении беременности и родов и их последствий, а также

периодические выплаты в период приостановления в связи с указанными обстоятельствами выплаты заработка в соответствии с национальным законодательством.

Медицинское обслуживание включает:

а) оказываемую до, во время и после родов помощь, в больнице или вне больницы, терапевта, специалиста или квалифицированной акушерки, в том числе необходимое диагностирование и анализы, как может быть предусмотрено национальным законодательством, а также посещение на дому;

б) услуги представителя профессии, юридически признанной смежной с медицинской профессией, квалификация которого позволяет оказывать услуги, относящиеся к охране материнства, под надлежащим наблюдением врача;

с) предоставление необходимых фармацевтических средств по рецепту врача или иного лица, обладающего соответствующей квалификацией;

д) содержание в больнице или ином медицинском учреждении;

е) стоматологическую помощь, в том числе необходимое зубное протезирование;

ф) медицинскую реабилитацию, в том числе предоставление, обслуживание и замену протезно-ортопедических изделий, а также медицинские вспомогательные средства, как может быть предусмотрено национальным законодательством;

г) перевозку получателя помощи, как может быть предусмотрено национальным законодательством.

Если законодательство страны предусматривает участие получателя помощи или кормильца получателя помощи в расходах на медицинское обслуживание, правила, регулирующие такое участие в расходах, должны быть не слишком обременительными или приводить к снижению результативности медицинской и социальной защиты.

Периодические выплаты исчисляются в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72. Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по беременности и родам экономически активным категориям женщин согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставки пособия в размере 50% для одинокой женщины и 65% для женщины с супругом и двумя детьми.

Сумма пособия может меняться на протяжении периода действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия, однако ее среднее значение должно соответствовать указанным положениям.

1.1.8. Пособие по инвалидности

Кодекс предусматривает пособие в виде периодических выплат (статья 56), исчисляемых:

а) в соответствии с требованиями либо статьи 65, либо статьи 66, если защищаются категории работников или категории экономически активного населения;

б) в соответствии с требованиями статьи 67, если защищаются все резиденты, средства которых на протяжении периода действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия, не превышают установленных национальным законодательством пределов.

Таким образом, при гарантировании предоставления пособий по инвалидности экономически активным категориям населения согласно Кодексу используется «фактическая» (смешанная) или «расчетная» методика с установлением в обоих случаях ставки пособия в размере 40%. При гарантировании предоставления пособий по инвалидности всему населению применяется «фиксированная» методика.

Протокол вносит в пункт б следующее дополнение: «Однако выплата установленного (национальным законодательством или в соответствии с ним) пособия гарантируется без учета материального положения установленным категориям лиц, определяемым в соответствии с пунктами а и б статьи 55 [соответственно определенные категории работников, составляющие не менее 80% всех работников, и определенные категории экономически активного населения, составляющие не менее 30% всех резидентов]», с учетом того, что условия предоставления пособий в части стажа и (или) среднегодового количества выплат взносов не строже общеустановленных (часть 1 статьи 57 [Протоколом не изменена]).

Пересмотренный Кодекс предусматривает три категории обстоятельств, служащих основанием предоставления пособия (статья 58):

а) в отношении экономически активного лица – определенная (национальным законодательством или в соответствии с ним) степень неспособности (incapacity) работать или зарабатывать (work or earn);

б) в отношении лица, не являющегося экономически активным, – определенная степень неспособности заниматься своей обычной деятельностью;

с) определенная степень инвалидности (incapacity) ребенка в результате врожденного нарушения здоровья (congenital disability) или инвалидности (invalidity), наступившей до достижения возраста окончания школы, если такая неспособность (инвалидность) (incapacity) предположительно является постоянной, или если она сохраняется после истечения определенного (национальным законодательством или в соответствии с ним) периода временной или первоначальной нетрудоспособности.

По категории, указанной в пункте а, пособие по инвалидности предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых по «фактической» методике либо по «расчетной» методике с установлением ставки пособия в размере 50% для отдельного получателя и 65% для лица с супругой и двумя детьми. Однако периодические выплаты могут исчисляться и по «фиксированной» методике в соответствии со статьей 73, если предоставление пособия по инвалидности не обусловлено наличием какого-либо стажа.

По категории, указанной в пункте b, пособие по инвалидности предоставляется в виде периодических выплат, исчисляемых в соответствии с положениями либо статьи 71, либо статьи 72 («фактическая» либо «расчетная» методика с установлением ставки пособия в размере 50% для отдельного получателя и 65% для лица с супругой и двумя детьми).

По категории, указанной в пункте с, пособие включает:

- денежное пособие на образование или адаптацию; или
- специальные меры содействия в развитии в школе или на работе либо дополнительная материальная поддержка (grants).

Законодательство каждой страны определяет условия пересмотра, приостановления или прекращения вышеуказанных периодических выплат с учетом изменений, которые могут произойти в степени инвалидности (incapacity).

Кроме того, каждая страна обеспечивает пособие в повышенном размере или специальное пособие, согласно установленным национальным законодательством условиям, для получателей пособия, состояние которых требует постоянного постороннего обслуживания.

1.1.9. Пособие по случаю потери кормильца

Кодекс. Если пособие предоставляется женам и детям кормильцев, относящихся к категориям работников или категориям экономически активного населения, то применяется «фактическая» или «расчетная»

методика (пункт а статьи 62). При этом ставка пособия в обоих случаях составляет 40%.

Если пособие предоставляется всем женам-резидентам и детям-резидентам, средства которых за период действия обстоятельства, служащего основанием предоставления пособия, не превышают установленных национальным законодательством пределов, то применяется «фиксированная» методика определения пособия (пункт б статьи 62).

Протокол вносит в пункт б статьи 62 следующее дополнение: «Однако выплата установленного (национальным законодательством или в соответствии с ним) пособия гарантируется без учета материального положения женам и детям кормильцев в установленных категориях лиц, определяемых в соответствии с пунктами а или б статьи 61 [соответственно жены и дети кормильцев в определенных категориях работников, составляющих не менее 80% всех работников, или жены и дети кормильцев в определенных категориях экономически активного населения, составляющих не менее 30% всех резидентов]», с учетом того что условия предоставления пособий в части стажа и (или) среднегодового количества выплат взносов не строже общеустановленных (часть 1 статьи 63 [Протоколом не изменена]).

Пересмотренный Кодекс. К защищаемым лицам относятся (статья 65):

- пережившие супруги (а не только жены) и дети кормильцев, которые были работниками или, при определенных условиях, проходили профессиональную подготовку; или
- пережившие супруги и дети кормильцев, которые принадлежали к определенным национальным законодательством категориям экономически активного населения, составляющим в общей сложности не менее 80% всего экономически активного населения; или
- все являющиеся резидентами супруги и дети или все пережившие супруги и дети, потерявшие кормильца, который являлся резидентом.

Пособие предоставляется в виде периодических выплат, определяемых по «фактической» или «расчетной» методике. При этом размер ставок пособий составляет:

- 1) для пережившего супруга – 50%;
- 2) для ребенка – 20%;
- 3) для пережившего супруга с двумя детьми – 65%.

Страна может временно отказаться от применения положений части X («Пособие по случаю потери кормильца»), касающихся пре-

доставления пособия пережившим супругам безотносительно к полу, если законодательство страны на момент принятия ею установленных этой частью обязательств предусматривает такое пособие лишь для вдов. Если страна воспользовалась возможностью такого отказа, она должна предоставлять отчет о ходе изменения своего законодательства и практики в направлении применения положений этой части в полном объеме (статья 70).

1.2. Законодательство отдельных стран Евросоюза

В предыдущем разделе были рассмотрены основные акты Совета Европы в области социальной защиты. При всей своей значимости эти акты по ряду причин не подходят для межстрановых сравнений. Во-первых, потому, что они носят слишком общий характер, оставляя большинство вопросов на усмотрение национального законодателя. Во-вторых, потому, что объектом социальной защиты в этих актах выступает не отдельное лицо, а целые слои населения (определяемые долей экономически активного населения, резидентов или наемных работников). По этой причине без привлечения специальной статистики (которая к тому же и не всегда доступна) невозможно понять, насколько современная российская система социальной защиты соответствует европейским стандартам.

В связи с этим мы посчитали уместным помимо международных актов в области социальной защиты проанализировать и законодательство отдельных европейских государств. Задача этого подраздела – показать, как преломляются и развиваются в национальном законодательстве требования международных актов, и дать некоторые образцы для сравнения с законодательством России.

Объем настоящей работы не позволяет нам предпринять широкие межстрановые сравнительно-правовые исследования. Поэтому мы ограничились двумя странами Евросоюза – Францией и Нидерландами.

Оба эти государства ратифицировали Кодекс. Протокол был ратифицирован Нидерландами, в то время как Франция, подписав его еще в 1976 г., до сих пор не ратифицировала¹. Как указывалось выше, Нидерланды приняли в качестве обязательных для себя все девять частей Кодекса, причем все девять – в редакции Протокола. Франция приняла в качестве обязательных для себя следующие части Кодекса: II («Меди-

¹ Таблица подписей и ратификаций Протокола <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=048A&CM=3&DF=11/05/2010&CL=ENG>

цинская помощь»), IV («Пособие по безработице»), V («Пособие по старости»), VI («Пособие по производственной травме»), VII («Пособие на детей»), VIII («Пособие по беременности и родам»), IX («Пособие по инвалидности»)¹.

Хотя Нидерланды уже ратифицировали (22 декабря 2009 г.) Пересмотренный Кодекс, в силу он не вступил, поскольку для этого необходима его ратификация двумя государствами, а Нидерланды пока остаются единственным ратифицировавшим его государством².

Для удобства восприятия нижеследующему описанию систем социального обеспечения в обоих государствах придана относительно единообразная структура, однако подчеркиваем, что это не означает отсутствия существенных различий в структуре самих систем социального обеспечения³. Кроме того, избранная структура описания не вполне соответствует структуре Европейского Кодекса социального обеспечения в части установления оснований предоставления пособий и минимальных требований к их предоставлению, что также обусловлено национальными особенностями подхода к организации социального обеспечения.

¹ List of declarations made with respect to treaty No. 048 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=048&CM=8&DF=05/02/2010&CL=ENG&VL=1>

² Таблица подписей и ратификации указанного кодекса <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=139&CM=8&DF=11/02/2010&CL=RUS>

³ Например, производственная травма выделяется в качестве отдельного основания предоставления пособия во Франции, но не в Нидерландах, о чем подробнее говорится ниже.

1.2.1. Франция¹***Пособие по болезни, беременности и родам***

Тип программы – система социального страхования.

Общей программой охватываются: работающие по найму; лица, ищущие работу; студенты; лица, проходящие профессиональное обучение.

Программа распространяется также на пенсионеров и некоторые категории неработающих лиц в части медицинских услуг.

Особые программы действуют для: работников сельского хозяйства, добывающей промышленности, железнодорожного транспорта, коммунального хозяйства и бюджетного сектора; моряков; самозанятых в сельском хозяйстве; самозанятых вне сферы сельского хозяйства. При этом некоторые категории получают медицинские выплаты по общей программе.

Финансирование программы осуществляется из следующих источников.

Застрахованное лицо уплачивает взносы в размере 0,75% общей суммы заработка. Получатели пенсии по старости уплачивают взносы в размере 1,4% пенсии по старости (это требование не распространяется на пенсионеров с низким доходом) и 2,4% от любой частной пенсии. Ищущие работу уплачивают 1,7% предпенсионного пособия либо 2% гарантированного минимального дохода плюс 1% от пособий по безработице и стипендий стажера. Студенты и некоторые другие категории уплачивают твердо установленные суммы.

Работодатель уплачивает взносы в размере 12,8% фонда заработной платы плюс 0,3% фонда заработной платы на программу помощи иждивенцам, а также взнос на социальную солидарность в размере 0,13% прибыли (0,16%, если прибыль превышает 760 000 евро).

¹ Источниками для написания настоящего подраздела являются:

Contribution sociale généralisée http://fr.wikipedia.org/wiki/Contribution_sociale_g%C3%A9n%C3%A9ralis%C3%A9e

La Protection Sociale en France. ADECRI, 2008. http://www.adecri.org/images/stories/pdf/adecri/la_protection_sociale_en_france.pdf.pdf

Social protection in France http://en.wikipedia.org/wiki/Social_protection_in_France

U.S. Social Security Administration. Office of Retirement and Disability Policy. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008. France <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/france.pdf>

Сайт Фонда пособий на детей (Caisse d'allocations familiales) <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/af>

Государство направляет на эти цели поступления от 12%-го отчисления с сумм взносов на страхование автомобилей плюс поступления от целевого налога на рекламу лекарственных средств, акцизов на алкоголь и табачные изделия. Кроме того, со всякого личного дохода взимается социальный взнос (CSG), часть поступлений от которого направляется на страхование на случай болезни. Также государство оплачивает часть расходов на определенные медицинские услуги.

При этом и взносы застрахованных лиц, и взносы работодателей, и государственные средства частично направляются на финансирование пособий по нетрудоспособности и по случаю потери кормильца.

Пособие по болезни выплачивается в течение периода до 6 месяцев, если застрахованное лицо работало не менее 200 часов в последние 3 месяца, и более 6 месяцев, но менее 3 лет, если застрахованное лицо работало 800 часов в последние 12 месяцев, в том числе 200 часов в первые 3 месяца. Лица, ищущие работу, которые получают или получали пособие по безработице в течение последних 12 месяцев или трудовая деятельность которых прекратилась в последние 12 месяцев, могут получать денежные выплаты по болезни, исчисляемые на основе их последнего заработка.

Размер пособия по болезни составляет 50% суммы среднего дневного заработка в течение трех месяцев, предшествовавших началу периода нетрудоспособности. Выплата в указанном размере производится в течение первых 30 дней отпуска по болезни, а затем в размере 66,6%, если застрахованное лицо имеет на иждивении не менее 3 детей.

Выплата начинается по истечении 3-дневного периода ожидания и может продолжаться до 360 дней в 3-летнем периоде. В случае хронической или длительной болезни общий период выплаты пособия составляет 3 года.

Максимальный учитываемый для целей исчисления пособия месячный заработок составляет 2773 евро.

Минимальный размер дневного пособия составляет 8,48 евро (11,30 евро, если застрахованное лицо имеет на иждивении детей). Максимальный размер дневного пособия – 46,21 евро (61,62 евро, если застрахованное лицо имеет на иждивении детей).

Пособие по беременности и родам. Застрахованное лицо должно иметь стаж не менее 10 месяцев и отработать 200 часов в течение трех месяцев, предшествовавших засвидетельствованию беременности.

Застрахованное лицо должно прекратить трудовую деятельность на период не менее 8 недель. Это же требование должно выполняться при

усыновлении (удочерении) ребенка. Отпуск в связи с усыновлением (удочерением) может быть разделен между приемными матерью и отцом, если оба удовлетворяют установленным требованиям. Женщины, ищущие работу, которые получают или получали пособие по безработице в течение последних 12 месяцев или трудовая деятельность которых прекратилась в последние 12 месяцев, могут получать выплаты по беременности и родам или в связи с усыновлением (удочерением), исчисляемые на основе их последнего заработка.

Размер пособия по беременности и родам составляет 100% среднего заработка застрахованного лица за 3 месяца, предшествовавших отпуску по беременности и родам (за вычетом суммы целевого налога). Указанная сумма пособия выплачивается в течение 6 недель до и 10 недель после предполагаемой даты родов при рождении первого и второго ребенка, в течение 8 недель до и 18 недель после предполагаемой даты родов при рождении третьего ребенка, в течение 12 недель до и 22 недель после предполагаемой даты родов при рождении близнецов, в течение 24 недель до и 22 недель после предполагаемой даты родов при рождении 3 детей и более.

Выплата пособия продлевается еще на 2 недели при необходимости дополнительного обслуживания в родильном доме в случаях, когда беременность или роды повлекли осложнения, кроме случаев рождения 3 детей и более.

В случае смерти матери в результате осложненных родов отец имеет право на оплачиваемый отпуск, равный по продолжительности послеродовому отпуску, с последующим отпуском, в течение которого выплачивается пособие в связи с отцовством.

В случае выкидыша для определения продолжительности выплаты пособия за основу принимается период, в течение которого подлежит выплате пособие после родов.

В случае усыновления (удочерения) ребенка пособие выплачивается в течение 10 недель, если застрахованное лицо воспитывает одного или двух детей; в течение 18 недель при наличии не менее 3 детей; в течение 22 недель в случае усыновления (удочерения) нескольких детей независимо от количества. Отпуск, предоставляемый в связи с усыновлением (удочерением), может быть разделен между приемными матерью и отцом, и в этом случае общий период отпуска продлевается на 11 дней (18 дней в случае усыновления (удочерения) нескольких детей).

Максимальная сумма месячного заработка, учитываемая для целей исчисления пособия, составляет 2773 евро.

Минимальная сумма дневного пособия составляет 8,48 евро.

Максимальная сумма дневного пособия составляет 74,24 евро.

Пособие в связи с отцовством. Застрахованное лицо должно иметь стаж не менее 10 месяцев и отработать 200 часов на твердом окладе в течение 3 месяцев, предшествовавших отпуску в связи с отцовством. Получатель пособия должен быть фактическим отцом ребенка. Мужчины, ищущие работу, которые получают или получали пособие по безработице в течение последних 12 месяцев или трудовая деятельность которых прекратилась в последние 12 месяцев, могут получать выплаты в связи с отцовством, исчисляемые на основе их последнего заработка.

Размер пособия в связи с отцовством составляет 100% среднего заработка застрахованного лица в течение 3 месяцев, предшествовавших отпуску в связи с отцовством. Указанное пособие выплачивается на протяжении не более 11 следующих друг за другом дней (18 дней в случае рождения 3 детей и более). Отпуск в связи с отцовством должен быть взят в первые 4 месяца после рождения ребенка.

Отпуск в связи с отцовством оплачивается в дополнение к 3-дневному отпуску, оплачиваемому работодателем в соответствии с Трудовым кодексом.

Максимальная сумма месячного заработка, учитываемая для целей исчисления пособия, составляет 2773 евро.

Минимальная сумма дневного пособия составляет 8,48 евро.

Максимальная сумма дневного пособия составляет 74,24 евро.

Медицинская помощь предоставляется в течение периода до одного года, если застрахованное лицо отработало 60 часов в течение последнего месяца, уплатило отчисления с заработной платы на сумму не менее 60-кратного минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) в последнем месяце, отработало 120 часов в течение последних 3 месяцев или уплатило отчисления в размере 120-кратного установленного законом МРОТа в течение последних 3 месяцев.

Помощь предоставляется в течение периода до 2 лет, если застрахованное лицо имеет стаж работы по найму 1200 часов в последнем году или уплатило отчисления в размере 2030-кратного МРОТа в течение последнего года.

Лица, ищущие работу, имеют право на получение медицинской помощи, будучи получателями пособия по безработице, и сохраняют это право в течение 4 лет после прекращения получения пособия по безработице. Пережившие иждивенцы застрахованного лица вправе получать медицинскую помощь в течение периода до 4 лет после смерти застра-

хованного лица. При этом не установлено ограничений в отношении состоявшего в браке или разведенного пережившего супруга, который воспитывает или воспитал троих детей, и в отношении получателей помощи в связи с производственной травмой и их иждивенцев.

Медицинская помощь работникам включает услуги врачей общей практики и специалистов, госпитализацию, лабораторные услуги, лекарственные средства, медицинскую оптику, стоматологическую помощь, охрану материнства, протезно-ортопедические изделия и перевозку в медицинских целях. Как правило, застрахованное лицо оплачивает оказываемые ему услуги и получает возмещение из местной больницы.

Участие застрахованного лица в расходах заключается в следующем. Фиксированный взнос в размере 1 евро уплачивается за каждую медицинскую услугу в пределах максимальной годовой величины (от уплаты освобождаются беременные или находящиеся в отпуске по беременности и родам женщины, лица, находящиеся на стационарном лечении в медицинских учреждениях, и лица с низкими доходами). После удержания суммы этого фиксированного взноса расходы застрахованного лица полностью или частично возмещаются из фонда страхования на случай болезни. Размер возмещения зависит от категории услуг. Полностью возмещаются: расходы на медицинское обслуживание при определенных тяжелых заболеваниях; расходы получателей пособия в связи с производственной травмой, степень утраты трудоспособности которых составляет не менее 66,6%; расходы беременных женщин начиная с 6-го месяца беременности по 12-й день после родов, независимо от того, связаны ли эти расходы с беременностью. Частичное возмещение расходов происходит: 70% – на медицинское обслуживание; 60% – на парамедицинскую помощь; 35–65% – на лекарственные средства; 60–70% – на лабораторные услуги; 65% – на плату за услуги медицинской оптики, протезирования и ортопедии в пределах максимальной годовой величины; 80% – на госпитализацию после удержания дневного взноса в размере 16 евро (в случае с психиатрической службой – 12 евро), от уплаты которого освобождаются нетрудоспособные дети, пострадавшие в ходе войны, и получатели пособия в связи с производственной травмой.

Для застрахованных лиц, которые удовлетворяют требованиям общей программы страхования на случай болезни, предусмотрено (с учетом материального положения) бесплатное дополнительное страхование.

Медицинская помощь иждивенцам включает те же категории услуг и предполагает те же условия участия в расходах, что и медицинская помощь работникам.

Пособие по безработице

Тип программы – система социального страхования и социальной помощи.

Режим социального страхования распространяется на работающих по найму и не распространяется на самозанятых и государственных гражданских служащих.

Особые программы действуют для строительных рабочих, портовых рабочих, моряков торгового флота, летчиков, домашних работников, нештатных (работающих по контракту) работников, швейцаров, инвалидов – работников мастерских для инвалидов, журналистов, артистов – исполнителей произведений перед публикой и некоторых категорий эмигрантов.

Что касается социальной помощи, она предоставляется с учетом материального положения прежде всего безработным, которые по причине длительного периода безработицы утратили право на получение пособия по программе социального страхования или не соответствуют требованиям для получателей такого пособия.

Финансирование программ в рамках социального страхования осуществляется из следующих источников.

Застрахованное лицо уплачивает взносы в размере 2,4% учитываемого для целей взимания взносов заработка. Максимальный размер учитываемого месячного заработка составляет 11 092 евро.

Работодатель уплачивает взносы в размере 4% учитываемого для целей взимания взносов фонда заработной платы; 0,15% учитываемого фонда заработной платы направляется на финансирование гарантийного фонда заработной платы на случай несостоятельности работодателя. Максимальный размер учитываемого для целей взимания взносов месячного заработка составляет 11 092 евро.

Дополнительно работодатель уплачивает взнос, размер которого зависит от возраста работника и общего числа работников организации, если работник старше 50 лет временно снимается с работы.

Финансирование программ в рамках социальной помощи полностью осуществляют государство и муниципальные образования.

Пособия в рамках социального страхования

Пособие по безработице. Получатель должен быть моложе 60 лет либо в возрасте от 60 до 65 лет, не иметь стажа уплаты взносов, требуемого для получения полной пенсии по старости (160 кварталов), и отработать 6 месяцев из 22 последних месяцев. Застрахованное лицо должно проживать во Франции, быть зарегистрированным в бюро по трудоустройству, быть способным и готовым к работе и не отказываться от подходящего предложения работы.

Размер пособия дифференцируется в зависимости от размера заявлявшегося прежнего дохода в диапазоне от 57,4 до 75% среднего дневного заработка за последние 12 месяцев.

Пособие выплачивается в течение 7 месяцев, если застрахованное лицо уплачивало взносы не менее 6 месяцев из последних 22 месяцев. Пособие выплачивается в течение 12 месяцев, если застрахованное лицо уплачивало взносы не менее 12 месяцев из последних 20 месяцев. Пособие выплачивается в течение 23 месяцев, если застрахованное лицо уплачивало взносы не менее 16 месяцев из последних 26 месяцев.

Застрахованное лицо, достигшее 50-летнего возраста, может получать пособие в течение периода до 36 месяцев, если уплачивало взносы не менее 27 месяцев из последних 36 месяцев.

Максимальный размер месячного заработка, учитываемый для целей исчисления пособия, составляет 11 092 евро.

При определенных условиях получение пособия может частично совмещаться с получением дохода от деятельности в течение периода до 18 месяцев.

Определенная финансовая поддержка оказывается безработным с целью содействия их территориальному перемещению и профессиональной подготовке.

Финансовые стимулы существуют также для работодателей, нанимающих ищущих работу лиц, зарегистрированных в бюро по трудоустройству не менее 12 месяцев (3 месяцев, если такое лицо достигло 50-летнего возраста).

Предпенсионное пособие. Застрахованное лицо должно быть не моложе 57 лет (однако согласно некоторым трудовым соглашениям может быть моложе 56 лет) на момент прекращения действия трудового договора, иметь стаж работы по найму не менее 10 лет и отработать у того же работодателя в течение последнего года занятости. У работодателя должно быть заключенное с государством соглашение. Пособие в пониженном размере выплачивается при определенных условиях начиная

с возраста 55 лет, если обычный трудовой договор заменяется на трудовой договор, предусматривающий частичную занятость.

Размер пособия составляет 65% среднего заработка застрахованного лица за последние 12 месяцев, но не более 2516 евро, плюс 50% среднего заработка в части превышения порога в 2516 евро. Пособие выплачивается в половинном размере, если обычный трудовой договор заменяется на трудовой договор, предусматривающий частичную занятость.

Максимальный размер месячного заработка, учитываемый для целей исчисления пособия, составляет 4 958,67 евро.

Минимальный размер месячного пособия составляет 888,60 евро.

Выплата пособия прекращается, если получатель пособия возобновляет осуществление приносящей доход деятельности с полной занятостью, получает пенсию по старости или достигает возраста 65 лет.

Пособие в связи со смертью выплачивается пережившему супругу и составляет сумму 120-дневного предпенсионного пособия. При этом на каждого ребенка-иждивенца предоставляется дополнительно сумма 45-дневного предпенсионного пособия.

Пособия в рамках социальной помощи

Пособие солидарности предоставляется с учетом материального положения лицам, утратившим право на получение пособия по безработице и зарегистрированным в бюро по трудоустройству. Такое застрахованное лицо должно иметь стаж работы по найму не менее 5 лет в течение 10 лет, предшествовавших периоду безработицы. Заявитель, достигший 50-летнего возраста, может выбрать получение пособия солидарности вместо пособия по безработице.

Условие относительно материального положения: среднемесячный доход (без учета социальных пособий, сбережений и алиментов) за последние 12 месяцев, предшествовавших моменту утраты права на получение пособия по безработице, должен быть не более 980 евро для одинокого лица и не более 1540 евро для пары.

Размер пособия солидарности составляет 448 евро в месяц, если доход домохозяйства составляет менее 560 евро для одинокого лица или 1 120 евро для пары. В противном случае размер пособия равен разности между пороговой величиной дохода (1 031,80 евро для одинокого лица и 1 621,40 евро для пары) и доходом домохозяйства. Выплата пособия производится в течение 6-месячного периода (или в течение года, если получатель пособия достиг 55-летнего возраста и на него не распространяется требование о пребывании в поисках работы) и может быть возобновлена, если получатель по-прежнему удовлетворяет уста-

новленным требованиям. Кроме того, период выплаты пособия может быть продлен на 6 месяцев, если получатель пособия откроет собственную фирму. Выплата пособия прекращается, если получатель пособия возобновляет приносящую доход деятельность, получает пенсию по старости или достигает возраста 65 лет.

Пособие солидарности может выплачиваться и при наличии у получателя заработка (в установленных пределах) в течение периода до 12 месяцев (это ограничение не действует в отношении получателя, достигшего 50-летнего возраста). Пособие в полном размере выплачивается также при наличии у получателя пенсии в связи с производственной травмой.

Интеграционное пособие предоставляется с учетом материального положения иностранным гражданам, на которых не распространяется программа страхования по безработице, получателям пособия в связи с производственной травмой, лицам с диагностированным профессиональным заболеванием, беженцам, определенным категориям лиц без французского гражданства и бывшим заключенным. Заявитель должен быть зарегистрирован в бюро по трудоустройству.

Условие относительно материального положения: среднемесячный доход (без учета социальных пособий, сбережений и алиментов) за последние 12 месяцев, предшествовавших регистрации в качестве ищущего работу, должен быть не более 887,40 евро для одинокого лица и не более 1 774,80 евро для пары.

Размер интеграционного пособия составляет 315,55 евро в месяц, если доход семьи менее 591,60 евро на одно лицо или 1 479,00 евро на пару. В противном случае сумма пособия равна разнице между указанной выше пороговой суммой (887,40 евро для одного лица и 1 774,80 евро для пары) и суммой дохода семьи. Пособие предоставляется на 6-месячный период с последующим продлением еще на 6 месяцев, если условия предоставления по-прежнему выполняются.

Получение интеграционного пособия может совмещаться с получением заработка (в установленных пределах) в течение периода до 12 месяцев (без ограничения, если получатель пособия старше 50 лет).

Пособие выплачивается в полном размере и в том случае, если его получатель является также получателем пенсии в связи с производственной травмой.

Минимальное интеграционное пособие предоставляется с учетом материального положения лицам, которые не удовлетворяют требованиям для получения или утратили право на получение пособий в рамках со-

циального страхования и социальной поддержки. Такое застрахованное лицо должно быть не моложе 25 лет (это условие не относится к беременным женщинам и лицам, имеющим детей-иждивенцев) и быть зарегистрировано в бюро по трудоустройству.

Условие относительно материального положения: среднемесячный доход (включая заработную плату, социальные пособия и алименты) за последние 3 месяца должен быть меньше, чем минимальное интеграционное пособие.

Размер минимального интеграционного пособия составляет в месяц: 447,91 евро – для одинокого лица, 671,87 евро – для семьи из двух человек, 806,24 евро – для семьи из трех человек, 940,61 евро – для пары с двумя детьми. Семье, имеющей более двух детей, выплачивается по 179,16 евро на каждого последующего ребенка. Сумма пособия сокращается на сумму любого имеющегося дохода. Если получатель минимального интеграционного пособия получает также жилищное пособие (подробнее см. ниже), минимальное интеграционное пособие уменьшается до единовременной выплаты в твердой сумме. Минимальное интеграционное пособие предоставляется на трехмесячный период с возможностью продления.

Пособие выплачивается в полном размере и в том случае, если его получатель является также получателем пенсии в связи с производственной травмой.

Пособие в связи с началом частичной занятости предоставляется с учетом материального положения безработным, получающим минимальное интеграционное пособие в течение периода не менее года, которым предлагается работа с частичной занятостью не менее 20 часов в неделю с заключением обычного трудового договора.

Размер равен размеру минимального интеграционного пособия, выплачиваемого одинокому лицу (447,91 евро), при соблюдении определенных условий. Пособие выплачивается в течение периода не более 18 месяцев.

Квазипенсионное пособие предоставляется безработным лицам моложе 60 лет, которые уплачивали взносы на пенсионное страхование в течение 160 кварталов.

Это пособие может предоставляться вместо пособий в рамках социальной поддержки или в дополнение к пособию по безработице.

Условие относительно материального положения: среднемесячный доход семьи (без учета социальных пособий) за последние 12 месяцев

не должен превышать 1 451,04 евро на одного человека и 2 058,87 евро на пару.

Размер квазипенсионного пособия составляет 968,00 евро в месяц, если доход семьи менее 532,04 евро для одинокого лица и 1 166,87 евро для пары. В противном случае размер пособия равен разности между пороговым значением дохода (1 527,36 евро для одинокого лица и 2 195,58 евро для пары) и суммой дохода семьи.

Пособие предоставляется на 12-месячный период с возможностью продления при соблюдении установленных требований.

Получение квазипенсионного пособия может совмещаться с получением пособия по безработице в рамках социального страхования, но не свыше 919 евро в месяц.

Также получение квазипенсионного пособия может совмещаться с получением заработка в установленных пределах.

Пособие выплачивается в полном размере и в случае получения пенсии в связи с производственной травмой.

Пособие по старости

Тип программы – система социального страхования и социальной помощи.

Помимо общей системы пенсионного страхования, существует система обязательного дополнительного пенсионного страхования, администрируемая совместно работодателями и работниками.

Общей программой охватываются работающие по найму в сфере промышленности и торговли, а также домохозяйки при определенных условиях.

Особые программы действуют для: работников сельского хозяйства, добывающей промышленности, железнодорожного транспорта, коммунального хозяйства и бюджетного сектора; моряков; самозанятых в сельском хозяйстве; самозанятых вне сферы сельского хозяйства.

Все престарелые, проживающие во Франции, пользуются социальной поддержкой.

Финансирование осуществляется из следующих источников.

Застрахованное лицо уплачивает взносы на пенсионное обеспечение в размере 6,65% учитываемого для целей взимания взносов заработка. Однако лица, получающие пособие по безработице свыше установленного законом МРОТа, уплачивают с этого пособия пенсионные взносы в размере 11,37%. Максимальный учитываемый месячный заработок составляет 2773 евро.

Работодатель уплачивает взносы на пенсионное обеспечение в размере 8,3% учитываемого для целей взимания взносов фонда заработной платы. В данном случае максимальный учитываемый месячный заработок составляет 2589 евро.

Государство предоставляет субсидии различных размеров.

Пенсия в полном размере выплачивается по достижении 60-летнего возраста при наличии стажа как минимум 160 кварталов при любой из программ или 150 кварталов только при общей программе.

Лица, начавшие работать в возрасте 14, 15 или 16 лет и имеющие стаж 160 кварталов, могут начать получать пенсию в возрасте 56–59 лет.

Пенсионер может начать заниматься какой-либо новой приносящей доход деятельностью сразу после начала получения пенсии. Если же речь идет о продолжении приносящей доход деятельности, которой пенсионер занимался до выхода на пенсию, ее можно возобновить лишь по истечении 6 месяцев после начала получения пенсии.

При исчислении стажа учитываются периоды получения пособия по безработице, предпенсионного пособия и пенсии по нетрудоспособности (если степень утраты трудоспособности составляет не менее 80%).

Особые условия предусмотрены для нетрудоспособных лиц, работающих матерей и ветеранов войны.

Пенсия в полном размере составляет 50% базового заработка, равного средней скорректированной сумме заработка за наиболее благоприятные 25 лет.

При этом максимальная сумма месячного заработка, учитываемая при исчислении пенсии, составляет 2773 евро.

Пенсия в пониженном размере предоставляется по достижении возраста 60 лет при наличии стажа не менее одного квартала. Если общий стаж составляет менее 160 кварталов, учитывается лишь стаж по общей программе, и размер пенсии пропорционально сокращается при стаже менее 150 кварталов по общей программе. Однако при этом пенсия не может быть менее 25% базового заработка застрахованного лица.

Отложенная пенсия. Размер пенсии увеличивается на 0,75% за каждый квартал работы сверх количества кварталов, требуемого для получения пенсии в полном размере, или за каждый квартал работы после достижения возраста 60 лет, если застрахованное лицо в этом возрасте соответствует требованиям, установленным для получения полной пенсии.

Если достигшее пенсионного возраста лицо продолжает работать с частичной занятостью, ему выплачивается постепенно возрастающая

пенсия, исчисляемая как часть полной пенсии, однако общая сумма такой пенсии и дохода от деятельности не должна превышать суммы последнего заработка застрахованного лица до выхода на пенсию.

Полная минимальная пенсия в размере 6 958,21 евро в год выплачивается застрахованным лицам, удовлетворяющим определенным условиям. Эта минимальная пенсия пропорционально сокращается, если общий стаж составляет менее 160 кварталов, однако должна быть не менее 85% чистого установленного законом МРОТа.

Пособие по постоянному уходу составляет 12 129,94 евро в год.

Дополнительная сумма на детей-иждивенцев: 89,69 евро в месяц на каждого ребенка.

Дополнительная сумма за выращенных детей: 10% суммы пенсии, если застрахованное лицо воспитало не менее 3 детей.

Надбавка солидарности предоставляется престарелым с низким уровнем дохода для приведения к минимуму 7 537,30 евро в год для одинокого пенсионера и до 13 521,27 евро для пары. Может совмещаться с другими пособиями по старости. Для ее получения годовой доход одинокого пенсионера должен быть менее 7 719,52 евро, доход пары – менее 13 521,27 евро.

Пособие по производственной травме

Тип программы – система социального страхования.

Программой охватываются: работающие по найму; студенты; лица, проходящие профессиональное обучение; определенные категории лиц, ищущих работу; определенные категории не получающих заработной платы членов организаций социального обслуживания; осужденные, находящиеся в заключении.

Особые программы действуют для: работников сельского хозяйства, добывающей промышленности, железнодорожного транспорта, коммунального хозяйства и бюджетного сектора; моряков; самозанятых в сельском хозяйстве; самозанятых вне сферы сельского хозяйства.

Финансирование осуществляется за счет средств работодателя. Размер взносов дифференцируется в зависимости от установленной степени риска.

Застрахованное лицо взносы не уплачивает. Добровольно застраховавшиеся лица уплачивают взносы различного размера в зависимости от установленной степени риска.

Право на получение пособия в связи с производственной травмой возникает, если несчастный случай имеет место во время пути застрахованного лица между местом жительства и местом работы.

Пособие по временной нетрудоспособности в первые 28 дней составляет 60% среднего дневного заработка за последний месяц, но не свыше установленных пределов, затем – 80%. Пособие выплачивается начиная со дня, следующего за днем начала периода нетрудоспособности, до выздоровления или признания постоянной утраты трудоспособности.

Максимальная сумма дневного заработка, учитываемая для целей исчисления пособия, составляет 277,52 евро.

Пособие по постоянной нетрудоспособности. Сумма годового пособия составляет 100% базового заработка. Базовый заработок равен общей сумме заработков за последние 12 месяцев, но не более 31 947,56 евро, плюс 33,33% суммы заработка в части превышения порога 33 472,18 евро.

Минимальная сумма годового заработка, учитываемая для целей исчисления пособия, составляет 16 736,09 евро.

Максимальная сумма годового заработка, учитываемая для целей исчисления пособия, составляет 133 888,72 евро.

Надбавка на постоянный уход составляет 40% суммы пособия, но не менее 12 129,94 евро в год.

При частичной нетрудоспособности сумма годового пособия составляет 100% базового заработка, умноженных на 0,5 установленной степени нетрудоспособности, если она составляет от 10 до 50%, и на 1,5 установленной степени нетрудоспособности, если она составляет более 50%. Базовый заработок равен общей сумме заработков за последние 12 месяцев, но не более 33 472,18 евро, плюс 33,33% суммы заработка в части превышения порога 33 472,18 евро.

Единовременное пособие в размере 378,27 евро выплачивается при установленной степени нетрудоспособности 1% и достигает размера 3 781,38 евро при установленной степени нетрудоспособности 9%.

Медицинская помощь работникам включает все необходимое обслуживание, в том числе консервативное и хирургическое лечение, госпитализацию, предоставление лекарственных средств и протезно-ортопедических изделий и перевозку. Оплата производится непосредственно из фонда без участия получателя помощи.

Продолжительность получения помощи не ограничивается.

Пособия по случаю потери кормильца в результате производственной травмы

Пенсия по случаю потери кормильца составляет 40% среднего заработка умершего за последние 12 месяцев работы.

Для получения пенсии пережившее лицо должно быть супругом или партнером застрахованного лица, вступившим в брак или гражданское партнерство¹ до несчастного случая или до начала профессионального заболевания, приведшего к смерти застрахованного лица. Это требование не распространяется на случаи наличия у пары ребенка. Разведенному или раздельно проживающему супругу, получающему алименты, пенсия предоставляется в размере этих алиментов, но не более 20% среднего заработка умершего за последние 12 месяцев работы, при соблюдении определенных условий.

Дополнительное пособие для престарелого или нетрудоспособного пережившего составляет 20% пенсии. При этом переживший должен быть не моложе 55 лет или быть нетрудоспособным не менее чем на 50%.

Выплата пенсии прекращается, если переживший повторно вступает в брак. При этом выплачивается единовременное пособие в размере пенсии за 3 года. Если переживший осуществляет уход за ребенком (детьми), получающим(и) сиротскую пенсию, пенсия по случаю потери кормильца выплачивается до прекращения выплаты сиротской пенсии.

Сиротская пенсия составляет 25% среднего заработка умершего за последние 12 месяцев работы для каждого из первых двух детей моложе 20 лет и 20% для каждого последующего ребенка. Полные сироты получают каждый 30%.

Пенсия по случаю потери кормильца для каждого из находившихся на иждивении предков составляет 10%, но не более 30% на всех, среднего заработка умершего за последние 12 месяцев работы.

Общий размер пособий по случаю потери кормильца не должен превышать 85% среднего заработка умершего за последние 12 месяцев работы; в противном случае размер пособий подлежит пропорциональному уменьшению.

Пособие на погребение покрывает расходы на погребение в установленных пределах.

Пособие на детей

Тип программы – универсальная система. Программа распространяется на все население независимо от занятости и стажа профессиональной деятельности. Охватываются все дети, проживающие во Франции.

Финансирование осуществляется из следующих источников.

¹ В разных странах под гражданским партнерством может пониматься как незарегистрированный гражданский брак, так и подобие брака для однополых лиц.

Застрахованное лицо в финансировании не участвует.

Самозанятое лицо уплачивает взносы в размере 5,4% дохода.

Работодатель уплачивает взносы в размере 5,4% фонда заработной платы.

Государство направляет на финансирование пособий на детей часть поступлений от общесоциального взноса (Contribution sociale généralisée¹).

Пособие на детей предоставляется лицам, имеющим на содержании не менее двух детей моложе 20 лет. Работающий ребенок должен зарабатывать не более 55% установленного законом МРОТа.

Пособие выплачивается в размере: 123,92 евро в месяц на двух детей; 282,70 евро на 3 детей; и далее плюс 158,78 евро на каждого дополнительного ребенка.

Надбавка в размере 34,86 евро выплачивается на детей старше 11 лет и в размере 61,96 евро на детей старше 16 лет (кроме первого ребенка в семье с двумя детьми).

Пособие в размере 78,36 евро в месяц выплачивается в течение не более одного года семьям с 3 или более детьми, имеющим право на получение пособия на детей, при наличии одного ребенка, достигшего 20-летнего, но не достигшего 21-летнего возраста. При этом, если такой ребенок работает, его заработок не должен превышать 823,54 евро в месяц.

Пособие на малолетнего ребенка

Режим пособий на детей претерпел существенные изменения², заключающиеся в том, что в отношении детей, родившихся после 1 января 2004 г., были отменены существовавшие ранее пособия пяти видов:

- пособие на малолетнего – APJE (Allocation pour jeune enfant), предоставляемое с учетом материального положения начиная с пятого месяца беременности до третьего года жизни ребенка, в размере около 159 евро в месяц;
- пособие в связи с усыновлением – AAD (Allocation d'adoption) – в том же размере, выплачиваемое в течение периода не более 21 месяца;

¹ Подробнее об этом взносе см.: Contribution sociale généralisée http://fr.wikipedia.org/wiki/Contribution_sociale_g%C3%A9n%C3%A9ralis%C3%A9e

² The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies. France <http://www.childpolicyintl.org/countries/france.html>

- надбавка на уход за ребенком – AFEAMA (Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) родителям, нанимающим аккредитованную няню, смотрящую за ребенком в своем доме;
- пособие на присмотр за ребенком в доме – AGED (Allocation de garde d'enfant à domicile), позволявшая родителям компенсировать до 75% расходов на оплату услуг няни, осуществляющей уход за их ребенком в их собственном доме;
- родительское пособие на воспитание – APE (Allocation parentale d'éducation) – пособие, выплачиваемое без учета материального положения по плоской шкале на отпуск по уходу за ребенком (495 евро при полном размере пособия) родителям, имеющим двух или нескольких детей, желающим оставаться дома и полностью или частично приостановить свою профессиональную деятельность.

Вышеперечисленные пособия были заменены единым – почти универсальным – пособием на прием малолетнего PAJE (Prestation d'accueil du jeune enfant).

Это пособие включает ранее существовавшие пособия на детей четырех видов: выплату в связи с рождением (усыновлением), базовое пособие, надбавку на свободный выбор деятельности и надбавку на свободный выбор способа присмотра.

Выплата в связи с рождением (усыновлением) (prime à la naissance ou à l'adoption) предоставляется с учетом материального положения и заменяет краткосрочное пособие на малолетнего (APJE). С 1 января 2008 г. выплачивается в размере 868 евро по случаю рождения и 460 евро по случаю усыновления. Выплата предоставляется с седьмого месяца беременности или со времени усыновления в отношении первого ребенка и всех последующих детей.

Базовое пособие (allocation de base) заменяет долгосрочное APJE. Выплата начинается после осуществления выплаты в связи с рождением (усыновлением). Предоставляется с учетом материального положения с 1 января 2008 г. в размере 174 евро в месяц с рождения ребенка до достижения им трехлетнего возраста. Годовой максимум дохода для претендентов на базовое пособие установлен с указанной даты 32 328 евро для семьи с одним ребенком.

Надбавка за свободный выбор деятельности (complément de libre choix d'activité) заменяет прежнее родительское пособие на воспитание (APE) и представляет собой универсальное пособие. Эта надбавка пре-

доставляется с целью дать родителям возможность прекратить работать или работать меньше ради присмотра за ребенком. Она начинается предоставляться с появлением первого ребенка и при условии наличия двухлетнего стажа занятости. Первая надбавка (CLCA) выплачивается как отдельная или, при выполнении определенных условий в отношении дохода, в дополнение к базовому пособию и составляет пропорциональную величину в случае занятости родителя. Начиная с 1 января 2008 г. полный размер надбавки в случае неполучения базового пособия составляет 539 евро, в противном случае – 365 евро. Вторая надбавка является факультативной надбавкой (COLCA) для семей, имеющих не менее трех детей, последний из которых был рожден или усыновлен после 1 июля 2006 г., и где по крайней мере один из родителей оставил работу ради присмотра за ребенком. Размер COLCA составляет соответственно 770 евро и 597 евро, однако период выплаты короче, чем в случае CLCA: 6 месяцев вместо года в отношении первого ребенка плюс до третьего дня рождения последующих детей.

Надбавка за свободный выбор способа присмотра (*complément de libre choix du mode de garde*) заменяет надбавку за уход за ребенком (AFEAMA) родителям, нанимающим аккредитованную няню, и пособие на присмотр за ребенком в доме (AGED). Надбавка выплачивается паре или родителю в отношении каждого из соответствующих видов услуг. Как и надбавка за свободный выбор деятельности, предоставляется с учетом материального положения и выплачивается как отдельное пособие или в дополнение к базовому пособию. Доля размера надбавки, приходящаяся на компенсацию части заработка лица, осуществляющего уход за ребенком, дифференцируется в зависимости от дохода домохозяйства и сокращается в отношении детей в возрасте от 3 до 6 лет.

Пособие на больного ребенка

Выплачивается в течение периода до 12 месяцев родителю, который полностью или частично прекратил работать, чтобы ухаживать за тяжело больным, травмированным ребенком или ребенком-инвалидом. Получатель этого пособия не может быть получателем надбавки за сокращенную занятость или специального пособия родителям на ребенка-инвалида.

Пособие родителям на больного ребенка выплачивается в размере 39,58 евро (47,02 евро для семьи с одиноким родителем) на каждый день отпуска, но не более 22 дней в месяц. Пособие выплачивается в течение периода до 12 месяцев.

Пособие в пониженном размере выплачивается каждому из родителей, если оба сокращают свою занятость в связи с уходом за ребенком.

Для ухода за больным ребенком родителям предоставляется возможность избрать отпуск продолжительностью до 310 рабочих дней, который может быть распределен на 3-летний период. Кроме того, с учетом материального положения предоставляется надбавка на медицинское обслуживание в размере 101,22 евро.

Специальное пособие на ребенка-инвалида

Предоставляется без учета материального положения на детей не старше 20 лет, у которых степень утраты трудоспособности составляет не менее 50%. Получатель этого пособия не может быть получателем пособия родителям на больного ребенка.

Специальное пособие на ребенка-инвалида выплачивается в размере 119,72 евро в месяц. Дополнительно предоставляется сумма от 89,79 евро до 999,83 евро на оплату ухода, осуществляемого третьим лицом.

Пособие одинокому родителю

Предоставляемое с учетом материального положения пособие обеспечивает минимальный семейный доход одинокому родителю, имеющему по крайней мере одного ребенка, или одинокой беременной женщине. Условие относительно материального положения: месячный заработок получателя пособия в последние 3 месяца должен быть меньше размера пособия одинокому родителю.

Если получатель пособия не имеет дохода, размер пособия составляет 561,18 евро для беременной женщины и 748,24 евро для одинокого родителя с одним ребенком плюс надбавка 187,06 евро на каждого дополнительного ребенка. Если одинокий родитель имеет доход (включая алименты и некоторые социальные пособия), размер пособия уменьшается на сумму дохода и на твердо установленную сумму жилищного пособия, дифференцирующуюся в зависимости от количества детей. Пособие выплачивается либо до достижения ребенком возраста 3 лет, либо, если ребенок старше 3 лет, в течение 12 месяцев.

Если получатель пособия возобновляет приносящую доход деятельность или начинает проходить профессиональную подготовку с получением заработной платы, выплата пособия продолжается частично или полностью в течение ограниченного периода.

На получателя пособия автоматически распространяется страхование на случай болезни и в связи с беременностью и родами.

Пособие семейной поддержки

Предусмотрено для сирот или непризнанных или оставленных детей.

Размер пособия составляет 83,76 евро одинокому родителю, осуществляющему уход за ребенком, или 111,68 евро, если ребенка не обеспечивает ни один из родителей.

Получение пособия семейной поддержки может совмещаться с получением пособия одинокому родителю.

Пособие на очередной учебный год

Предоставляется с учетом материального положения школьникам, лицам, проходящим профессиональное обучение, и студентам в возрасте от 6 до 18 лет. При этом у работающих заработок не должен быть более 746,39 евро в месяц.

Условия относительно материального положения следующие. Совокупный доход семьи должен быть менее: 17 011 евро – у семьи с одним ребенком; 20 937 евро – у семьи с двумя детьми; 24 863 евро – у семьи с 3 детьми и далее плюс 3926 евро на каждого дополнительного ребенка. Если доход семьи превышает пороговую величину незначительно, возможно предоставление пособия в соответственно уменьшенном размере.

Размер пособия составляет 272,57 евро на каждого ребенка. Выплата производится в августе детям моложе 16 лет; дети в возрасте от 16 до 18 лет должны представлять свидетельства о продолжении образования или профессионального обучения.

Семейная надбавка

Предоставляется с учетом материального положения семьям, имеющим не менее 3 детей старше 3 лет, но моложе 21 года.

Совокупный доход семьи не должен превышать пороговой величины, которая дифференцируется в зависимости от количества детей и семейного положения (одинокое лицо, пара с единственным кормильцем или пара с двумя источниками дохода). Если доход семьи превышает пороговую величину незначительно, возможно предоставление надбавки в соответственно уменьшенном размере.

Размер надбавки составляет 155,05 евро в месяц на семью.

Жилищное пособие

Предоставляется с учетом материального положения. Лицо, претендующее на получение жилищного пособия, должно иметь право на получение хотя бы одного из пособий на детей.

Условия относительно материального положения: совокупный доход семьи не должен превышать пороговой величины, которая дифференцируется в зависимости от количества детей, семейного положения, размера арендной платы и местонахождения и состояния жилища.

Пособие выплачивается ежемесячно в размере, зависящем от размера арендной платы, дохода семьи и количества детей.

Пособие в связи с переездом

Предоставляется семьям с 3 детьми или более, которые меняют место жительства по причине увеличения размера семьи в результате рождения или усыновления (удочерения) ребенка. Семья должна иметь право на получение жилищного пособия.

Пособие в связи с переездом покрывает стоимость переезда на новое место жительства, но не выше определенной пороговой величины, зависящей от количества детей.

Пособие по нетрудоспособности

Тип программы – система социального страхования.

Общей программой охватываются работающие по найму в сфере промышленности и торговли, а также домохозяйки при определенных условиях.

Особые программы действуют для: работников сельского хозяйства, добывающей промышленности, железнодорожного транспорта, коммунального хозяйства и бюджетного сектора; моряков; самозанятых в сельском хозяйстве; самозанятых вне сферы сельского хозяйства.

Пособие по нетрудоспособности финансируется за счет поступлений на страхование на случай болезни и в связи с беременностью и родами (см. выше). Кроме того, государство предоставляет субсидии различных размеров.

Пенсия по нетрудоспособности. Застрахованный должен быть моложе 60 лет, утрата трудоспособности должна составлять не менее 2/3 для любой профессии, стаж 12 месяцев до утраты трудоспособности, 800 часов занятости за последние 12 месяцев, в том числе 200 часов за последние 3 месяца.

Если застрахованное лицо признано неспособным осуществлять какую-либо профессиональную деятельность, сумма пенсии составляет 50% среднего заработка этого лица. Если застрахованное лицо способно к какой-либо приносящей доход деятельности, сумма пенсии составляет 30% заработка этого лица.

При этом для определения среднего заработка учитывается заработок за наиболее благоприятные 10 лет.

Максимальный размер месячного заработка, учитываемый для целей исчисления пенсии, составляет 2589 евро.

Минимальный размер ежегодной пенсии составляет 3 009,45 евро.

Особая доплата в размере до 4 314,03 в год предоставляется одинокому лицу.

Надбавка на постоянный уход составляет 40% суммы пенсии по нетрудоспособности, но не менее 982,15 евро в месяц.

Пенсия по нетрудоспособности по достижении получателем возраста 60 лет заменяется пенсией по старости.

Если застрахованное лицо возобновляет приносящую доход деятельность, пенсия продолжает выплачиваться в течение еще 6 месяцев независимо от уровня дохода, а затем выплата приостанавливается, если общая сумма дохода в виде пенсии и заработка превышает среднюю сумму заработка этого лица в течение календарного года, предшествовавшего году, в котором начался период нетрудоспособности.

Пособие по случаю потери кормильца

Тип программы – система социального страхования и социальной помощи.

Общей программой охватываются работающие по найму в сфере промышленности и торговли, а также домохозяйки при определенных условиях.

Особые программы действуют для: работников сельского хозяйства, добывающей промышленности, железнодорожного транспорта, коммунального хозяйства и бюджетного сектора; моряков; самозанятых в сельском хозяйстве; самозанятых вне сферы сельского хозяйства.

Все иждивенцы, проживающие во Франции, пользуются социальной поддержкой.

Финансирование осуществляется из следующих источников.

Пособие по случаю потери кормильца частично финансируется за счет поступлений на страхование на случай болезни и в связи с беременностью и родами (см. выше).

Работодатель уплачивает на пособие по случаю смерти кормильца взносы в размере 1,6% фонда заработной платы, учитываемого в целом, без установления верхнего предела.

Государство предоставляет субсидии различных размеров.

Пенсия по случаю потери кормильца предоставляется с учетом материального положения. Пережившие должны быть не моложе 50 лет (с 2011 г. возрастное ограничение перестает действовать).

К имеющим право на пенсию по случаю потери кормильца относятся разведенная жена, не вступившая в повторный брак, однако не относятся не состоявшие в браке сожители, даже если состояли с умершим в гражданском партнерстве.

Пенсия пережившему супругу составляет 54% суммы пенсии, которая выплачивалась или подлежала выплате умершему. Если умерший состоял в браке более одного раза, сумма пенсии делится между пережившими вдовами (вдовцами) в соответствии с продолжительностью их брака с умершим.

Если умерший имел стаж не менее 60 кварталов, минимальная годовая сумма пенсии составляет 3 137,19 евро. При стаже менее 60 кварталов сумма пенсии пропорционально снижается.

Максимальная годовая сумма пенсии составляет 16 638 евро.

Условия относительно материального положения следующие. У одинокого пережившего лица личный годовой доход должен быть менее установленного законом МРОТа (17 555,20 евро), у вступившего в повторный брак или состоящего в сожительстве – менее 28 088,32 евро. Если годовой доход пережившего лица и его супруга или партнера превышает указанный предел, пенсия выплачивается в пониженном размере.

Дополнительная сумма на детей выплачивается пережившему лицу моложе 65 лет, не соответствующему условиям, дающим право на общеустановленную пенсию, родившему или воспитавшему не менее 3 детей.

Размер этой дополнительной суммы составляет 10% суммы пенсии по случаю потери кормильца, но не менее 313,71 евро в год. Если сумма пенсии по случаю потери кормильца сокращается с учетом материального положения, соответственно сокращается и дополнительная сумма на детей.

Пособие в связи со смертью предоставляется, если умерший работал по найму или получал пособие по безработице, денежное пособие по болезни или пенсию по нетрудоспособности (если степень утраты трудоспособности составляла не менее 66,6%).

Пособие в связи со смертью предоставляется в виде единовременной выплаты в размере 90-кратной суммы среднего дневного заработка умершего в последние 3 месяца до смерти. При этом максимальная

сумма месячного заработка, учитываемая для целей исчисления пособия, составляет 2589 евро, минимальная единовременная выплата – 310,68 евро, максимальная – 7767 евро.

* * *

Как было сказано выше, из трех рассмотренных в разделе 1.1 актов Совета Европы Франция к настоящему времени ратифицировала лишь наименее обременительный для государства акт – Европейский кодекс социального обеспечения, приняв в качестве обязательных для себя следующие его части: II, IV–IX.

Франция – страна, в которой действует множество программ социального страхования для разных категорий населения (в частности, в зависимости от отрасли или сектора занятости и от того, работает ли лицо по найму или является самозанятым), и для таких стран, как Франция, допускаемая Кодексом гибкость в части выбора охватываемых категорий населения может быть особенно актуальна.

Предусмотренные французским законодательством выплаты лицам, застрахованным в рамках общеустановленных программ (прежде всего работающим по найму), превышают установленный Кодексом минимум, причем в ряде случаев превышают существенно и соответствуют требованиям не ратифицированного Францией Пересмотренного Европейского кодекса социального обеспечения. Так, размер пособия по безработице составляет 57,4–75% среднего заработка застрахованного лица вместо установленных Кодексом 45%, а размер пособия по беременности и родам – 100% вместо установленных Кодексом 45%. Правда, при этом устанавливаются максимальные размеры учитываемого для целей исчисления пособия заработка.

Интересно отметить, что общеустановленный возраст выхода на пенсию по старости во Франции составляет 60 лет, в то время как Кодекс допускает установление пенсионного возраста 65 лет и (при определенных условиях) выше. Это тем более интересно, так как по средней продолжительности жизни Франция занимает одно из первых мест в мире и существенно опережает Россию¹. Однако при этом важно отметить, что во Франции застрахованное лицо для получения пенсии в полном объеме должно иметь значительный стаж – 150–160 кварталов (для сравнения: в России для назначения трудовой пенсии по старости достаточно 5 лет страхового стажа).

¹ См., например: List of countries by life expectancy http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_life_expectancy

Как было сказано выше, с целью смягчения проблемы роста доли неработающего населения Пересмотренный Кодекс прямо признает возможность для лиц, достигших пенсионного возраста, отсрочить выход на пенсию и продолжать работать с тем, чтобы впоследствии после прекращения трудовой деятельности получать пенсию в повышенном размере. Кроме того, Пересмотренный Кодекс предусматривает пенсии для пенсионеров, работающих на условиях неполного рабочего времени. Хотя Франция Пересмотренный Кодекс не ратифицировала, обе эти идеи нашли отражение во французском законодательстве.

1.2.2. Нидерланды¹

Пособие по болезни и беременности и родам

Тип программы – система социального страхования.

Охват различается в зависимости от категории предоставляемой помощи (денежные выплаты по болезни и беременности и родам, медицинская помощь, исключительные медицинские расходы).

Денежные выплаты по болезни и беременности и родам. Страховщики в основном частные. (Согласно Гражданскому кодексу работодателя должны уплачивать не менее 70% заработной платы в течение отпуска по болезни продолжительностью до 104 недель). Программа социального страхования распространяется на работников, не имеющих работодателя (а также в отдельных особых случаях – на работающих по найму), включая: работников, лишившихся работы в первые два года нетрудоспособности; утративших трудоспособность безработных; временных работников без постоянного договора, находящихся в отпуске по болезни; застрахованных по собственному желанию; проходящих профессиональное обучение; доноров органа; проходящих профессиональную реабилитацию; женщин, утративших трудоспособность в результате беременности или родов.

¹ Источниками для написания настоящего подраздела являются:

A short survey of Social Security in the Netherlands (Overview on 1 January 2010). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. http://docs.minszw.nl/pdf/135/2010/135_2010_1_25528.pdf

U.S. Social Security Administration. Office of Retirement and Disability Policy. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008. Netherlands <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/netherlands.pdf>

Сайт Eurofound <http://www.eurofound.europa.eu>

Сайт European Commission <http://ec.europa.eu>

Сайт Ministry of Social Affaires and Employment <http://english.szw.nl>

Сайт Sociale Verzekeringsbank (SVB) <http://www.svb.nl/int/en/index.jsp>

Медицинская помощь. Все лица, проживающие в Нидерландах, и лица, проживающие за пределами Нидерландов, но осуществляющие профессиональную деятельность в Нидерландах.

Исключительные медицинские расходы. Все лица, проживающие в Нидерландах, и лица, проживающие за пределами Нидерландов, но осуществляющие профессиональную деятельность в Нидерландах.

Финансирование программ страхования в связи с болезнью и в связи с беременностью и родами осуществляется из следующих источников.

Застрахованное лицо уплачивает взносы в твердой сумме, устанавливаемые частным страховщиком; 7,2% пенсии по старости уплачивает пенсионер; 5,1% иного пенсионного дохода уплачивает пенсионер на медицинскую помощь в части превышения суммы 31 231 евро (7,2% пенсии по нетрудоспособности уплачивает пенсионное учреждение за получателя пенсии по нетрудоспособности); 12,15% заработка в пределах 31 589 евро уплачивается на страхование исключительных медицинских расходов.

Максимальная учитываемая сумма заработка составляет 113 евро в день по медицинским расходам, 31 589 евро в год по исключительным медицинским расходам и 38 117 евро в год по денежным выплатам по болезни и по беременности и родам для безработных.

Взносы на страхование по болезни и по беременности и родам включаются во взносы на страхование от безработицы (см. ниже).

Самозанятое лицо уплачивает взносы в твердой сумме, устанавливаемые частным страховщиком, плюс 4,4% налогооблагаемого дохода в пределах 31 231 евро по медицинской помощи и 12,15% дохода в пределах 31 589 евро на страхование исключительных медицинских расходов.

Максимальная учитываемая сумма заработка составляет 113 евро в день по медицинской помощи и 31 589 евро в год по исключительным медицинским расходам.

Работодатель уплачивает взносы в размере 7,2% учитываемого фонда заработной платы по медицинской помощи.

Взносы на страхование по болезни и по беременности и родам включаются во взносы на страхование от безработицы (см. ниже).

Максимальная учитываемая сумма заработка составляет 113 евро в день по медицинской помощи, 31 231 евро в год – по исключительным медицинским расходам и 38 117 в год – по выплатам по болезни и беременности и родам безработным.

Со стороны государства предусмотрены ежегодно определяемые отчисления на выплаты медицинской помощи.

Для получения *денежных выплат по болезни* застрахованный должен быть лишен способности выполнять нормальную работу. Размер выплат составляет 70% заработка, учитываемого в пределах 177,03 евро в день. Выплаты производятся в течение периода до 104 недель, возможно продление до 156 недель.

Для получения *денежных выплат по беременности и родам* застрахованное лицо должно работать по найму. Размер составляет 100% заработка в пределах 177,03 евро в день. Выплаты производятся в течение отпуска по беременности и родам, предоставляемого на период 16 недель (4–6 недель до предполагаемой даты родов и 10–12 недель после родов). Работница, утратившая трудоспособность в результате беременности или родов, имеет право на получение пособия в размере 100% прошлого заработка в течение периода до одного года после родов.

Медицинская помощь оказывается, как правило, в соответствии с договором страхования с частным страховщиком.

Что касается медицинского обслуживания работающих по найму, оно осуществляется врачами, больницами и фармацевтами в соответствии с договором, заключаемым со страховщиком. Страховщик возмещает застрахованному лицу медицинские расходы.

Обслуживание включает услуги терапевтов и специалистов, госпитализацию, лабораторное обслуживание, предоставление лекарств, определенные стоматологические услуги, услуги по охране материнства, предоставление протезно-ортопедических изделий, реабилитацию и перевозку.

Существуют схемы, предполагающие участие застрахованного лица в расходах, при долгосрочной госпитализации, приобретении протезов конечностей и перевозке.

Продолжительность не ограничивается (исключение – физиотерапия).

Программа страхования исключительных медицинских расходов предусматривает покрытие расходов на госпитализацию начиная с 336-го дня.

Пособие в связи со смертью составляет 100% заработка в пределах 177,03 евро в день. Выплаты производятся в течение периода до 1 месяца.

Пособие по безработице

Тип программы – система социального страхования и социальной помощи. Охватываются лица, работающие по найму.

Финансирование осуществляется из следующих источников.

Застрахованное лицо уплачивает взносы в общий фонд помощи безработным по различным ставкам в зависимости от отрасли. Средний размер взноса составляет 3,5% учитываемой для целей исчисления взноса суммы заработка. Взносы в фонд выплат в связи с сокращением не предусмотрены. Максимальный учитываемый месячный размер заработка составляет 3 850,40 евро.

Взносы застрахованного лица направляются также на финансирование пособий по болезни и по беременности и родам.

Работодатель уплачивает взносы в размере 4,75% учитываемого фонда оплаты труда в общий фонд помощи безработным. Взносы в фонд выплат в связи с сокращением уплачиваются по дифференцированным ставкам. Средний размер взносов составляет 1,02% учитываемого фонда оплаты труда. Максимальный учитываемый месячный размер заработка составляет 3 850,40 евро.

Взносы работодателя направляются также на финансирование пособий по болезни и по беременности и родам.

Государство и самозанятые лица в финансировании не участвуют.

Пособие по безработице может получать застрахованное лицо, теряющее не менее 5 рабочих часов в неделю (или половины рабочих часов в неделю, если работа предполагает занятость менее 10 часов в неделю). Застрахованное лицо должно быть зарегистрировано на публичной бирже труда, быть способным и готовым к работе и не отказываться от подходящего рабочего места.

Для получения *пособия с привязкой к прошлой зарплате* застрахованное лицо должно иметь оплачиваемую работу в течение не менее 26 из последних 36 недель и работать за плату не менее 52 дней в год не менее чем в 4 из последних 5 лет.

Размер пособия составляет 75% последней зарплаты, учитываемой в пределах 186,65 евро в день.

Пособие выплачивается в течение 3 месяцев, если застрахованное лицо имело оплачиваемую работу в течение не менее 26 из последних 36 недель. Если застрахованное лицо работало не менее 52 дней в каждом из годов, предшествующих году утраты работы, оно получает месячное пособие за каждый год, в котором работало, в пределах 38 месяцев.

Последующее пособие может предоставляться, если период безработицы продолжается и по истечении периода выплаты пособия с привязкой к прошлой зарплате. Последующее пособие упразднено для лиц, лишившихся работы после 11 августа 2003 г.

Размер пособия составляет 70% установленного законом МРОТа (или 70% дневного заработка, если он меньше установленного законом МРОТа). Лицо, которому на момент утраты работы было не менее 57,5 года, может получать это пособие до достижения возраста 65 лет.

Дополнительное пособие может предоставляться с учетом материального положения, если выплаты по безработице ниже социального минимума.

Пособие по старости

Тип программы – система социального страхования.

Программой охватываются все лица, проживающие в Нидерландах.

Финансирование осуществляется из следующих источников.

Застрахованное лицо уплачивает взносы в размере 17,9% учитываемого для целей взимания взносов заработка. Максимальный учитываемый годовой заработок составляет 31 589 евро.

То же относится к самозанятым лицам.

Государство предоставляет субсидии ко всем выплатам с целью обеспечения соответствующего социального минимума, который исчисляется как процентная величина от МРОТа и зависит от категории получателя выплат.

Пенсия по старости в полном размере выплачивается по достижении 65-летнего возраста, если застрахованное лицо проживало в Нидерландах в возрастном промежутке от 15 до 65 лет и, при наличии заработка, ежегодно уплачивало взносы в этом же возрастном промежутке.

Если в какие-либо годы начиная с 1957 г. застрахованное лицо имело заработок, но не уплачивало взносы, сумма пенсии уменьшается на 2% за каждый такой год. Если застрахованное лицо имело заработок, но не уплачивало взносы в какие-либо годы до 1957 г., это не влечет уменьшения пенсии, если застрахованное лицо является гражданином Нидерландов, проживает в Нидерландах и прожило там 6 лет после достижения возраста 59 лет.

Два лица с общим домохозяйством могут получать пенсию для пары, если оба не моложе 65 лет. Если одно из них моложе 65 лет, его доход не должен превышать определенной величины, чтобы пенсионер получал доплату в его интересах.

Фактический выход на пенсию не обязателен.

Одиноким лицам получают пенсию в размере 984,86 евро в месяц. Пары (независимо от того, состоят ли в браке), где каждый не моложе 65 лет, получают каждый 673,84 евро в месяц. Пенсионер, являющийся одиноким родителем, осуществляющим уход за ребенком младше 18 лет, получает 1 222,72 евро в месяц. Лицо не моложе 65 лет, имеющее партнера (супруга или сожителя) моложе 65 лет, получает в месяц (собственно) пенсию 673,84 евро и доплату, размер которой определяется с учетом имеющегося дохода, но не более 673,84 евро.

Эта доплата добавляется к пенсии старшего партнера, если трудовой доход младшего партнера составляет менее 1 211,01 евро. Доплата достигает максимального размера, если трудовой доход младшего партнера составляет менее 200,25 евро. Сумма трудового дохода (включая выплаты по безработице, нетрудоспособности и болезни) вычитается в полном объеме из суммы пенсии по старости; доплата производится, когда доход составляет менее 673,84 евро.

Пособие по производственной травме

Специальной программы нет. Законодательство о пособии по болезни, по беременности и родам и о пенсиях по нетрудоспособности (см. соответствующие разделы) распространяется на все случаи утраты трудоспособности независимо от их связи с работой.

Пособие на детей

Тип программы – универсальная система. Охватываются все лица, имеющие детей, удовлетворяющих описанным ниже требованиям.

Финансирование осуществляется государством в полном объеме.

Требования, которым должен удовлетворять ребенок, следующие.

Дети младше 16 лет. Ребенок должен быть членом домохозяйства застрахованного лица. Если ребенок не является членом этого домохозяйства, выплата пособия возможна при определенных условиях.

Дети в возрасте 16–17 лет. Дети, посещающие школу, должны обучаться не менее 213 целых часов в квартал (при этом не учитывается время на выполнение домашних заданий и поездки). Дети, не удовлетворяющие этому требованию, должны проходить высшее профессиональное обучение или подготовку в университете с курсовой нагрузкой не менее 1680 часов на учебный год либо проходить обучение иных видов продолжительностью не менее 1600 часов на учебный год.

Не выплачиваются пособия на детей, получающих студенческие субсидии или ссуды согласно Закону о финансовом обеспечении нидерландских студентов.

Пособие не выплачивается на ребенка, работающего более 19 часов в неделю или получающего пособие по безработице (безработные дети должны тратить на поиски работы не менее 19 часов в неделю и быть зарегистрированными в Центре занятости).

У нетрудоспособных детей трудоспособность должна составлять не более 55% нормальной трудоспособности здоровых детей соответствующей возрастной группы.

В зависимости от количества в семье детей в возрасте 12–17 лет суммы пособия на детей, родившихся до 1 января 1995 г., варьируются от 278,55 евро (при наличии одного ребенка) до 382,90 евро (при наличии 7 детей) на каждого ребенка в квартал. Размер выплат на детей, родившихся после 1 января 1995 г., составляет на ребенка в квартал: 194,99 евро – при возрасте 0–5 лет; 236,77 евро – при возрасте 6–11 лет; 278,55 евро – при возрасте 12–17 лет.

Пособие по нетрудоспособности

Тип программы – система социального страхования.

Охватываются: работающие по найму; лица, получающие выплаты с периода до 2006 г.; нетрудоспособные с детства; студенты, проживающие в Нидерландах.

Финансирование осуществляется из следующих источников.

Работодатель уплачивает взносы в размере 5,56% учитываемого для целей взимания взносов фонда заработной платы на пенсию по нетрудоспособности для работников плюс взнос, размер которого дифференцируется, для лиц, получающих выплаты по нетрудоспособности с периода до 2006 г. Максимальный учитываемый годовой заработок составляет 46 205 евро.

Государство предоставляет: субсидии ко всем выплатам с целью обеспечения соответствующего социального минимума, который исчисляется как процентная величина от МРОТа и зависит от категории получателя выплат; расходы на пенсии для лиц, нетрудоспособных с детства, и студентов.

Пенсия по нетрудоспособности выплачивается работникам моложе 65 лет с ограниченной трудоспособностью. Проводится различие между работниками:

1) со стойкой утратой трудоспособности после двухлетнего периода (текущая трудоспособность менее 20% и отсутствие либо незначительность перспектив выздоровления);

2) с частичной утратой трудоспособности (утрата не менее 35%, но при сохранении более 20% трудоспособности). Застрахованное лицо

считается способным к некоторой трудовой деятельности. Выплаты производятся также лицам моложе 65 лет, нетрудоспособным на момент достижения 17-летнего возраста и лицам, которые утратили трудоспособность после достижения 17-летнего возраста и являлись студентами не менее 6 месяцев в течение года, непосредственно предшествующего этой дате.

В первые 2 года нетрудоспособности утративший трудоспособность работник получает пенсию не менее 70% установленного законом для соответствующей категории работников размера заработной платы. В течение этого периода пенсию выплачивает работодатель.

Пенсия в связи со стойкой утратой трудоспособности выплачивается в размере 75% дневного заработка застрахованного лица, как правило, по истечении двухлетнего отпуска по болезни, в течение которого выплачивалась заработная плата в установленном законом размере. До истечения двухлетнего периода получение пенсии возможно в случае признания у получателя полной и стойкой утраты трудоспособности.

При частичной утрате трудоспособности выплачивается 75% дневного заработка застрахованного лица. Эти выплаты производятся в течение периода от 6 месяцев до 5 лет в зависимости от количества утраченных лет.

Пособие по постоянному уходу составляет 30% полной суммы пенсии.

После медицинского переосвидетельствования лица, признанного имеющим полную и стойкую утрату трудоспособности, возможна выплата пенсии в связи с частичной утратой трудоспособности; в противном случае пенсия в связи с полной и стойкой утратой трудоспособности выплачивается до достижения получателем возраста 65 лет.

Возможна доплата к пенсии, если доход семьи ниже соответствующего социального минимума.

Пособие по случаю потери кормильца

Тип программы – система социального страхования.

Охватываются все лица, проживающие в Нидерландах.

Финансирование осуществляется из следующих источников.

Застрахованное лицо уплачивает взносы в размере 1,1% учитываемого для целей взимания взносов заработка на пенсию по случаю потери кормильца. Максимальный учитываемый годовой заработок составляет 31 589 евро.

То же относится к самозанятым лицам.

Государство предоставляет субсидии ко всем выплатам с целью обеспечения соответствующего социального минимума, который исчисляется как процентная величина от МРОТа и зависит от категории получателя выплат.

Пенсия по случаю потери кормильца выплачивается вдове (вдовцу), не состоявшему в браке постоянному сожителю или круглому сироте до достижения возраста 16 лет (18 лет – для нетрудоспособного, 21 года – для студента). Пенсия по случаю потери кормильца предоставляется с учетом имеющегося дохода для: лиц, родившихся до 1950 г.; лиц, имеющих детей моложе 18 лет; сожителей с утратой трудоспособности по крайней мере на 45%.

Пенсия пережившему партнеру выплачивается в размере 1 042,88 евро в месяц вдове (вдовцу) или удовлетворяющему определенным требованиям не состоявшему в браке партнеру. Выплачиваемая сумма уменьшается на сумму дохода пережившего партнера.

Выплата этой пенсии прекращается при вступлении в брак, регистрируемое партнерство или сожительство.

Размер пенсии зависит от величины имеющегося дохода. Трудовой доход в пределах 50% МРОТа (667,50 евро в месяц) плюс 1/3 суммы всякого заработка, превышающего этот предел, не принимается во внимание. Однако пенсия не выплачивается вовсе, если имеющийся месячный доход достигает 2232,83 евро. Из суммы пенсии полностью вычитается сумма трудового дохода (включая выплаты по безработице, нетрудоспособности и болезни).

Пенсия пережившему партнеру перестает выплачиваться по достижении им возраста 65 лет и может быть заменена пенсией по старости.

Пособие на ребенка-иждивенца выплачивается в сумме 240,23 евро на каждого ребенка в семье до тех пор, пока самый младший из них не достигнет возраста 18 лет. Это пособие не зависит от величины дохода.

Пенсия сиротам. Каждый круглый сирота в возрасте до 10 лет получает 333,72 евро в месяц; в возрасте от 10 до 15 лет – 500,58 евро в месяц; в возрасте от 16 до 18 лет (до 21 года, если является студентом) – 667,44 евро в месяц.

Пособие в связи со смертью. В случае смерти занятого работника производится единовременная выплата в размере 100% месячного заработка (но не более 172,48 евро за каждый день); в случае смерти безработного – в пределах МРОТа (1335 евро в месяц). В случае смерти получателя пособия по болезни или нетрудоспособности производится единовременная выплата в размере месячной суммы пособия. В случае

смерти пенсионера по старости пережившему партнеру производится единовременная выплата в размере 100% месячной суммы пенсии по старости. В случае смерти пережившего партнера, получающего пенсию по случаю смерти своего партнера, ребенку-иждивенцу производится единовременная выплата в размере 100% месячной суммы пенсии, выплачивавшейся пережившему партнеру.

* * *

Основной применяемый в Нидерландах подход к организации социального обеспечения – социальное страхование с государственным субсидированием. Социальная же помощь (наряду с социальным страхованием) предусмотрена лишь для безработных.

Программы социального обеспечения характеризуются относительной однородностью (в отличие, например, от Франции).

Как было сказано выше, Нидерланды – единственное государство, ратифицировавшее Пересмотренный Европейский кодекс социального обеспечения – наиболее обременительный для государства акт из трех рассмотренных в настоящем разделе актов Совета Европы. Система социального обеспечения Нидерландов не просто соответствует установленным Пересмотренным Кодексом минимальным требованиям, но перевыполняет их. Так, размер пособия по болезни составляет 70% прежнего заработка застрахованного лица вместо установленных Пересмотренным Кодексом 50%, размер пособия по безработице – 75% вместо установленных пересмотренным Кодексом 50%, а размер пособия по беременности и родам – 100% вместо установленных Пересмотренным Кодексом 50%. Правда, при этом (как и во Франции) устанавливаются максимальные размеры учитываемого для целей исчисления пособия заработка.

Режим пенсионного страхования в Нидерландах имеет существенные отличия от французского. Для получения базовой государственной пенсии по старости установлен более высокий возраст – 65 лет, однако размер пенсии не ставится в зависимость ни от трудового стажа, ни от суммы уплаченных за период трудовой деятельности взносов. В то же время размер пенсии дифференцируется в зависимости от того, являются ли получателями одинокие лица или пары (сумма, получаемая одиноким пенсионером, существенно превышает половину суммы, получаемой парой пенсионеров).

Обращает на себя внимание то, что пособие по беременности и родам женщинам, работающим по найму, предоставляется по общему правилу в размере 100% прежнего заработка (правда, с установлением верхнего предела) и во Франции, и в Нидерландах, и в России, хотя международные обязательства каждого из этих государств позволяют устанавливать меньшую процентную величину указанного пособия. Ниже на примере России наглядно показывается, как установление верхнего предела пособия может делать его сумму существенно меньше суммы даже средней заработной платы.

1.3. Выводы

Обобщая проведенный в настоящей главе обзор международного опыта организации системы социальной защиты и предваряя содержание последующих глав, можно констатировать следующее.

Российская Федерация не ратифицировала такие международные документы в области социальной защиты населения, как Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г., Европейский кодекс социального обеспечения (Кодекс) и Пересмотренный Европейский кодекс социального обеспечения. Однако на пути сближения системы социальной защиты населения в России с международными нормами наметился прогресс, так как в 2009 г. наша страна ратифицировала Европейскую социальную хартию (пересмотренную).

Сравнивая основные параметры социального обеспечения в Российской Федерации и в развитых странах, следует отметить, что по некоторым направлениям (медицинские услуги, пособия по временной нетрудоспособности) отечественная система социальной защиты в целом соответствует международным нормам, но в области пенсионного обеспечения (особенно пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца) и пособий по безработице Россия пока отстает от международных стандартов¹.

В рамках системы государственных гарантий оказания медицинской помощи услуги здравоохранения предоставляются застрахованному населению бесплатно.

¹ Проводить такие сравнения в настоящее время достаточно трудно, так как для Российской Федерации не определены типовые получатели выплат и другие характеристики системы обязательных норм социальной защиты, поэтому оценки используют условные подходы (например, сравнение размеров выплат со средней заработной платой).

Пособие по временной нетрудоспособности варьируется в зависимости от трудового стажа и составляет 60–100% среднего заработка. Пособие ограничено предельными размерами, но среднедневной размер пособия в 2010 г. составил 392,41 руб., тогда как среднемесячная начисленная заработная плата в 2010 г. достигла 21 090 руб. Следовательно, отношение среднедневного размера пособия к среднедневной заработной плате составляло около 56% (по требованиям Европейского кодекса социального обеспечения – 45%).

Пособие по беременности и родам:

- для женщин, работающих по трудовым договорам, устанавливается в размере 100% среднего заработка, но ограничено предельной суммой. Отношение расчетного среднедневного размера пособия к среднедневной заработной плате в 2010 г. составляло 59%, что выше требуемых международными нормами 45%;
- для женщин, уволенных в связи с ликвидацией организаций, размер пособия составлял 412,08 руб. в месяц, или около 2% среднедневной заработной платы, что намного ниже международных норм;
- застрахованной женщине, имеющей страховой стаж менее 6 месяцев, пособие устанавливалось в размере минимального размера оплаты труда. Отношение МРОТа к среднемесячной начисленной заработной плате в 2020 г. составляло около 21%, что наполовину ниже международных норм.

Коэффициент замещения по пенсиям в 2010 г. был на уровне 36,6%¹, что немного ниже требуемых международными нормами 40%. Сложнее дело обстоит с получателями пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца: на начало 2010 г. средняя пенсия по инвалидности составляла 4960 руб. в месяц, а средняя пенсия по случаю потери кормильца – 4387 руб. в месяц, что соответствует уровню отношения этих пенсий к среднемесячной заработной плате, равному 24–26% и 21–23%, это почти наполовину меньше международных норм.

Пособие по безработице в России пока не соответствует международным нормам: максимальный размер пособия в 2010 г. составлял чуть больше 23% среднемесячной начисленной заработной платы по стране (против 45% по Европейскому кодексу социального обеспечения).

¹ Дмитриев М. Предложения Экспертного совета при Совете по инвестированию пенсионных накоплений по развитию пенсионной системы в России. 18.03.2011. http://www.csr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=232%3A30-2010-l-r-r&catid=38%3A2009-03-18-14-34-09&lang=ru.

Глава 2. Современная система социальной защиты в Российской Федерации

2.1. Общая характеристика системы социальной защиты в Российской Федерации

Система социальной защиты в Российской Федерации представляет собой комплекс мер, включающих следующие формы защиты:

- выплаты в рамках обязательного социального страхования;
- меры социальной поддержки населения, которая состоит из:
 - категориальных социальных выплат, пособий и т.п., т.е. социальной поддержки отдельных категорий населения без учета их нуждаемости;
 - адресных мер поддержки населения, т.е. мер социальной поддержки населения, осуществляемых на основе проверки нуждаемости;
- социального обслуживания населения.

Обязательное социальное страхование – одна из основных форм социальной защиты населения, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессио-

нального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством Российской Федерации социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию.

Страховщиками по различным видам обязательного социального страхования выступают Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования.

Деятельность Фонда социального страхования РФ включает:

- выплаты по обязательному социальному страхованию:
 - выплаты в случае временной нетрудоспособности;
 - пособия и выплаты в связи с материнством;
 - выплаты при несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;
 - пособие на погребение;
- выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- выполнение государственных социальных обязательств по поручению Правительства РФ:
 - родовые сертификаты;
 - обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета;
 - обеспечение граждан – получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение, а также бесплатным проездом к месту лечения и обратно за счет средств федерального бюджета.

Размеры выплат и количество получателей средств из Фонда социального страхования РФ в 2010 г. приведены в *табл. 2 и 3*.

Таблица 2

Размеры выплат по обязательному социальному страхованию в 2010 г.

Вид выплаты	Размер выплаты ¹	Количество выплат ²
1	2	3
Пособие по временной нетрудоспособности ³	При заболевании или травме застрахованного выплата пособия за счет средств Фонда производится с третьего дня, в остальных случаях – с первого дня нетрудоспособности при страховом стаже: • до 5 лет – 60% (предельная сумма – 20 750 руб. в месяц); • от 5 до 8 лет – 80% (предельная сумма – 27 666 руб. в месяц); • 8 лет и более – 100% среднего заработка (предельная сумма – 34 583 руб. в месяц). Расчетный среднедневной размер пособия составил 392,41 руб. Доплата к пособиям отдельным категориям граждан (в связи с	403,1 млн дней и 300 тыс. дней по доплате к пособию

¹ Выплаты, производимые Фондом социального страхования РФ в 2010 г. www.fss.ru; Средние размеры пособий по данным: Проект Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». «Расчет пособий». www.duma.gov.ru.

Пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, устанавливаются в размере сверх определенных законодательством норм в соответствии с Федеральным законом от 26.11.1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»; Законом Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; Федеральным законом от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

² Проект Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». «Расчет пособий». www.duma.gov.ru.

³ Трудовой кодекс Российской Федерации (статья 183); Федеральные законы от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (статьи 3, 7, 14) (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ).

Продолжение таблицы 2

1	2	3
	зачетом в страховой стаж не-страховых периодов): средне-дневной размер доплаты к пособиям – 71,0 руб.; застрахованному лицу, имеющему страховой стаж менее 6 месяцев, – в размере, не превышающем за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда	
Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности ¹	412,08 руб. (при постановке на учет в медицинских учреждениях до 12 недель беременности). Индекс, учитывающий районный коэффициент, составляет 1,1	649 тыс. получателей и 0,182 тыс. получателей, уволенных в связи с ликвидацией организаций
Пособие по беременности и родам ² Пособие при усыновлении ребенка ³	Для женщин, работающих по трудовым договорам, – в размере 100% среднего заработка (предельная сумма – 34 583 руб. в месяц). Расчетный среднедневной размер пособия составил 413,69 руб. Доплата к пособию отдельным категориям граждан (в связи с зачетом в страховой стаж не-страховых периодов): среднедневной размер доплаты к пособиям составил 248,2 руб. Для женщин, уволенных в связи	147,1 млн дней; 4,2 тыс. дней по доплате к пособию; 26,84 тыс. дней по уволенным в связи с ликвидацией организаций

¹ Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ) (статья 10).

² Трудовой кодекс Российской Федерации (статья 255); Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ) (статья 8); Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (статья 11) (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ).

³ Трудовой кодекс Российской Федерации (статья 257); Порядок предоставления отпусков работникам, усыновившим ребенка, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 г. № 719.

Продолжение таблицы 2

1	2	3
	с ликвидацией организаций – 412,08 руб. в месяц. Среднедневной размер пособия женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организаций, составил 14 руб. Застрахованной женщине, имеющей страховой стаж менее 6 месяцев, – в размере, не превышающем за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда. Пособие при усыновлении ребенка определяется по правилам, установленным для выплаты пособия по беременности и родам	
Единовременное пособие при рождении ребенка ¹	10 988, 85 руб. Индекс, учитывающий районный коэффициент, составляет 1,1	1184 тыс. получателей, подлежащих обязательному страхованию, 439,0 тыс. получателей, не подлежащих обязательному страхованию
Ежемесячное пособие по уходу за ребенком ²	Для лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, – в размере 40% среднего заработка, но не менее 2 060,41 руб. по уходу за первым ребенком и 4 120,82 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми. Предельная сумма пособия составляет 13 833,33 руб. в месяц	15 414 тыс. получателей, подлежащих обязательному страхованию, 14 584 тыс. получателей, не подлежащих обязательному страхованию

¹ Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ) (статья 12).

² Трудовой кодекс Российской Федерации (статья 256); Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (статья 11.2) (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ); Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ) (статья 15).

Продолжение таблицы 2

1	2	3
	Для матерей, уволенных в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий частными нотариусами и прекращением статуса адвоката – 40% среднего заработка, но не менее 2 060,41 руб. по уходу за первым ребенком и 4 120,82 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми, и не более 8 241,64 руб. за полный календарный месяц. Расчетный среднемесячный размер пособия составил 4 634,95 руб. Для лиц, не подлежащих обязательному социальному страхованию, – в размере 2 060,41 руб. по уходу за первым ребенком и 4 120,82 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми	
Оплата четырех выходных дополнительных дней в месяц одному из работающих родителей (опекуну, попечителю) по уходу за детьми-инвалидами ¹	В размере среднего заработка. Расчетный среднедневной размер пособия составил 695,1 руб.	1,1 млн дней

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации (статья 262); Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (отдельных положений законодательных актов в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования» (часть 17 статьи 37); Разъяснение «О порядке предоставления и оплаты дополнительных выходных дней в месяц одному из работающих родителей (опекуну, попечителю) для ухода за детьми-инвалидами», утвержденное постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации от 04.04.2000 г. № 26/34 (пункт 10).

Окончание таблицы 2

1	2	3
Социальное пособие на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня услуг по погребению ¹	В размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, но не превышающем 4000 руб. Индекс, учитывающий районный коэффициент, составляет 1,1	114 тыс. получателей

Таблица 3

Размеры выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2010 г.

Вид выплаты	Размер выплаты ²	Количество выплат ³
1	2	3
Пособие по временной нетрудоспособности ⁴	За весь период временной нетрудоспособности до выздоровления или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности – в размере 100% среднего заработка, исчисленного в соответствии с законодательством РФ о пособиях по временной нетрудоспособности (без ограничения максимального размера). Расчетный среднедневной размер пособия составил 582,05 руб.	5 040,0 тыс. дней (выплаты то в днях, то в количестве выплат)

¹ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (в ред. Федерального закона от 03.12.2008 г. № 238-ФЗ, от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ) (статья 10).

² Выплаты, производимые Фондом социального страхования Российской Федерации в 2010 г. www.fss.ru; Средние размеры пособий по данным: Проект федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». «Расчет пособий». www.duma.gov.ru.

³ Проект Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». «Расчет пособий». www.duma.gov.ru.

⁴ Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (статьи 9, 15).

Окончание таблицы 3

1	2	3
Единовременная страховая выплата ¹	Определяется в соответствии со степенью утраты застрахованным профессиональной трудоспособности. Расчетный средний размер выплаты составил 33 552,4 руб.	21,80 тыс. выплат
Ежемесячная страховая выплата ²	Определяется как доля среднего месячного заработка застрахованного, исчисленная в соответствии со степенью утраты им профессиональной трудоспособности, но не свыше 49 520 руб. Расчетный среднемесячный размер выплаты составил 5 992,7 руб.	6 100,0 тыс. выплат

Дополнительные расходы на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших также осуществляются из бюджета Фонда социального страхования РФ³.

¹ Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (статья 11); Федеральный закон 28.11.2009 г. № 292-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (статья 7).

² Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (статья 12); Федеральный закон 28.11.2009 г. № 292-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (статья 7).

³ Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (подпункт 3 пункта 1 и пункт 2 статьи 8); Положение об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2006 г. № 286. В соответствии с этим Положением осуществляются расходы: на лечение застрахованного лица; на приобретение лекарств, изделий медицинского назначения и индивидуального ухода; на посторонний специальный медицинский и бытовой уход и т.д.

Хотя Российская Федерация не ратифицировала Конвенцию МОТ № 102 (1952 г.) «О минимальных нормах социального обеспечения»¹, меры социальной защиты в связи с материнством, временной нетрудоспособностью, несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями в значительной мере соответствуют, а иногда и превосходят требования данной Конвенции. Так, например, по положениям Конвенции необходимо, чтобы выплата по болезни составляла не менее 45% заработка, при нетрудоспособности при телесном повреждении на производстве – 50% заработка, при беременности и родах – 45% заработка. В России пособие по временной нетрудоспособности даже при страховом стаже до 5 лет составляет 60% среднего заработка, пособие по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – 100% среднего заработка, пособие по беременности и родам – 100% среднего заработка (см. *табл. 2 и 3*). Правда, ряд нормативов имеет верхний предел и, следовательно, не полностью применим для граждан, получающих высокую заработную плату.

Также из Фонда социального страхования производятся выплаты, связанные с выполнением государственных социальных обязательств по поручению Правительства РФ:

- родовые сертификаты, которые были введены 1 января 2006 г. во всех регионах Российской Федерации для повышения материальной заинтересованности медицинских учреждений в предоставлении качественной медицинской помощи. Родовые сертификаты предназначены:
 - для оплаты услуг, оказанных женщинам учреждениями здравоохранения в период беременности на амбулаторно-поликлиническом этапе;
 - для оплаты услуг, оказанных женщинам учреждениями здравоохранения в период родов в родильных домах (отделениях), перинатальных центрах;
 - с 2007 г. для оплаты услуг детской поликлиники по диспансерному наблюдению ребенка в первый год жизни²;

¹ C102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952. www.ilo.org

² Муниципальные и государственные учреждения здравоохранения, имеющие лицензии по специальности «Акушерство и гинекология» и оказывающие медицинскую помощь женщинам в период беременности (женские консультации, акушерско-гинекологические кабинеты поликлиник), получают по 3000 руб. (в 2006 г. – 2000 руб.) за каждую пациентку, а учреждения здравоохранения, оказывающие медицинскую помощь в период родов

- обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов – протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета. Согласно нормативным документам Российской Федерации разрабатывается индивидуальная программа реабилитации инвалида, которая включает в том числе обеспечение ветеранов протезами и протезно-ортопедическими изделиями¹;
- обеспечение граждан – получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение, а также бесплатным проездом к месту лечения и обратно за счет средств федерального бюджета (см. далее категориальные меры социальной поддержки населения).

Категориальные меры социальной поддержки населения. Несмотря на реформу системы льгот, предпринятую в 2005 г., в настоящее время на федеральном и региональном уровнях сохраняется значительное число льгот, пособий и дотаций, предоставляемых по категориальному принципу. Основные недостатки категориальных льгот состоят в следующем:

- льготы часто имеют натуральный характер, что затрудняет их денежный учет и приводит к недофинансированию обязательств по их предоставлению. Так, по расчетам на основе данных Росстата, в 2009 г. более 95% общего объема льгот на проезд городским транспортом, финансирование которых отнесено к обязательствам субъектов РФ и органов местного самоуправления, предоставлялось в натуральной форме²;
- льготы предоставляются отдельным категориям населения независимо от нуждаемости, и, как показал ряд исследований, они пре-

(родильные дома, родильные отделения, перинатальные центры), – по 6000 руб. за каждую женщину (в 2006 г. – 5000 руб.). Детские поликлиники, имеющие лицензию по специальности «педиатрия», включенные в программу с 2007 г., за диспансерное наблюдение ребенка в первый год его жизни получают 1000 руб.

Приоритетный национальный проект «Здоровье». Родовые сертификаты. <http://www.rost.ru/projects/health>.

¹ См. «Правила обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями», утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 7.04.2008 г. № 240.

² Рассчитано по: Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. 2010. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru.

доставляются в основном небедному населению. По оценкам Всемирного банка, на льготы расходуется около 90% всех средств на социальную поддержку населения, и они практически не способствуют сокращению бедности¹.

Федеральными законами от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, от 23.07.2005 г. № 122-ФЗ, от 9.05.2006 г. № 67-ФЗ были внесены изменения в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие переход от предоставления ряда натуральных льгот отдельным категориям граждан к денежным формам выплаты, а также разграничение расходных обязательств по предоставлению мер социальной поддержки гражданам по уровням бюджетной системы.

К числу расходных обязательств Российской Федерации (финансируются из федерального бюджета) отнесены меры социальной поддержки категориям граждан, перечисленным в *табл. 4*. Этим категориям граждан предоставляется ежемесячная денежная выплата², которая выплачивается Пенсионным фондом РФ. В настоящее время эту выплату получают около 16,7 млн граждан³, при этом число ее получателей постепенно сокращается как в целом (в 2009–2010 гг. годовое сокращение числа получателей составило 0,4%), так и по отдельным категориям населения⁴.

¹ Report No. 54392-R. Russian Federation: Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia. The World bank. 2011.

² Сохранены были льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, льготы по оплате транспорта. Остальные льготы были заменены ежемесячной денежной выплатой.

³ Граждане, которые имеют право на получение ежемесячной денежной выплаты в соответствии с Законом Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Им может устанавливаться ежемесячная денежная выплата одновременно и по другому основанию. В соответствии с Законом Российской Федерации от 15.01.1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» и Федеральным законом от 09.01.1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» ежемесячная денежная выплата устанавливается и осуществляется независимо от предоставления ежемесячной денежной выплаты согласно другим законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

⁴ За исключением таких категорий, как ветераны боевых действий, инвалиды, лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненные к ним категории, численность которых несколько увеличивается. См.: Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2010 году. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации; Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2009 году. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. www.gks.ru.

Также данным категориям граждан предоставляется набор социальных услуг стоимостью 705,1 руб. на человека в месяц¹, как то:

- на оплату дополнительной бесплатной медицинской помощи, в том числе предусматривающей обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение – 627 руб.²;
- на оплату проезда на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно – 78 руб. 10 коп.³

Были сохранены также такие формы социальной поддержки, как бесплатное (или со скидкой) предоставление жилищных и коммунальных услуг, пользование услугами пассажирского транспорта тем категориям граждан, которые до 2005 г. имели право на такие льготы.

Также из федерального бюджета финансируется ежемесячная денежная выплата Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы (среднемесячный размер 2,85 тыс. получателям составил в 2010 г. 39437,13 руб.), Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы (29078,79 руб. в мес. – 2,56 тыс. получателей)⁴.

¹ Услуги из набора социальных услуг предоставляются по выбору получателя либо в натуральной, либо в денежной форме.

² В 2008 г. 540,1 тыс. человек имели направление на санаторно-курортное лечение по медицинским показаниям и подали заявление на предоставление путевки, получили путевки на санаторно-курортное лечение 431,7 тыс. человек (из них более 3/4 составили инвалиды). См.: Данные региональных отделений Фонда социального страхования РФ. Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. 2009. Статистический сборник. М.: Росстат, 2009. www.gks.ru.

³ В 2008 г. численность граждан, получивших проездные документы для бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, составила 207,3 тыс. человек. См.: Данные региональных отделений Фонда социального страхования Российской Федерации. Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. 2009. Статистический сборник. М.: Росстат, 2009. www.gks.ru.

⁴ Проект Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». «Расчет публичных нормативных обязательств». www.duma.gov.ru.

Таблица 4

Размеры ежемесячной денежной выплаты в 2010 г.

	Размер выплаты в месяц, руб. ¹
1	2
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 12.01.95 № 5-ФЗ «О ВЕТЕРАНАХ»	
Инвалиды войны; участники Великой Отечественной войны, ставшие инвалидами; военнослужащие и лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей)	3396,80
Участники Великой Отечественной войны; родители и жены военнослужащих, погибших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте	2547,60
Военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев, военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период; работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог, а также члены экипажей судов транспортного флота, интернированных в начале Великой Отечественной войны в портах других государств; члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий; члены семей погибших в Великой Отечественной войне лиц из числа личного состава групп самозащиты объектовых и аварийных команд местной противовоздушной обороны, а также члены семей погибших работников госпиталей и больниц города Ленинграда; члены семей военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и органов государственной безопасности, погибших при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей); члены семей военнослужащих, погибших в плену, признанных в установленном порядке пропавшими без вести в районах боевых действий, со времени исключения указанных военнослужащих из списков воинских частей	1019,70

¹ С 1 апреля 2010 г. См.: Данные Пенсионного фонда Российской Федерации. www.pfrf.ru.

Окончание таблицы 4

1	2
Лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; ветераны боевых действий	1868,90
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «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»	
Бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, признанные инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий).	3396,80
Бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны	2547,60
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	
Инвалиды (I группа)	2378,20
Инвалиды (II группа); дети-инвалиды	1698,40
Инвалиды (III группа)	1359,60
ГРАЖДАНЕ, ПОДВЕРГШИЕСЯ ВОЗДЕЙСТВИЮ РАДИАЦИИ ¹	
Отдельные категории граждан	339,90 – 1698,40

Отдельные категории граждан Российской Федерации за особые заслуги и достижения имеют право на *дополнительное материальное (социальное) обеспечение*. Данная выплата также осуществляется из средств федерального бюджета. По данным Пенсионного фонда РФ, на

¹ Закон Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; Федеральный закон от 26.11.1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»; Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска»; Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

1 октября 2010 г. получателями дополнительного материального (социального) обеспечения являлись более 1,1 млн человек. Дополнительное материальное (социальное) обеспечение регулируется Федеральным законом от 04.03.2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией». Размеры дополнительного ежемесячного материального обеспечения за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией¹ варьируются в пределах 250–415% базовой части трудовой пенсии по старости.

С 1 января 2007 г. вступили в силу Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и Правила подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 873. Эти нормативные акты устанавливают право на получение материнского (семейного) капитала для семей, в которых с 1 января 2007 г. появился (родился или был усыновлен) второй ребенок (либо третий ребенок или последующие дети, если при рождении второго ребенка право на получение этих средств не оформлялось). Размер материнского капитала в 2010 г. для тех, кто им еще не воспользовался, составляет 343,38 тыс. руб. Для владельцев сертификата, которые уже распорядились частью средств, размер оставшейся части суммы будет увеличен с учетом темпов роста инфляции.

¹ Выплата дополнительного материального обеспечения за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией осуществляется следующим категориям граждан:

- Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации;
- Герои Социалистического Труда;
- граждане, награжденные орденом Святого апостола Андрея Первозванного;
- граждане, награжденные орденом Трудовой Славы трех степеней;
- граждане, награжденные орденом «За заслуги перед Отечеством» I степени;
- граждане, награжденные орденом Ленина;
- граждане, награжденные орденом «За заслуги перед Отечеством» II степени;
- граждане, награжденные орденом «За заслуги перед Отечеством» III и IV степени;
- лауреаты Ленинской премии, государственных премий СССР и государственных премий Российской Федерации (РСФСР);
- граждане, награжденные орденом Трудовой Славы трех степеней;
- граждане, награжденные орденом «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней;
- чемпионы Олимпийских игр, Параолимпийских игр, Сурдоолимпийских игр.

Использовать средства материнского (семейного) капитала можно не ранее чем по истечении трех лет со дня рождения (усыновления) второго, третьего и последующих детей¹. По данным Пенсионного фонда РФ, в 2010 г. число получателей материнского капитала составило 298,40 тыс. человек при среднем размере выплаты 341,8 тыс. руб.²

Средствами материнского капитала можно распоряжаться в полном объеме либо частями по следующим направлениям:

- улучшение жилищных условий путем приобретения (строительства) жилого помещения;
- получение ребенком образования: средства могут быть использованы на обучение любого из детей в семье, когда возникает необходимость в образовании, при этом возраст ребенка на дату начала обучения не должен превышать 25 лет;
- формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин как в Пенсионном фонде РФ, так и в негосударственном пенсионном фонде (в частной управляющей компании);
- единовременная выплата на повседневные нужды семьи в размере 12 000 руб.³; это направление расходования средств материнского капитала было введено в ходе кризиса для того, чтобы помочь семьям с детьми в финансировании необходимых текущих расходов семьи.

К числу расходных обязательств субъектов РФ, финансируемых из региональных бюджетов, отнесены меры социальной поддержки:

- 1) ветеранам труда;
- 2) труженикам тыла;
- 3) реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий;
- 4) другим категориям граждан в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации.

Данные о количестве получателей и размере выплат этим категориям населения приведены ниже в *табл. 5*. Самыми значимыми по численно-

¹ Исключение составляет направление средств материнского (семейного) капитала на погашение ипотечных кредитов – этим правом можно воспользоваться уже с 1 января 2009 г.

² Проект Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». «Расчет публичных нормативных обязательств». www.duma.gov.ru.

³ За исключением лиц, размер части средств материнского (семейного) капитала которых в результате его использования составляет менее 12 000 руб.

сти категориями получателей социальной поддержки на региональном уровне являются ветераны труда (11,86 млн человек в 2010 г.), пенсионеры, не относящиеся к льготным категориям (4,1 млн), дети из отдельных категорий семей (2,7 млн), труженики тыла (1,65 млн). Кроме перечисленных в *табл. 5* категорий граждан, субъекты РФ и муниципальные образования оказывают дополнительную социальную поддержку также гражданам из числа категорий, относящихся к компетенции Российской Федерации.

Таблица 5

**Численность граждан, получивших денежные выплаты
в качестве региональных и муниципальных мер
социальной поддержки, и размеры этих выплат в целом
по Российской Федерации в 2010 г.**

Категории граждан	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, тыс. чел.	Численность граждан, получивших регулярную денежную выплату ¹ , тыс. чел.	Средний размер регулярной денежной выплаты (без учета стоимости набора социальных услуг), руб. в месяц на одного получателя	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату ² , тыс. чел.	Средний размер единовременной денежной выплаты, руб. на одного получателя
1	2	3	4	5	6
Категории населения, отнесенные к компетенции субъектов РФ:					

¹ Регулярная денежная выплата – выплата, введенная в связи с изменением формы предоставления льгот, а также все виды выплат (доплат), производимые отдельным категориям граждан в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ с регулярной периодичностью (ежемесячно или ежеквартально), за исключением денежных компенсаций.

² Единовременная денежная выплата – выплата, осуществляемая один раз в год, а также другие выплаты, имеющие нерегулярный характер, за исключением денежных компенсаций. К числу регулярных (или единовременных) выплат отнесены также «многоцелевые» выплаты, такие как: в связи с ростом стоимости жизни; на содержание подопечных детей (на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря, предметов обихода, личной гигиены, игр, игрушек, книг); доплаты до «социальной нормы» и т.п.

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6
труженики тыла	1650,9	751,9	507	539,3	1360
ветераны труда	11859,3	9815,9	467	107,4	997
реабилитированные лица и лица, при- знанные пострадав- шими от политиче- ских репрессий	625,2	442,5	594	44,3	2729
Другие категории граждан в соответ- ствии с норматив- ными правовыми актами и регио- нальными про- граммами субъек- тов РФ и органов местного само- управления:					
пенсионеры, не относящиеся к льготным катего- риям	4098,6	2177,2	332	97,7	1987
пенсионеры из числа бывших государст- венных служащих	41,9	41,4	6112	–	–
лица старшего воз- раста	537,6	33,6	420	56,0	2727
доноры	264,5	28,7	154	214,9	498
лица, страдающие социально значимы- ми, хроническими, тяжелыми и т.п. заболеваниями	970,0	4,9	516	7,5	806
граждане, удостоен- ные почетных зва- ний, имеющие осо- бые заслуги	994,1	934,8	605	1,0	32547
ветераны военной службы	53,1	42,2	556	0,0	2272
участники воору- женных конфликтов в мирное время	6,5	3,9	910	0,4	1552
члены семей погиб- ших	12,7	9,7	2427	0,9	1883

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6
граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию	315,9	0,01	4458	280,1	6286
малоимущие граждане	3670,2	1394,1	306 ¹	1302,6	1789 ²
лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода	2245,9	2221,6	3519	369,5	1020
отдельные категории специалистов	335,3	162,2	982	3,4	28639
студенты, учащиеся, школьники	402,8	123,5	441	84,8	1415
беременные женщины и кормящие матери	180,3	83,3	487	82,5	1228
из них малоимущие	52,2	40,4	526	0,7	2350
дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей	262,6	224,8	5211	28,1	19989
дети из отдельных категорий семей	2733,7	1530,7	3122	672,9	7483
прочие категории ³	824,3	424,5	330	141,1	3727

Источник: Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2010 году. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. www.gks.ru.

Кроме мер социальной поддержки в виде денежных выплат, регионы предоставляют гражданам из числа отдельных категорий денежные компенсации (полное или частичное возмещение затрат на приобретение товаров и услуг, имеющее целевой характер). В *табл. 6* приведены данные об общем количестве получателей денежных компенсаций из консолидированных бюджетов субъектов РФ, включая получателей из числа категорий, отнесенных к компетенции Российской Федерации.

¹ На одного члена малоимущей семьи.

² На одного члена малоимущей семьи.

³ Данные о предоставлении социальной помощи приводятся далее в подразделе о социальной помощи.

Таблица 6

**Численность граждан, получивших денежные компенсации,
в целом по Российской Федерации в 2010 г., тыс. чел.**

	Денежные компенсации на:									
	проезд на городском транспорте	проезд на пригородном транспорте	проезд на междугородном транспорте	приобретение лекарственных средств и оплату медицинских услуг	санаторно-курортное лечение или пребывание в доме отдыха	оплату услуг связи	питание	приобретение одежды, обуви, предметов первой необходимости	установку квартирного телефона	другие цели
Всего	1 523,2	980,9	63,1	200,0	42,5	2 639,1	313,8	246,9	1,7	1 753,2

Источник: Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2010 году. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. www.gks.ru.

Как показано в табл. 7 ниже, субъекты РФ продолжали по-прежнему предоставлять в основном в натуральной форме льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, проезда на транспорте, по оплате изготовления и ремонта зубных протезов, протезно-ортопедической помощи и технических средств реабилитации, тогда как обеспечение топливом и оплата за телефон осуществляются в основном в денежной форме.

К основным формам **адресной социальной поддержки** в Российской Федерации относятся следующие виды поддержки, являющиеся расходными обязательствами субъектов РФ:

- ежемесячное пособие на ребенка, предоставляемое в соответствии с Федеральным законом от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;
- субсидии гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг, предоставляемые в соответствии со статьей 159 Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ;
- государственная адресная социальная помощь, за исключением выплат, заменивших льготы отдельным категориям граждан денежными выплатами и социальными услугами в соответствии с

Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Таблица 7

Расходы на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обязательствам субъектов РФ в 2009 г.¹

	Всего, млн руб.	В том числе на предоставление мер социальной поддержки			
		млн руб.		% от общей суммы статьи расходов	
		в натуральной форме	в денежной форме	в натуральной форме	в денежной форме
Всего	358 404	135 373	223 031	37,8	62,2
В том числе:					
денежная выплата	161 844	—	161 844	—	100,0
оплата жилого помещения и коммунальных услуг	78 297	48 857	29 441	62,4	37,6
обеспечение топливом	2 282	879	1 402	38,5	61,4
плата за телефон	5 124	369	4 756	7,2	92,8
изготовление и ремонт зубных протезов	3 854	3 760	94	97,6	2,4
протезно-ортопедическая помощь и предоставление технических средств реабилитации	452	445	7	98,5	1,5
проезд городским транспортом	54 779	52 159	2 621	95,2	4,8
проезд пригородным транспортом	4 337	4 312	25	99,4	0,6
проезд на междугородном транспорте	1 006	680	326	67,6	32,4
другие меры социальной поддержки	46 428	23 913	22 515	51,5	48,5

Источник: данные и расчет по данным: Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. 2010. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru.

Размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (ст. 16 Федерально-

¹ На момент написания настоящей работы более свежих статистических данных нет.

го закона от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). Выплата ежемесячного пособия на ребенка производится за счет средств бюджетов субъектов РФ (статья 4 Федерального закона от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»)¹. Тем не менее значительная часть регионов России придерживается размеров и порядка выплаты ежемесячного пособия на ребенка, установленных той редакцией закона, когда выплата ежемесячного пособия производилась за счет федерального бюджета. Пособие выплачивается детям в возрасте до 16 лет (учащимся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18 лет) из семей с душевым денежным доходом ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. Подробный анализ регионального законодательства в части порядка выплаты ежемесячного пособия на ребенка приводится ниже, в разделе 3.1.

Численность получателей *ежемесячного пособия на ребенка* за годы экономического роста резко уменьшилась, так как:

- рост доходов населения привел к снижению количества семей со среднемесячным душевым доходом ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ:
 - средний денежный доход населения в 2008 г. составил 325% прожиточного минимума², тогда как в 2003 г., например, значение этого показателя сформировалось на уровне 245%;
 - численность населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже прожиточного минимума, за 2003–2008 гг. сократилась на 10,8 млн человек (с 29,3 до 18,5 млн человек), а уровень бедности уменьшился более чем на 7 процентных пунктов (с 20,3 до 13,1%)³;
- пособие предоставляется на основе заявительного принципа, улучшение материального положения ряда семей привело к сокращению обращений за пособием.

¹ Исключение составляет выплата ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, которая производится за счет субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ. По данному виду пособия все параметры установлены Федеральным законом от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

² Оценка на основе данных, установленных правительством Российской Федерации за I–IV кварталы 2008 г.

³ Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат, 2009. www.gks.ru.

Так, например, за период 2003–2009 гг. численность получателей ежемесячного пособия на ребенка сократилась на 5,6 млн человек, или на 43,6%, и составила в 2009 г. 7,3 млн человек (см. *табл. 8*). Удельный вес детей, на которых назначено пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет) уменьшился с 58,2 до 40,5%.

Таблица 8

**Численность получателей ежемесячного пособия на ребенка
на конец 2009 г.**

	2009
Численность получателей пособия, тыс. человек	7 285
Из них получатели пособия на детей:	
одиноких матерей	1 319
военнослужащих по призыву	8,0
родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов	6,0
Численность детей до 16 лет, на которых назначено пособие ¹ , тыс. человек	10 524
Из них дети:	
одиноких матерей	1 562
военнослужащих по призыву	8,3
родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов	7,5
Удельный вес детей, на которых назначено пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет), %	40,5

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru.

Регионы устанавливают базовый размер пособия, а также размеры пособия на детей одиноких матерей, на детей военнослужащих по призыву, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, которые обычно колеблются в пределах 150–200% размера базового пособия. В одних регионах базовый размер пособия зависит от числа детей в семье, в других – от возраста детей.

¹ Учащихся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18 лет.

Таблица 9

Базовый размер ежемесячного пособия на ребенка, установленный в субъектах РФ на конец 2009 г., руб. в месяц, по федеральным округам¹

Федеральные округа	Минимальный размер базового пособия, установленный в субъекте РФ		Максимальный размер базового пособия, установленный в субъекте РФ	
	руб. в месяц	субъект Федерации	руб. в месяц	субъект Федерации
Центральный федеральный округ	100	Калужская область	1000–4000	Московская область*
Северо-Западный федеральный округ	70	Псковская область	491–2348	г. Санкт-Петербург*
Южный федеральный округ	76	Кабардино-Балкарская Республика	300	Ставропольский край
Приволжский федеральный округ	90	Ульяновская область	250	Пензенская область
Уральский федеральный округ	150	Курганская область	330	Тюменская область
Сибирский федеральный округ	85	Республика Алтай, Республика Тыва	200	Иркутская область
Дальневосточный федеральный округ	70	Республика Саха (Якутия), Сахалинская область	200	Приморский край

*Размер пособия установлен в зависимости от возраста детей.

Источник: рассчитано по данным: Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru

Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляют-ся гражданам органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. В Российской Федерации в 2009 г. субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг получало около 4,3 млн семей, средний размер субсидии составил 809 руб. в месяц (см. табл. 10).

¹ По данным Минздравсоцразвития России.

Таблица 10

Предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

	2003	2009
Число семей, получивших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, тыс.	7093	4275
в % от общего числа семей	15,2	8,3
Общая сумма начисленных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, млн руб.	30684	52878
Среднемесячный размер субсидий на семью, руб.	361	809

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru

Получателями государственной *адресной социальной помощи малоимущим* могут быть семьи и одиноко проживающие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ. Порядок оказания, размеры, виды государственной адресной социальной помощи определяются субъектами РФ, они же финансируют соответствующие расходы. Обычно такая помощь предоставляется гражданам с денежным доходом ниже прожиточного минимума, при этом регионы могут повышать уровень дохода, при котором назначается данный вид помощи.

Основными формами выплат являются ежемесячное или ежеквартальное пособие, назначаемое на небольшой срок (от 3 месяцев до полугода), и разовая помощь в трудной жизненной ситуации (при различных в разных регионах критериях определения трудной жизненной ситуации). Данные о ряде выплат в рамках социальной помощи приведены в *табл. 11*.

Значимость отдельных мер социальной защиты населения неодинакова. Так, в 2009 г. все социальные выплаты¹ составляли 10,9% ВВП и 14,9% денежных доходов населения. При этом пенсии – 7,3% ВВП и 9,9% денежных доходов населения, пособия и социальная помощь – 2,9 и 4,1% соответственно. Семейные и материнские пособия (по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до 1,5 лет, по уходу за детьми-инвалидами, ежемесячное пособие на ребенка) составили 0,6% ВВП и 0,8% денежных доходов населения. Удельный вес

¹ По данным баланса денежных доходов и расходов населения.

некоторых видов социальной защиты в общем объеме расходов на выплату пособий и социальной помощи представлен в *табл. 12*.

Таблица 11

Предоставление гражданам социальной помощи в рамках региональных и муниципальных программ в 2010 г.

Категории граждан	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, тыс. чел.	Численность граждан, получивших регулярную денежную выплату ¹ , тыс. чел.	Средний размер регулярной денежной выплаты (без учета стоимости набора социальных услуг), руб. в месяц на одного получателя	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату ² , тыс. чел.	Средний размер единовременной денежной выплаты, руб. на одного получателя
1	2	3	4	5	6
Граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию ³	315,881	9	4458	280,129	6286
Малоимущие граждане ⁴	3670,192	1394,072	306 ⁵	1302,629	1789 ⁶
Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода ⁷	2245,857	2221,559	3519	369,491	1020

Примечание:

¹ Регулярная денежная выплата – выплата, введенная в связи с изменением формы предоставления льгот, а также все виды выплат (доплат), производимые отдельным категориям граждан в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ с регулярной периодичностью (ежемесячно или ежеквартально), за исключением денежных компенсаций.

² Единовременная денежная выплата – выплата, осуществляемая один раз в год, а также другие выплаты, имеющие нерегулярный характер, за исключением денежных компенсаций.

³ Граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию, – пострадавшие, утратившие все или часть имущества в результате пожара, наводнения, урагана, оползней, селей, атмосферных явлений, аварий тепло-, газо-, водо-, электроснабжения, других природных ката-

строф и стихийных бедствий, вернувшиеся из мест заключения, а также в других случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, за исключением низкого уровня дохода.

⁴ Малоимущие граждане – граждане, проживающие в малоимущих семьях, а также одиноко проживающие малоимущие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, и в соответствии с решением органа социальной защиты населения являются получателями государственной социальной помощи. Учитывается общая численность граждан – членов малоимущей семьи, даже если непосредственным получателем мер социальной поддержки является только один из них.

⁵ На одного члена малоимущей семьи.

⁶ На одного члена малоимущей семьи.

⁷ Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода, – лица (как правило, студенты, пенсионеры), индивидуальный доход (стипендия, пенсия) которых не превышает величину прожиточного минимума или установленную социальную норму. При этом доходы других членов их семьи во внимание не принимаются (в отличие от категории «малоимущие граждане», где в расчет берется общий доход семьи).

Источник: Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2010 году. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. www.gks.ru.

Таблица 12

**Удельный вес некоторых видов социальной защиты в общем
объеме расходов на выплату пособий и социальной помощи
в 2009 г. (по данным баланса денежных доходов
и расходов населения)**

Виды социальной защиты	Удельный вес в общем объеме расходов, %
1	2
Расходы на выплату пособий и социальную помощь – всего	100
В том числе:	
пособия по временной нетрудоспособности	13,0
из них по трудовым увечьям и профессиональным заболеваниям	0,2
семейные и материнские пособия	19,3
В том числе:	
по беременности и родам	4,9
при рождении ребенка	1,4
по уходу за ребенком до 1,5 лет	8,3
по уходу за детьми-инвалидами	0,1
ежемесячное пособие на ребенка	3,5
выплаты единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	0,1

Окончание таблицы 12

1	2
выплаты на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю	0,9
выплаты единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью	0,1
денежные выплаты отдельным категориям граждан за счет средств федерального бюджета	22,1
денежные выплаты отдельным категориям граждан за счет средств субъектов РФ	19
субсидии и льготы гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг	11,3
социальная помощь гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастроф на АЭС и других аварий	1,4
пособия и материальная помощь безработным	4,2
возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социальных пособий на погребение	0,6
другие виды пособий и социальной помощи	9,2

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. 2010. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru

Социальное обслуживание населения. В соответствии с Федеральными законами от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и от 02.08.1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» функционируют стационарные и нестационарные учреждения социального обслуживания населения России, нуждающегося в таком обслуживании. Социальное обслуживание предоставляется отдельным категориям пенсионеров бесплатно, другим категориям – за плату.

Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб в объемах, определенных государственными стандартами социального обслуживания, предоставляется согласно статье 16 Федерального закона от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»:

1) гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, – если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта РФ, в котором они проживают;

2) гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов;

3) несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

В 2009 г. в России функционировало в качестве учреждений для граждан пожилого возраста и инвалидов:

- стационарных учреждений:
 - 1512 учреждений для граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых), в которых проживало 244 тыс. человек (из них 27,0% на постоянном постельном режиме). Очередь для помещения в стационарные учреждения для взрослых насчитывала в 2009 г. 20,8 тыс. человек, при этом более 8,8 тыс. граждан находились в очереди более года;
 - 148 учреждений для детей-инвалидов, в которых проживало 22 тыс. человек (из них 23,9% на постоянном постельном режиме);
- нестационарных учреждений:
 - 2219 учреждений, включая:
 - 523 отделения временного проживания с 10,9 тыс. мест (количество обслуженных за 2009 г. составило 47,2 тыс. человек);
 - 1026 отделений дневного пребывания с 25,5 тыс. мест (количество обслуженных составило 651,8 тыс. человек);
 - 11 456 отделений социального обслуживания на дому, в которых было обслужено за 2009 г. 1,1 млн человек (в очереди на надомное обслуживание ожидают около 45,8 тыс. человек)¹.

В Российской Федерации также действуют учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения. Проблема сиротства и особенно социального сиротства остра для России²: в 2009 г. было выявлено и учтено 115 тыс. детей и подростков, оставшихся без попечения родителей. От общего числа выявленных детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, были устроены в 2008 г.: 57,8% – под опеку (попечительство), на усыновление, 24,6% – в дома ребенка, детские дома и школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся

¹ Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru

² См. подробнее: Мисихина С.Г. и др. Анализ достижений в области деинституционализации защиты детей и развития семейных форм их жизнеустройства в Российской Федерации. Анализ системы лишения родительских прав. Исследование причин отказов от ребенка и путей их профилактики. М.: Институт экономики города, 2008.

без попечения родителей, учреждения социальной защиты населения и иные учреждения на полное государственное обеспечение. По данным официальной статистики, в 2009 г. численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, составила 125,2 тыс. человек, на семейных формах устройства – 645,8 тыс. детей¹.

2.2. Пенсионная система Российской Федерации

Система пенсионного обеспечения в Российской Федерации² включает три вида пенсионного обеспечения:

- государственное пенсионное обеспечение (государственные пенсии);
- обязательное пенсионное страхование (трудовые пенсии);
- негосударственное пенсионное обеспечение.

Государственное пенсионное обеспечение и обязательное пенсионное страхование, охватывая разные группы населения, являются обязательными видами пенсионного обеспечения, которые регулируются Федеральными законами «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ, «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ, «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ, «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ, Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12.02.1993 г. № 4468-1 и другими законами и нормативно-правовыми актами.

¹ Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. 2010. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. www.gks.ru

² В данном разделе использовались в том числе материалы Пенсионного фонда Российской Федерации.

2.2.1. Государственное пенсионное обеспечение (государственные пенсии)

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению представляет собой ежемесячную государственную денежную выплату, которая предоставляется:

- гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной гражданской службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности);
- гражданам из числа космонавтов или из числа работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет в целях компенсации утраченного заработка;
- гражданам, здоровью которых был нанесен вред при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста;
- нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

Выплата пенсий в рамках государственного пенсионного обеспечения финансируется из федерального бюджета.

Пенсия за выслугу лет

Право на получение государственной пенсии за выслугу лет имеют:

- федеральные государственные служащие при наличии стажа государственной гражданской службы не менее 15 лет и замещении должности федеральной государственной гражданской службы не менее 12 полных месяцев при увольнении с федеральной государственной гражданской службы по основаниям, предусмотренным пунктами 1–3, 6–9 части 1 статьи 33, пунктом 1 части 1 статьи 37, пунктами 2–4 части 1 и пунктами 2–4 части 2 статьи 39 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- военнослужащие (за исключением граждан, проходивших военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин) в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации от 12.02.1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за

оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»;

- космонавты при наличии выслуги в соответствующих должностях не менее 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин, из которых не менее 10 календарных лет у мужчин и не менее 7,5 года у женщин приходится на работу в летно-испытательном подразделении; при оставлении работы в должностях, дающих право на пенсию за выслугу лет; при невозможности продолжения работы в соответствующих должностях по состоянию здоровья (при наличии соответствующей выслуги 20 лет у мужчин и 15 лет у женщин)¹;
- работники летно-испытательного состава, занятые в летных испытаниях (исследованиях) опытной и серийной авиационной, аэрокосмической, воздухоплавательной и парашютно-десантной техники при наличии выслуги не менее 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин, из которых не менее 2/3 указанной выслуги приходится на периоды работы в должностях, дающих право на пенсию за выслугу лет (без учета периодов военной службы в должностях летного состава и периодов работы в должностях летного состава гражданской авиации); при невозможности продолжения работы по состоянию здоровья (при наличии выслуги не менее 20 лет у мужчин и 15 лет у женщин; при установлении трудовой пенсии по старости (по инвалидности))².

¹ Размер пенсии за выслугу лет космонавтам составляет: 55% соответствующего денежного довольствия (зарботка) при продолжительности выслуги лет не менее 25 лет у мужчин (20 лет у женщин); 55% соответствующего денежного довольствия (зарботка) + 3% денежного довольствия за каждый полный год выслуги сверх указанных сроков, но не более чем до 85% денежного довольствия (зарботка) при продолжительности выслуги лет свыше 25 лет у мужчин (свыше 20 лет у женщин).

² Размер пенсии за выслугу лет работникам летно-испытательного состава составляет:

- 1000% размера социальной пенсии (далее – РСП), предусмотренного подпунктом 1 пункта 1 статьи 18 Федерального закона от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (на 01.01.2010 г. – 2562 руб.) за вычетом страховой части трудовой пенсии по старости (по инвалидности). За каждый полный год выслуги сверх 25 (20) лет размер пенсии увеличивается на 25% размера социальной пенсии, но не более чем до 1500% размера социальной пенсии при продолжительности выслуги лет от 25 лет у мужчин (от 20 лет у женщин), у которых не менее 2/3 указанной выслуги приходится на непосредственное выполнение испытательных полетов на штатных рабочих местах членов летных экипажей летательных аппаратов и парашютно-десантной техники;
- 800% размера социальной пенсии, предусмотренного подпунктом 1 пункта 1 статьи 18 Федерального закона от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (на 01.01.2010 г. – 2562 руб.) за вычетом страховой части трудовой пенсии по старости (по инвалидности). За каждый полный год выслуги сверх 25 (20) лет размер пенсии увеличивается на 25% РСП, но не бо-

Размеры государственных пенсий за выслугу лет гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в районах с тяжелыми климатическими условиями, определяемых Правительством РФ, увеличиваются на соответствующий районный коэффициент, устанавливаемый Правительством РФ на весь период проживания в данной местности.

Государственная пенсия по старости

В соответствии с действующим законодательством право на получение государственной пенсии по старости имеют граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф.

Зоны радиоактивного загрязнения, а также категории граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, определяются в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹.

Условия назначения государственных пенсий по старости варьируются для различных категорий граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф:

- по достижении 50 и 45 лет (мужчины и женщины соответственно) при наличии трудового стажа не менее 5 лет:
 - участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее – ЧАЭС) 1986–1987 гг.;
 - гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения;
 - гражданам, ставшим инвалидами вследствие катастрофы на ЧАЭС;
- по достижении 55 и 50 лет (мужчины и женщины соответственно) при наличии трудового стажа не менее 5 лет:
 - участникам ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС 1988–1990 гг.;

лее чем до 1300% РСП при продолжительности выслуги лет от 25 лет у мужчин (от 20 лет у женщин), у которых работа по непосредственному выполнению испытательных полетов на штатных рабочих местах летательных аппаратов составляет менее 2/3 указанной выслуги;

¹ С изменениями от 18 июня 1992 г., 24 декабря 1993 г., 24 ноября 1995 г., 11 декабря 1996 г., 16 ноября 1997 г., 17 апреля, 5 июля 1999 г., 7 августа, 27 декабря 2000 г., 12 февраля, 6 августа, 30 декабря 2001 г., 25 июля, 11, 24 декабря 2002 г., 23 октября, 23 декабря 2003 г., 26 апреля, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 2 февраля, 18 июля, 5 декабря 2006 г., 1, 8 ноября 2007 г., 1 марта, 14, 23 июля, 25 декабря 2008 г., 28 апреля, 24 июля 2009 г.

- гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы ЧАЭС или работами по ликвидации последствий указанной катастрофы;
 - гражданам, занятым на эксплуатации ЧАЭС и работах в зоне отчуждения;
- по достижении общеустановленного законом возраста выхода на пенсию (для данных категорий граждан возраст выхода на пенсию по старости уменьшается на 3 года и дополнительно на полгода за каждый полный год проживания или работы в зоне отселения, но не более 7 лет в общей сложности) при наличии трудового стажа не менее 5 лет:
 - гражданам, переселенным из зоны отселения;
 - гражданам, постоянно проживающим в зоне отселения до их переселения в другие районы;
 - гражданам, занятым на работах в зоне отселения (не проживающим в этой зоне);
- по достижении общеустановленного законом возраста выхода на пенсию (для данных категорий граждан возраст выхода на пенсию по старости уменьшается на 2 года и дополнительно на 1 год за каждые 3 года проживания или работы в указанной зоне, но не более 5 лет в общей сложности) при наличии трудового стажа не менее 5 лет:
 - гражданам, постоянно проживающим в зоне проживания с правом на отселение;
 - гражданам, выехавшим в добровольном порядке на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение;
- по достижении общеустановленного законом возраста выхода на пенсию (для данных категорий граждан возраст выхода на пенсию по старости уменьшается на 1 год и дополнительно на 1 год за каждые 4 года проживания или работ в указанной зоне, но не более 3 лет в общей сложности) при наличии трудового стажа не менее 5 лет:
 - гражданам, постоянно проживающим в зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом;
- предусматриваются нормативными актами, регулирующими пенсионное обеспечение граждан, ставших инвалидами в ре-

зультате других (не чернобыльской) радиационных или техногенных катастроф.

Размеры государственных пенсий по старости граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, устанавливаются следующим образом:

- 250% размера социальной пенсии (далее – РСП):
 - гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на ЧАЭС или с работами по ликвидации последствий указанной катастрофы;
 - гражданам, ставшим инвалидами вследствие катастрофы на ЧАЭС;
 - гражданам, принимавшим участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в зоне отчуждения;
 - гражданам, ставшим инвалидами в результате других (не чернобыльской) радиационных или техногенных катастроф;
- 200% РСП:
 - гражданам, проживающим или работающим в соответствующей зоне радиоактивного загрязнения.

Размеры государственных пенсий по старости гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в районах с тяжелыми климатическими условиями, определяемых Правительством Российской Федерации, увеличиваются на соответствующий районный коэффициент.

Государственная пенсия по инвалидности

Право на получение государственной пенсии по инвалидности в соответствии с действующим пенсионным законодательством имеют:

- военнослужащие в случае наступления инвалидности в период прохождения военной службы по призыву или не позднее трех месяцев после увольнения с военной службы, или позднее трех месяцев после увольнения с военной службы, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, которые были получены в период прохождения военной службы (размер пенсии составляет 150–300% размера социальной пенсии в зависимости от группы инвалидности и категории получателей);
- граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф и ставшие инвалидами вследствие катастрофы на ЧАЭС, в случае признания гражданина инвалидом I, II и III

группы независимо от продолжительности трудового стажа (размер пенсии составляет 125–250% размера социальной пенсии в зависимости от группы инвалидности);

- участники Великой Отечественной войны и граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда» при наступлении инвалидности I, II или III группы независимо от причины инвалидности¹ (размер пенсии составляет 100–250% размера социальной пенсии в зависимости от группы инвалидности и категории получателей);
- космонавты (размер пенсии составляет 50–85% соответствующего денежного довольствия (зарплата) в зависимости от группы инвалидности).

Размеры государственных пенсий по инвалидности граждан, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в районах с тяжелыми климатическими условиями, определяемых Правительством Российской Федерации, увеличиваются на соответствующий районный коэффициент.

Гражданам, ставшим инвалидами вследствие военной травмы, участникам Великой Отечественной войны, гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», могут устанавливаться государственная пенсия по инвалидности и трудовая пенсия по старости. Космонавты при наличии условий для назначения им трудовой пенсии по старости имеют право на одновременное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности и страховой части трудовой пенсии по старости (за исключением фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости).

Государственная пенсия по случаю потери кормильца

Право на получение государственной пенсии по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семей погибших (умерших):

- военнослужащих (размер пенсии составляет 150–250% РСП);
- граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф (размер пенсии составляет 125–250% РСП);

¹ За исключением случаев наступления инвалидности вследствие совершения участником Великой Отечественной войны и гражданином, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», противоправных деяний или умышленного нанесения ущерба своему здоровью.

- граждан из числа космонавтов (размер пенсии составляет 40% соответствующего денежного довольствия (зарботка)).

Размеры государственных пенсий по случаю потери кормильца граждан, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в районах с тяжелыми климатическими условиями, определяемых Правительством Российской Федерации, увеличиваются на соответствующий районный коэффициент.

Некоторые вышеперечисленные категории граждан имеют право на получение одновременно с государственной пенсией по случаю потери кормильца второй пенсии.

***Социальная пенсия (по старости,
по инвалидности, по случаю потери кормильца)***

Право на социальную пенсию имеют постоянно проживающие в РФ нетрудоспособные граждане.

Социальная пенсия по инвалидности устанавливается:

- инвалидам I, II и III группы, в том числе инвалидам с детства;
- детям-инвалидам.

Социальная пенсия по случаю потери кормильца устанавливается:

- детям в возрасте до 18 лет, а также старше этого возраста, обучающимся по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов независимо от их организационно-правовой формы, за исключением образовательных учреждений дополнительного образования, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет, потерявшим одного или обоих родителей, и детям умершей одинокой матери.

Социальная пенсия по старости устанавливается:

- гражданам из числа малочисленных народов Севера, достигшим возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины);
- гражданам, достигшим 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины).

Размеры социальных пенсий варьируются в зависимости от категории граждан (*табл. 13*).

Размеры социальной пенсии гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в районах с тяжелыми климатическими условиями, определяемых Правительством Российской Федерации, увеличиваются на соответствующий районный коэффициент.

Таблица 13

Размеры социальных пенсий

Категория получателей пенсии	Размер пенсии, руб. в месяц
Граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 и 50 лет Граждане, достигшие возраста 65 и 60 лет Инвалиды II группы (за исключением инвалидов с детства) Дети в возрасте до 18 лет и старше, обучающиеся по очной форме в образовательных учреждениях, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет, потерявшие одного из родителей	3 178,54
Инвалиды с детства I и II группы Инвалиды I группы Дети-инвалиды Дети в возрасте до 18 лет и старше, обучающиеся по очной форме в образовательных учреждениях, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет, потерявшие обоих родителей, и дети умершей одинокой матери	6 357,08
Инвалиды III группы	2 701,76

Источник: данные Пенсионного фонда Российской Федерации.

2.2.2. Обязательное пенсионное страхование (трудовые пенсии)

Обязательное пенсионное страхование включает трудовую пенсию по старости и трудовую пенсию по инвалидности или по случаю потери кормильца. Трудовые пенсии финансируются за счет страховых взносов работодателя. Право на трудовую пенсию имеют граждане РФ, зарегистрированные в системе обязательного пенсионного страхования, и нетрудоспособные члены семей застрахованных лиц в случае потери кормильца.

Трудовая пенсия представляет собой ежемесячную денежную выплату в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц – заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц.

Трудовая пенсия по старости может состоять из страховой и накопительной частей. Трудовая пенсия по инвалидности и трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоят из страховой части.

Если гражданин не имеет права на трудовую пенсию, то ему устанавливается социальная пенсия на условиях, которые определяются Федеральным законом от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Трудовая пенсия по старости

Право на трудовую пенсию имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет, при наличии не менее 5 лет страхового стажа.

Трудовая пенсия по старости представляет собой сумму страховой и накопительной частей трудовой пенсии по старости.

Размер *страховой части трудовой пенсии по старости* определяется как сумма двух выражений:

- фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости
- и отношения пенсионного капитала¹ к продолжительности ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части указанной пенсии².

По состоянию на 1.02.2011 г. *фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости* составляет 2963,07 руб. в месяц. Размеры фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости для отдельных категорий получателей пенсий приведены в *табл. 14*.

¹ Сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица, учтенного по состоянию на день, с которого указанному лицу назначается страховая часть трудовой пенсии по старости.

² Количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части указанной пенсии. При назначении пенсии в 2011 г. этот период составляет 204 месяца.

Таблица 14

Фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости с 1 февраля 2011 г.

Категория получателей пенсии	Фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости, руб. в месяц
1	2
Граждане, достигшие 80-летнего возраста (не имеющие иждивенцев) Инвалиды I группы (не имеющие иждивенцев)	5 926,13
Граждане, на иждивении которых, находятся нетрудоспособные члены семьи (кроме лиц, достигших 80-летнего возраста или являющихся инвалидами I группы)	3 950,76–5 926,13*
Граждане, достигшие возраста 80 лет или являющиеся инвалидами I группы, на иждивении которых находятся нетрудоспособные члены семьи	6 913,82–8 889,20*
Граждане, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	Фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости увеличивается на соответствующий районный коэффициент
Граждане, не имеющие иждивенцев, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера и имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин (кроме лиц, достигших 80-летнего возраста или являющихся инвалидами I группы)	4 444,60
Граждане, не имеющие иждивенцев, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера и имеющие страховой стаж для мужчин не менее 25, а для женщин не менее 20 лет, достигшие возраста 80 лет или являющиеся инвалидами I группы	8 889,20*
Граждане, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера и имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин, на иждивении которых находятся нетрудоспособные члены семьи (кроме лиц, достигших 80-летнего возраста или являющихся инвалидами I группы)	5 926,13–8 889,20*

Окончание таблицы 14

1	2
Граждане, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера и имеющие страховой стаж для мужчин не менее 25, а для женщин не менее 20 лет, достигшие возраста 80 лет или являющиеся инвалидами I группы, на иждивении которых находятся нетрудоспособные члены семьи	10 370,73–13 333,80*
Граждане, не имеющие иждивенцев, проработавшие не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин (кроме лиц, достигших 80-летнего возраста или являющихся инвалидами I группы)	3 851,90*
Граждане, не имеющие иждивенцев, проработавшие не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин, достигшие возраста 80 лет или являющиеся инвалидами I группы	7 703,98
Граждане, проработавшие не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин, на иждивении которых находятся нетрудоспособные члены семьи (кроме лиц, достигших 80-летнего возраста или являющихся инвалидами I группы)	5 135,98–7 703,98*
Граждане, проработавшие не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин, достигшие возраста 80 лет или являющиеся инвалидами I группы, на иждивении которых находятся установленные законом нетрудоспособные члены семьи	8 987,97–11 555,95

* В зависимости от числа иждивенцев.

Источник: данные Пенсионного фонда Российской Федерации.

Пенсионный капитал состоит из трех составляющих – это:

- расчетный пенсионный капитал, исчисленный при оценке пенсионных прав застрахованного лица по состоянию на 1 января 2002 г.;
- сумма валоризации;
- сумма страховых взносов и иных поступлений в Пенсионный фонд РФ за застрахованное лицо начиная с 1 января 2002 г.

Расчетный пенсионный капитал – это расчетная величина (сумма страховых взносов и иных поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации за гражданина и его пенсионные права в денежном выражении) по состоянию на 1 января 2002 г.

Валоризация представляет собой денежную переоценку пенсионных прав всех граждан, имеющих трудовой стаж до 2002 г. С 1 января 2010 г. расчетный пенсионный капитал, сформированный до 2002 г., был увеличен на 10% и дополнительно по 1% за каждый год трудового стажа гражданина до 1991 г.

Накопительная часть трудовой пенсии по старости создается у граждан 1967 г. рождения и моложе¹ за счет уплаты работодателем страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, которые составляют 6% фонда оплаты труда. В 2010 г. этот предел составлял 415 тыс. руб. в год, в 2011 г. он увеличен до 463 тыс. руб.² Предельная величина базы для начисления страховых взносов подлежит ежегодной (с 1 января соответствующего года) индексации с учетом роста средней заработной платы в Российской Федерации.

Взносы в накопительную часть трудовой пенсии по старости также могут формироваться добровольно (дополнительно к обязательному порядку формирования накопительной части трудовой пенсии по старости), как это предусматривается Программой государственного софинансирования пенсии. Если гражданин участвует в данной программе, то формирование накопительной части трудовой пенсии по старости осуществляется как в обязательном порядке, так и в добровольном за счет личных взносов гражданина и государственного софинансирования, а также в случае участия работодателя в данной программе – за счет взносов работодателя.

Размер накопительной части трудовой пенсии определяется как отношение суммы пенсионных накоплений застрахованного лица, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета по состоянию на день, с которого ему назначается накопительная часть трудовой пенсии по старости, к количеству месяцев ожидаемого периода

¹ В 2002–2004 гг. накопительная часть трудовой пенсии по старости в обязательном порядке формировалась у мужчин 1953–1966 г. рождения и женщин 1957–1966 г. рождения. С 2005 г. в законодательство были введены изменения, которые отменили формирование обязательной накопительной части трудовой пенсии по старости у лиц данных возрастных категорий.

² Постановление Правительства РФ от 27.11.2010 г. № 933.

выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части указанной пенсии.

Существует два способа управления гражданами накопительной частью их трудовой пенсии по старости:

- в Пенсионном фонде РФ (через одну из управляющих компаний). В этом случае накопления передаются Пенсионным фондом РФ в доверительное управление управляющей компании и учитываются в специальной части индивидуального лицевого счета гражданина в Пенсионном фонде РФ;
- в негосударственном пенсионном фонде. При этом способе все созданные накопления передаются Пенсионным фондом РФ в выбранный гражданином негосударственный пенсионный фонд на основании договора, заключаемого гражданином с данным негосударственным пенсионным фондом.

Если гражданин не воспользовался правом выбора, средства пенсионных накоплений передаются Пенсионным фондом РФ в доверительное управление государственной управляющей компании, назначенной Правительством России.

Трудовая пенсия по инвалидности

В 2010 г. начал действовать новый порядок пенсионного обеспечения инвалидов, при котором назначение трудовой пенсии по инвалидности производится исходя из группы инвалидности и независимо от наличия у инвалида степени ограничения способности к трудовой деятельности.

Трудовая пенсия по инвалидности устанавливается гражданам, признанным в установленном порядке инвалидами I, II, III группы. Для назначения трудовой пенсии по инвалидности необходимо наличие хотя бы одного дня страхового стажа.

Размер трудовой пенсии по инвалидности определяется как сумма:

- фиксированного базового размера трудовой пенсии по инвалидности
- и отношения суммы расчетного пенсионного капитала застрахованного лица (инвалида), учтенного по состоянию на день, с которого ему назначается трудовая пенсия по инвалидности, к произведению двух переменных:
 - количества месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости. При назначении пенсии в 2011 г. он составляет 204 месяца;

- о отношения нормативной продолжительности страхового стажа (в месяцах) по состоянию на указанную дату к 180 месяцам. Нормативная продолжительность страхового стажа до достижения инвалидом возраста 19 лет составляет 12 месяцев и увеличивается на 4 месяца за каждый полный год возраста начиная с 19 лет, но не более чем до 180 месяцев.

Фиксированный базовый размер трудовой пенсии по инвалидности на 1 февраля 2011 г. приведен в *табл. 15*.

Таблица 15

**Фиксированный базовый размер трудовой пенсии
по инвалидности с 1 февраля 2011 г.**

Категория получателей пенсии	Фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по инвалидности, руб. в месяц
1	2
Инвалиды I группы	5 926,13–8 889,20*
Инвалиды II группы	2 963,07–5 926,13*
Инвалиды III группы	1 481,53–4 444,60*
Граждане, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	Фиксированный базовый размер трудовой пенсии по инвалидности увеличивается на соответствующий районный коэффициент
Инвалиды I группы, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин инвалидности (независимо от места жительства)	8 889,20–13 333,80*
Инвалиды II группы, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин (независимо от места жительства)	4 444,60–8 889,20*
Инвалиды III группы, проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин (независимо от места жительства)	2 222,29–6 666,89*
Инвалиды I группы, проработавшие не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин (независимо от места жительства)	7 703,98–11 555,95*

Окончание таблицы 15

Инвалиды II группы, проработавшие не менее 20 лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин (независимо от места жительства)	3 851,99–7 703,98*
Инвалиды III группы, проработавшие не менее 20 лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, имеющие страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин (независимо от места жительства)	1 925,99–5 777,98*

* В зависимости от числа иждивенцев.

Источник: данные Пенсионного фонда Российской Федерации.

Трудовая пенсия по случаю потери кормильца

Право на трудовую пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении, в случае если у умершего кормильца был хотя бы один день страхового стажа.

Размер трудовой пенсии по случаю потери кормильца определяется как сумма:

- фиксированного базового размера трудовой пенсии по случаю потери кормильца
- и отношения суммы расчетного пенсионного капитала умершего кормильца, учтенного по состоянию на день его смерти, к произведению двух переменных:
 - количества месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости. При назначении пенсии в 2011 г. он составляет 204 месяца;
 - отношения нормативной продолжительности страхового стажа кормильца (в месяцах) на день его смерти к 180 месяцам, деленного на количество нетрудоспособных членов семьи умершего кормильца, являющихся получателями указанной пенсии. Нормативная продолжительность страхового стажа до достижения умершим кормильцем возраста 19 лет составляет 12 месяцев и увеличивается на 4 месяца за каждый полный год возраста начиная с 19 лет, но не более чем до 180 месяцев.

Размер трудовой пенсии по случаю потери кормильца детям умершей одинокой матери определяется исходя из увеличенного вдвое расчетного пенсионного капитала умершей матери либо из установленного умершей одинокой матери на день ее смерти размера страховой части трудовой пенсии по старости (без учета фиксированного базового раз-

мера этой части) или размера трудовой пенсии по инвалидности (без учета фиксированного базового размера этой пенсии), который увеличен вдвое.

Таблица 16

**Фиксированный базовый размер трудовой пенсии по случаю
потери кормильца с 1 февраля 2011 г.**

Категория получателей пенсии	Фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по случаю потери кормильца, руб. в месяц
Круглые сироты	2 963,07*
Другие нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца	1 481,53*
Граждане, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	Фиксированный базовый размер трудовой пенсии по случаю потери кормильца увеличивается на соответствующий районный коэффициент

* На каждого члена семьи из этой категории.

Источник: данные Пенсионного фонда Российской Федерации.

***Повышение размеров трудовой пенсии
при наличии звания, награды***

Если у гражданина, получающего трудовую пенсию, имеются звания или награды, то он имеет право на повышенный размер трудовой пенсии. Размеры повышения по отдельным категориям граждан приведены в табл. 17.

Таблица 17

**Размеры повышения трудовой пенсии отдельным
категориям граждан**

Категория получателей	Размер повышения
1	2
Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и граждане, награжденные орденом Славы трех степеней	На 100% размера пенсии, но не менее чем на 200% минимального размера пенсии по старости
Герои Социалистического Труда	На 50%, но не менее чем на 100% минимального размера пенсии по старости
Чемпионы Олимпийских игр	На 50%, но не менее чем на 100% минимального размера пенсии по старости

Окончание таблицы 17

1	2
Граждане, награжденные орденом Трудовой Славы трех степеней или орденом «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней	На 15%
Участники Великой Отечественной войны (подпункты «а»–«ж» и «и» подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О ветеранах»)	На 100% минимального размера пенсии по старости
Граждане – бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны	На 100% минимального размера пенсии по старости
Граждане, не менее шести месяцев находившиеся на военной службе в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г.	На 50% минимального размера пенсии по старости
Граждане, проработавшие не менее 6 месяцев в годы Великой Отечественной войны (с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г.), исключая время работы в районах, временно оккупированных неприятелем, или награжденные орденами и медалями СССР за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы Великой Отечественной войны	На 50% минимального размера пенсии по старости
Граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»	На 100% минимального размера пенсии по старости
Граждане, необоснованно репрессированные по политическим мотивам и впоследствии реабилитированные	На 50% минимального размера пенсии по старости
Инвалиды с детства вследствие ранения, контузии или увечья, связанных с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны либо с их последствиями, получающие пенсию по старости, по инвалидности или по случаю потери кормильца	На 100% минимального размера пенсии по старости

Досрочное назначение трудовой пенсии по старости

Трудовая пенсия по старости может быть назначена отдельным категориям граждан ранее достижения пенсионного возраста (мужчины – 60 лет, женщины – 55 лет).

Согласно Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» право досрочного выхода на пенсию по старости имеют следующие группы граждан:

1. *Первая льготная группа (возраст выхода на пенсию мужчины – 55 лет / женщины – 50 лет):*
 - проработавшие на работах с тяжелыми условиями труда соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет и имеющие стра-

- ховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 2 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
- проработавшие соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет в качестве рабочих локомотивных бригад и работников отдельных категорий, непосредственно осуществляющих организацию перевозок и обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном транспорте и метрополитене, а также в качестве водителей грузовых автомобилей непосредственно в технологическом процессе на шахтах, разрезах, в рудниках или рудных карьерах на вывозе угля, сланца, руды, породы и имеющих страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 5 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет в экспедициях, партиях, отрядах, на участках и в бригадах непосредственно на полевых геолого-разведочных, поисковых, топографо-геодезических, геофизических, гидрографических, гидрологических, лесоустроительных и изыскательских работах и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 6 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет в качестве рабочих, мастеров (в том числе старших) непосредственно на лесозаготовках и лесосплаве, включая обслуживание механизмов и оборудования, и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 7 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие соответственно не менее 20 и 15 лет в качестве механизаторов (докеров-механизаторов) комплексных бригад на погрузочно-разгрузочных работах в портах и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 8 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет в плавсоставе на судах морского, речного флота и флота рыбной промышленности (за исключением портовых судов, постоянно работающих в акватории порта, служебно-вспомогательных и разъездных судов, судов пригородного и внутригородского сообщения) и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 9 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);

- проработавшие в качестве водителей автобусов, троллейбусов, трамваев на регулярных городских пассажирских маршрутах соответственно не менее 20 и 15 лет и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 10 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие на работах по непосредственному управлению полетами воздушных судов гражданской авиации соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и не менее 10 лет и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 14 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие в инженерно-техническом составе на работах по непосредственному обслуживанию воздушных судов гражданской авиации соответственно не менее 20 и 15 лет и имеющие страховой стаж в гражданской авиации соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 15 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - занятые на работах с осужденными в качестве рабочих и служащих учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, соответственно не менее 15 и 10 лет и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 17 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - инвалиды вследствие военной травмы, имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 3 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет (подпункт 6 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ).
2. *Вторая льготная группа (мужчины – 50 лет / женщины – 45 лет):*
- проработавшие соответственно не менее 10 лет и 7 лет 6 месяцев на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах и имеющие страховой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет (подпункт 1 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - постоянно проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, проработавшие соответственно не менее 25 и 20 лет в качестве оленеводов, рыбаков, охотников-промысловиков (подпункт 13 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ).
3. *Третья льготная группа (мужчины и женщины в возрасте 50 лет):*

- проработавшие не менее 25 лет на должностях Государственной противопожарной службы (пожарной охраны, противопожарных и аварийно-спасательных служб) Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (подпункт 18 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие в качестве трактористов-машинистов в сельском хозяйстве, других отраслях экономики, а также в качестве машинистов строительных, дорожных и погрузочно-разгрузочных машин не менее 15 лет и имеющие страховой стаж не менее 20 лет (подпункт 3 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - проработавшие не менее 20 лет в текстильной промышленности на работах с повышенной интенсивностью и тяжестью (подпункт 4 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
 - родившие пять и более детей и воспитавшие их до достижения ими возраста 8 лет, имеющие страховой стаж не менее 15 лет (подпункт 1 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ);
 - родившие двух и более детей, если они имеют страховой стаж не менее 20 лет и проработали не менее 12 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 17 календарных лет в приравненных к ним местностях (подпункт 2 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ).
4. *Четвертая льготная группа (мужчины – 50 лет / женщины – 40 лет):*
- инвалиды по зрению, имеющие ограничение способности к трудовой деятельности III степени и страховой стаж соответственно не менее 15 и 10 лет (подпункт 4 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ).
5. *Пятая льготная группа (мужчины – 45 лет / женщины – 40 лет):*
- граждане, больные гипопизарным нанизмом (лилипуты), и диспропорциональные карлики, если они имеют страховой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет (подпункт 5 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ).
6. *Шестая льготная группа (мужчины и женщины в возрасте 40 лет «либо независимо от возраста»):*
- проработавшие не менее 15 лет в качестве спасателей в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях Министерства

Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и участвовавшим в ликвидации чрезвычайных ситуаций (подпункт 16 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ).

Независимо от возраста:

- лица, непосредственно занятые полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля, сланца, руды и других полезных ископаемых и на строительстве шахт и рудников, если они работали на указанных работах не менее 25 лет, а работники ведущих профессий, горнорабочие очистного забоя, проходчики, забойщики на отбойных молотках, машинисты горных выемочных машин, если они проработали на таких работах не менее 20 лет (подпункт 11 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
- мужчины и женщины, проработавшие соответственно не менее 25 и 20 лет на судах морского флота рыбной промышленности на работах по добыче, обработке рыбы и морепродуктов, приему готовой продукции на промысле (независимо от характера выполняемой работы), а также на отдельных видах судов морского, речного флота и флота рыбной промышленности (подпункт 12 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
- мужчины, проработавшие не менее 25 лет, и женщины, проработавшие не менее 20 лет в летном составе гражданской авиации, а при оставлении летной работы по состоянию здоровья – мужчины, проработавшие не менее 20 лет, и женщины, проработавшие не менее 15 лет в указанном составе гражданской авиации (подпункт 13 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
- лица, не менее 25 лет осуществлявшие педагогическую деятельность в учреждениях для детей (подпункт 19 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
- лица, осуществлявшие лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения не менее 25 лет в сельской местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, сельской местности и поселках городского типа либо только в городах (подпункт 20 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ).

Кроме того, право на досрочный выход на трудовую пенсию по старости имеют следующие категории граждан:

- мужчины и женщины, проработавшие соответственно не менее 5 лет и 3 лет 9 месяцев на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах и имеющие страховой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет, – трудовая пенсия им назначается с уменьшением возраста на один год за каждый полный год такой работы;
- мужчины и женщины, проработавшие на работах с тяжелыми условиями труда соответственно не менее 6 лет 3 месяцев и 5 лет и имеющие страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет, – трудовая пенсия им назначается с уменьшением возраста на один год за каждые 2 года и 6 месяцев такой работы мужчинам и за каждые 2 года такой работы женщинам (подпункт 2 пункта 1 статьи 27 ФЗ № 173-ФЗ);
- граждане, проработавшие в районах Крайнего Севера не менее 7 лет 6 месяцев, – трудовая пенсия им назначается с уменьшением возраста на четыре месяца за каждый полный календарный год работы в этих районах (подпункт 6 пункта 1 статьи 28 ФЗ № 173-ФЗ).

В силу норм описанного выше законодательства значительная часть граждан выходит на пенсию в сравнительно молодом возрасте (*рис. 1*).

Из представленных на *рис. 1* данных видно, что значительная часть граждан выходит на пенсию раньше общеустановленного срока:

- 38,5% мужчин выходит на пенсию до 60 лет;
- 26,8% женщин выходит на пенсию до 55 лет.

Столь ранние сроки выхода на пенсию обуславливают тот факт, что на одного пенсионера (в том числе получающего пенсию по инвалидности) в России приходится менее 2 плательщиков взносов на обязательное пенсионное страхование. При ухудшении демографической ситуации данное соотношение будет сокращаться.

На финансовую необеспеченность ранних выходов на пенсию существенное влияние оказывает отсутствие законодательного регулирования профессионального пенсионного страхования.

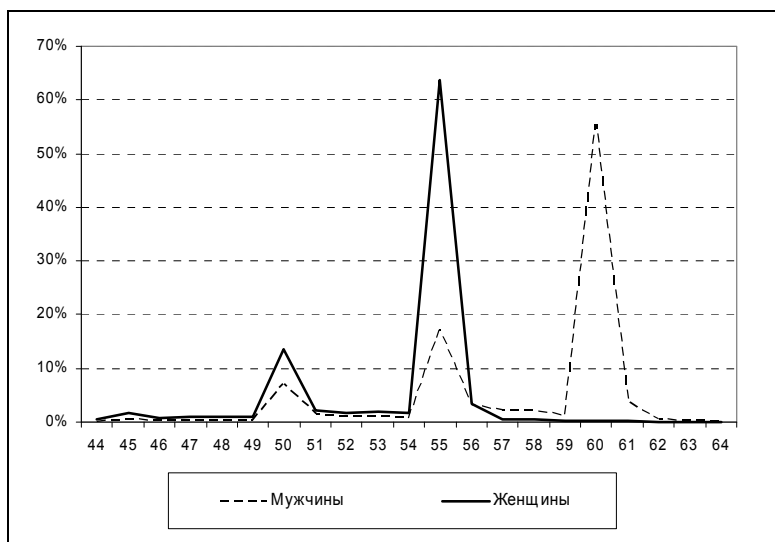


Рис. 1. Структура населения России в зависимости от возраста выхода на пенсию в 2010 г.

2.2.3. Мероприятия по повышению размера пенсионного обеспечения на современном этапе

Как отмечалось в главе 1 настоящего исследования, Европейский кодекс социального обеспечения, к соблюдению норм которого Россия должна стремиться в рамках обязательств по ратифицированной ею Европейской социальной хартии (пересмотренной), устанавливает в качестве нормы обеспечения по старости такой размер пособия по старости или пенсии по старости, который был бы не ниже 40% заработка¹. В 2008–2010 гг. Российская Федерация приняла ряд мер, направленных на повышение размера пенсионного обеспечения, которые должны были заметно повысить коэффициент замещения (отношение размера пенсии к величине заработной платы). Помимо индексации размера пенсий, среди этих мер были такие, как валоризация и введение социальной доплаты к пенсии.

¹ Пересмотренный 6 ноября 1994 г. Европейский кодекс социального обеспечения требует пятидесятипроцентного коэффициента замещения для пенсий. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/139.htm>.

Валоризация пенсионных прав граждан

Валоризация представляет собой денежную переоценку пенсионных прав граждан, имеющих трудовой стаж до 2002 г., которая была проведена с 1 января 2010 г. До 2002 г. пенсия в Российской Федерации рассчитывалась исходя из двух факторов – продолжительности общего трудового стажа и величины среднемесячного заработка лица, уходящего на пенсию, за последние 2 года либо за любые 5 лет на протяжении всей трудовой жизни. С 2002 г. размер пенсии стал определяться исходя из объема страховых взносов, накопленных на индивидуальном личном счете пенсионера. Проведение валоризации было связано с изменением принципов расчета пенсии с 2002 г. для того, чтобы привести права граждан, работавших до 2002 г., в соответствие с новыми принципами начисления пенсий.

В ходе валоризации расчетный пенсионный капитал (расчетная величина, с учетом которой после пенсионной реформы 2002 г. для пенсионеров старшего поколения определяется страховая часть трудовой пенсии), сформированный до 2002 г., был увеличен на 10% и дополнительно по 1% за каждый год трудового стажа гражданина до 1991 г. Так, например, если трудовой стаж гражданина до 1991 г. составлял 25 лет, то его расчетный пенсионный капитал по состоянию 1 января 2002 г. был увеличен на 35%.

Введение социальной доплаты до уровня прожиточного минимума пенсионера в субъекте РФ

С 1 января 2010 г. с целью доведения материального обеспечения пенсионера до величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте РФ, была введена социальная доплата к пенсии.

Социальные доплаты к пенсии устанавливаются всем неработающим пенсионерам в случае, если общая сумма их материального обеспечения меньше величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте РФ.

В составе материального обеспечения пенсионера учитываются:

- все виды пенсий;
- ежемесячная денежная выплата (включая стоимость набора социальных услуг);
- дополнительное материальное (социальное) обеспечение;
- иные меры социальной поддержки (помощи), установленные законодательством субъектов РФ в денежном выражении (за исключе-

нием мер социальной поддержки, предоставляемых единовременно)¹.

Установлен следующий порядок назначения социальной доплаты к пенсии в случае, если общая сумма материального обеспечения пенсионера не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленного в субъекте РФ:

- если величина прожиточного минимума пенсионера, установленная в субъекте РФ, меньше величины прожиточного минимума пенсионера в целом по РФ, то территориальными органами Пенсионного фонда РФ пенсионеру будет устанавливаться федеральная социальная доплата к пенсии, выплачиваемая из средств федерального бюджета;
- если величина прожиточного минимума пенсионера, установленная в субъекте РФ, больше или равна величине прожиточного минимума пенсионера в целом по РФ, то уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ пенсионеру будет устанавливаться региональная социальная доплата к пенсии, выплачиваемая из средств бюджета субъекта РФ.

В 2010 г. федеральная социальная доплата к пенсии была установлена в 66 регионах России, региональная социальная доплата к пенсии – в 18.

Численность пенсионеров, получающих разные виды доплаты, отличается незначительно:

- 2,38 млн человек получали региональную социальную доплату,
- 2,41 млн человек – федеральную социальную доплату².

Очень важной представляется динамика прожиточного минимума пенсионера в регионах и в целом по России: в случае замедления роста прожиточного минимума пенсионера в регионах с региональной социальной доплатой по сравнению с величиной прожиточного минимума пенсионера в целом по России он может стать ниже российской величины этого показателя, что приведет к дополнительной нагрузке на федеральный бюджет. Такая дополнительная нагрузка может оказаться существенной, так как численность пенсионеров, получающих региональную социальную доплату, значительна.

¹ Подробнее об этих мерах поддержки см. в главе 3.

² Данные Минздравсоцразвития России на октябрь 2010 г. Отчет о деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации за 2010 год. <http://www.minzdravsoc.ru/>.

На 2011 г. прожиточный минимум пенсионера в целом по Российской Федерации был увеличен на 3,3% – с 4780 до 4938 руб. в мес. (см. табл. 18).

В субъектах РФ динамика прожиточного минимума пенсионера на 2011 г. претерпела следующие изменения:

- величина прожиточного минимума пенсионера была сохранена на уровне 2010 г. в 5 субъектах РФ, из которых:
 - в 3 регионах Дальневосточного федерального округа (Приморский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ) установлена региональная социальная доплата к пенсии;
 - в Рязанской области установлена федеральная социальная доплата к пенсии;
 - в Новосибирской области замораживание величины прожиточного минимума пенсионера в регионе на уровне 2010 г. (4900 руб. в месяц) привело к тому, что величина регионального прожиточного минимума в 2011 г. стала меньше величины прожиточного минимума пенсионера в целом по России, и, следовательно, региональная социальная доплата к пенсии была заменена на федеральную социальную доплату к пенсии;
 - во всех этих регионах отношение величины прожиточного минимума пенсионера в регионе к величине прожиточного минимума пенсионера в целом по России стало сокращаться, что в дальнейшем может привести к тому, что и в других регионах этой группы региональная социальная доплата к пенсии может быть заменена на федеральную социальную доплату. Первым кандидатом на такую замену¹ является Приморский край, где отношение величины прожиточного минимума пенсионера в регионе к величине прожиточного минимума пенсионера в целом по России составляет 115%;
- *прирост величины прожиточного минимума пенсионера в регионе был ниже прироста прожиточного минимума пенсионера в целом по России в 11 регионах, из которых:*

¹ Пунктом 7 статьи 10 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» устанавливается величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии на уровне 5564 руб. в 2012 г. Следовательно, если Приморский край заморозит величину прожиточного минимума на 2012–2013 гг., то в 2012 г. отношение величины прожиточного минимума пенсионера в регионе к величине прожиточного минимума пенсионера в целом по России составит 102%, а в 2013 г. может оказаться на уровне ниже 100%.

- в 10 регионах установлена федеральная социальная доплата к пенсии;
- в Самарской области установлена региональная социальная доплата к пенсии. Однако величина прожиточного минимума пенсионера в регионе превышает величину прожиточного минимума пенсионера в целом по России лишь на 0,4%. Следовательно, весьма вероятно, что при сохранении тенденции более низкого темпа прироста величины прожиточного минимума пенсионера в регионе по сравнению с темпом прироста величины этого показателя в целом по России региональная социальная доплата будет заменена на федеральную в Самарской области уже в следующем году;
- *прирост величины прожиточного минимума пенсионера в регионе был выше, чем прирост прожиточного минимума пенсионера в целом по России, но ниже 8,8%¹ в 41 регионе, из которых:*
 - в 10 регионах установлена региональная социальная доплата к пенсии, из них:
 - г. Москва;
 - 5 регионов Дальневосточного федерального округа – Амурская область, Еврейская автономная область, Камчатский и Хабаровский края и Республика Саха (Якутия);
 - 3 региона Северо-Западного федерального округа – Архангельская область, Ненецкий автономный округ и Республика Коми;
 - а также Ямало-Ненецкий автономный округ;
 - в остальном 31 регионе – федеральная социальная доплата к пенсии;
- *прирост величины прожиточного минимума пенсионера в регионе составил 8,8% и более в 17 регионах. В этих регионах установлена федеральная социальная доплата к пенсии. Во всех этих регионах региональный прожиточный минимум пенсионера был настолько низок по сравнению с величиной этого показателя по России в целом, что высокий темп прироста величины прожиточного минимума пенсионера – до 43,5% в Республике Ингушетии – не привел к ситуации, когда региональный прожиточный мини-*

¹ Данный порог выбран, так как, по прогнозу Минэкономки России, среднегодовой уровень инфляции (прирост ИПЦ) за 2011 г. составит 8,8%. См.: Основные показатели прогноза социально-экономического развития РФ до 2013 г. Вариант 2b. Минэкономки России. www.economy.gov.ru

мум пенсионера превысил бы прожиточный минимум пенсионера в целом по России. Тем не менее в этих регионах региональная величина прожиточного минимума пенсионера начала приближаться к величине прожиточного минимума пенсионера в целом по стране, а в 10 из них отношение этих двух величин находится в интервале 90–100%. Это уменьшает возможности данных регионов по сохранению высоких темпов прироста прожиточного минимума пенсионера в регионе без перехода от федеральной к региональной социальной доплате к пенсии и, следовательно, без переноса расходов по выплате социальной доплаты к пенсии с федерального бюджета на региональный бюджет. Поэтому в ближайшие годы с высокой степенью вероятности можно предположить, что данные регионы затормозят скорость прироста прожиточного минимума пенсионера в регионе (см. табл. 19).

Таблица 18

Величина прожиточного минимума пенсионера и вид социальной доплаты к пенсии в субъектах РФ в 2010 и 2011 гг.

Наименование субъекта РФ	2010 г.			2011 г.	
	Величина прожиточного минимума пенсионера в субъекте РФ	Нормативный правовой акт субъекта РФ, в соответствии с которым установлена величина прожиточного минимума пенсионера в регионе	Вид доплаты	Величина прожиточного минимума пенсионера в субъекте РФ	Вид доплаты
1	2	3	4	5	6
Белгородская область	3900	Закон от 19.11.2009 г. № 308	ФСД*	4336	ФСД
Брянская область	4123	Закон от 09.11.2009 г. № 92-3	ФСД	4211	ФСД
Владимирская область	4505	Закон от 30.10.2009 г. № 144-ОЗ	ФСД	4761	ФСД
Воронежская область	4590	Закон от 11.11.2009 г. № 141-ОЗ	ФСД	4805	ФСД
Ивановская область	4304	Закон от 30.09.2009 г. № 93-ОЗ	ФСД	4426	ФСД

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6
Калужская область	4350	Закон от 25.09.2009 г. № 572-ОЗ	ФСД	4560	ФСД
Костромская область	4548	Закон от 29.09.2009 г. № 517-4-ЗКО	ФСД	4868	ФСД
Курская область	4068	Закон от 14.09.2009 г. № 60-ЗКО	ФСД	4406	ФСД
Липецкая область	4160	Закон от 15.10.2009 г. № 312-ОЗ	ФСД	4620	ФСД
Орловская область	3990	Закон от 30.10.2009 г. № 977-ОЗ	ФСД	4250	ФСД
Рязанская область	4594	Закон от 30.10.2009 г. № 133-ОЗ	ФСД	4594	ФСД
Смоленская область	4330	Закон от 29.09.2009 г. № 85-з	ФСД	4783	ФСД
Тамбовская область	3450	Закон от 29.09.2009 г. № 561-З	ФСД	3654	ФСД
Тверская область	4633	Закон от 23.09.2009 г. № 78-ЗО	ФСД	4858	ФСД
Тульская область	4550	Закон от 26.09.2009 г. № 1331-ЗТО	ФСД	4640	ФСД
Ярославская область	4600	Закон от 02.11.2009 г. № 58-З	ФСД	4840	ФСД
Москва	5790	Закон от 18.11.2009 г. № 35	РСД	6273	РСД
Московская область	4327	Закон от 30.09.2009 г. № 3/91-П	ФСД	4932	ФСД
Республика Карелия	4780	Закон от 09.11.2009 г. № 1330-ЗРК	ФСД	4938	ФСД

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6
Республика Коми	5435	Закон от 30.09.2009 г. № 69-РЗ	РСД**	5909	РСД
Архангельская область	5310–5410 ¹	Закон от 23.09.2009 г. № 69-5-ОЗ	РСД	5554	РСД
Ненецкий автономный округ	9400	Закон от 22.10.2009 г. № 72-ОЗ	РСД	10000	РСД
Вологодская область	4694	Закон от 29.09.2009 г. № 2085-ОЗ	ФСД	4728	ФСД
Калининградская область	4780	Закон от 24.11.2009 г. № 363	ФСД	4938	ФСД
г. Санкт-Петербург	4481	Закон от 18.11.2009 г. № 545-99	ФСД	4633	ФСД
Ленинградская область	4400	Областной закон от 20.11.2009 г. № 92-оз	ФСД	4550	ФСД
Мурманская область	6405	Закон от 28.09.2009 г. № 1137-01-ЗМО	РСД	6883	РСД
Новгородская область	4455	Областной закон от 30.10.2009 г. № 611-ОЗ	ФСД	4771	ФСД
Псковская область	4188	Закон от 06.11.2009 г. № 916-ОЗ	ФСД	4656	ФСД
Республика Адыгея	4150	Закон от 27.10.2009 г. № 294	ФСД	4194	ФСД
Республика Калмыкия	4191	Закон от 16.11.2009 г. № 141-IV-3	ФСД	4465	ФСД
Краснодарский край	4680	Закон от 27.10.2009 г. № 1845-КЗ	ФСД	4815	ФСД
Астраханская область	4262	Закон от 29.10.2009 г. № 70/2009-ОЗ	ФСД	4402	ФСД

¹ Для разных природно-климатических зон.

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6
Волгоградская область	4284	Закон от 03.11.2009 г. № 1946-ОД	ФСД	4788	ФСД
Ростовская область	4531	Областной закон от 29.09.2009 г. № 299-ЗС	ФСД	4768	ФСД
Республика Дагестан	4014	Закон от 31.10.2009 г. № 66	ФСД	4063	ФСД
Республика Ингушетия	3435	Закон от 18.11.2009 г. № 54-РЗ	ФСД	4930	ФСД
Кабардино-Балкарская Республика	3876	Закон от 13.11.2009 г. № 55-РЗ	ФСД	4250	ФСД
Карачаево-Черкесская Республика	4190	Закон от 22.09.2009 г. № 47-РЗ	ФСД	4600	ФСД
Республика Северная Осетия – Алания	4105	Закон от 16.10.2009 г. № 42-РЗ	ФСД	4373	ФСД
Чеченская Республика	4258	Закон от 30.10.2009 г. № 58-РЗ	ФСД	4509	ФСД
Ставропольский край	4515	Закон от 26.11.2009 г. № 12474 ГДСК	ФСД	4909	ФСД
Республика Башкортостан	3939	Закон от 26.10.2009 г. № 171-з	ФСД	4571	ФСД
Республика Марий Эл	3880	Закон от 27.11.2009 г. № 55-З	ФСД	4240	ФСД
Республика Мордовия	3939	Закон от 12.10.2009 г. № 68-З	ФСД	4375	ФСД
Республика Татарстан	3696	Закон от 05.11.2009 г. № 51-ЗРТ	ФСД	3992	ФСД
Удмуртская Республика	4042	Закон от 15.10.2009 г. № 42-РЗ	ФСД	4398	ФСД

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6
Чувашская Республика	3910	Закон от 19.10.2009 г. № 53	ФСД	4259	ФСД
Кировская область	4430	Закон от 29.09.2009 г. № 425-ЗО	ФСД	4790	ФСД
Нижегородская область	4587	Закон от 30.09.2009 г. № 188-З	ФСД	4750	ФСД
Оренбургская область	4228	Закон от 05.11.2009 г. № 3190/723-IV-ОЗ	ФСД	4702	ФСД
Пензенская область	4205	Закон от 16.09.2009 г. № 1780-ЗПО	ФСД	4676	ФСД
Пермский край	4766	Закон от 05.11.2009 г. № 537-ПК	ФСД	4931	ФСД
Самарская область	4947	Закон от 09.11.2009 г. № 112-ГД	РСД	4960	РСД
Саратовская область	4265	Закон от 28.09.2009 г. № 122-ЗСО	ФСД	4416	ФСД
Ульяновская область	3966	Закон от 29.09.2009 г. № 129-ЗО	ФСД	4259	ФСД
Курганская область	3942	Закон от 02.10.2009 г. № 487	ФСД	4313	ФСД
Свердловская область	4478	Закон от 09.10.2009 г. № 86-ОЗ	ФСД	4813	ФСД
Тюменская область	4780	Закон от 28.09.2009 г. № 50	ФСД	4817	ФСД
Челябинская область	4100	Закона от 29.10.2009 г. № 481-ЗО	ФСД	4200	ФСД
Ханты-Мансийский автономный округ	7149	Закон от 02.11.2009 г. № 167-ОЗ	РСД	7494	РСД

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6
Ямало- Ненецкий автономный округ	7321	Закон от 06.11.2009 г. № 84-ЗАО	РСД	7650	РСД
Республика Алтай	4770	Закон от 10.11.2009 г. № 56-РЗ	ФСД	4930	ФСД
Республика Бурятия	4780	Закон от 12.10.2009 г. № 1116 - IV	ФСД	4938	ФСД
Республика Тыва	4565	Закон от 30.10.2009 г. № 1642 ВХ-II	ФСД	4822	ФСД
Республика Хакасия	4458	Закон от 16.11.2009 г. № 111-ЗРХ	ФСД	4775	ФСД
Алтайский край	4619	Закон от 24.09.2009 г. № 69-ЗС	ФСД	4770	ФСД
Красноярский край	4616	Закон от 08.10.2009 г. № 9-3671	ФСД	4937	ФСД
Иркутская область	4702	Закон от 19.11.2009 г. № 84/50-ОЗ	ФСД	4905	ФСД
Кемеровская область	3837	Закон от 29.10.2009 г. № 107-ОЗ	ФСД	4013	ФСД
Новосибир- ская область	4900	Закон от 29.09.2009 г. № 386-ОЗ	РСД	4900	ФСД
Омская об- ласть	4665	Закон от 30.09.2009 г. № 1184-ОЗ	ФСД	4710	ФСД
Томская об- ласть	4746	Закон от 28.10.2009 г. № 224-ОЗ	ФСД	4925	ФСД
Забайкальский край	4725	Закон от 11.11.2009 г. № 255-33К	ФСД	4937	ФСД
Республика Саха (Якутия)	7661	Закон от 14.10.2009 г. 721- 3 № 353-IV	РСД	8072	РСД

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6
Приморский край	5685	Закон от 26.11.2009 г. № 521-КЗ	РСД	5685	РСД
Хабаровский край	6442	Закон от 30.09.2009 г. № 266	РСД	6945	РСД
Амурская область	5710	Закон от 30.10.2009 г. № 256-ОЗ	РСД	6050	РСД
Камчатский край	10166	Закон от 02.12.2009 г. № 343	РСД	10723	РСД
Магаданская область	7808	Закон от 02.11.2009 г. № 1186-ОЗ	РСД	7808	РСД
Сахалинская область	7380	Закон от 26.10.2009 г. № 91-ЗО	РСД	7750	РСД
Еврейская автономная область	5069	Закон от 30.09.2009 г. № 595-ОЗ	РСД	5473	РСД
Чукотский автономный округ	10315	Закон от 30.09.2009 г. № 90-ОЗ	РСД	10315	РСД
г. Байконур	4780	Межправительственное соглашение	ФСД	4938	ФСД

* Здесь и далее – федеральная социальная доплата.

** Здесь и далее – региональная социальная доплата.

Источник: Прожиточный минимум в субъектах РФ на 2010 год // Российская газета. 27.01.2010 г. www.rg.ru; данные Пенсионного фонда Российской Федерации.

Таблица 19

Отношение прожиточного минимума пенсионера (ПМП) в субъекте РФ к ПМП в целом по России в 2010–2011 гг. и темп прироста ПМП в регионе в субъекте РФ в 2011 г. по сравнению с 2010 г.

Характеристика изменений ПМП в 2011 г. по сравнению с 2010 г.	№ п/п	Наименование субъекта РФ	Вид доплаты	Отношение ПМП в регионе к ПМП в РФ, %		Темп прироста ПМП в регионе, %, 2011 г. к 2010 г.
				в 2010 г.	в 2011 г.	
1	2	3	4	5	6	7
Не произошло изменения ПМП	1	Рязанская область	ФСД	96,1	93,0	0,0
	2	Новосибирская область	ФСД	102,5	99,2	0,0
	3	Приморский край	РСД	118,9	115,1	0,0
	4	Магаданская область	РСД	163,3	158,1	0,0
	5	Чукотский автономный округ	РСД	215,8	208,9	0,0
Прирост ПМП в регионе меньше прироста ПМП в РФ	6	Самарская область	РСД	103,5	100,4	0,3
	7	Вологодская область	ФСД	98,2	95,7	0,7
	8	Тюменская область	ФСД	100,0	97,5	0,8
	9	Омская область	ФСД	97,6	95,4	1,0
	10	Республика Адыгея	ФСД	86,8	84,9	1,1
	11	Республика Дагестан	ФСД	84,0	82,3	1,2
	12	Тульская область	ФСД	95,2	94,0	2,0
	13	Брянская область	ФСД	86,3	85,3	2,1
	14	Челябинская область	ФСД	85,8	85,1	2,4
	15	Ивановская область	ФСД	90,0	89,6	2,8
	16	Краснодарский край	ФСД	97,9	97,5	2,9

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7
Прирост ПМП в регионе больше прироста ПМП в РФ, но меньше 8,8%	17	Алтайский край	ФСД	96,6	96,6	3,3
	18	Астраханская область	ФСД	89,2	89,1	3,3
	19	Республика Карелия	ФСД	100,0	100,0	3,3
	20	Калининградская область	ФСД	100,0	100,0	3,3
	21	Республика Бурятия	ФСД	100,0	100,0	3,3
	22	г. Байконур	ФСД	100,0	100,0	3,3
	23	Республика Алтай	ФСД	99,8	99,8	3,4
	24	г. Санкт-Петербург	ФСД	93,7	93,8	3,4
	25	Ленинградская область	ФСД	92,1	92,1	3,4
	26	Пермский край	ФСД	99,7	99,9	3,5
	27	Саратовская область	ФСД	89,2	89,4	3,5
	28	Нижегородская область	ФСД	96,0	96,2	3,6
	29	Томская область	ФСД	99,3	99,7	3,8
	30	Иркутская область	ФСД	98,4	99,3	4,3
	31	Забайкальский край	ФСД	98,8	100,0	4,5
	32	Ямало-Ненецкий автономный округ	РСД	153,2	154,9	4,5
	33	Кемеровская область	ФСД	80,3	81,3	4,6
	34	Архангельская область	РСД	111,1 – 113,2 ¹	112,5	4,6
	35	Воронежская область	ФСД	96,0	97,3	4,7

¹ В зависимости от природно-климатической зоны.

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7
	36	Ханты-Мансийский автономный округ	РСД	149,6	151,8	4,8
	37	Калужская область	ФСД	91,0	92,3	4,8
	38	Тверская область	ФСД	96,9	98,4	4,9
	39	Сахалинская область	РСД	154,4	156,9	5,0
	40	Ярославская область	ФСД	96,2	98,0	5,2
	41	Ростовская область	ФСД	94,8	96,6	5,2
	42	Республика Саха (Якутия)	РСД	160,3	163,5	5,4
	43	Камчатский край	РСД	212,7	217,2	5,5
	44	Республика Тыва	ФСД	95,5	97,7	5,6
	45	Владимирская область	ФСД	94,2	96,4	5,7
	46	Чеченская Республика	ФСД	89,1	91,3	5,9
	47	Тамбовская область	ФСД	72,2	74,0	5,9
	48	Амурская область	РСД	119,5	122,5	6,0
	49	Ненецкий автономный округ	РСД	196,7	202,5	6,4
	50	Орловская область	ФСД	83,5	86,1	6,5
	51	Республика Северная Осетия – Алания	ФСД	85,9	88,6	6,5
	52	Республика Калмыкия	ФСД	87,7	90,4	6,5
	53	Красноярский край	ФСД	96,6	100,0	7,0
	54	Костромская область	ФСД	95,1	98,6	7,0
	55	Новгородская область	ФСД	93,2	96,6	7,1

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7
	56	Республика Хакасия	ФСД	93,3	96,7	7,1
	57	Ульяновская область	ФСД	83,0	86,2	7,4
	58	Мурманская область	РСД	134,0	139,4	7,5
	59	Свердловская область	ФСД	93,7	97,5	7,5
	60	Хабаровский край	РСД	134,8	140,6	7,8
	61	Еврейская автономная область	РСД	106,0	110,8	8,0
	62	Республика Татарстан	ФСД	77,3	80,8	8,0
	63	Кировская область	ФСД	92,7	97,0	8,1
	64	Курская область	ФСД	85,1	89,2	8,3
	65	Москва	РСД	121,1	127,0	8,3
	66	Республика Коми	РСД	113,7	119,7	8,7
	67	Ставропольский край	ФСД	94,5	99,4	8,7
	68	Удмуртская Республика	ФСД	84,6	89,1	8,8
Прирост ПМП в регионе 8,8% и больше	69	Чувашская Республика	ФСД	81,8	86,2	8,9
	70	Республика Марий Эл	ФСД	81,2	85,9	9,3
	71	Курганская область	ФСД	82,5	87,3	9,4
	72	Кабардино-Балкарская Республика	ФСД	81,1	86,1	9,6
	73	Карачаево-Черкесская Республика	ФСД	87,7	93,2	9,8
	74	Смоленская область	ФСД	90,6	96,9	10,5
	75	Липецкая область	ФСД	87,0	93,6	11,1
	76	Республика Мордовия	ФСД	82,4	88,6	11,1

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7
	77	Псковская область	ФСД	87,6	94,3	11,2
	78	Белгородская область	ФСД	81,6	87,8	11,2
	79	Пензенская область	ФСД	88,0	94,7	11,2
	80	Оренбургская область	ФСД	88,5	95,2	11,2
	81	Волгоградская область	ФСД	89,6	97,0	11,8
	82	Московская область	ФСД	90,5	99,9	14,0
	83	Республика Башкортостан	ФСД	82,4	92,6	16,0
	84	Республика Ингушетия	ФСД	71,9	99,8	43,5

Источник: расчеты специалистов Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Индексация государственных пенсий

Статьей 25 Федерального закона от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» предусмотрен следующий порядок индексации пенсий в Российской Федерации:

- пенсии федеральных государственных гражданских служащих – при централизованном повышении денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных гражданских служащих с учетом положений, предусмотренных статьями 14 и 21 настоящего Федерального закона, в порядке, установленном правительством Российской Федерации;
- пенсии военнослужащих и членов их семей (за исключением пенсий военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, и членов их семей) – в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»;
- социальные пенсии – ежегодно с 1 апреля с учетом темпов роста прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации за прошедший год. Коэффициент индексации социальных пенсий определяется Правительством Российской Федерации;

- пенсии военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, и пенсии членов их семей, пенсии участников Великой Отечественной войны, пенсии граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», пенсии граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, и пенсии членов их семей, пенсии граждан из числа работников летно-испытательного состава – при индексации размера социальных пенсий;
- пенсии граждан из числа космонавтов и членов их семей – в случае повышения денежного довольствия (зарплата), получаемого в соответствии с Положением о материальном обеспечении космонавтов в Российской Федерации, утверждаемым Правительством Российской Федерации, исходя из размера повышенного денежного довольствия (зарплата) с даты, с которой произошло повышение указанного денежного довольствия (зарплата). В случае если повышение денежного довольствия (зарплата) в течение календарного года (с 1 января по 31 декабря) не производилось, пенсии граждан из числа космонавтов и членов их семей пересчитываются с 1 января следующего года в размере, равном суммарному размеру индексации (изменению) размера социальной пенсии, предусмотренного подпунктом 1 пункта 1 статьи 18 настоящего Федерального закона, произведенной (произведенному) в прошедшем году в порядке, установленном правительством Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации предусматривается и индексация размера страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца (включая фиксированный базовый размер указанных пенсий) в связи с ростом цен и среднемесячной заработной платы в Российской Федерации.

По данным Пенсионного фонда РФ и Министерства здравоохранения и социального развития РФ, были проведены наряду с валоризацией и введением социальной доплаты следующие мероприятия по повышению пенсий¹:

- в 2008 г.:

¹ www.pfrf.ru; Отчеты о деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации за 2008, 2009 и 2010 годы. Минздравсоцразвития России. <http://www.minzdravsoc.ru/>.

- 1 января было повышено пенсионное обеспечение лиц, имеющих длительный стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях:
 - лицам, проработавшим не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера, – за счет повышения базовой части в 1,5 раза; лицам, проработавшим не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях, – за счет повышения базовой части в 1,3 раза. Были повышены размеры пенсий 1,65 млн пенсионеров. Средний размер повышения оставил 405 руб.;
- 1 февраля была проведена индексация страховой части трудовой пенсии на 12%;
- 1 апреля была увеличена страховая часть трудовой пенсии на 7,5%;
- 1 августа была проведена индексация страховой части трудовой пенсии на 8%, а также была повышена базовая часть трудовой пенсии на 15%;
- в 2009 г.:
 - 1 марта была повышена базовая часть трудовой пенсии на 8,7%;
 - 1 апреля произошло повышение страховой части трудовой пенсии на 17,5% (по доходам Пенсионного фонда РФ);
 - 1 августа было осуществлено повышение страховой части трудовой пенсии на 7,5% (по инфляции);
 - 1 декабря была повышена базовая часть трудовой пенсии на 31,38%;
- в 2010 г.:
 - с 1 апреля:
 - был увеличен размер социальных пенсий на 8,8%, а также пенсии по государственному пенсионному обеспечению, социальные выплаты, размеры которых повышаются при увеличении соответствующих размеров социальных пенсий. Средний размер социальной пенсии в результате перерасчета повысился до 4600 руб.;
 - была проведена индексация трудовых пенсий на 6,3%. Средний размер трудовой пенсии по старости увеличился на 477 руб. и составил 8169 руб.;
 - 1 июля состоялась дополнительная индексация социальных пенсий на 3,41%. Средний размер социальной пенсии с 1 ию-

ля 2010 г. повысился на 157 руб. и составил 4757 руб., средний размер пенсии по инвалидности военнослужащих, проходивших службу по призыву, увеличился на 235 руб. и составил 7128 руб., средний размер пенсии по случаю потери кормильца семьям военнослужащих, проходивших службу по призыву, возрос с 5777 до 5974 руб.;

- в 2011 г.:
 - 1 февраля трудовые пенсии были увеличены на 8,8%;
 - с 1 апреля социальные пенсии были увеличены на 10,27%.

Эффект мероприятий по повышению размера пенсионного обеспечения на современном этапе

Основными последствиями проведения мероприятий по повышению размера пенсионного обеспечения являются:

- временное значительное повышение реального размера пенсий и рост коэффициента замещения (отношения размера средней пенсии к средней заработной плате);
- увеличение расходов на пенсионное обеспечение и увеличение зависимости пенсионной системы от федерального бюджета.

Значительное повышение размера пенсий, приведшее к росту коэффициента замещения

По данным Минздравсоцразвития России¹:

- меры по валоризации пенсионных прав привели к росту размера пенсии у 36 млн пенсионеров. Средняя сумма увеличения у получателей трудовой пенсии по старости составила 1090 руб. При этом увеличение от 1000 до 1500 руб. получили свыше 30% общего числа получателей трудовых пенсий по старости, свыше 1500 руб. – 23% общего числа получателей трудовых пенсий по старости. В результате средний размер трудовой пенсии в России составил на 1 января 2010 г. 7334 руб., в том числе трудовой пенсии по старости – 7692 руб. Без валоризации средний размер трудовой пенсии был бы не более 6,7 тыс. руб.;
- на 1 октября 2010 г. численность получателей социальных доплат к пенсии в России составила 4,8 млн человек, из них федеральную социальную доплату в 66 регионах получали 2,38 млн человек, а региональную социальную доплату в 18 регионах –

¹ Отчет о деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации за 2010 год. Минздравсоцразвития России. <http://www.minzdravsoc.ru/>.

2,41 млн чел. Средний размер федеральной социальной доплаты к пенсии составляет по регионам от 537 до 1547 руб.

На конец 2010 г. средний размер пенсии по государственному пенсионному обеспечению (социальная пенсия) составил 4731 руб. в месяц. Данные о средних размерах некоторых пенсий в начале 2011 г. приведены в *табл. 20*.

Таблица 20

Средний размер пенсий с 1 февраля 2011 г.

Категории пенсионеров	Средний размер пенсии, руб. в месяц	
	до 1 февраля 2011 г.	с 1 февраля 2011 г.
Получатели трудовой пенсии – всего	7820	8498
Из них:		
• по старости	8177	8886
• по инвалидности	5147	5600
• по случаю потери кормильца	4813	5236
Получатели двух пенсий:		
инвалиды вследствие военной травмы	19075	20016
инвалиды – участники Великой Отечественной войны	19278	20295
вдовы погибших военнослужащих	14169	14882
инвалиды, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»	14478	15348

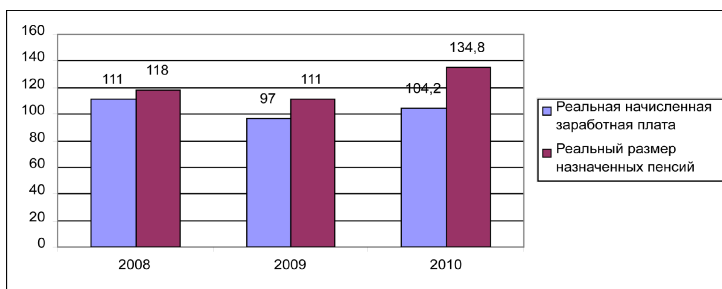
Источник: данные Пенсионного фонда Российской Федерации.

В результате осуществления мер по повышению размера пенсионного обеспечения (валоризация, введение доплаты до прожиточного минимума пенсионера, индексаций и повышений пенсий), которые намного опережали темпы инфляции, пенсии в 2008 г. выросли в реальном выражении на 18%, в 2009 г. – на 11%, а в 2010 г. – на 34,8%, что было заметно выше темпов роста реальной заработной платы (см. *рис. 2*).

Такие темпы роста пенсий привели к повышению среднего коэффициента замещения (соотношение средней пенсии и средней зарплаты) по стране: по экспертным оценкам, в начале 2000-х гг. величина этого коэффициента составляла около 30%, к 2010 г. она снизилась до 25%¹, а в 2011 г. может составить 36,6%².

¹ Михаил Дмитриев предлагает решение пенсионной проблемы. Управление активами. 27.02.2007 г. <http://www.fundshub.ru/pension/reform/4242.php>.

² Дмитриев М. Предложения Экспертного совета при Совете по инвестированию пенсионных накоплений по развитию пенсионной системы в России. 18.03.2011 г. <http://www.csr.ru/>



Источник: данные Росстата.

Рис. 2. Темпы роста реальной заработной платы и реального размера пенсии в 2008–2011 гг., %

Вместе с тем повышение коэффициента замещения является временным явлением. Однако, несмотря на достигнутые успехи, все меры, принятые правительством Российской Федерации по повышению пенсионного обеспечения, не смогли довести средний коэффициент замещения до 40%, требуемых нормами Европейского кодекса социального обеспечения и Европейской социальной хартии (пересмотренной).

Россия, как и большинство развитых стран, является частью базового демографического процесса – старения населения. Именно старение населения затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, в которых доминирует принцип «солидарности поколений». Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России (табл. 21).

Таблица 21

Соотношение численности населения в трудоспособном возрасте и численности населения старше трудоспособного возраста в 2007–2050 гг.*

Год	Численность населения, млн чел.		Число лиц старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста
	трудоспособного возраста	старше трудоспособного возраста	
1	2	3	4
2007	89,8	29,4	327
2010	87,5	30,8	352

Окончание таблицы 21

1	2	3	4
2015	81,3	32,6	401
2020	75,3	33,9	450
2025	71,2	33,9	476
2030	67,7	33,3	492
2035	63,1	32,9	521
2040	57,1	32,9	576
2045	50,7	32,9	649
2050	45,8	31,7	692

* В табл. 21 представлен инерционный демографический прогноз, при котором никаких изменений в основных демографических показателях не происходит.

Источник: Росстат России, расчеты ИЭПП.

Как видно из табл. 21, демографическая ситуация уже в ближайшие 10 лет приведет к значительному увеличению расходов на выплату пенсий из-за увеличения числа пенсионеров и одновременного уменьшения числа работающих граждан, которые являются плательщиками пенсионных взносов. Уже к 2020 г. на тысячу человек трудоспособного возраста вместо сегодняшних 340 человек пенсионного возраста будет приходиться 450 человек. В дальнейшем при неизбежном старении населения ситуация будет только ухудшаться.

При этом условиями эффективного функционирования пенсионной системы, основанной на солидарной ответственности поколений, являются благоприятная демографическая динамика (простое или расширенное воспроизводство населения), стабильный рост уровня оплаты труда и отсутствие значительных и долговременных изменений в доле занятого населения. Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, то возникают проблемы нарастающего дефицита финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям (или, как минимум, повышается риск появления таких проблем).

В России увеличение доли пенсионеров в численности населения даже при сохранении расходов на пенсионное обеспечение на уровне 10% ВВП приведет к сокращению коэффициента замещения до 30% уже в 2020 г.

Повышение нагрузки на федеральный бюджет

Проведение масштабных мер по повышению пенсий потребовало значительных трансфертов из федерального бюджета.

По данным Росстата, в 2007 г. расходы Пенсионного фонда РФ на финансирование выплат населению пенсий и пособий составляли 5,2% ВВП, в 2008 г. они увеличились до 5,5% ВВП, в 2009 г. – до 7,3% ВВП, в 2010 г. – до 8,4%¹.

Валоризация и введение федеральных социальных доплат к пенсии в 2010 г. привели к росту расходов на пенсионную систему до 10% ВВП. Дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9% ВВП. Реальная же зависимость пенсионной системы от бюджета выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР на выплату пенсий вырос с 1,6% ВВП в 2008 г. до 5,2% ВВП в 2010 г. Уровень расходов на пенсионную систему в процентах ВВП в России стал выше, чем в странах ОЭСР, однако обеспечиваемый этими расходами средний коэффициент замещения заметно ниже значения этого показателя в развитых странах (36,6% против 53%)², что свидетельствует о низкой эффективности существующей пенсионной системы в Российской Федерации. Сочетание больших расходов на пенсионное обеспечение и высоких ставок страховых взносов с низким коэффициентом замещения обусловлено крайне неблагоприятным соотношением получателей пенсий и занятых граждан, с заработной платы которых уплачиваются страховые взносы. Общая численность всех получателей пенсий (включая пенсии по инвалидности и по потере кормильца) составляет около 40 млн человек, тогда как «полноценные взносы» (с заработной платы не менее МРОТа, выплачиваемой работнику в течение всего года) уплачивались лишь за 47 млн работников. В результате соотношение «полноценных плательщиков» и получателей пенсий составляет 1,2:1, тогда как уже при соотношении 2:1 распределительные пенсионные системы перестают поддерживать устойчивые коэффициенты замещения при неизменной фискальной нагрузке. Основными причинами сложившейся ситуации являются:

- 1) низкий общеустановленный возраст выхода на пенсию;
- 2) существование значительного числа льготных категорий граждан, выходящих на пенсию ранее общеустановленного возраста;
- 3) низкое «покрытие» экономически активного населения страховыми взносами, которое, в свою очередь, обусловлено высоким уровнем обложения, низкими пенсиями и невысоким уровнем социально-экономического развития страны, который определяет возможности

¹ За 2010 г. – по данным Пенсионного фонда РФ (сумма выплаченных пенсий) и Росстата (ВВП).

² Pensions at a Glance. OECD, 2009. www.oecd.org/

администрировать взносы (у работников и работодателей нет стимулов платить большие взносы, зато есть возможности уклоняться от уплаты).

2.2.4. Негосударственное (дополнительное) пенсионное обеспечение

Негосударственное пенсионное обеспечение – дополнительное пенсионное обеспечение, осуществляемое на основе договоров между негосударственными пенсионными фондами (НПФ) и их вкладчиками, в соответствии с которыми вкладчики обязуются уплачивать пенсионные взносы, а фонды обязуются выплачивать участникам негосударственную пенсию.

В 2009 г. в России было 165 НПФ, число участников составило 6,8 млн человек, число получателей пенсий – 1,3 млн человек¹.

По данным Федеральной службы по финансовым рынкам и Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов, за 9 месяцев 2010 г. в России действовало 157 НПФ с числом участников 6,8 млн человек и получателей пенсии 1,3 млн человек².

2.2.5. Численность пенсионеров в Российской Федерации

Данные о численности пенсионеров в Российской Федерации приведены в *табл. 22*.

Таблица 22

Численность пенсионеров в Российской Федерации на конец 2010 г.

	Численность пенсионеров, тыс. чел.
1	2
Всего пенсионеров	39711,1
В том числе:	
получателей трудовых пенсий:	36564,4
по старости	32465,6
по инвалидности	2654,6
по случаю потери кормильца	1444,2

¹ Росстат.

² Анализ опубликованных ФСФР данных о негосударственных пенсионных фондах (по итогам 9 месяцев 2010 г.). НАПФ.

<http://napf.ru/files/14229/0C%20%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97.doc>

Окончание таблицы 22

1	2
получателей пенсий по государственному пенсионному обеспечению:	3146,7
социальных пенсий	2763,2
пенсий федеральных государственных гражданских служащих	49,3
пенсий военнослужащих и членов их семей	62,3

Источник: Пенсионный фонд Российской Федерации. Годовой отчет за 2010 год.
http://www.pfrf.ru/advert_materials/17041.html

Обязательное страхование в Российской Федерации

В 2009 г. был принят Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», в соответствии с которым единый социальный налог с 1 января 2010 г. заменяется страховыми взносами напрямую в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, в фонды – Федеральный и территориальные – обязательного медицинского страхования.

Согласно статье 5 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ плательщиками страховых взносов являются страхователи, определяемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, к которым относятся:

- 1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам:
 - а) организации;
 - б) индивидуальные предприниматели;
 - в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;
- 2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой (далее – плательщики страховых взносов, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам), если в федеральном законе о конкретном виде обязательного социального страхования не предусмотрено иное.

В 2010 г. тарифы во внебюджетные фонды были на следующем уровне: 20% – в Пенсионный фонд, 2,9% – в Фонд социального страхования и 3,1% – в фонды обязательного медицинского страхования.

С 2011 г. ставка страховых взносов возросла до 34%: 26% направляются в Пенсионный фонд, 2,9% – в Фонд социального страхования, 5,1% – в фонды – Федеральный и территориальный – обязательного медицинского страхования.

Плательщики страховых взносов, указанные в пункте 2 части 1 статьи 5 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ, уплачивают страховые взносы в Пенсионный фонд РФ и фонды обязательного медицинского страхования в размере, определяемом исходя из стоимости страхового года. Стоимость страхового года определяется как произведение минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом на начало финансового года, за который уплачиваются страховые взносы, и тарифа страховых взносов в соответствующий государственный внебюджетный фонд, установленного частью 2 статьи 12 настоящего Федерального закона, увеличенное в 12 раз.

2.3. Выводы

Развитие законодательства в системе социальной защиты населения в последние годы обусловило следующие ее особенности:

- примерно 73% всех средств на социальную защиту населения тратится через систему социального страхования, главным образом на пенсии, на которые расходуется около 2/3 всех средств на социальную защиту населения;
- реализованные в 2008–2010 гг. меры, направленные на повышение размера пенсионного обеспечения (индексации размера пенсий, валоризация и введение социальной доплаты к пенсии), привели к тому, что пенсии, составлявшие в 2007 г. 5,0% ВВП, выросли к 2009 г. до 7,2% ВВП, а в 2010 г. достигли уровня 10% ВВП, что потребовало увеличить совокупный трансферт из федерального бюджета до 5,2% ВВП и обусловило повышение страховых взносов в 2011 г. с 26 до 34%;
- проведенные в рамках повышения размера пенсионного обеспечения меры позволили существенно увеличить средний коэффи-

циент замещения — до 36,6% в 2011 г.¹, однако такое повышение является временным и уже к середине 2020-х гг. коэффициент замещения снизится до дореформенного уровня;

- приоритеты социальной политики как на федеральном, так и на региональном уровне приводят к тому, что все больше ресурсов сосредоточивается на помощи гражданам пожилого возраста², что ранее объяснялось низкими (ниже прожиточного минимума) размерами значительного числа пенсий. С введением социальной доплаты к пенсии основной категорией, нуждающейся в социальной поддержке, становятся малоимущие семьи с детьми;
- подавляющая часть средств социальной помощи тратится на категориальные льготы: на их долю приходится около 90% всех средств на социальную помощь³. Это характерно как для выплат федерального уровня, так и для региональных выплат. Средства, которые идут на адресные программы, невелики и распылены по отдельным видам пособий и выплат;
- монетизация системы категориальных льгот, начатая в 2005 г., по-прежнему оставляет место значительному распространению натуральных форм категориальных льгот: если обеспечение топливом и оплата за телефон предоставляются в основном в денежной форме, то социальная поддержка по оплате жилья и коммунальных услуг, по оплате проезда на транспорте, на изготовление и ремонт зубных протезов, на протезно-ортопедическую помощь и предоставление технических средств реабилитации предоставляется в основном в натуральном виде, хотя и здесь видны некоторые положительные сдвиги;
- очередь в стационары и особенно на надомное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов требует пристального внимания. Для решения проблемы целесообразно:

¹ Предложения по развитию пенсионной системы в Российской Федерации. Экспертный совет при Совете по инвестированию пенсионных накоплений при Президенте Российской Федерации. Апрель 2011 г. www.csr.ru.

² В конце 2010 г. Министерство здравоохранения и социального развития РФ рекомендовало регионам принять дополнительные меры по повышению качества жизни пожилых людей. В начале 2011 г. регионы Российской Федерации приняли соответствующие программы. Так, например, в Томской области в марте 2011 г. было принято Постановление Администрации Томской области № 50а «Об утверждении региональной программы «Повышение качества жизни пожилых людей в Томской области» на 2011–2013 годы».

³ См. Например: Report No. 54392-R. Russian Federation: Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia. The World bank. 2011.

- провести анализ нагрузки социальных работников, оказывающих такие услуги, и оптимизировать ее. Такая оптимизация должна идти по пути как уточнения перечня и частоты оказываемых услуг, так и оптимизации предоставления бесплатных услуг (бесплатные услуги следует оказывать в исключительных случаях, необходимо максимально способствовать развитию волонтерского движения по оказанию услуг для граждан, нуждающихся в социальном обслуживании);
- максимально использовать надомные и полустационарные формы социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов;
- способствовать развитию частной инициативы и государственно-частного партнерства в сфере оказания услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам;
- распространить на граждан пожилого возраста опыт устройства в приемные семьи;
- обеспечить экономически обоснованные цены на услуги социального обслуживания, что будет способствовать развитию рынка негосударственных услуг в данной сфере;
- использовать негосударственные формы оказания услуг в тех областях социальной защиты, где это может оказаться экономически эффективным (например, привлечение индивидуальных предпринимателей к оказанию услуг по социальному обслуживанию на дому и сопровождению замещающих семей может привести к оказанию услуг необходимого качества и оказаться экономически выгодным).

Глава 3. Модели социальной защиты в субъектах Российской Федерации¹

В предыдущей главе была дана общая характеристика российской системы социальной защиты, в том числе с точки зрения разграничения полномочий в этой сфере между Федерацией и ее субъектами. Было показано, что большая часть расходных обязательств регионов в социальной сфере приходится на категориальные льготы (для ветеранов труда, тружеников тыла и реабилитированных лиц), которые по-прежнему представляют собой жесткий нефинансируемый федеральный мандат. Исследование регионального законодательства в отношении категориальных льгот особого интереса не представляет, поскольку у регионов фактически отсутствуют регулятивные полномочия в этой сфере (за исключением вопросов перевода натуральных льгот в денежную форму и предоставления дополнительных льгот).

Кроме категориальных льгот, на региональном уровне в настоящее время финансируются три основных вида адресных социальных пособий: пособия на ребенка, субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг и пособия малоимущим. Адресный характер указанных пособий заключается в том, что все они назначаются с учетом уровня доходов получателя. В данной главе мы сконцентрируем внимание преимущественно на этих пособиях. Во-первых, потому, что среди всех существующих видов пособий они наиболее перспективны, так как в наибольшей степени отвечают требованиям разумной организации системы социальной защиты. А во-вторых, потому, что применительно к некото-

¹ Авторы выражают признательность М. Голдину и И. Толмачевой за помощь в написании данной главы.

рым (но не ко всем) из этих пособий регионы имеют достаточную свободу действий, чтобы развивать собственную систему социальной защиты разумным образом.

В процессе перераспределения расходных полномочий в социальной сфере между Федерацией и ее субъектами финансирование всех этих видов пособий было отнесено к компетенции регионов, хотя затраты регионов по выплате наиболее расходоемких субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг софинансируются из федерального бюджета. Согласно общему принципу распределения полномочий между Федерацией и регионами федеральные законы по вопросам, отнесенным к расходным полномочиям регионов, не должны содержать положений, которыми определяются объем и порядок осуществления соответствующих расходов из бюджетов субъектов Федерации¹. Формально в федеральных законах, устанавливающих перечисленные виды адресных социальных пособий, закреплено, что условия и порядок их предоставления определяются законодательством субъектов РФ². Тем не менее законодательные полномочия регионов в социальной сфере серьезно ограничены положениями Федерального закона «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» от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ (далее – Закон № 122-ФЗ).

В Законе № 122-ФЗ (часть 2 статьи 153) были прописаны два обязательных требования к региональному нормотворчеству в социальной сфере:

1) вновь устанавливаемые размеры и условия выплаты пособий и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий выплаты пособий и иных видов социальных выплат, гарантий и

¹ См. пункт 4 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ.

² См. соответственно пункт 2 статьи 6 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ, статью 3 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ и часть 8 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации.

компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г.;

2) при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Таким образом, в действительности возможности регионов по реформированию ранее сложившейся модели социальной защиты минимальны, хотя, как будет показано ниже, отдельные субъекты Федерации предпринимали попытки что-то изменить.

Рассмотрим подробнее законодательные акты субъектов РФ, касающиеся адресных льгот.

3.1. Пособия на ребенка

Ежемесячное пособие на ребенка до 1 января 2005 г. являлось федеральной гарантированной выплатой и предоставлялось в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» при соблюдении определенных условий, как то: среднедушевой доход в семье с ребенком не превышает величину прожиточного минимума в субъекте РФ; лицо, обратившееся за пособием, совместно проживает с ребенком, на которого оно назначается; возраст ребенка не превышает 16 лет, а обучающегося в общеобразовательных учреждениях – 18 лет. Размер пособия составлял 70 руб., но увеличивался с учетом категории семьи – на детей в неполных семьях, детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и детей, родители которых уклонялись от уплаты алиментов. Несмотря на инфляционные процессы, размер пособия ни разу не пересматривался.

С принятием Федерального закона № 122-ФЗ изменились существовавшие подходы. Согласно новой редакции Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ, созданной Законом № 122-ФЗ, размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Федерации. Таким образом, с 1 января 2005 г. предоставление ежемесячного пособия на ребенка стало исключительной компетенцией региональных органов государственной власти.

Анализ законодательных актов субъектов РФ показал, что условия и порядок выплаты детских пособий в целом однородны по регионам и

продолжают основываться на ранее действовавшем федеральном законодательстве. В 2009 г., согласно статистическим данным, приведенным в *табл. 23*¹, базовый размер ежемесячного пособия на ребенка в абсолютном большинстве регионов варьировался от 70 до 200 руб. в месяц. Лишь в 10 из 82 регионов, представленных в *табл. 23* (включая Москву, Санкт-Петербург, Московскую, Тюменскую, Владимирскую области, Ставропольский край), базовый размер пособия превышал 200 руб. Максимальный размер пособия превышал 1000 руб. только в 3 регионах – в Москве, Московской и Рязанской областях.

Таблица 23

Размер ежемесячного пособия на ребенка, установленный в субъектах РФ в 2009 г. (на конец года, руб. в месяц)

	Размер пособия			
	базовый	на детей одиноких матерей	на детей военнослу- жащих по призыву	на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов
1	2	3	4	5
Центральный федеральный округ				
Белгородская область	200	400	300	300
Брянская область	200	400	300	300
Владимирская область	330	660	495	495
Воронежская область	175	350	263	263
Ивановская область	160	320	240	240
Калужская область	100	200	600	300
Костромская область	108	215	215	161
Курская область	–	152	114	114
Липецкая область	150	300	225	225
Московская область*	1000–4000	2000–4000	1500–2750	1500–2750
Орловская область	200	400	300	300
Рязанская область**	108–1008	298–1008	148–1008	148–1008
Смоленская область	150	300	225	225
Тамбовская область	110	235	235	235

¹ На момент написания настоящей работы соответствующие статистические данные за 2010 г. Росстатом не опубликованы.

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4	5
Тверская область	138	276	276	276
Тульская область	118	235	177	177
Ярославская область**	200–240	340	300	300
г. Москва	750	1500	1125	1125
Северо-Западный федеральный округ				
Республика Карелия	162	216	216	216
Республика Коми*	99–774	198–872	148–823	148–823
Архангельская область	116	232	174	174
В том числе Ненецкий автономный округ	–	–	–	–
Вологодская область	150	300	225	225
Калининградская область	123	246	246	–
Ленинградская область*	–	316–472	237–354	237–354
Мурманская область	237	473	473	473
Новгородская область	200	400	400	400
Псковская область	70	140	105	105
г. Санкт-Петербург*	491–2348	–	–	–
Южный федеральный округ				
Республика Адыгея	115	230	173	173
Республика Дагестан	100	200	150	150
Республика Ингушетия*	100–150	200–300	150–225	150–225
Кабардино-Балкарская Республика	76	152	114	114
Республика Калмыкия	100	200	150	150
Карачаево-Черкесская Республика		194	194	194
Республика Северная Осетия – Алания	150	300	225	225
Чеченская Республика	100	200	150	150
Краснодарский край	115	225	165	165
Ставропольский край	300	600	450	450
Астраханская область	141	217	–	–
Волгоградская область	–	442	332	332
Ростовская область	229	458	344	344
Приволжский федеральный округ				
Республика Башкортостан	110	220	165	165
Республика Марий Эл	135	270	203	203

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4	5
Республика Мордовия	100	200	150	150
Республика Татарстан	180	480	270	270
Удмуртская Республика	120	240	240	180
Чувашская Республика**	124–174	248–348	187–261	187–261
Пермский край	98	196	147	147
Кировская область	–	236	177	177
Нижегородская область	100	200	150	150
Оренбургская область	125	250	188	188
Пензенская область	250	500	375	500
Самарская область	130	260	195	195
Саратовская область	–	498	374	374
Ульяновская область	90	240	180	180
Уральский федеральный округ				
Курганская область	150	300	225	225
Свердловская область	–	600	450	450
Тюменская область	330	550	550	550
В том числе:				
Ханты-Мансийский автономный округ	553	–	–	–
Ямало-Ненецкий автономный округ*	325–542	650–1084	488–813	488–813
Челябинская область	174	348	261	261
Сибирский федеральный округ				
Республика Алтай	85	170	127	127
Республика Бурятия	149	222	194	194
Республика Тыва	85	170	128	128
Республика Хакасия	141	282	211	211
Алтайский край	109	327	218	164
Забайкальский край	120	240	180	180
Красноярский край	141	282	211	211
Иркутская область	200	400	300	300
Кемеровская область	–	288	217	217
Новосибирская область	160	300	300	300
Омская область	165	512	512	512
Томская область	135	170	135	135
Дальневосточный федеральный округ				
Республика Саха (Якутия)	70	140	140	140
Камчатский край	150	300	300	300

Окончание таблицы 23

1	2	3	4	5
Приморский край	200	600	300	300
Хабаровский край	—	400	—	1000
Амурская область	150	300	225	225
Магаданская область*	—	355–505	274–424	274–424
Сахалинская область	70	140	105	105
Еврейская автономная область	84	168	126	126
Чукотский автономный округ	100	225	175	175

* Размер пособия установлен в зависимости от возраста детей.

** Размер пособия установлен в зависимости от числа детей в семье.

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России – 2010 г. Федеральная служба государственной статистики. www.gks.ru.

Как и ранее, в большинстве регионов право на получение пособия имеют только семьи со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума. Однако отдельные регионы в некоторых случаях выплачивают пособие на ребенка независимо от среднедушевого дохода семьи (например, на ребенка из многодетной семьи; на ребенка-инвалида; на ребенка или на ребенка-инвалида из семьи, где оба родителя являются инвалидами; на ребенка в возрасте до 3 лет при наличии у ребенка медицинских показаний к обеспечению специальными молочными продуктами детского питания; на ребенка до 3 лет из неполной семьи).

Столь низкие базовые размеры пособия при том, что оно выплачивается исключительно малоимущим семьям, имеют место на фоне высокого удельного веса детей среди малоимущего населения. По материалам проведенного Росстатом выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств¹, в 2009 г. дети до 16 лет составляли 23,8% малоимущего и 28,6% крайне бедного населения. Для сравнения: на неработающих пенсионеров в этих группах приходилось соответственно 12,7 и 9,2%, а на экономически активное население (включая занятых в экономике и безработных) – 63,3 и 59,5%. Причем в настоящее время доля пенсионеров среди малоимущих должна быть еще ниже, учитывая введение с 2010 г. социальных доплат к пенсиям неработающих пенсионеров, благодаря которым доходы последних поддерживаются на уровне не ниже прожиточного минимума (подробнее об этом см. в главе, посвященной пенсионной системе). Эта статистика дает основания гово-

¹ Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2009 г. Федеральная служба государственной статистики. www.gks.ru

речь о необходимости усиления социальной поддержки малоимущих семей с детьми.

Порядок назначения ежемесячного пособия на ребенка почти везде одинаков: на основании заявления в управление социальной защиты по месту жительства. В заявлении указываются сведения о составе семьи, о месте ее проживания и размере доходов каждого члена семьи. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие указанные в нем сведения, а также дается согласие на их проверку. Лишь в нескольких регионах¹ нами выявлена законодательно установленная периодическая перерегистрация получателей для выявления изменений в уровне их доходов. Большинство же актов регионального законодательства ограничиваются констатацией обязанности получателей пособия сообщать в органы социальной защиты об изменении состава или доходов семьи.

Практически везде вслед за ранее действовавшим федеральным законодательством размер пособия увеличивается (обычно в 1,5–2 раза) на детей одиноких матерей; детей, не получающих положенные алименты; детей военнослужащих, проходящих службу по призыву. В некоторых регионах дополнительно выделяются такие льготные категории получателей, как дети-инвалиды; дети из студенческих семей² и дети родителей-инвалидов и др. В ряде регионов дифференцируется и базовый размер пособия в зависимости от различных факторов (например, от возраста ребенка³ или количества детей в семье (см. законодательство Чувашской Республики, Рязанской и Ярославской областей)).

¹ Например, в Чувашии согласно утвержденному Порядку назначения и выплаты государственных пособий лица, получающие ежемесячное пособие на ребенка, если их среднедушевой доход не превышает 150% величины прожиточного минимума, установленного в республике, обязаны ежегодно, не позднее даты предыдущего представления документов, подтверждать право на получение данного вида пособия. Получатель ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 16 до 18 лет, обучающегося в общеобразовательном учреждении, обязан 2 раза в год (с 1 по 15 октября и с 1 по 15 марта) представлять в органы социальной защиты населения справку об учебе в образовательном учреждении. В Кемеровской области согласно утвержденному Порядку назначения и выплаты государственных пособий ежемесячное пособие на ребенка в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает установленную в области величину прожиточного минимума в расчете на душу населения, назначается каждые 2 года. Ежемесячное пособие на ребенка-инвалида назначается на срок инвалидности.

² Например, в Московской области.

³ Например, в г. Санкт-Петербурге выплачивается ежемесячное пособие на ребенка в возрасте от рождения до 1,5 лет; от 1,5 до 7 лет; от 7 до 16 лет либо до окончания общеобразовательного учреждения, но не старше 18 лет; на ребенка-инвалида в возрасте от рождения до 18 лет. В Чувашской Республике пособие выплачивается на ребенка до 2 лет, с 2

Для примера рассмотрим законодательство Республики Коми¹, где размер ежемесячного пособия на ребенка зависит от его возраста. Кроме того, в республике различается порядок выплаты пособий на детей, рожденных до и после 1 января 2005 г., что связано с изменением законодательного подхода к определению малоимущей семьи.

Так, на каждого ребенка, рожденного (усыновленного, принятого под опеку или попечительство) *до 1 января 2005 г.*, в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума в Республике Коми, назначается и выплачивается ежемесячное пособие на ребенка в размере 90,64 руб.² Кроме того, на каждого ребенка, рожденного *до 1 января 2005 г.*, в семьях, признанных малоимущими, выплачивается доплата к ежемесячному пособию на ребенка в следующих размерах:

- гражданам, имеющим детей в возрасте от 3 до 6 лет, – 297,83 руб.;
- гражданам, имеющим детей в возрасте от 6 до 16 лет, – 103,59 руб.;
- гражданам, имеющим детей в возрасте от 16 до 18 лет, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, – 103,59 руб.

Таким образом, до 1 января 2005 г. к числу малоимущих, получающих пособие в повышенном размере, относились не все лица с доходами ниже прожиточного минимума, а лишь беднейшие из них.

Начиная с 2005 г. малоимущими признаются все лица с доходом, не превышающим величину прожиточного минимума³, и размеры пособия унифицированы. Так, на каждого ребенка, рожденного *после 1 января 2005 г.*, в семьях, признанных малоимущими, выплачивается ежемесячное пособие в следующих размерах:

- 1) гражданам, имеющим детей в возрасте до 1,5 лет, – 709,71 руб.;

до 7 лет и с 2 до 18 (16) лет, в Магаданской области – до 1,5 лет, с 1,5 до 6 лет и с 6 до 16 (18) лет.

¹ См. Закон Республики Коми от 12.11.2004 г. № 57-ПЗ (в ред. от 29.09.2010 г.) «О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей».

² Размер ежемесячного пособия на ребенка увеличивается на 100% на детей одиноких матерей, на 50% – на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву.

³ На основании законодательства Российской Федерации об оказании государственной социальной помощи малоимущей считается семья, среднедушевой доход которой по не зависящим от нее причинам ниже величины прожиточного минимума.

- 2) гражданам, имеющим детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, – 688,48 руб.;
- 3) гражданам, имеющим детей в возрасте от 3 до 6 лет, – 388,48 руб.;
- 4) гражданам, имеющим детей в возрасте от 6 до 16 лет, – 194,24 руб.;
- 5) гражданам, имеющим детей в возрасте от 16 до 18 лет, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, – 194,24 руб.¹

Размер ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 1,5 лет, от 1,5 до 3 лет включает сумму на приобретение полноценного питания (специализированных продуктов).

Как видим, размер пособия с возрастом ребенка сокращается, хотя презумпция о снижении расходов на содержание и воспитание ребенка по мере его взросления представляется совсем неочевидной. Эта тенденция прослеживается во всех регионах, где применена схема градации по возрасту.

В Чувашской Республике базовый размер пособия на ребенка дифференцируется в зависимости от ряда факторов: от дохода семьи, числа детей в семье и возраста ребенка.

Согласно законодательству Чувашии² ежемесячное пособие на ребенка выплачивается с учетом среднедушевого дохода в семье.

Если среднедушевой доход в семье не превышает 150% величины прожиточного минимума, установленного в Чувашской Республике, размеры пособия составляют:

- 1) в семьях, имеющих одного ребенка в возрасте до 18 лет:
 - дети в возрасте до 2 лет – 644 руб.;
 - дети в возрасте от 2 до 18 лет – 117 руб.;
- 2) в семьях, имеющих двух детей в возрасте до 18 лет:
 - дети в возрасте до 2 лет – 674 руб.;
 - дети в возрасте от 2 до 18 лет – 146 руб.;
- 3) в семьях, имеющих трех детей в возрасте до 18 лет:
 - дети в возрасте до 2 лет – 750 руб.;
 - дети в возрасте от 2 до 7 лет – 222 руб.;

¹ Размер ежемесячного пособия на ребенка увеличивается на 90,64 руб. – для детей одиноких матерей (отцов), на 45,32 руб. – для детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву.

² См. Закон ЧР от 24.11.2004 г. № 46 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. от 27.06.2008 г.).

- дети в возрасте от 7 до 18 лет – 294 руб.;
- 4) в семьях, имеющих четырех и более детей в возрасте до 18 лет:
 - дети в возрасте до 2 лет – 1006 руб.;
 - дети в возрасте от 2 до 7 лет – 478 руб.;
 - дети в возрасте от 7 до 18 лет – 829 руб.

Приведенные выше размеры пособий увеличиваются на детей одиноких матерей, на детей из неполных семей и на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву.

Если среднедушевой доход в семье превышает 150% величины прожиточного минимума, установленного в Чувашской Республике, размеры пособия более скромные и составляют:

- 1) в семьях, имеющих одного и двух детей в возрасте до 18 лет:
 - дети в возрасте до 2 лет – 234 руб. (в том числе на детей из неполных семей);
- 2) в семьях, имеющих трех детей в возрасте до 18 лет:
 - дети в возрасте до 2 лет – 293 руб. (на детей из неполных семей – 549 руб.);
 - дети в возрасте от 2 до 7 лет – 59 руб. (на детей из неполных семей – 315 руб.);
 - дети в возрасте от 7 до 18 лет – 130 руб. (на детей из неполных семей – 665 руб.);
- 3) в семьях, имеющих четырех детей и более в возрасте до 18 лет:
 - дети в возрасте до 2 лет – 549 руб. (в том числе на детей из неполных семей);
 - дети в возрасте от 2 до 7 лет – 315 руб. (в том числе на детей из неполных семей);
 - дети в возрасте от 7 до 18 лет – 665 руб. (в том числе на детей из неполных семей).

Отметим, что одному из приемных родителей и опекуну (попечителю) на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся под опекой (попечительством), родители которых неизвестны или не в состоянии лично осуществлять их воспитание, также выплачивается ежемесячное пособие на ребенка. Оно составляет на детей в возрасте до 2 лет – 4340 руб., на детей в возрасте от 2 до 7 лет – 4514 руб., на детей в возрасте от 7 до 18 лет – 4958 руб.

В Кемеровской области¹ отдельно выделяется пособие на детей-инвалидов. Пособие выплачивается на каждого ребенка до достижения им возраста 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения – до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает установленную в Кемеровской области величину прожиточного минимума в расчете на душу населения, а на ребенка-инвалида – до достижения им возраста 18 лет независимо от размера среднедушевого дохода семьи.

Базовый размер ежемесячного пособия на ребенка устанавливается в размере 210 руб. и увеличивается на 100% на детей одиноких матерей, на детей из неполных семей, на 50% – на детей, родители (родители) которых уклоняется (уклоняются) от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Базовый размер ежемесячного пособия на ребенка устанавливается в размере 360 руб. на каждого ребенка-инвалида и увеличивается на 50% на детей-инвалидов одиноких матерей, на детей-инвалидов из неполных семей.

Кроме того, пособие увеличивается на сумму ежемесячной денежной выплаты на хлеб, которая составляет 60 руб.² Таким образом, базовый размер ежемесячного пособия на ребенка составляет минимум 270 руб., и получают его малоимущие семьи, а на ребенка-инвалида выделяется минимум 420 руб. независимо от дохода семьи.

Анализ регионального законодательства также показал, что в дополнение к денежным пособиям малоимущим семьям с детьми часто оказывается помощь в натуральной форме. Например, в Томской области им предоставляются новогодние продуктовые наборы, в Республике Коми малоимущим семьям с детьми может выдаваться транспортное требование на проезд по остросоциальным нуждам по территории Российской Федерации.

* * *

¹ См. Закон Кемеровской области от 18.11.2004 г. № 75-ОЗ (ред. от 25.04.2011 г.) «О размере, порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка».

² При исчислении среднедушевого дохода семьи для признания ее малоимущей в целях предоставления мер социальной поддержки и социальной помощи, в том числе пособий и иных социальных выплат, установленных законодательством Кемеровской области, не учитывается ежемесячная денежная выплата на хлеб.

Проведенный анализ регионального законодательства показывает, что передача полномочий по регулированию порядка выплаты пособий на ребенка в компетенцию субъектов Федерации несущественно изменила ранее сложившийся порядок его выплаты.

Как и ранее, в абсолютном большинстве регионов получение пособия на ребенка ставится в зависимость от признания семьи малоимущей, т.е. обычно связано со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в среднем на душу населения по региону. Однако в отдельных регионах пособие всем или некоторым категориям получателей выплачивается безотносительно к уровню дохода или применяется более широкое определение малоимущей семьи для целей выплаты пособия.

Как и по ранее действовавшему федеральному законодательству, пособие на ребенка выплачивается в повышенном размере на детей одиноких матерей; на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов; на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Кроме того, в некоторых регионах пособие выплачивается в повышенном размере на детей, относящихся к одной или нескольким из следующих категорий:

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;
- дети-инвалиды;
- дети из многодетных семей;
- дети родителей, которые относятся к коренным малочисленным народам Севера;
- дети родителей, которые обучаются по очной, иногда и очно-заочной (вечерней) формам обучения в образовательных учреждениях профессионального образования.

Ряд регионов сохранили базовый размер пособия на уровне 70 руб. – суммы, ранее установленной федеральным законодателем, большинство же незначительно повысили этот минимум. Тем не менее в целом по субъектам Федерации минимальный размер пособия не превышает 200 руб., а максимальный – 500 руб.¹, что не позволяет говорить об эффективности данной формы социальной поддержки. Между тем повысить ее эффективность необходимо, принимая во внимание, что, по дан-

¹ Как подчеркивалось выше, последние доступные статистические данные о размерах пособий в регионах относятся к 2009 г.

ным статистики, доля детей среди крайне бедного населения приближается к 30%.

Без увеличения бюджетных расходов на детские пособия возможности регионов по повышению их эффективности за счет концентрации на наиболее бедных семьях весьма ограничены. В силу норм Закона № 122-ФЗ регионы не могут сократить пособие ниже 70 руб. для всех семей со среднедушевым доходом меньше прожиточного минимума и ниже 105–140 руб. для ранее выделявшихся льготных категорий получателей.

Вместе с тем можно сформулировать некоторые рекомендации по оптимизации регионального законодательства о детских пособиях.

1. Представляется целесообразным обеспечить более четкую координацию пособий на ребенка и пособий малоимущим, чтобы повысить удельный вес семей с детьми среди получателей адресной социальной помощи и повысить ее средний размер. Этого можно добиться двумя путями:
 - либо перераспределить часть средств с пособий малоимущим на детские пособия крайне бедным. Этот вариант позволит зафиксировать размер пособия и гарантировать его выплату, так как в большинстве регионов размер пособий малоимущим, а зачастую и само право на их получение зависит от усмотрения органов соцзащиты. Однако этот вариант может поощрять иждивенческие настроения взрослых членов семьи, так как пособия на ребенка (в отличие от пособий малоимущим) выплачиваются независимо от усилий получателей пособия, направленных на улучшение своего материального положения;
 - либо предусмотреть льготы семьям с детьми при получении пособий малоимущим, например, приоритетную очередность предоставления и (или) повышенные размеры пособий.
2. Увеличение расходов на детские пособия в тех регионах, которые имеют необходимые для этого финансовые ресурсы, обычно идет по пути расширения перечня льготных категорий получателей. Выделяемые при этом категории получателей, как правило, относятся к числу наименее обеспеченных. Однако, во-первых, это правило соблюдается не всегда, а во-вторых, выделяемые льготные категории охватывают не всех наиболее нуждающихся. С этой точки зрения более целесообразным было бы дифференцировать размер пособий в зависимости от отклонения среднедушевого дохода в семье от прожиточного минимума. Такой подход не приведет к существ-

венному усложнению порядка назначения пособия, так как и в настоящее время для его назначения требуется предоставление данных о доходах членов семьи. В то же время может потребоваться периодическая (не чаще раза в год) перерегистрация получателей пособия, которая представляется оправданной и при существующем порядке выплаты пособия. Во-первых, потому, что обязанность получателей пособия сообщать органам соцзащиты об изменении дохода семьи в отсутствие санкций за ее неисполнение зачастую нарушается. Во-вторых, потому, что необходимость проходить ежегодную перерегистрацию привела бы к сокращению числа получателей пособия за счет тех, для кого оно совсем несущественно. Кроме того, учитывая высокое распространение в России недекларированных доходов, для повышения адресности социальной помощи малоимущим представляются целесообразными некоторые дополнительные меры со стороны региональных властей. Так, в некоторых регионах обязательным условием предоставления адресной социальной помощи является выездное обследование материально-бытового положения семьи¹, по результатам которого в помощи могут отказать семьям, в собственности которых обнаруживают дорогостоящую технику и предметы роскоши, явно не соответствующие декларируемому уровню доходов.

3. Нежелательной представляется встречающаяся в некоторых регионах практика дифференциации размера пособий в зависимости от возраста ребенка. Во-первых, везде, где это практикуется, размер пособия сокращается по мере взросления ребенка, чему не видится логических оснований. Например, утвержденные Правительством РФ² Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по России и в субъектах Российской Федерации относят всех детей от 0 до 15 лет к одной социально-демографической группе. Во-вторых, в ситуации, когда максимальный размер пособия составляет примерно десятую часть от прожиточного минимума

¹ Разумеется, выездные обследования являются слишком дорогостоящим мероприятием, чтобы прибегать к ним при незначительных размерах помощи. Не должны такие проверки носить и сплошного характера. Однако законодательство должно предусматривать возможность их проведения, что само по себе может оказать дисциплинирующее воздействие на получателей.

² См. Постановление Правительства РФ от 17.02.1999 г. № 192.

для ребенка¹, любая дифференциация размеров пособий в зависимости от обстоятельств иных, нежели глубина бедности реципиентов, выглядит абсурдной.

Однако добиться существенного повышения эффективности детских пособий без увеличения их размеров нельзя. В связи с этим основной рекомендацией региональным властям может быть изыскание дополнительных бюджетных ассигнований на адресные виды помощи за счет сокращения многочисленных категориальных льгот, введенных большинством регионов сверх установленных федеральным законодательством.

3.2. Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – жилищные субсидии) являются наиболее расходоемким видом адресной социальной помощи. Тем не менее общий объем начисленных в 2009 г.² по России субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг – 52,8 млрд руб. – в 3,3 раза ниже объема средств, предусмотренных в том же году на так называемую «социальную поддержку по оплате жилого помещения и коммунальных услуг», т.е. скидок по оплате жилья отдельным категориям граждан (176,4 млрд руб.)³

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими жилищные субсидии, являются:

- Жилищный кодекс РФ;
- Постановление Правительства РФ от 14.12.2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»;
- нормативно-правовые акты регионов в отношении правил и стандартов, применяемых при определении прав граждан на предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

¹ В 2009 г., по которому имеются данные о размерах пособий в регионах, прожиточный минимум для детей в целом по Российской Федерации составлял 4922 руб. (Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2010 г. № 259 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2009 г.»).

² На момент написания настоящей работы более свежей статистики Росстатом не опубликовано.

³ Регионы России. Социально-экономические показатели – 2010 г. Федеральная служба государственной статистики.

Согласно статье 159 Жилищного кодекса РФ субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – субсидии) предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемого по нижеприводимым правилам, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом РФ. Для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму.

Орган местного самоуправления может ввести для расчета субсидий отличные от установленных региональных стандартов стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, если это улучшает положение граждан, получающих такие субсидии. Дополнительные расходы на предоставление указанных субсидий финансируются за счет средств местного бюджета.

Право на субсидии имеют следующие граждане:

- 1) пользователи жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;
- 2) наниматели по договорам найма жилых помещений частного жилищного фонда;
- 3) члены жилищных кооперативов;
- 4) собственники жилых помещений.

Субсидии предоставляются органом исполнительной власти субъекта РФ или уполномоченным им учреждением на основании заявлений граждан с учетом постоянно проживающих совместно с ними членов их семей.

Субсидии перечисляются гражданам до срока внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги при отсутствии у получателей задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению.

При определении прав граждан, проживающих в жилых помещениях любой формы собственности, на субсидии и при расчете их размеров применяются региональные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливается исходя из цен, тарифов и нормативов, применяемых для расчета платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги для нанимателей по договорам социального найма, проживающих в жилых помещениях, расположенных в домах, уровень благоустройства, конструктивные и технические параметры которых соответствуют средним условиям в муниципальном образовании.

Порядок определения размера субсидий и порядок их предоставления, перечень прилагаемых к заявлению документов, условия приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядок определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода такой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан установлены упомянутым выше Постановлением Правительства РФ от 14.12.2005 г. № 761.

Финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется из бюджетов субъектов Федерации, однако эти расходы регионов софинансируются из федерального бюджета. В целях определения размера межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ Постановлением Правительства РФ от 29.08.2005 г. № 541 утверждены федеральные стандарты:

- уровня платежей граждан в размере 100% экономически обоснованных затрат на содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг (смысл этого стандарта в полном отказе от бюджетного субсидирования ЖКХ);
- максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в размере 22%;

- социальной нормы площади жилого помещения в размере 18 кв. м общей площади жилья на 1 гражданина (на сверхнормативную площадь субсидии не должны распространяться);
- предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг (содержание и текущий ремонт жилого помещения, теплоснабжение, горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, электроснабжение и газоснабжение) на 1 кв. м общей площади жилья в месяц. Этот федеральный стандарт используется только для определения объема субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ из Федерального фонда компенсаций на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан;
- стоимости капитального ремонта жилого помещения на 1 кв. м общей площади жилья в месяц.

Размеры двух последних федеральных стандартов устанавливаются Правительством РФ в среднем по Российской Федерации, а также по субъектам РФ и ежегодно пересматриваются.

Все перечисленные федеральные стандарты носят для регионов рекомендательный характер и отражают представления федерального Правительства об экономически обоснованных значениях данных показателей. В случае установления регионами более благоприятных для граждан значений указанных стандартов вызванные этим повышенные расходы региональных и местных бюджетов из федерального бюджета не финансируются. Таким образом, субъектам Федерации предоставлены достаточно широкие полномочия по определению размеров и условий выплаты жилищных субсидий, что обуславливает важность сравнительного исследования законодательства различных регионов в этой сфере.

3.2.1. Москва

Действующий в Москве Закон «О стандартах Москвы, применяемых при определении прав граждан на предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» от 01.11.2006 г. № 54 устанавливает региональные стандарты на значительно более благоприятном для граждан уровне по сравнению с федеральными уровнями.

Так, региональный стандарт нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, равен федеральному (18 кв. м на человека) только для семьи из трех и более человек. Для одиноко

проживающего гражданина этот стандарт составляет 33 кв. м, а для семьи из двух человек – 42 кв. м общей площади жилого помещения.

Максимально допустимая доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг дифференцируется в зависимости от среднедушевого дохода семьи, но и максимальный ее размер более чем вдвое ниже федеральных стандартов. Так, при среднедушевом доходе семьи или доходе одиноко проживающего гражданина выше 800 руб., но не более 2000 руб. максимально допустимая доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах нормативов стоимости услуг и жилой площади составляет 3%, при среднедушевом доходе более 2000 руб., но менее 2500 руб. – 6%, при среднедушевом доходе свыше 2500 руб. – 10% дохода. Если же доход меньше 800 руб., граждане освобождаются от платы за жилищно-коммунальные услуги в пределах норматива жилой площади и стандарта стоимости услуг. Причем фактически указанные значения долей еще меньше, поскольку, помимо градации максимально допустимой доли в зависимости от среднедушевого дохода, в Москве применяется и норма статьи 159 ЖК РФ, в соответствии с которой «для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму». Учитывая, что на момент принятия рассматриваемого Закона Москвы (т.е. в IV квартале 2006 г.) прожиточный минимум в Москве составлял 5121 руб., при среднедушевом доходе, равном 2500 руб., максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом наполовину, т.е. до 5%.

Принимая во внимание эти нормы регионального законодательства, не приходится удивляться, что уровень возмещения населением затрат по коммунальным услугам составил в Москве в 2009 г. 86%, а по жилищным услугам и вовсе 32% при среднероссийских значениях этих показателей соответственно 90 и 81%¹.

3.2.2. Томская область

Томская область представляет собой пример региона, где уровень возмещения населением затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг выше среднероссийских значений. Так, в 2009 г. уровень возмещения населением затрат по жилищным услугам в облас-

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели – 2010. Росстат.

ти был на уровне федерального стандарта (100%), а по коммунальным – чуть ниже – 95%¹. Однако другие федеральные стандарты в сфере ЖКХ в области соблюдаются в меньшей степени.

Согласно Постановлению Администрации Томской области «Об обеспечении реализации прав граждан на получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» от 29.03.2006 г. № 40а региональный стандарт нормативной площади жилого помещения, используемый для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, установлен в тех же размерах, что и в Москве: 18 кв. м – на одного члена семьи из трех человек и более, 21 кв. м – на одного члена семьи из двух человек, 33 кв. м – на одиноко проживающих граждан.

Региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи установлен в Томской области в следующих размерах:

- 0 – при среднедушевом доходе до 0,6 (включительно) прожиточного минимума;
- 5% – при среднедушевом доходе свыше 0,6 до 0,7 (включительно) прожиточного минимума;
- 9% – при среднедушевом доходе свыше 0,7 до 0,8 (включительно) прожиточного минимума;
- 12% – при среднедушевом доходе свыше 0,8 до 0,9 (включительно) прожиточного минимума;
- 15% – при среднедушевом доходе до 1,0 (включительно) прожиточного минимума;
- 16% – при среднедушевом доходе свыше 1,0 до 1,1 (включительно) прожиточного минимума;
- 17% – при среднедушевом доходе свыше 1,1 до 1,2 (включительно) прожиточного минимума;
- 18% – при среднедушевом доходе свыше 1,2 до 1,3 (включительно) прожиточного минимума;
- 19% – при среднедушевом доходе свыше 1,3 до 1,4 (включительно) прожиточного минимума;
- 20% – при среднедушевом доходе свыше 1,4 до 1,5 (включительно) прожиточного минимума;

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели – 2010. Росстат.

- 22% – при среднедушевом доходе свыше 1,5 прожиточного минимума.

Таким образом, доля собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг для лиц с доходами на уровне прожиточного минимума не доходит до федерального стандарта (22%).

Кроме того, Постановлением определены пониженные региональные стандарты максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи для отдельных категорий граждан, а именно из числа:

- неработающих одиноко проживающих пенсионеров по старости и/или инвалидности, неработающих отдельно проживающих супружеских пар пенсионеров по старости и/или инвалидности, неработающих совместно проживающих пенсионеров по старости и/или инвалидности, неработающих пенсионеров по старости и/или инвалидности, имеющих на иждивении несовершеннолетних детей и/или детей до 23 лет, обучающихся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, при условии отсутствия других граждан, зарегистрированных совместно с ними по месту жительства;
- семей, имеющих детей-инвалидов.

Для этих категорий лиц стандарты варьируются в пределах от 0 (при среднедушевом доходе до 0,6 прожиточного минимума) до 13% (при среднедушевом доходе свыше двух прожиточных минимумов). Таким образом, категориальный подход к предоставлению социальной поддержки проник даже в такую классическую сферу действия адресной помощи, как жилищные субсидии. Более того, в дополнение к льготе по жилищной субсидии согласно Закону области «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» от 08.06.2008 г. № 123-ОЗ в Томской области введены дополнительные меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в виде:

1) ежемесячной компенсационной выплаты на оплату дополнительной площади жилого помещения; дополнительная площадь жилого помещения – это часть жилого помещения, которая превышает региональный стандарт нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, не более чем на 25 кв. м;

2) ежегодной денежной выплаты на приобретение и доставку твердого топлива.

Ежемесячная компенсационная выплата на оплату дополнительной площади жилого помещения предоставляется некоторым категориям граждан, уже получающим субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг: инвалидам; неработающим одиноко проживающим пенсионерам по старости и (или) инвалидности; неработающим совместно или отдельно проживающим супружеским парам пенсионеров по старости и (или) инвалидности; неработающим пенсионерам по старости и (или) инвалидности, имеющим на иждивении несовершеннолетних детей; многодетным семьям, имеющим трех и более несовершеннолетних детей; семьям, имеющим детей-инвалидов; лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являющимся студентами дневного отделения среднего профессионального образования в возрасте до 21 года и высшего профессионального образования в возрасте до 23 лет; инвалидам Великой Отечественной войны и проживающим совместно с ними членам их семей; гражданам, проработавшим в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее 6 месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР; гражданам, награжденным орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны; участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, инвалидам вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и приравненным к ним категориям, семьям, потерявшим кормильца из числа названных категорий граждан.

Размер ежемесячной компенсационной выплаты на оплату дополнительной площади жилого помещения представляет собой произведение регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади и размера сверхнормативной площади жилого помещения. Общий размер субсидии и компенсационной выплаты не должен превышать фактических расходов семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг¹. В случае если сумма субсидии и компенсационной выплаты превышает фактические расходы семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, размер компенсационной выплаты уменьшается на сумму указанного превышения.

¹ Порядок предоставления дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденный Постановлением Администрации Томской области от 14.08.2006 г. № 101а (с изменениями на 30.12.2010 г.).

Ежегодная денежная выплата на приобретение и доставку твердого топлива производится гражданам, проживающим в домах с печным отоплением.

Размер выплаты на твердое топливо исчисляется с учетом расходов на приобретение и доставку твердого топлива, определяемых расчетным путем исходя из регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и дополнительной площади жилого помещения, нормативов потребления и стоимости твердого топлива, утвержденных Администрацией Томской области, регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

При среднедушевом доходе семьи, равном или выше прожиточного минимума, размер выплаты на твердое топливо определяется по формуле:

$$\text{Двып} = (\text{Рт.т.} - \text{МДД} \times \text{Д} / 100) \times 12,$$

где Двып – ежегодная денежная выплата на приобретение и доставку твердого топлива, руб.;

МДД – региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи;

Д – совокупный доход семьи (доход одиноко проживающего гражданина);

Рт.т. – расходы на приобретение и доставку твердого топлива за месяц, учитываемые при расчете ежегодной денежной выплаты на приобретение и доставку твердого топлива, руб.:

$$\text{Рт.т.} = \text{Рст} \times \text{N} \times \text{Ц},$$

где Рст – региональный стандарт нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и дополнительной площади жилого помещения, руб./кв. м;

N – норматив потребления твердого топлива на 1 кв. м площади жилого помещения в месяц, куб. м/кв. м или т/кв. м;

Ц – стоимость твердого топлива, установленная Администрацией Томской области, руб. за 1 куб. м дров или 1 т угля.

Таким образом, расходы на приобретение и доставку твердого топлива нормируются, однако субсидии распространяются и на сверхнормативную площадь.

При среднедушевом доходе семьи ниже прожиточного минимума размер выплаты на твердое топливо корректируется с учетом отношения среднедушевого дохода семьи к величине прожиточного минимума.

3.2.3. Пермский край

Пермский край близок к Томской области по уровню возмещения населением затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг: в 2009 г. по жилищным услугам этот показатель составлял 100%, а по коммунальным – 93%¹. Причем в соответствии с последней редакцией Закона Пермского края от 7 мая 2007 г. № 34-ПК «О региональных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг при предоставлении гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» с 1 января 2010 г. стандарт уровня платежей граждан устанавливается в размере 100% экономически обоснованных затрат на содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг.

По общему правилу, стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи равен федеральному, т.е. 22%. Однако на период 2008–2012 гг. этот стандарт снижен до 18% для следующих категорий населения:

- инвалидов и участников Великой Отечественной войны;
- инвалидов и ветеранов боевых действий;
- лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;
- членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий;
- инвалидов 1-й группы;
- одиноко проживающих инвалидов 2-й и 3-й групп или семей, состоящих только из инвалидов (кроме семей, состоящих из инвалидов 3-й группы);
- семей, имеющих детей-инвалидов;
- реабилитированных лиц, имеющих инвалидность или являющихся пенсионерами;

¹ Порядок предоставления дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденный Постановлением Администрации Томской области от 14.08.2006 г. № 101а (с изменениями на 30.12.2010 г.).

- лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, имеющих инвалидность или являющихся пенсионерами;
- многодетных малоимущих семей, в том числе приемных и патронатных;
- одиноких родителей, имеющих на воспитании одного и более несовершеннолетних детей;
- одиноко проживающих пенсионеров по старости в возрасте 80 лет и старше;
- неработающих одиноко проживающих пенсионеров по старости, не имеющих права на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- семей, состоящих только из неработающих пенсионеров по старости, не имеющих права на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф;
- неработающих пенсионеров, имеющих подземный стаж работы в угольных шахтах края 10 и более лет, проживающих в определенных районах и не имеющих права на льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Хотя приведенный перечень лиц, к которым применяется пониженный стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, достаточно широк, процент снижения по сравнению с другими рассмотренными регионами незначителен.

Что касается стандартов нормативной площади жилья, они – как и во всех рассмотренных нами регионах – ниже федеральных. Так, для одиноко проживающего пенсионера по старости, не имеющего права на льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, стандарт составляет 43 кв. м (против 18 кв. м федерального стандарта).

3.2.4. Липецкая область

В Липецкой области уже в 2009 г. уровень возмещения населением затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг соответство-

вал федеральному стандарту¹. Это характерно для многих «небогатых» регионов, особенно для высокодотационных (таких как Республики Алтай, Бурятия, Дагестан и Ингушетия, Еврейская автономная область), поскольку соблюдение этого стандарта фигурировало в числе условий предоставления дополнительной помощи из федерального бюджета.

Тем не менее в Липецкой области, как и в регионах с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности, прочие федеральные стандарты были понижены.

По региональному законодательству² федеральный стандарт нормативной площади жилого помещения применяется только для семей, состоящих из трех и более человек, в городской местности. Для меньших по размеру семей и одиноко проживающих граждан эта норма повышена, а для некоторых категорий населения (в том числе для граждан, одиноко проживающих в однокомнатной квартире или в общежитии) субсидии предоставляются на всю фактически занимаемую площадь.

Региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи по общему правилу составляет 22%. Однако он снижен до 10% для граждан из числа многодетных семей, семей одиноких матерей, семей, имеющих в своем составе получателей пенсии по случаю потери кормильца, одиноко проживающих пенсионеров со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума.

* * *

На настоящий момент субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг являются крупнейшей статьей адресной социальной поддержки в Российской Федерации. Тем не менее расходы консолидированного бюджета на эти субсидии более чем в 3 раза ниже ассигнований на предоставление скидок по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан. Столь высокий объем расходов на категориальные льготы по оплате ЖКУ во многом объясняется тем, что адресатами этих

¹ Правда, по коммунальным услугам он составлял не 100%, а 99,9%. (Регионы России. Социально-экономические показатели – 2010. Росстат).

² См. Постановление Липецкого областного Совета депутатов от 22.12.2005 г. № 1097-ПС «О региональных стандартах нормативной площади жилого помещения и максимально допустимой доли расходов граждан в совокупном доходе семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

льгот являются не только и не столько граждане, относящиеся к льготным категориям, сколько члены их семей.

Причем в действительности соотношение между адресной и категориальной помощью по оплате жилья и коммунальных услуг еще более неблагоприятно. Среди причин такого положения следует упомянуть:

- неполное покрытие платежами граждан затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Так, в 2009 г. в целом по Российской Федерации платежами граждан был покрыт 81% затрат на предоставление жилищных и 90% затрат на предоставление коммунальных услуг. Недостающие проценты покрывались субсидиями ЖКХ, которые представляют собой не что иное, как равное субсидирование всего населения безотносительно к уровню доходов получателей и их принадлежности к льготным категориям;
- массовое несоблюдение регионами федеральных стандартов в сфере оплаты ЖКУ. Ни в одном из рассмотренных в настоящем разделе регионов (включая наименее обеспеченные) не выполнялись федеральные стандарты социальной нормы площади жилья и максимально допустимой доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Во многих регионах максимально допустимая доля расходов на оплату ЖКУ для всех или отдельных категорий граждан ниже федерального стандарта более чем в два раза. Почти все регионы субсидируют сверхнормативную (по сравнению с федеральными стандартами) жилплощадь. Подобные льготы обычно предоставляются по категориальному принципу: чаще других их реципиентами выступают пенсионеры, иногда лица, уже имеющие льготы по оплате ЖКУ (ветераны войны и труда, инвалиды, репрессированные и пр.).

В результате значительная часть субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг не отвечает принципам организации адресной социальной помощи, т.е. предоставляется без учета нуждаемости реципиентов. Так, по данным Росстата, в 2009 г. из 9 076 073 получателей субсидий только 61% (5 534 844 чел.) были из семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума.

3.3. Пособия малоимущим

Пособия малоимущим относятся к числу редких видов социальных пособий, в отношении которых регионы не связаны актами федерально-

го законодательства. Уже в первоначальной редакции Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ не было никаких конкретных положений об условиях и порядке предоставления государственной социальной помощи малоимущим, содержалась лишь декларация о праве лиц с доходами ниже прожиточного минимума на такую помощь. Закон № 122-ФЗ отнес определение условий и порядка предоставления государственной социальной помощи малоимущим к исключительной компетенции субъектов РФ. Именно широта полномочий региональных властей в выборе модели организации этого вида социальной помощи делает законодательство регионов о пособиях малоимущим наиболее интересным для сравнительного анализа.

Таблица 24

Численность отдельных категорий граждан, получивших регулярную денежную выплату в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов РФ и органов местного самоуправления в 2010 г.

	Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода		Малоимущие граждане	
	численность граждан, получивших регулярную денежную выплату, чел.	средний размер регулярной денежной выплаты, руб. в месяц на одного получателя	численность граждан, получивших регулярную денежную выплату, чел.	средний размер регулярной денежной выплаты, руб. в месяц на одного члена малоимущей семьи
1	2	3	4	5
Российская Федерация	2221559	3519	1394072	306
Центральный федеральный округ	2052905	3700	243193	348
Белгородская область	-	-	16935	801
Брянская область	-	-	12702	266
Владимирская область	-	-	31891	418
Воронежская область	-	-	4643	1959
Калужская область	-	-	6375	432

Продолжение таблицы 24

1	2	3	4	5
Курская область	-	-	388	294

Липецкая область	-	-	61805	130
Московская область	-	-	44933	650
Ярославская область	-	-	63521	81
г. Москва	2052905	3700	-	-
Северо-Западный федеральный округ	73403	966	33319	512
Республика Карелия	-	-	681	325
Республика Коми	-	-	3219	765
Вологодская область	-	-	3816	315
Калининградская область	-	-	13864	580
Ленинградская область	-	-	9804	417
г. Санкт-Петербург	73403	966	1935	533
Южный федеральный округ	379	226	386601	177
Республика Адыгея	-	-	60047	115
Астраханская область	379	226	-	-
Волгоградская область	-	-	284115	141
Ростовская область	-	-	42439	510
Северо-Кавказский федеральный округ	-	-	32283	752
Карачаево-Черкесская Республика	-	-	31428	770
Чеченская Республика	-	-	855	100
Приволжский федеральный округ	69750	1230	287792	325
Башкортостан	-	-	84002	125
Татарстан	-	-	92529	668
Кировская область	-	-	9982	327
Нижегородская область	-	-	12323	347
Пензенская область	-	-	8669	250
Самарская область	69750	1230	67710	150
Ульяновская область	-	-	12577	105
Уральский федеральный округ	-	-	272475	365
Свердловская область	-	-	187528	350
Ханты-Мансийский АО	-	-	55518	510
Ямало-Ненецкий АО	-	-	29429	187

Окончание таблицы 24

1	2	3	4	5
Сибирский федеральный	-	-	6875	554

округ				
Томская область	-	-	6875	554
Дальневосточный федеральный округ	25122	2614	131534	265
Камчатский край	12986	3210	2901	159
Приморский край	-	-	6523	327
Хабаровский край	-	-	144	928
Амурская область	-	-	62768	305
Магаданская область	2890	2789	1531	600
Сахалинская область	-	-	53416	134
Еврейская АО	8000	1440	4251	1169
Чукотский АО	1246	3529	-	-

Источник: Сайт Росстата. http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_103/lssWWW.exe/Stg/03-10-3.htm

Следует оговориться, что используемый нами термин «пособие малоимущим» носит условный характер, объединяя разные по назначению, названию и кругу получателей пособия. Например, в статистическом сборнике Росстата «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2010 году» различные виды предусмотренных региональным законодательством регулярных денежных выплат малоимущим сгруппированы в две основные категории: лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода, и собственно малоимущим гражданам. Соответствующие статистические данные представлены в *табл. 24*.

Ниже подробно рассмотрим каждый из этих видов социальной помощи малоимущим.

3.3.1. Пособия малоимущим

Как видно из *табл. 24*, средний размер регулярной ежемесячной денежной выплаты на одного члена малоимущей семьи в разных субъектах РФ сильно различается – наибольший средний размер денежной выплаты малоимущим превышает наименьший почти в 25 раз.

Сразу следует оговориться, что термин «регулярная ежемесячная выплата на одного малоимущего» носит условный характер. Как будет показано ниже, в большинстве регионов пособие малоимущим может назначаться на срок *до* 3–6 месяцев. Когда пособие выплачивается хотя бы два месяца подряд, оно уже не вполне соответствует определению «единовременное», хотя и для признания его регулярным нет достаточных оснований. При отсутствии более адекватных категорий статистики пособие малоимущим с равными основаниями можно отнести и к регу-

лярным, и к единовременным. В *табл. 24* оно отнесено к регулярным, хотя надо понимать, что среди его получателей есть значительная доля тех, кто получал его лишь один месяц в году, т.е. единовременно.

Для более детального изучения существующих моделей организации помощи малоимущим мы отобрали 8 регионов, отличающихся между собой по среднему размеру денежных выплат малоимущим. 2 отобранных региона имеют крупнейшие средние размеры денежных выплат малоимущим (Воронежская область и Еврейская АО – соответственно 1959 и 1169 руб.), 2 региона характеризуются размерами соответствующих выплат выше среднего уровня (Белгородская и Московская области – соответственно 801 и 650 руб.), 2 региона – средними показателями таких выплат (Приморский край и Амурская область – соответственно 327 и 305 руб.) и 2 региона – одними из наименьших средних размеров денежных выплат малоимущим (Ульяновская и Ярославская области – соответственно 105 и 81 руб.).

Как правило, размер выплаты на одного получателя обратно пропорционален численности получателей, хотя встречаются и исключения из этого правила в регионах, направляющих на финансирование соответствующих расходов заметно большую или меньшую по сравнению с другими долю бюджета. При сопоставимом объеме расходов на финансирование пособий малоимущим приоритеты региональных властей в социальной политике определяются именно соотношением между размером помощи на одного получателя и численностью получателей.

Яркие примеры диаметральных подходов в этом вопросе представляют собой Еврейская АО и Ярославская область. Поскольку точные сведения об объемах расходов на выплату пособий малоимущим в регионах недоступны, условно предположим, что эти расходы представляют собой произведение среднего размера пособия на одного получателя на численность получателей. Тогда получится, что Еврейская АО и Ярославская область выделили для поддержки малоимущих в 2010 г. сопоставимые суммы – 4,9 и 5,1 млн руб. соответственно. Вместе с тем в Еврейской АО помощь получил 4251 малоимущий гражданин при среднем размере регулярной выплаты 1169 руб., а в Ярославской области указанную помощь получил 63 251 малоимущий гражданин при среднем размере регулярной выплаты 81 руб.

Для сравнительного анализа моделей социальной помощи малоимущим в отобранных для исследования 8 регионах важно учитывать данные о соответствующих расходах региональных бюджетов не только в абсолютной сумме, но и в процентах от общего объема расходов бюд-

жета. Эти данные за 2010 г. сведены в *табл. 25*, где, как и в *табл. 24*, суммы расходов на выплату пособий малоимущим получены расчетным путем и носят условный характер. Кроме того, в *табл. 25* включены данные по уровню бедности в регионах из нашей выборки, которые мы попытаемся интерпретировать ниже.

Как видно из *табл. 25*, отобранные для сравнения регионы существенно различаются не только по общему объему расходов на регулярные денежные выплаты малоимущим, но и по их удельному весу в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ. Так, доля соответствующих расходов в бюджете Еврейской АО примерно в 27 раз выше, чем в бюджете Приморского края. Вследствие этого в Приморском крае средний размер регулярных выплат малоимущим в 3,5 раза ниже, чем в Еврейской АО, и незначительно превосходит средний размер этих выплат по стране (327 руб.), а численность получателей помощи немногим выше численности таких лиц в регионах с максимальными размерами пособия – 6523 человека. На втором с конца после Приморского края месте по доле расходов на регулярную денежную помощь малоимущим стоит Ульяновская область – 0,003%.

Данные по Приморскому краю интересно сравнить с соответствующими показателями в Амурской области, где в 2010 г. средний размер регулярной денежной выплаты малоимущим составил 305 руб. (т.е. практически на уровне среднего по стране – 306 руб.), в то же время такую помощь получили 62 768 человек (максимальный показатель в нашей выборке). Хотя Амурская область и Приморский край относятся к одной и той же группе из нашей выборки, с точки зрения среднего размера регулярных выплат малоимущим численность лиц, получивших помощь, в этих регионах различается почти в 10 раз. Иными словами, на предоставление регулярных выплат малоимущим в Амурской области в 2010 г. было выделено почти в 10 раз больше средств, чем в Приморском крае.

Таблица 25

**Характеристика предоставляемой малоимущим помощи
в виде регулярных денежных выплат**

Регион	Средний размер регулярной денежной выплаты на одного члена малоимущей семьи, руб.	Численность малоимущих граждан, получивших регулярную денежную выплату, чел.	Условный объем расходов на регулярные денежные выплаты малоимущим*, руб.	Общий объем расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, фактический**	Условная доля расходов на регулярные денежные выплаты малоимущим в общем объеме расходов бюджета, %	Уровень бедности***, %
Еврейская АО	1 169	4 251	4 969 419	9 201 870 635,54	0,054	19,8 (73)
Воронежская область	1 959	4 643	9 095 637	72 948 581 656,83	0,012	31,4 (76)
Белгородская область	801	16 935	13 564 935	65 105 734 058,19	0,020	8,6 (4)
Московская область	650	44 933	29 206 450	312 927 506 478,79	0,009	10,4 (10)
Приморский край	327	6 523	2 133 022	104 982 957 635,19	0,002	16,4 (53)
Амурская область	305	62 768	19 144 240	45 762 288 818,50	0,041	24,4 (79)
Ульяновская область	105	12 577	1 320 585	37 839 433 050,66	0,003	17,6 (60)
Ярославская область	81	63 521	5 145 201	56 066 704 083,51	0,009	13 (26)

* Условный объем расходов на регулярные денежные выплаты малоимущим представляет собой произведение среднего размера пособия на одного получателя на численность получателей.

** Данные по консолидированным расходам бюджетов субъектов РФ. Федеральное казначейство. Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

*** Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в % от общей численности населения, и место в РФ по уровню бедности. Источник: сайт Росстата www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/smi/brief-0906/03u.doc.

Источник: данные по консолидированным расходам бюджетов субъектов РФ. Федеральное казначейство. Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Таким образом, стоящий перед регионами выбор не сводится к распределению заданного объема средств между большим или меньшим количеством малоимущих, но включает также и вопрос определения приоритетности помощи малоимущим при формировании регионального бюджета.

Из рассматриваемых регионов только в Московской области при низком удельном весе расходов на пособия малоимущим в расходах консолидированного бюджета (0,008%) достаточно крупный средний размер регулярной выплаты малоимущим (650 руб.) сочетается с большой численностью ее получателей (44 933 человек – число, сопоставимое с числом получателей пособия в регионах с наименьшими его размерами). Эти высокие показатели отражают не столько социальную политику областных властей, сколько высокий уровень бюджетной обеспеченности области.

Теперь рассмотрим законодательство регионов, участвующих в нашей выборке, чтобы уяснить «тактические» вопросы организации помощи малоимущим при разных стратегиях ее предоставления.

Регионы с наивысшими средними размерами пособий малоимущим

Еврейская АО

Как было показано выше, один из самых крупных среди российских регионов размеров денежных выплат малоимущим в 2010 г. зафиксирован в Еврейской АО – 1169 руб. В этом регионе, согласно Закону Еврейской АО «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на территории Еврейской автономной области» от 24.12.2004 г. № 403-ОЗ, социальная помощь в виде денежных выплат назначается малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в области. Малоимущие семьи, в составе которых имеются неработающие граждане трудоспособного возраста, не зарегистрированные в службе занятости, а также малоимущие одиноко проживающие граждане трудоспособного возраста, не работающие и не зарегистрированные в службе занятости, право на государственную социальную помощь не имеют. Представля-

ется, что отказ в помощи одним членам малоимущей семьи ввиду тунеядства других – не самое справедливое решение. Более оправданной мерой было бы исключение неработающих без уважительных причин членов семьи из расчета при определении среднедушевого дохода семьи и соответственно из числа получателей пособия. При этом в отношении социально неблагополучных семей, где велик риск нецелевого расходования пособия, возможна замена денежной формы помощи натуральной.

В соответствии со ст. 2 Закона Еврейской АО № 403-ОЗ социальная помощь предоставляется малоимущим одиноко проживающим гражданам, которые:

- 1) вследствие перенесенного заболевания не могут работать по своей специальности (профессии) по прежнему месту работы;
- 2) пострадали от воздействия факторов природного и техногенного характера.

На наш взгляд, условия предоставления помощи в области недостаточно продуманы. Невозможность работать по прежнему месту работы при сохранении трудоспособности не препятствует поиску другой работы. Если речь идет о дополнительной помощи безработным, то не видится причин ограничивать круг ее получателей лицами, лишившимися прежней работы в связи с болезнью. Если же речь идет о случаях полной или частичной утраты профессиональной трудоспособности, основанием оказания помощи должна быть инвалидность, а не потеря конкретного места работы.

Условия предоставления помощи членам малоимущей семьи в Законе № 403-ОЗ вообще не сформулированы, хотя в соответствии с другими положениями рассматриваемого Закона она предоставляется. В этом случае получается, что условия предоставления помощи одиноким гражданам более жесткие, чем условия предоставления помощи членам малоимущей семьи, что абсурдно.

Размер государственной социальной помощи (очевидно, в месяц, хотя в Законе № 403-ОЗ нет уточнений на этот счет) не может быть больше 50% разницы между величиной прожиточного минимума, установленного нормативными правовыми актами области для пенсионеров, и среднедушевым доходом малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина. При этом прожиточный минимум для пенсионеров в Еврейской АО за IV квартал 2010 г. установлен в размере

5557,67 руб.¹ Конкретный размер социальной помощи определяется комиссией, образованной органом соцзащиты.

Социальная помощь малоимущим назначается на срок не более трех месяцев, хотя закон не запрещает неоднократное предоставление денежной помощи в течение года.

Кроме денежных выплат малоимущим в области, предоставляется также помощь в натуральной форме, в том числе бесплатное питание детям из таких семей в общеобразовательных учебных учреждениях, 50%-я компенсация стоимости проезда на муниципальном транспорте от места жительства до столицы области не более чем за 12 поездок в год. Дополнительные меры социальной поддержки (включая 30%-ю скидку при оплате коммунальных услуг, ежегодную единовременную выплату в размере 1600 руб. на каждого ребенка-школьника) предоставляются малоимущим многодетным семьям.

Воронежская область

В соответствии с Законом Воронежской области от 24.03.2005 г. № 16-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи за счет средств областного бюджета» государственная социальная помощь оказывается малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, проживающим на территории Воронежской области и по не зависящим от них причинам имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения, установленного в Воронежской области. При этом величина прожиточного минимума в целом по Воронежской области за IV квартал 2010 г. в расчете на душу населения составляла 5594 руб.².

Хотя в Законе декларируется, что помощь оказывается лишь лицам, доход которых ниже прожиточного минимума по не зависящим от них причинам, конкретных условий предоставления помощи в Законе не содержится. Однако они раскрываются в Приказе Департамента труда и социального развития Воронежской области от 28.02.2011 г. № 366/ОД «О порядке оказания государственной социальной помощи за счет средств областного бюджета малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам, лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий». Согласно Прика-

¹ Приказ управления по труду правительства ЕАО от 20.01.2011 г. № 6.

² Постановление Правительства Воронежской области от 02.02.2011 г. № 69.

зу к не зависящим от граждан причинам относятся такие обстоятельства, как инвалидность, безработица, стихийные бедствия, техногенные катастрофы, военные действия и др. Социальная помощь малоимущим семьям, в которых имеются неработающие родители (один из родителей) трудоспособного возраста (за исключением женщин, воспитывающих детей дошкольного возраста и детей-инвалидов), оказывается только в том случае, если они официально признаны безработными. Малоимущие семьи, проживающие в населенных пунктах, территориально удаленных от районных центров, в которых имеются неработающие родители (один из родителей) трудоспособного возраста (за исключением женщин, воспитывающих детей дошкольного возраста и детей-инвалидов), должны предъявить справку об отсутствии работы, заверенную в органе местного самоуправления данной территории.

Размер денежных выплат малоимущим определяется решением органа социальной защиты в пределах 50% разницы между суммой величины прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи, доходом малоимущего одиноко проживающего гражданина и не может превышать (в Законе не уточняется, за какой период) 10-кратную величину прожиточного минимума на душу населения, установленную в целом по Воронежской области.

В уже упоминавшемся Приказе Департамента труда и социального развития Воронежской области от 28.02.2011 г. № 366/ОД уточняется, что государственная социальная помощь в регионе может оказываться в денежном выражении (социальные пособия, субсидии, компенсации и другие выплаты). Относительно размеров единовременной субсидии в Приказе присутствует неопределенная формулировка: «Социальная помощь в виде единовременной субсидии оказывается не чаще одного раза в 6 месяцев, в порядке исключения – на период не более 6 месяцев». Про другие формы денежной помощи какие-либо уточнения и в Законе, и в Приказе отсутствуют. Таким образом, механизм исчисления размера денежных выплат малоимущим в Воронежской области является не вполне ясным. Кроме того, остается неясным, чем отличаются друг от друга различные виды социальной денежной помощи.

Однако ни в одном из нормативных актов области не установлены минимальные размеры помощи малоимущим. Так что один из самых высоких среди российских регионов средний размер денежных выплат малоимущим в области – 1959 руб. – можно объяснить не столько законодательством, сколько сложившимися в правоприменительной практике обычкновениями.

Регионы со средними размерами пособий малоимущим выше среднероссийских

Белгородская область

В соответствии с Социальным кодексом Белгородской области от 28.12.2004 г. № 165 социальная помощь в виде денежных выплат предоставляется нескольким категориям малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан. При этом малоимущей семьей (малоимущим одиноко проживающим гражданином) считается семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (которого) ниже величины прожиточного минимума по не зависящим от них причинам.

Величина прожиточного минимума по Белгородской области за IV квартал 2010 г. в расчете на душу населения составляла 4777 руб.¹

Правом на получение пособий обладают следующие категории малоимущих:

1) малоимущие семьи, в которых имеются дети до 18 лет (учащиеся – до 23 лет), и при этом один или оба родителя являются инвалидами или студентами очной формы обучения образовательного учреждения высшего или среднего профессионального образования;

2) малоимущие семьи, в которых имеются дети, находящиеся под опекой и (или) попечительством;

3) малоимущие одиноко проживающие инвалиды 1-й и 2-й групп и пенсионеры;

4) малоимущие одиноко проживающие беременные женщины, а также малоимущие семьи, в которых имеются беременные женщины;

5) малоимущие неработающие трудоспособные граждане, осуществляющие уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, инвалидами 1-й группы, престарелыми, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению лечебно-профилактического учреждения, и лицами, достигшими 80 лет.

Пособие выплачивается в размере не менее 100 руб. в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. Пособие выплачивается ежемесячно в течение не более трех месяцев. Повторно периодическое пособие может быть назначено по истечении квартала, в котором оно назначалось ранее. Таким

¹ Постановление Правительства Белгородской области от 17.01.2011 г. № 8-пп.

образом, в Белгородской области законодательно установленный верхний предел пособия малоимущим в два раза выше, чем в Еврейской АО и Воронежской области, однако на практике средний размер пособия в Белгородской области ниже, чем в двух этих регионах, и в 2010 г. составлял 801 руб.

Московская область

В соответствии с Законом Московской области от 16.05.2002 г. № 39/2002-ОЗ «О размере государственной социальной помощи в Московской области» получателями государственной социальной помощи могут быть проживающие на территории области:

1) малоимущие семьи, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величин прожиточных минимумов, установленных в Московской области для основных социально-демографических групп населения;

2) малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленной в Московской области для соответствующей основной социально-демографической группы населения.

Величина прожиточного минимума по Московской области за IV квартал 2010 г. в расчете на душу населения составляла 6585 руб.

Размер пособия малоимущим в Московской области определяется в пределах 50% от разницы между величиной (суммой величин) прожиточных минимумов, установленных в Московской области для соответствующих основных социально-демографических групп населения, и общим доходом гражданина (доходом семьи). При этом размер государственной социальной помощи на одного члена семьи или одиноко проживающего гражданина не может быть менее 300 руб. и не должен превышать 1000 руб. в месяц или 6000 руб. в календарном году.

На практике средний размер пособия малоимущим в Московской области составляет 650 руб. при численности получателей 44 933 чел., тогда как в несравненно менее благополучной в Белгородской области в 2010 г. пособия предоставлялись 16 935 чел. при среднем размере пособий 801 руб.

***Регионы со средними размерами пособий
малоимущим на уровне среднероссийских***

Приморский край

В Приморском крае регулярная денежная помощь малоимущим предоставляется в соответствии с Законом «О государственной социальной помощи в Приморском крае» от 06.06.2005 г. № 255-КЗ (далее – Закон № 255-КЗ).

Малоимущими, как и в других регионах, считаются семьи и одиноко проживающие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Приморском крае.

В соответствии с Законом № 255-КЗ государственная социальная помощь устанавливается в следующих размерах (но не более фактически понесенных расходов или причиненного ущерба):

1) до 1000 руб. один раз в течение календарного года – малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, понесшим расходы на приобретение:

- а) жизненно необходимых товаров;
- б) лекарственных средств по рецептам врача (фельдшера);

2) до 3000 руб. – малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам:

- а) понесшим расходы в связи со смертью члена малоимущей семьи;
- б) понесшим расходы в связи с рождением ребенка;

3) до 10 000 руб. – малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, пострадавшим от стихийных бедствий и техногенных катастроф;

4) до 20 000 руб. – малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, направляемым на лечение или консультирование за пределы Приморского края органом исполнительной власти Приморского края, осуществляющим государственное управление в сфере здравоохранения.

Таким образом, законодательство Приморского края устанавливает достаточно жесткие ограничения по условиям предоставления и размерам денежной помощи малоимущим по сравнению с законодательством рассмотренных ранее регионов, отличаясь следующими чертами:

- для большинства получателей помощь ограничена достаточно низкой суммой, причем предоставляется в виде компенсации определенных целевых расходов;
- предоставление денежной помощи малоимущим в повышенном размере имеет разовый характер и сопряжено с особыми обстоятельствами жизни получателей (рождение ребенка, смерть, необходимость дорогостоящего лечения).

Амурская область

В Амурской области помощь малоимущим предоставляется в соответствии с областным Законом от 19.01.2005 г. № 411-ОЗ «Об адресной социальной помощи». Определение малоимущих граждан в этом Законе является традиционным для всех рассмотренных регионов. Однако никакой конкретики в части размера и условий предоставления социальной помощи малоимущим указанный закон не содержит.

Эти пробелы закона восполняет Постановление Правительства Амурской области от 14.02.2011 г. № 64 «Об утверждении порядка назначения, периодичности предоставления и размера адресной социальной помощи». Согласно Постановлению адресная социальная помощь в виде денежных выплат (социальных пособий, единовременных выплат) и натуральной помощи (продукты питания, одежда, обувь и другие виды натуральной помощи) предоставляется:

- малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам;
- семьям и одиноко проживающим гражданам, которые по не зависящим от них причинам лишились единственного жилого помещения, иного жизненно необходимого имущества в результате стихийного бедствия, пожара, затопления, наводнения.

Адресная социальная помощь в виде социального пособия предоставляется получателям не более одного раза в течение трех месяцев по одному из назначений выплат, указанных в Приложении № 4 к Постановлению.

Адресная социальная помощь в виде единовременной выплаты предоставляется получателям не более одного раза в течение одного года по одному из назначений выплат, указанных в Приложении № 4 к Постановлению.

Натуральная помощь в виде жизненно необходимых товаров предоставляется получателям не более одного раза в течение одного квартала на сумму 3000 руб.

Размер адресной социальной помощи определяется органами социальной защиты индивидуально для каждого получателя в зависимости от заявленного назначения адресной социальной помощи и в пределах, установленных в Приложении № 4 к Постановлению для различных целей адресной социальной помощи.

В Приложении № 4 к Постановлению приведен перечень целей и предельных размеров выплат (табл. 26).

Таблица 26

**Размеры адресной социальной помощи в виде денежных
выплат в Амурской области**

№ п/п	Виды денежных выплат и их назначение	Размер адрес- ной социаль- ной помощи, руб.
1	2	3
1.	Социальное пособие	
1.1.	На приобретение продуктов питания	500
1.2.	На приобретение предметов первой необходимости	1000
1.3.	На приобретение одежды, обуви (из расчета на одного человека)	2000
2.	Единовременные выплаты	
2.1.	На приобретение школьной одежды и обуви, канцелярских товаров (из расчета на одного ребенка)	2000
2.2.	На приобретение предметов домашней обстановки и обихода	3000
2.3.	На ремонт жилого помещения	5000
2.4.	На приобретение лекарственных препаратов	50% стоимости, но не более 2000
2.5.	На приобретение изделий медицинского назначения для проведения операции	50% стоимости, но не более 5000
2.6.	На зубопротезирование	50% стоимости, но не более 5000
2.7.	На оплату жилого помещения и коммунальных услуг	50% стоимости, но не более 5000

Окончание таблицы 26

1	2	3
---	---	---

2.8.	На проезд к месту лечения и обратно (в том числе на проезд к месту получения медицинской консультации по направлению врача и обратно)	50% стоимости, но не более 25 000
2.9.	На лечение	50% стоимости, но не более 25 000
2.10.	На оказание адресной социальной помощи в результате стихийного бедствия, пожара, затопления, наводнения, в том числе:	
2.11.	При утрате единственного жилого помещения	30 000
2.12.	При утрате части единственного жилого помещения	15 000
2.13.	При утрате жизненно необходимого имущества, в том числе:	
	продуктов питания (в том числе плодово-огородная продукция)	2 000
	предметов обычной домашней обстановки и обихода, вещей индивидуального использования (одежды, обуви)	10 000
	подсобного домашнего хозяйства, а также кормов, хозяйственных строений и сооружений, необходимых для его содержания	10 000

Регионы с наименьшими средними размерами пособий малоимущим

Ульяновская область

В областном Законе от 30.11.2004 г. № 088-ЗО «О государственной социальной помощи в Ульяновской области» понятия малоимущей семьи и малоимущего одиноко проживающего гражданина определяются так же, как и в других регионах.

В соответствии со статьей 2 указанного Закона размер государственной социальной помощи ее получателям устанавливается дифференцированно с учетом среднедушевого дохода семьи и количества ее нетрудоспособных членов и не может быть **менее** разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. Напомним, что во многих других регионах из нашей выборки помощь не может быть **больше** 50% разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. Таким образом, по букве закона средний размер пособия малоимущим в Ульяновской области должен быть максимальным среди всех

рассмотренных выше регионов, на деле же он минимален – 105 руб. на человека.

Максимальный размер государственной социальной помощи малоимущим, согласно тому же Закону, не может превышать 10-кратного размера величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленного в Ульяновской области на квартал, предшествующий месяцу обращения гражданина за ее получением. Величина прожиточного минимума в Ульяновской области за IV квартал 2010 г. в расчете на душу населения была установлена в размере 5164 руб. (Постановление Правительства Ульяновской области от 02.02.2011 г. № 31-П).

При этом в Законе Ульяновской области от 30.11.2004 г. № 088-ЗО способ предоставления денежной помощи малоимущим – единовременно или в виде регулярных выплат – не уточняется. Согласно статье 3 этого Закона порядок назначения государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим или пребывающим на территории Ульяновской области гражданам определяется нормативным правовым актом Правительства Ульяновской области. В соответствии с Постановлением Правительства Ульяновской области от 13.05.2008 г. № 220-П «О порядке назначения государственной социальной помощи в Ульяновской области» государственная социальная помощь семьям и одиноко проживающим гражданам оказывается в виде:

- единовременной денежной выплаты на первоочередные нужды;
- натуральной помощи (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и прочее).

При этом государственная социальная помощь назначается один раз в течение календарного года, в исключительном случае – два раза в течение календарного года.

Таким образом, теоретически в Ульяновской области регулярные денежные пособия малоимущим выплачиваться не должны. Вместе с тем, согласно данным статистики, приведенным в *табл. 25*, средний размер регулярной денежной выплаты в месяц на одного члена малоимущей семьи в Ульяновской области составил в 2010 г. 105 руб. Возможным объяснением этого несоответствия является неоднозначная природа пособий малоимущим, о которой говорилось выше и которая позволяет с примерно равными основаниями отнести пособия малоимущим к регулярным и единовременным.

Позитивной особенностью порядка оказания социальной помощи малоимущим в области является то, что решения о ее предоставлении принимаются общественными комиссиями при органах соцзащиты.

Ярославская область

В соответствии с пунктом 1 статьи 41 Социального кодекса Ярославской области от 19.12.2008 г. № 65-з малоимущими гражданами, как и везде, считаются семья или одиноко проживающий гражданин, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход, не превышающий величины прожиточного минимума в регионе. В Кодексе не содержится пояснений по поводу того, каким образом из числа получателей пособий отсекаются те, которые оказались малоимущими по собственной вине, однако согласно его статье 95 право на получение социальной помощи в приоритетном порядке имеют:

«1) одинокие нетрудоспособные граждане и семьи, состоящие из нетрудоспособных лиц (в том числе детей);

2) многодетные и неполные семьи (за исключением семей, находящихся в социально опасном положении);

3) реабилитированные лица;

4) имеющие работу малоимущие граждане и иные граждане трудоспособного возраста, активно ищущие выход из трудной жизненной ситуации, в которой они оказались».

Согласно Кодексу малоимущие граждане имеют право на получение некоторых видов социальных услуг и натуральной помощи, а также следующих пособий:

- единовременной выплаты к началу учебного года (для детей из малоимущих семей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях);
- ежемесячной выплаты на дополнительное питание (для детей в возрасте до 3 лет, женщин в период беременности, кормящих матерей из малоимущих семей);
- социального пособия в соответствии со статьей 98 данного Кодекса. В указанной статье под пособием понимается единовременная¹ денежная выплата, предоставляемая малоимущим гражданам и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуа-

¹ Об условности характеристик «единовременная» и «регулярная» в отношении пособий малоимущим см. комментарий на с. 195.

ции, в виде социального пособия или пособия гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

В соответствии с Порядком назначения социальной помощи малоимущим гражданам и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, утвержденным Департаментом труда и социальной поддержки населения области от 30.01.2009 г. № 2, размер социального пособия, предоставляемого в течение года, не может превышать: малоимущим – двукратной, а гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, – 10-кратной величины прожиточного минимума, установленного в области. При этом размер пособия гражданину «определяется органом социальной защиты населения с учетом ранее выплаченных пособий и стоимости предоставленной ему натуральной помощи»¹.

Таким образом, законодательством Ярославской области устанавливается четкий (и достаточно низкий по сравнению с другими рассмотренными регионами) годовой лимит денежных выплат для каждого малоимущего, в пределах которого органы социальной защиты утверждают конкретные размеры пособий малоимущим. Учитывая, что за IV квартал 2010 г. величина прожиточного минимума на душу населения в области составляла 5386 руб., максимальный размер денежной помощи малоимущим в 2010 г. мог достигать 10,5 тыс. руб. в год. В действительности же он находился на уровне 81 руб. в месяц.

* * *

Законодательство о социальной помощи малоимущим большинства выбранных нами регионов не дает ответа на вопрос, почему в одних из них средний размер пособий малоимущим может быть выше соответствующего показателя в других в десятки раз.

Единственным регионом, в котором высокий средний уровень денежных выплат можно объяснить особенностями принятого в нем законодательства о социальной защите малоимущих, является Еврейская АО. В данном регионе право на получение пособий имеют не все малоимущие, а лишь часть из них. Кроме того, спецификой законодательства объясняется сравнительно малый объем предоставляемой малоимущим регулярной денежной помощи в Приморском крае. Здесь для большинства малоимущих годовой объем помощи ограничен 1000 руб., причем помощь предоставляется путем компенсации определенных це-

¹ При наличии социального контракта между региональной администрацией и получателем пособия (подробнее о котором см. ниже) этот лимит может быть превышен.

левых расходов получателя. Таким образом, чтобы получить определенную сумму из бюджета, малоимущий сначала должен изыскать ее самостоятельно и потратить.

Во всех рассмотренных регионах существуют ограничители максимального размера пособий. Эти ограничители могут быть зафиксированы в виде максимального размера ежемесячной денежной выплаты (например, пособие выплачивается в пределах 50% разницы между величиной прожиточного минимума на душу населения и подушевым доходом малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина). Кроме того, ограничения могут быть сформулированы в виде годового лимита денежных сумм, в пределах которого органы социальной защиты могут предоставлять пособия малоимущему лицу или малоимущей семье, или в виде предельного срока выплаты пособия.

Однако минимально гарантируемый размер социальной помощи малоимущим в законодательстве выбранных нами регионов почти не встречается. Установленный в Белгородской области минимальный размер пособия малоимущим в сумме 100 руб. в месяц мы по очевидным причинам рассматривать не будем. На первый взгляд такие гарантии (причем весьма весомые) существуют в законодательстве Ульяновской области, однако на проверку они оказываются фиктивными, поскольку подзаконные акты региона вообще не предусматривают денежной помощи малоимущим. Таким образом, на практике размер пособий в конкретном регионе определяется общими лимитами выделенных на эти цели бюджетных ассигнований и решениями органов соцзащиты, назначающих пособие.

Можно предположить, что подобная степень неопределенности законодательства о социальной помощи малоимущим обусловлена опасениями региональных властей создать расходные обязательства, финансирование которых на постоянной основе может оказаться не под силу региональному бюджету. Фактически пособия малоимущим являются едва ли не единственным видом социальной помощи, в отношении размеров которой регионы не связаны актами федерального законодательства. Естественно, что они боятся утратить свободу маневра в результате принятия собственных конкретных социальных обязательств. И тем не менее ситуация, при которой обращающиеся за помощью лица не знают, на что они вправе рассчитывать, находясь в полной зависимости от усмотрения чиновников, представляется неприемлемой. Можно предложить несколько вариантов решения этой проблемы, некоторые из которых совместимы:

- утверждать на законодательном уровне минимальный объем соответствующих обязательств, который может быть гарантирован при любой бюджетной конъюнктуре;
- утверждать на законодательном уровне принципы распределения ассигнований при их недостаточности для оказания помощи всем обратившимся (очередность, пропорции распределения, категории малоимущих, пользующиеся правом на внеочередное оказание помощи, и пр.);
- ежегодно утверждать на уровне региональной администрации положение о порядке осуществления соответствующих выплат под конкретные суммы бюджетных ассигнований текущего года.

Поскольку при любом из предложенных вариантов свобода усмотрения чиновников, назначающих пособия, достаточно широка, представляется целесообразным максимально широкое привлечение общественности к распределению помощи (путем включения представителей общественности в состав комиссий, распределяющих помощь). Следование этой рекомендации особенно важно для регионов, где не существует законодательно установленных очередности предоставления и минимального размера пособий.

В законодательстве всех рассмотренных нами регионов право на получение социальной помощи имеют лишь те малоимущие граждане (семьи), доход которых ниже величины прожиточного минимума по причинам, от них не зависящим. Хотя Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ такого условия предоставления помощи не содержит (что позволяет оспаривать соответствующие положения региональных законов как ограничивающие права малоимущих по сравнению с федеральным законодательством), в целом такой подход регионов представляется правильным. Социальная помощь не должна поощрять иждивенчество, хотя некоторые жизненно необходимые виды помощи (например, бесплатное питание и ночлег для бездомных) должны предоставляться и лицам с асоциальным образом жизни. Однако воплощение этого правильного принципа в региональном законодательстве не всегда удачно. Так, некоторые регионы отказывают в помощи всем членам малоимущей семьи, если один из ее членов не работает по неуважительным причинам, что особенно нежелательно, когда речь идет о семьях с детьми. В такой ситуации представляется более правильным исключение неработающих без уважительных причин членов семьи из расчета при определении среднедушевого дохода семьи и соответственно из числа получателей

пособия. При этом в отношении социально неблагополучных семей, где велик риск нецелевого расходования пособия, возможна замена денежной формы помощи натуральной.

Определенный интерес представляет сравнение данных о размерах социальной помощи малоимущим в рассматриваемых регионах с долей населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения (уровнем бедности). Информативность этих сравнений невелика, поскольку у нас отсутствуют статистические данные об уровне доходов населения до и после распределения помощи, чтобы определить степень ее влияния на уровень бедности. Тем не менее, учитывая низкие объемы ассигнований на помощь малоимущим из региональных бюджетов, можно предположить, что их потенциальное влияние на уровень бедности достаточно ограничено. Так, Воронежская область и Еврейская АО, лидеры по среднему размеру денежных выплат, в 2010 г. находились на 76-м и 73-м местах в Российской Федерации по уровню бедности (соответственно 21,4 и 19,8% населения с доходами ниже прожиточного минимума). Для сравнения: «аутсайдеры» по среднему размеру денежных выплат малоимущим – Ярославская и Ульяновская области – занимали 26-е и 60-е места (13,0 и 17,6% соответственно). Регионы со средним размером денежных выплат малоимущим выше среднероссийского – Белгородская и Московская области – по уровню бедности находились на 4-м и 10-м местах (8,6 и 10,4% соответственно). И наконец, регионы-«середняки» – Приморский край и Амурская область – по уровню бедности находились на 53-м и 79-м местах (16,4 и 20,4% соответственно).

Указанные данные позволяют предположить, что политика концентрации помощи на наиболее бедных почти не отражается на статистике уровня бедности (так, Еврейская АО и Воронежская область с максимальными размерами пособий находятся на 73-м и 76-м местах соответственно), хотя для конкретного получателя помощь, которая предоставляется в регионах, избравших такую политику, оказывается более значимой. И наоборот, политика распыления бюджетных средств по максимально широкому кругу малоимущих может благоприятно влиять на уровень бедности в ситуации, когда значительное число получателей пособия находится на грани прожиточного минимума. В этом случае даже небольшой размер пособия позволяет вывести статистически значимую часть населения на уровень доходов, равный прожиточному минимуму. В то же время следует предостеречь регионы от чрезмерного увлечения статистическими эффектами, носящими формальный харак-

тер. Сокращать размер пособий можно лишь до тех пор, покауда они сохраняют значимость для получателей, а при большой глубине бедности помощь лучше концентрировать на наиболее нуждающихся.

3.3.2. Пособия лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода

Согласно данным, представленным в *табл. 24*, общая по Российской Федерации численность лиц, получавших в 2010 г. пособия ввиду низкого уровня своего индивидуального дохода, превосходит общую численность получателей пособий малоимущим почти в 1,6 раза (соответственно 2,2 и 1,4 млн человек), а средний размер первых пособий превосходит средний размер вторых в 11,5 раза (соответственно 3519 и 306 руб.). Причем столь высокую численность получателей пособий «лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода» дают лишь 8 регионов, в которых оно предоставлялось, тогда как пособия малоимущим предоставлялись почти везде, за исключением Москвы, Астраханской области и Чукотского автономного округа (трех из восьми регионов, где предоставлялось пособие лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода).

Росстат, являющийся источником рассматриваемых данных, не дает подробных комментариев относительно природы учтенных в *табл. 24* выплат лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода. Однако в Приказе Росстата от 02.06.2010 г. № 207 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за уровнем жизни населения» дается определение категории «лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода». Данную категорию составляют лица (как правило, студенты, пенсионеры), индивидуальный доход (стипендия, пенсия) которых не превышает величину прожиточного минимума или установленную социальную норму. При определении этой категории доходы других членов семьи во внимание не принимаются (в отличие от категории «малоимущие граждане», где в расчет берется среднедушевой доход семьи)¹. Таким обра-

¹ Проиллюстрируем соотношение этих категорий на примере. Категорию малоимущих составляют одиноко проживающие граждане либо семьи, среднедушевой доход в которых ниже установленной в регионе величины прожиточного минимума – допустим, 5000 руб. Лицами, имеющими низкий уровень индивидуального дохода, среди прочих, признаются студенты, имеющие доход ниже величины прожиточного минимума. Если доход конкретного студента составляет 4900 руб., а доход обоих его родителей – по 5200 руб., то среднедушевой доход в семье равен 5100 руб., а ее члены малоимущими не считаются. Вместе с тем студент считается лицом, имеющим низкий уровень индивидуального дохода.

зом, введение в законодательство категории «лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода» есть способ расширить понятие малоимущих за счет представителей определенных категорий населения, в отношении которых применяется льготный способ исчисления дохода в целях определения нуждаемости. Кроме того, как видно из цитируемого определения, низкий уровень индивидуального дохода этой категории лиц может превышать величину прожиточного минимума или установленную социальную норму.

Поскольку введенные с 2010 г. социальные доплаты неработающим пенсионерам до уровня прожиточного минимума в субъекте РФ ориентируются именно на индивидуальный доход пенсионера (так называемую «сумму материального обеспечения пенсионера»), можно было бы предположить, что под выплатами «лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода» понимаются именно региональные социальные доплаты к пенсии. Напомним, что эти доплаты финансируются за счет регионального бюджета лишь в случае, если величина прожиточного минимума пенсионера в субъекте РФ превышает величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации¹. Однако перечень регионов, выплачивавших региональные социальные доплаты к пенсии в 2010 г., насчитывает 18 регионов (см. *табл. 24*) и лишь частично совпадает с перечнем регионов, выплачивавших пособия лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода, который включает: Москву, Санкт-Петербург, Астраханскую, Самарскую, Магаданскую области, Камчатский край, Еврейскую АО и Чукотский автономный округ. В законодательных актах перечисленных субъектов Федерации термин «лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода» не встречается. В связи с этим идентифицировать в этих регионах круг лиц, которым, по мнению Росстата, социальная помощь предоставляется как имеющим низкий уровень индивидуального дохода, можно лишь предположительно.

Проведенный анализ законодательства перечисленных регионов позволяет предположить, что под пособиями лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода, обычно понимаются повышенные (по сравнению с предусмотренными федеральным законодательством) социальные доплаты к пенсии неработающих пенсионеров.

Так, в Москве в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 17.11.2009 г. № 1268-ПП «О региональной социальной доплате

¹ Подробнее об этом см. выше – в разделе 2.2, посвященном пенсионной системе России.

к пенсии» для неработающих пенсионеров, зарегистрированных в городе по месту жительства, размер региональной социальной доплаты к пенсии составляет разницу между общей суммой их материального обеспечения и городским социальным стандартом, а для неработающих пенсионеров, зарегистрированных в городе по месту пребывания, размер региональной социальной доплаты к пенсии составляет разницу между общей суммой их материального обеспечения и прожиточным минимумом пенсионера. При этом размер городского социального стандарта с 1 января 2010 г. составлял 10 275 руб., а прожиточный минимум пенсионера в Москве в I квартале – 5547 руб. Очевидно, эта дискриминация пенсионеров, зарегистрированных в городе по месту пребывания, обусловлена попыткой противодействовать фиктивной миграции пенсионеров из других регионов, где уровень социального обеспечения ниже.

Аналогичной политики придерживается и Санкт-Петербург. В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 24.11.2004 г. № 589-79 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге» ежемесячная социальная выплата предоставляется гражданам, являющимся получателями пенсий и принадлежащим к одной из следующих категорий:

- 1) достигшие возраста 60 лет и старше, а также неработающие женщины в возрасте от 55 до 60 лет;
- 2) инвалиды 1-й или 2-й группы.

При этом размер ежемесячной социальной выплаты определяется как разница между 1,15 величины прожиточного минимума для пенсионеров, установленного в Санкт-Петербурге, и размером пенсии. Таким образом, в Петербурге размер региональной доплаты к пенсиям скромнее, но круг получателей шире, чем в Москве, включая также работающих пенсионеров.

Комментируя социальную политику указанных регионов, можно отметить следующее. Высокие региональные доплаты к пенсиям, ассигнования на выплату которых многократно превосходят объемы помощи малоимущим, а то и заменяют ее (как, например, в Москве), еще более снижают адресность системы социальной защиты и ведут к усилению социального расслоения. Неслучайно 3 из 8 регионов, выплачивающих пособия «лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода», имеют показатели социального расслоения существенно выше среднероссийских. Так, при среднероссийских значениях коэффициента Джи-

ни 0,422 и коэффициента фондов 16,7 раза¹ в Москве соответствующие показатели в 2009 г. были на уровне абсолютного максимума – соответственно 0,521 и 32,9, в Санкт-Петербурге – на уровне 0,444 и 19,7, а в Самарской области – 0,451 и 20,7². Подобная социальная политика еще терпима в регионах с низким уровнем бедности, но распространение ее в сколько-нибудь широких масштабах следует признать неприемлемым. Между тем из 8 регионов, выплачивающих пособия «лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода», только в 2 (в Москве и Санкт-Петербурге) уровень бедности в 2009 г. был ниже среднероссийского показателя, равного 13,2%, во всех остальных – выше, а Еврейская автономная область и вовсе относилась к числу аутсайдеров по уровню бедности АО (22,3%)³.

3.4. Эксперимент по внедрению социальных контрактов

Меры вовлечения неработающих трудоспособных в занятость – активизация – получили значительное развитие в странах ОЭСР в 1990-е и 2000-е гг. как реакция на высокие уровни общей и зарегистрированной безработицы, большие размеры пособий по безработице и достаточно длительные сроки их выплаты, увеличение числа семей, получающих различные виды социальной помощи, и рост продолжительности получения данной помощи. Такая ситуация приводила к высоким расходам государств на социальную защиту малообеспеченных семей. В то же время возможность поддержания приемлемого качества жизни за счет получаемых пособий и помощи семьями – бенефициарами социальных

¹ Согласно примечаниям к сборнику Росстата «Социальное положение и уровень жизни населения России – 2010 г.» коэффициент Джини (индекс концентрации доходов/зарботной платы) характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов/зарботной платы от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы/зарботная плата. Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов/зарботной платы) характеризует степень социального расслоения и определяется как соотношение между средними уровнями денежных доходов/зарботной платы 10% населения (работников) с самыми высокими доходами/зарботной платой и 10% населения (работников) с самыми низкими доходами/зарботной платой.

² См.: Социальное положение и уровень жизни населения России – 2010 г. www.gks.ru

³ По статистике за 2009 г., средний уровень бедности по России составлял 13,2%, в Москве – 10,3, в Санкт-Петербурге – 9,2, в Астраханской области – 15,1, в Самарской области – 15,8, в Магаданской области – 15,8, в Камчатском крае – 23,2, в Чукотском автономном округе – 11,3%. *Источник:* Социальное положение и уровень жизни населения России – 2010 г. www.gks.ru

программ, в состав которых входили неработающие трудоспособные, возможность отказа от предлагаемой работы в связи с нежесткой увязкой получения пособий и выхода на работу приводили к снижению стимулов к труду и развитию иждивенческих настроений среди семей с неработающими трудоспособными взрослыми – бенефициаров системы социальной защиты.

Основные направления вовлечения неработающих в рынок труда включают: заключение соглашений и/или контрактов с безработными о планах индивидуальных действий по вовлечению их в занятость и о других мерах; разработку и выполнение индивидуальных планов действий по выходу из сложившейся ситуации, прежде всего по вовлечению в занятость, а следовательно, обязательное участие в программах занятости; сопровождение процесса выполнения индивидуального плана действий специалистом, который закреплен за данным случаем; регулярный мониторинг того, как бенефициар выполняет индивидуальный план действий; расширение набора программ по активизации (обучение, образование, субсидируемая занятость, трудоустройство, развитие навыков изучения иностранных языков, повышение грамотности, оказание медицинских, административных, социальных услуг и т.д.)¹.

Политика вовлечения неработающих трудоспособных в занятость сопровождается обычно введением как более жестких критериев получения пособий, так и санкций в отношении безработного в случае отказа от сотрудничества в целях поиска работы. Активизационные меры могут включать финансовые стимулы, поощряющие людей устраиваться на относительно низкооплачиваемые должности (сохранение на некоторое время части ранее получаемых пособий при выходе безработного на работу для снижения возможного дестимулирующего воздействия зачастую невысокой заработной платы), или субсидии, поощряющие работодателей нанимать людей с более низким уровнем производительности.

Активизация трудоспособных граждан к труду в Российской Федерации как политика на уровне страны до самого последнего времени не проводилась. Это было обусловлено целым рядом причин:

- в России по сравнению с большинством стран ОЭСР безработица, особенно зарегистрированная, невелика (см. *рис. 3*);

¹ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes – Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, OECD; EC (2006), Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, Communication from the European Commission, Brussels.

- размеры пособий по безработице и социальной помощи невелики, их дестимулирующая роль незначительна по сравнению со странами ОЭСР¹:
 - средний размер регулярной² денежной выплаты в России не превышал в 2009 г.:
 - 20% среднемесячной заработной платы в Российской Федерации гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию;
 - 13,9% среднемесячной заработной платы лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода;
 - 1,6% среднемесячной заработной платы малоимущим гражданам³;
- число получателей социальной помощи в Российской Федерации было невелико по сравнению со странами ОЭСР⁴:
 - число получателей регулярной денежной выплаты не превышало в 2009 г.:
 - 0,2% населения Российской Федерации среди граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию;
 - 0,3% населения России среди лиц, имеющих низкий уровень индивидуального дохода;
 - 0,9% населения России среди малоимущих граждан⁵.

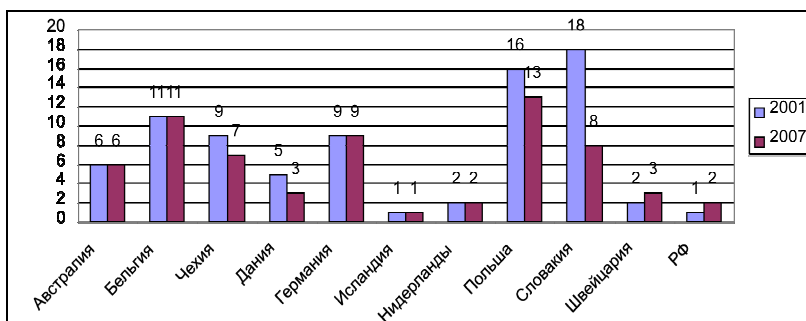
¹ В странах ОЭСР семья из 3 человек в качестве социальной помощи даже после проведения мер по активизации получала ежемесячно от 13–14% средней заработной платы в США и Португалии до 48% средней заработной платы в Исландии и Люксембурге и 72% в Дании (Рассчитано по: Immervoll H. (2010). Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 100, OECD Publishing; OECD (2007). Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD; OECD (2007). Social Assistance. Tax/benefit policies: Overview tables for selected years. OECD.

² Периодичность выплаты и продолжительность ее получения определяются субъектом РФ и обычно не превышают 3–6 месяцев.

³ Рассчитано по данным: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2009). Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2009 году; Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2009). Социальное положение и уровень жизни населения Российской Федерации. Статистический сборник. М. Росстат.

⁴ В Австралии, например, количество людей трудоспособного возраста, получающих выплаты по поддержке дохода, достигло своего максимума в 1996 г. и составило 25% лиц в трудоспособном возрасте (Parliament of Australia Parliamentary Library (2008). <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/WorkforceAgeWelfare.htm>).

⁵ Рассчитано по данным: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2009). Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в



Источник: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>.

Рис. 3. Уровень зарегистрированной безработицы в странах ОЭСР и РФ в 2001 и 2007 гг., %

Таким образом, как показано выше, проблема активизации трудоспособных получателей пособий по безработице и социальной помощи не стояла в Российской Федерации так остро, как в странах ОЭСР. Программы по активизации реализовывались в основном на местном – иногда на региональном – уровне в 2000-е гг.

До 2010 г. на уровне Российской Федерации политика в области активизации трудоспособных к занятости проводилась в основном на местном и региональном уровнях в рамках программ типа «Самообеспечение» и «От пособия – к зарплате».

Программы типа «Самообеспечение» реализовывались для улучшения качества жизни малоимущих семей с детьми, проживающих в сельской местности. Содержанием таких программ обычно является оказание целевой помощи для развития подсобного хозяйства или индивидуальной трудовой деятельности в основном в сельской местности. То есть основная задача таких программ – не просто помочь семье, а активизировать трудовой потенциал семьи, уменьшить барьеры для трудовой деятельности трудоспособных членов семьи (оказание услуг по обучению и переобучению, по уходу за ребенком и т.п.), создать устойчивую занятость (обычно самостоятельную) трудоспособных членов семей. Помощь в рамках таких программ обычно не оказывалась семьям, где не было трудоспособных членов семьи.

Оказание такой помощи в рамках программ проводится на основе заключения соглашений с получателями помощи, в которых получатели помощи обязуются выполнять определенные условия, касающиеся прежде всего целевого назначения использования помощи, а также других мер. Особенностью таких программ является персонализированный подход к получателям помощи (разработка плана деятельности семьи по выходу на самообеспечение, определение форм целевой помощи, необходимой конкретной семье, заключение с семьей соглашения), хотя он не сопровождается закреплением семьи за персональным консультантом, сопровождающим деятельность семьи по выполнению индивидуального соглашения.

Вовлечение в работу таких программ местных сообществ позволяло проводить отбор семей в программу более эффективно: местные сообщества участвовали в оценке потенциала семьи, реалистичности плана семьи по самообеспечению и т.д.

Оказание целевой помощи в рамках таких программ могло быть дифференцированным и зависеть от потенциала семьи и от того, что семья предполагала делать в рамках программы. Однако в некоторых программах в основном помощь оказывалась сельским семьям, например, в виде помощи на приобретение скота и кормов для него. И тогда размеры помощи могли быть одинаковыми для отдельных семей.

Оказание помощи в рамках программ типа «Самообеспечение» не предполагало лишения или ограничения доступа семей, участвующих в программах, к другим видам социальной поддержки.

Программы типа «Самообеспечение» начали реализовываться в России в 2000-е гг. как муниципальные и региональные программы в таких регионах, как Пермский край, Тюменская, Ростовская, Амурская, Волгоградская области, Республика Коми, Еврейская автономная область, Приморский край, Самарская область, и в некоторых других регионах.

Основные характеристики некоторых программ типа «Самообеспечение» представлены в *табл. 27*.

Проведенные оценки эффективности реализации таких программ, например, в Пермском крае показали, что в семьях, получивших помощь, выросло качество жизни, почти все семьи получили доход в натуральной или денежной форме, в среднем превышающий размер полученной помощи¹.

¹ Гришина Е.Е., Чагин К.Г. (2008). Технология адресной социальной помощи «Самообеспечение»: руководство по внедрению для местных и региональных администраций. М.: Фонд «Институт экономики города».

Таблица 27

**Характеристики программ типа «Самообеспечение»
в некоторых регионах РФ**

	Пермский край	Тюменская область	Амурская область	Волгоградская область	г. Уссурийск (Приморский край)
Начало реализации	2004 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г.	2007 г.
Количество семей-участников ¹	Более 4500	2341	38	50	73
Территориальный охват ²	Край	Область	3 района	1 район	Все сельские территории городского округа
Максимальная сумма помощи, тыс. руб. в 2007 г.	20	94	20	20	35
Количество семей, занимавшихся развитием ЛПХ ³	Более 4185	1981	35	48	69
Количество семей, занимавшихся ИТД ⁴	Более 315	347	3	2	4

Источник: Гришина Е.Е., Чагин К.Г. (2008), Технология адресной социальной помощи «Самообеспечение»: руководство по внедрению для местных и региональных администраций. М.: Фонд «Институт экономики города».

Программы типа «От пособия – к зарплате» обычно реализовывались в городской местности, где существовала возможность трудоустройства на вакантные рабочие места. Такие программы предусматривали активизацию трудового потенциала безработного члена семьи, уменьшение барьеров для его участия в трудовой деятельности: оформление необходимых документов, оказание услуг по обучению и переобучению, по поиску работы, по уходу за ребенком и т.п. В рамках программы для каждой семьи составлялся план комплексной социальной помощи. Семьи, участвующие в программе, принимали на себя обязательства по выполнению индивидуального семейного плана комплекс-

¹ На конец 2007 г.

² На конец 2007 г.

³ Семьи, развивавшие ЛПХ, в основном разводили и выращивали крупный рогатый скот, свиней, коз, овец, кроликов, гусей, уток, занимались пчеловодством.

⁴ Семьи, занимавшиеся ИТД, в основном производили различные товары либо оказывали услуги: изготовление одежды, столярных изделий, оказание бытовых услуг (электроработы, распилка дров, парикмахерские услуги, ремонт одежды и т.д.), производство готовых продуктов питания (выпечка хлеба и т.д.), оказание транспортных и ветеринарных услуг.

ной социальной помощи. Работавшие в программе специалисты органов социальной защиты отслеживали выполнение семьей плана и осуществляли межведомственную координацию оказания помощи семье, но такое отслеживание вряд ли можно было назвать индивидуальным сопровождением (case management). В случае трудоустройства безработного члена семьи денежное пособие продолжало выплачиваться в уменьшенном размере в течение определенного времени.

Размер пособия для семей устанавливался дифференцированно в зависимости от состава семьи, ее среднедушевого дохода и доводил этот доход до определенного уровня.

В 2000–2001 гг. такая программа реализовывалась в Мотовилихинском районе Перми. В программе приняли участие 100 семей. Впоследствии она реализовывалась во всех 7 районах Перми (350 семей), в 12 других городах Пермской области (1100 семей), а также в городе Биробиджане Еврейской автономной области (15 семей).

Мониторинг реализации программы в Перми показал, что трудоустроилось от 50 до 70% участников программы. Программа была более полезной для тех групп населения, которые являются наименее защищенными на рынке труда (в большей степени программа помогла семьям, где безработными были женщины в возрасте от 35 до 54 лет, такие семьи составляли 61% числа опрошенных участников). Оценка показала, что до участия в программе доходы практически всех участвовавших в программе семей не превышали 60% прожиточного минимума. Доходы заметно повысились в тех семьях, где произошло трудоустройство безработного члена семьи. Согласно оценке, в результате действия программы было достигнуто снижение самой глубокой бедности. Проведенная в Перми оценка эффективности программы показала, что услуги, оказанные участникам программы центром службы занятости, практически (за исключением обучения работе с компьютером) не оказали положительного влияния на трудоустройство безработных в рамках программы, что в том числе объяснялось оказанием услуг небольшому числу участников программы и тем, что в ряде случаев специалисты службы занятости не вели специальной работы с участниками программы, оказывая им помощь на основе традиционных подходов. Большую роль играли денежное пособие и продуктовый набор, которые позволили участникам программы действительно заниматься поиском работы¹.

¹ Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки (2003). Пример оценки программы «От пособия к зарплате» в г. Перми / А.Л. Александрова, З.Л. Садовская, Р. Дж. Страйк, К.Г. Чагин. М.: Фонд «Институт эко-

В некоторых регионах Российской Федерации, например в Республике Коми, программы типа «От пособия – к зарплате» реализуются и в настоящее время¹.

3.4.1. Социальный контракт как направление активизационных мер в России с 2010 г.

В январе 2010 г. Президент Российской Федерации² инициировал эксперимент по оказанию помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов. Данное поручение нашло свое отражение в пункте 1 «Плана по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год», утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным 2 марта 2010 г. № 972п, в котором Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации поручается проведение в ряде субъектов РФ эксперимента по оказанию помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов. В случае положительных результатов эксперимента оказание помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов предполагается распространить на всей территории России до 2012 г.³

Приказом Минздравсоцразвития России⁴ утверждены «Рекомендации по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта».

Целью внедрения государственной социальной помощи на основе социального контракта, согласно данным Рекомендациям, является повышение качества жизни малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан путем активизации адаптивных возможностей

номики города»; Сотникова Е. (2004). Долгий путь от пособия к зарплате // Пермский край. 12 марта 2004 г.

¹ Постановление правительства Республики Коми (2004). О мерах по реализации Закона Республики Коми «Об оказании государственной социальной помощи в Республике Коми» от 31.12.2004г. № 281, с изменениями и дополнениями.

² Поручение Президента Российской Федерации (2010) от 27 января 2010 г. № Пр-19.

³ News.ru (2010). В России до 2012 г. будет введена система социальных контрактов // News.ru, 2 февраля 2010 г.; Николаева Д. (2010). До 2012 г. в России будет введена система социальных контрактов // HRMaximum. 2 февраля 2010 г.

⁴ Приказ Минздравсоцразвития России от 31 мая 2010 г. № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта».

малоимущей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина).

Социальный контракт предусматривает договорные отношения (включая заключение контракта) по взаимным обязательствам между малоимущей семьей и органом социальной защиты населения субъекта Российской Федерации, который обязуется оказать семье государственную социальную помощь в виде денежных выплат, социальных услуг или натуральной помощи.

Обязательства заявителя (малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина) в рамках социального контракта отражаются в программе социальной адаптации и могут включать такие обязательства, как:

- активный поиск работы при посредничестве государственного учреждения – центра занятости населения;
- регистрация в качестве ищущего работу либо безработного;
- получение государственных услуг в сфере занятости населения (профессиональное обучение, профессиональная ориентация);
- обязательное участие в общественных работах, временной занятости;
- осуществление индивидуальной трудовой деятельности;
- ведение личного подсобного хозяйства;
- обеспечение посещения детьми школы и других образовательных учреждений;
- добровольное лечение от алкогольной (наркотической) зависимости;
- осуществление ремонта жилья и хозяйственных построек;
- подготовка к осенне-зимнему отопительному периоду;
- другие мероприятия по социальной адаптации.

Как видно из вышеприведенного перечня возможных обязательств заявителя, социальный контракт предусматривает прежде всего активизацию трудоспособных взрослых из семей, с которыми заключается социальный контракт, вовлечение их в рынок труда.

Государственная социальная помощь в рамках социального контракта не отменяет возможности оказания заявителю других видов государственной социальной помощи. Период оказания помощи в рамках социального контракта, как предусматривается рекомендациями, составляет 3–6 месяцев с возможным продлением с учетом конкретных результатов выполнения социального контракта. Также государственная социальная

помощь в рамках социального контракта может быть оказана единовременно.

Размер ежемесячного социального пособия на период действия социального контракта определяется в пределах разницы между величиной прожиточного минимума и совокупным доходом заявителя. Минимальный размер пособий устанавливается на уровне не ниже минимального размера ежемесячного социального пособия малоимущим гражданам, установленного в субъекте РФ.

Если в рамках социального контракта помощь заявителю оказывается в виде единовременной выплаты, ее размер не может превышать максимальный размер единовременной выплаты малоимущим гражданам, установленный в субъекте РФ.

В ходе собеседования с заявителем специалисты органа социальной защиты населения заполняют лист собеседования, в который вносится информация о проблемах семьи.

Заявитель заполняет анкету о семейном и материально-бытовом положении, которая предусматривает сообщение заявителем сведений о таких сторонах положения заявителя, как:

- трудовая деятельность трудоспособных членов семьи и их образование;
- доходы заявителя и членов семьи за три месяца по отдельным видам доходов, предшествующих месяцу обращения;
- жилищно-бытовые условия;
- сведения о недвижимости и имуществе, принадлежащих заявителю и членам его семьи на праве собственности, о владении земельным участком, крестьянским подворьем, личным подсобным хозяйством;
- состояние здоровья членов семьи;
- направления предполагаемой деятельности по выходу из трудной жизненной ситуации.

Специалисты органа социальной защиты проверяют полученную от заявителя информацию (возможны дополнительные проверки, включая проведение комиссионного обследования) и составляют программу социальной адаптации семьи (одиноко проживающего гражданина) на период действия социального контракта.

В рамках выполнения программы социальной адаптации заявитель обязуется взаимодействовать с социальным работником, осуществляющим сопровождение контракта, регулярно предоставлять все сведения о ходе исполнения программы.

Решение об оказании государственной социальной помощи на основе социального контракта (или об отказе) принимает Межведомственная комиссия, образованная из представителей органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, органов службы занятости населения, общественных и иных заинтересованных организаций.

Рекомендуемый типовый договор о взаимных обязательствах предусматривает прекращение выплаты государственной социальной помощи, если заявитель не выполняет обязательств по программе социальной адаптации.

Финансирование расходов, связанных с оказанием государственной социальной помощи гражданам на основе социального контракта, осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ на соответствующий год.

Финансирование государственных услуг в сфере занятости заявителя осуществляется из средств бюджетов субъектов РФ, а также из средств федерального бюджета, направляемых бюджетам субъектов РФ в виде субвенций на реализацию переданных полномочий в сфере занятости населения и в виде субсидий на реализацию программ дополнительных мер по снижению напряженности на региональных рынках труда.

Приказом Минздравсоцразвития России «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта» от 31.05.2010 г. № 399 также утверждены:

- перечень субъектов РФ, участвующих в эксперименте по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта, в который вошли 17 субъектов РФ;
- форма отчетности о ходе эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в субъекте РФ.

В ряде регионов Российской Федерации предоставление социальной помощи на определенных условиях (обычно связанных с вовлечением в занятость, в том числе – в личном подсобном хозяйстве) в рамках договорных отношений с органами исполнительной власти субъектов Федерации или органами местного самоуправления, как уже отмечалось, началось в 2000-е гг. Некоторые регионы участвуют в эксперименте по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и

малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта с 2010 г. впервые, другие – в развитие имеющихся подходов к предоставлению социальной помощи, обусловленной активизацией трудоспособных бенефициаров.

Так, в Томской области до эксперимента заключались двусторонние договоры между органами социальной защиты населения и получателями материальной поддержки, в которые в том числе входили и некоторые условия по вовлечению трудоспособных бенефициаров в занятость. Участие в эксперименте расширило рамки оказания помощи на договорной основе: в контрактах участвуют не только бенефициары и органы социальной защиты, но и другие органы исполнительной власти и учреждения. Право на участие в социальных контрактах имеют семьи, в составе которых есть трудоспособные члены, за исключением граждан, потерявших работу, или граждан, находящихся под угрозой увольнения¹. Материальная помощь в денежной форме предоставляется для создания условий по выходу из трудной жизненной ситуации на основании социального договора о взаимных обязательствах при предоставлении материальной помощи, заключенного между гражданином и уполномоченным органом. Социальный контракт заключается по решению межведомственной комиссии при районной администрации в случаях повторного в течение года обращения семьи, в составе которой есть трудоспособные граждане (трудоспособный гражданин), за материальной помощью, а также когда для выхода из сложной жизненной ситуации необходимо совместное участие ряда ведомств и организаций. Обязанности получателя по целевому расходованию средств закрепляются документально. В контракте прописываются как обязательства организаций или органов, предоставляющих адресную помощь (предоставление денежных средств, других форм поддержки – необходимого лечения, рассрочки выплаты задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг и т.п.), так и обязательства семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, которые должны быть выполнены в заранее оговоренные сроки. Среди таких обязательств могут быть трудоустройство, регистрация в центре занятости населения, получение профессиональной подготовки (оказывается содействие в поиске работы), участие в общественных работах, посадка овощей на приусадебном участ-

¹ Эти группы населения имеют право на материальную помощь оказавшимся в трудной жизненной ситуации. См.: Постановление Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления материальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» от 24.11.2009 г. № 186а.

ке, заготовка продуктов на зиму, ведение подсобного хозяйства и другое. Для формирования адаптивных возможностей с семьей работают психологи, к оформлению детей в дошкольное учреждение также подключаются специалисты учреждений образования¹.

В Ростовской области семьям, участвующим в эксперименте, предоставляется адресное пособие для социальной адаптации, которое представляет собой денежную сумму, безвозмездно предоставляемую каждому члену малоимущей семьи на условиях, предусмотренных социальным контрактом, в рамках эксперимента по стимулированию активности граждан по выходу из трудного материального положения. К обязательным условиям участия семей в социальных контрактах в Ростовской области относится наличие в составе малоимущей семьи неработающих совершеннолетних членов трудоспособного возраста и (или) инвалидов III группы².

Однако часть семей, находящихся, по их мнению, в трудной жизненной ситуации, не могут стать участниками программы. К ним относятся семьи, у которых:

- есть недвижимое имущество, которое может сдаваться в аренду и приносить доход;
- есть автотранспортная техника со сроком эксплуатации до 10 лет;
- в составе семьи есть совершеннолетние члены трудоспособного возраста, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей.

Похожий фильтр на вхождение семей в программу социальных контрактов есть и в Республике Коми, но в этом субъекте РФ необходимо, чтобы хотя бы один член семьи, включаемой в систему социальных контрактов, был неработающим в возрасте до 55 лет для мужчин и 50

¹ Департамент социальной защиты населения Томской области (2010). Социальная защита населения Томской области; Материальная помощь предусматривает взаимные обязательства; Постановление Администрации Томской области (2009), «Об утверждении Порядка предоставления материальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в Томской области» от 24.11.2009 г. № 186а; Распоряжение Губернатора Томской области (2009), «Об оказании адресной поддержки населению на условиях заключения Социального контракта о взаимных обязательствах» от 14.04.2009 г. № 104-р; Распоряжение Губернатора Томской области (2010), «О проведении в Томской области эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта» от 06.07.2010 г. № 205-р.

² Областной закон Ростовской области (2004), «Об адресной социальной помощи в Ростовской области» от 22.10.2004 г. № 174-3С, с изменениями и дополнениями.

лет для женщин, а ограничение по сроку эксплуатации автомобиля, имеющегося в семье, составляет 7 лет¹.

3.4.2. Основные результаты внедрения социальных контрактов

Социальные контракты представляют собой первый в Российской Федерации эксперимент (с учетом того, что пока система социальных контрактов реализуется не во всех субъектах РФ) по предоставлению социальной помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, на основе таких принципов, как:

- заключение договора между семьей и органом, оказывающим помощь. Как отмечают работники органов, ответственных за реализацию системы социальных контрактов, даже сам факт того, что семья принимает на себя обязательства, и представитель семьи ставит свою подпись на договоре о своем согласии с тем, что семья должна будет выполнить ряд условий, положительно влияет на бенефициаров. Положение о предоставлении помощи на определенные цели, об отслеживании выполнения этих целей и предупреждение о том, что договор может быть расторгнут в случае ненадлежащего выполнения семьей ее обязательств, а неправомерно полученная помощь должна быть возвращена, по мнению работников, занимающихся социальными контрактами, также приводит к повышению осознания своей ответственности у бенефициаров;
- участие всей семьи в социальном контракте, которое способствует повышению ответственности каждого ее члена как за выполнение программы социальной адаптации, так и за предоставление достоверной информации о положении семьи и выполнении программы социальной адаптации;
- встречные обязательства семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, которые включают обязательства по активизации трудоспособных членов семьи, вовлечению их в трудовую деятельность;
- сопровождение семьи в рамках социального контракта специально закрепленным работником системы социальных контрактов. Каким бы формальным оно ни было на первых порах, введение в программу оказания социальной помощи такого сопровождения –

¹ Постановление правительства Республики Коми «О мерах по реализации Закона Республики Коми «Об оказании государственной социальной помощи в Республике Коми» от 31.12.2004 г. № 281, с изменениями и дополнениями.

очень важный шаг в использовании современных методов и подходов оказания социальной помощи и вовлечения трудоспособных в занятость;

- возможные высокие (по меркам российских регионов и муниципалитетов) размеры помощи малообеспеченным семьям и семьям в трудной жизненной ситуации.

Наличие в семье трудоспособных членов для оказания помощи важно, так как зачастую социальная помощь в Российской Федерации предоставляется нетрудоспособным гражданам: престарелым, инвалидам, детям и т.д. В данном случае признается необходимость помогать трудоспособным гражданам, чье социально-экономическое положение признается тяжелым.

Вовлечение в рынок труда и тем более обеспечение устойчивой занятости трудоспособных членов семей, вовлеченных в социальные контракты, представляется на современном этапе достаточно проблематичным. Как показывает зарубежный опыт, для действительного вовлечения неработающих в рынок труда нужны наличие и/или создание рабочих мест, детальное изучение возможностей занятости и барьеров к доступу в нее по каждому трудоспособному бенефициару программы, на основе которого и должны выстраиваться программа мер по активизации, персонализированное сопровождение процесса активизации каждого вовлекаемого в занятость, строгие санкции за невыполнение условий контракта и т.д., а также строгий мониторинг и оценка эффективности программы активизации.

В настоящее время, как представляется, большая часть вовлекаемых в занятость трудоспособных бенефициаров программы социальных контрактов в Российской Федерации будет вовлечена в развитие личного подсобного хозяйства и частично в индивидуальную трудовую деятельность. Во многом это связано с высокой нагрузкой незанятого населения на одну заявленную вакансию, которая в годы экономического роста снижалась с 2,7 человека в 2004 г. до 1,5 человека в 2007 г. и резко выросла в годы экономического кризиса, достигнув в 2009 г. уровня 3,2 человека на одну заявленную вакансию. Региональная экономическая дифференциация и более низкие возможности обеспечения занятости в менее развитых субъектах РФ при низком уровне трудовой мобильности и реализации программы на уровне субъектов также будут снижать возможности по трудоустройству неработающих.

Обеспечение же устойчивости занятости (скажем, занятости, которая была получена в ходе программы и продолжалась бы не менее 12 месяцев) программой социальных контрактов не предусматривается, что

также может негативно повлиять на тенденции вовлечения в занятость в рамках программы.

Проведение мониторинга реализации программы и оценки ее эффективности, корректировка программы социальных контрактов на основе результатов, получаемых в ходе ее реализации, и использование опыта развитых стран по осуществлению программ активизации при достаточном финансировании программы будут способствовать повышению эффективности работы программы.

Пока полных данных о результатах реализации программы нет. Можно предположить, что программа получит небольшое распространение из-за нехватки средств в бюджетах субъектов РФ на социальную политику. Однако могут иметь место и попытки охватить социальными контрактами как можно больше семей, что приведет к небольшим размерам помощи, что не позволит семьям решать свои проблемы.

Имеющиеся в настоящее время сведения подтверждают небольшие объемы охвата программы. Например, за 10 месяцев 2010 г. в Томской области было заключено 48 социальных контрактов (35 из них с семьями с несовершеннолетними детьми)¹, к октябрю 2010 г. в Приморском крае было заключено 9 социальных контрактов².

Размеры помощи в рамках социальных контрактов варьируются по регионам. Так, в Приморском крае помощь в рамках социального контракта составляет от 40 до 150 тыс. руб. (на общую сумму около 800 тыс. руб., что означает средний размер помощи на уровне около 89 тыс. руб. на семью). По законодательству Самарской области сумма социального контракта не должна превышать 25 тыс. руб.

По сравнению с обычными размерами социальной помощи³, которая предоставляется в регионах малообеспеченным гражданам и семьям, не входящим в категории федеральных или региональных льготников, данные размеры помощи представляются значительными. Вопрос заключается в том, будет ли достаточно данных средств для того, чтобы реализовать такую программу социальной адаптации семьи, которая позволит ей повысить качество жизни.

¹ Департамент социальной защиты населения Томской области (2010). Социальная защита населения Томской области; Материальная помощь предусматривает взаимные обязательства.

² Первые социальные контракты заключены на Камчатке // РИА Новости. 12.10.2010 г.

³ Единовременная денежная выплата гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, составила в 2009 г. в Самарской области 2,7 тыс. руб. на одного получателя, в Приморском крае – 2,4 тыс. руб. Единовременная денежная выплата малоимущим гражданам составила в 2009 г. в Приморском крае 0,6 тыс. руб. на одного члена малоимущей семьи. (Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2009). Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2009 году).

Глава 4. Выводы и предложения

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы и предложения.

1. Целесообразность отказа от использования коэффициента замещения в качестве универсального показателя оценки эффективности пенсионной системы.

Как было показано в главе 1 настоящей работы, из всех международных актов по вопросам социальной защиты Российская Федерация пока ратифицировала только Европейскую социальную хартию (пересмотренную), которая носит декларативный характер и не налагает на государства-участники конкретных обязательств. На сегодня основным препятствием для присоединения России к Конвенции Международной организации труда о минимальных нормах социального обеспечения № 102 и Европейскому кодексу социального обеспечения является отставание в размерах пенсий и пособий по безработице.

Стремлением приблизиться к международным стандартам во многом объясняется тот факт, что в последние годы основные усилия государства в области социальной защиты были направлены на повышение так называемого «коэффициента замещения» (т.е. отношения размера пенсии к величине заработной платы). В результате этих усилий расходы на пенсионное обеспечение за последние годы выросли вдвое (с 5% ВВП в 2007 г. до 10% ВВП в 2010 г.), однако установленный международными нормами коэффициент замещения в 40% так и не был достигнут (в 2010 г. он составлял 36,6%). Более того, из-за старения населения в дальнейшем можно прогнозировать снижение коэффициента замещения. Невозможность обеспечить стабильно высокий коэффициент замещения даже в условиях относи-

тельно высоких расходов на пенсионное обеспечение объясняется прежде всего низким возрастом выхода на пенсию.

Вместе с тем необходимо отметить, что сами рассматриваемые международные нормы появились в достаточно специфический исторический период и далеко не всегда могут использоваться как универсальные цели социальной политики. Особенно это относится к использованию коэффициента замещения в качестве универсального критерия оценки системы пенсионного обеспечения.

Нынешняя государственная пенсионная система, направленная на страхование утраченного заработка работника, возникла в развитых европейских странах еще в конце XIX века и была направлена на смягчение положения старшего поколения в условиях индустриализации. Соотношение государственной пенсии и среднего уровня оплаты труда (т.е. коэффициент замещения) в такой системе является хорошим индикатором уровня социальной защиты пожилого населения.

На обеспечение пожилых людей в индустриальном обществе (т.е. в обществе, где большинство населения уже не имеет большого числа детей, но все еще недостаточно богато, чтобы иметь собственные накопления на старость) была направлена и норма о 40%-м коэффициенте замещения, закрепленная в Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. Однако необходимо отметить, что в Конвенции речь идет о 40%-м коэффициенте замещения для типичного получателя пенсии с женой, находящейся на иждивении. Типичным же получателем пенсии в 1952 г., когда принималась данная Конвенция, были работники, занятые в машиностроении и металлообработке, которые, как правило, теряли трудоспособность в 55–65 лет. В постиндустриальном обществе, где сфера физического труда стремительно сокращается, работают, как правило, оба супруга, существенно расширены возможности для самостоятельного накопления, значительно вырос уровень оплаты труда и в ряде случаев есть определенный запас накопленного богатства, принципы формирования пенсионной системы индустриального общества могут быть поставлены под сомнение.

Для подтверждения этого тезиса приведем сопоставление занятости женщин в 70-х гг. и в конце XX века (*табл. 28*).

Таблица 28

Относительный уровень женской занятости (по сравнению с занятостью мужчин) в ряде европейских стран в 1970–2000 гг.

	1970	1980	1985	1990	1995	2000
Швеция	66,6	83,8	91	94,9	96,4	94,9
Финляндия	-	84,6	90,8	91,5	91	90,7
Дания	-	-	82,7	86,5	84,6	88,8
Великобритания	54,8	66,1	71,9	76,7	82,1	83,1
Франция	54,2	63,1	69,4	72,6	77	80,5
Германия	51,9	61,5	62,8	67,7	74,9	79
Португалия	-	55,9	62,8	68,3	75,7	78,8
Австрия	57,5	59	62,9	68,7	75,4	77,1
Нидерланды	-	43,9	52	62,7	70,7	76,6
Бельгия	-	54	59,7	66,9	71,9	74,4
Ирландия	36,9	41,7	46,5	54,1	61	69,3
Испания	30	37	38,9	44,4	50,9	57,7
Италия	36,2	43,7	46,2	51,5	52,6	57,6
Греция	-	40,6	50,3	53,8	56	53,8

Источник данных см.: Macinnes J. Sociology and Demography: A Promising Relationship? Women's Employment, Parental Identity And Fertility In Europe. An Analysis Of The Family And Gender Roles Centre D'estudis Demografics 2003.

Анализ динамики показателя занятости женщин по сравнению с мужской занятостью позволяет сделать два вывода. Во-первых, во всех рассматриваемых странах произошел стремительный рост женской занятости. Во-вторых, с течением времени происходит конвергенция темпов роста относительной занятости женщин: в начале 70-х гг. данный процесс затрагивал в основном скандинавские страны, тогда как в конце прошлого столетия он становится универсальным, распространяясь на менее развитые и патриархальные страны южной Европы. Следовательно, если в 1952 г. типичный получатель пенсии должен был прокормить на 40% от своей прежней заработной платы себя и свою жену, которая, как правило, не имела собственной трудовой пенсии и иных накоплений, то в конце столетия во многих странах Европы женщины уже имели собственные пенсионные накопления.

Следует отметить, что и в современной России коэффициент замещения не является идеальным измерителем степени достатка пожилого

населения. Например, для населения с низким уровнем заработной платы даже выплата пенсии на уровне прожиточного минимума будет означать высокий коэффициент замещения (в частности, в настоящее время наибольший коэффициент замещения у работников сельского хозяйства, что отнюдь не означает высокий уровень социальной защиты данных слоев населения). У населения с высокой заработной платой, напротив, даже относительно высокая государственная пенсия сможет обеспечить лишь мизерный коэффициент замещения. Скорее всего, для анализа благосостояния пожилого населения необходимо оценивать два соотношения: во-первых, соотношение минимальной и средней пенсий к величине прожиточного минимума, во-вторых, соотношение среднего дохода до выхода на пенсию к среднему доходу после выхода на пенсию. Именно последнее соотношение характеризует уровень достатка пожилого населения, так как помимо пенсии у него могут быть и иные доходы (доходы от накоплений помимо обязательного пенсионного обеспечения, доходы от собственности, внутрисемейные трансферты). Для обеспеченной категории пожилого населения «непенсионные» доходы могут в разы превосходить пенсионные. Следовательно, снижение коэффициента замещения в среднесрочной перспективе отражает не только старение населения, но и рост его благосостояния. Поэтому постановка социально-политической цели – сохранить/увеличить коэффициент замещения – представляется дискуссионной, поскольку игнорирует не только объективные негативные (старение населения), но и позитивные (ускоренный рост заработной платы, увеличение занятости женщин и т.д.) сдвиги в экономике.

В связи с этим для обеспечения сбалансированности распределительной пенсионной системы необходимо реалистично сформулировать ее цели. Реалистичной целью системы государственного пенсионного обеспечения является борьба с бедностью в пенсионном возрасте. Минимальная пенсия должна быть не меньше прожиточного минимума для пенсионеров.

Решение задачи повышения соотношения доходов, получаемых до выхода на пенсию и после выхода на пенсию, выходит за рамки реалистичной (т.е. сбалансированной в долгосрочном периоде) распределительной пенсионной системы.

2. Переход от пенсионного страхования к борьбе с бедностью

Существующая распределительная пенсионная система финансово несостоятельна. Дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9% ВВП, в 2011 г., по оценкам ПФР, он сократится до 1,8% ВВП. Однако

реальная зависимость пенсионной системы от бюджета выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР вырос с 1,6% ВВП в 2008 г. до 5,2% ВВП в 2010 г. Если перед пенсионной системой ставить цель страхования утраченного заработка (т.е. достижения определенного коэффициента замещения, например, в 40%), то в 2010–2050 гг. придется либо увеличивать трансферт из федерального бюджета каждые 5 лет на 1 процентный пункт ВВП, либо повышать ставку пенсионных взносов на 1 процентный пункт каждый год. Во многом это обусловлено объективным демографическим процессом старения населения.

Одновременно с сокращением возможности финансировать систему пенсионного страхования в постиндустриальном обществе снижается и потребность в данной социальной системе. Это объясняется следующими факторами:

а) сфера применения тяжелого физического труда стремительно сокращается, а возможность заниматься умственным трудом, как правило, сохраняется значительно дольше;

б) медицинские технологии позволяют продлить трудоспособный возраст;

в) системы образования становятся более гибкими, позволяя адаптировать пожилых людей к потребностям рынка труда;

г) общий рост благосостояния, расширение возможностей инвестиций в человеческий капитал и возможностей финансовых институтов по предоставлению индивидуальных пенсионных планов и страховок в случае утери трудоспособности делают более привлекательными частные сбережения и инвестиции, так как они, в отличие от государственной пенсионной системы, учитывают индивидуальные предпочтения и риски граждан;

д) в семьях, как правило, работают оба супруга, что увеличивает стабильность семейного бюджета в случае временной или постоянной нетрудоспособности одного из членов семьи.

Одновременное снижение финансовой состоятельности распределительной пенсионной системы и потребности в ней в постиндустриальном обществе определяют необходимость перехода к пенсионной системе, включающей следующие три составляющие:

- добровольная частная пенсионная система, состоящая из любых накоплений граждан и инвестиций в человеческий капитал;
- обязательная накопительная пенсионная система;
- страховка от бедности в случае нетрудоспособности.

Страховка от бедности в случае нетрудоспособности означает трансформацию пенсии в социальное пособие. Получение пособия нецелесообразно привязывать к достижению какого-либо возраста, так как человек может оказаться в безысходной жизненной ситуации (сочетание нетрудоспособности, отсутствия приносящих доходов активов, обеспеченных детей, средств по обязательной накопительной компоненте) и до 60 лет, а может вполне преуспевать и в 90 лет. Пособие должно быть ориентировано на прожиточный минимум пенсионера (не считая медицинской помощи, которая финансируется отдельно). Финансирование пособия может осуществляться за счет налогов общего покрытия, а не отдельных страховых взносов (с целью снижения издержек по администрированию).

Описанное выше «переформатирование» классической пенсии в «пособие для людей, находящихся в трудной жизненной ситуации» обладает следующими преимуществами: увеличиваются стимулы к труду, стимулируются рождаемость и инвестиции в человеческий капитал, в массовое сознание внедряется стремление продлить время активной жизни, в том числе больше заботиться о своем здоровье. Кроме того, повышается прогрессивность системы социального обеспечения: богатые платят налоги (пусть и небольшие), а пенсию не получают, обеспечивается долгосрочная сбалансированность пенсионной системы (система необременительна для общества).

Очевидно, что переход на подобную систему не может быть быстрым и займет одно-два поколения. Однако уже сейчас необходимо принимать решения, направленные на подготовку общества и системы социального обеспечения к кардинальному реформированию:

- с помощью постепенных «параметрических реформ» должно улучшиться соотношение занятых и пенсионеров, что делает политически возможными более радикальные изменения¹;
- необходимо создавать эффективную систему помощи наиболее нуждающимся гражданам, которая постепенно заменит существующие категориальные льготы, а потом и распределительную пенсионную систему.

Таким образом, неизбежный кризис распределительной пенсионной системы делает особенно актуальным развитие адресной системы соци-

¹ Если 50% избирателей получают пенсии, то ввести адресность и стимулировать частные накопления практически невозможно. Если же из классической системы удаляются отдельные группы (богатые, лица, не имеющие большого трудового стажа, относительно молодые граждане), то численность сопротивляющейся группы постепенно уменьшается

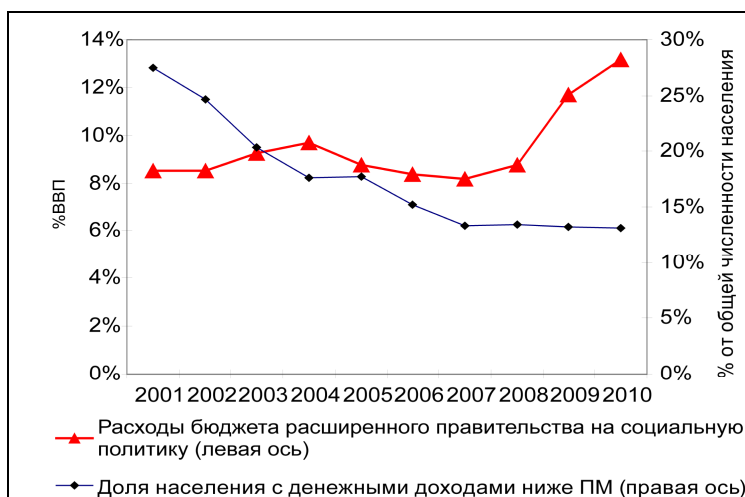
альной помощи, так как именно на нее ляжет нагрузка по обеспечению наименее обеспеченных слоев населения, в том числе пожилых людей.

3. Проблемы борьбы с бедностью в современной России

Вместе с тем действующая система социальной помощи наиболее нуждающимся слоям населения в России настолько неэффективна, что в нынешнем своем состоянии совершенно не способна заменить распределительную пенсионную систему. Это обусловлено двумя причинами. Во-первых, в расходах на социальную помощь доминируют все те же пенсии, которые по своей природе не направлены на борьбу с бедностью. Во-вторых, оставшаяся часть социальной помощи также распределяется среди чрезмерно широкого круга получателей, в то время как наиболее уязвимым категориям граждан помощь зачастую не достается.

В результате наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики (прежде всего пенсии) перестает способствовать даже статистическому улучшению ситуации с абсолютной бедностью.

Из представленных на *рис. 4* данных видно, что в течение 2000–2008 гг. социальные расходы составляли 8–9% ВВП, а в 2010 г. по сравнению с 2008 г. они выросли на 4,4% ВВП. В результате в 2010 г. доля социальных трансфертов в структуре доходов населения достигла исторического максимума – 18%, чего не было даже в 1985 г. (16,4%). Порядка 60% домохозяйств получают хотя бы один вид пособий или льгот. При этом дефицит денежных доходов домашних хозяйств (сумма, которой не хватает, чтобы «дотянуть» их доходы до прожиточного минимума) составляет менее 1% ВВП. Таким образом, прирост расходов на социальную политику в последнее десятилетие в 4 раза выше суммы, которая потребовалась бы для ликвидации абсолютной бедности.



* Расходы по разделу «Социальная политика» бюджетной классификации включают расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, другие вопросы в области социальной политики.

Источник: Росстат России, Федеральное казначейство.

Рис. 4. Расходы на социальную политику* и уровень бедности в России в 2001–2010 гг.

Основной причиной того, что рост расходов на социальную политику не приводит к симметричному сокращению абсолютной бедности, является **выделение ресурсов на основе принадлежности граждан к определенной категории (поддержка статусных групп), а не на основе определения нуждаемости**. В настоящее время на практике абсолютно доминирует категориальный подход к оказанию социальной помощи. Проведенная в 2005 г. монетизация льгот сохранила категориальных льготников как главный контингент получателей денежных выплат и льгот. Но льготополучатели сконцентрированы преимущественно в среднедоходных группах населения. Основными бенефициарами мер социальной поддержки стали пенсионеры, тогда как наибольшая концентрация бедных приходится на семьи с детьми.

По оценкам Всемирного банка¹, расходы на категориальные льготы (адресатами которых являются преимущественно небедные слои населения) в России составляют 2,3% ВВП, или 90% всех расходов на социальную поддержку, а на все адресные виды социальной поддержки², вместе взятые, приходится лишь 0,2% ВВП. Ограниченность ресурсов на помощь малоимущим и несогласованность различных видов такой помощи обуславливают низкие размеры и низкий охват малоимущих отдельными видами социальной поддержки. Это позволяет говорить о неэффективности поддержки малоимущих, т.е. о низкой вероятности их выхода из состояния бедности с помощью существующих средств.

Даже по трем ключевым «адресным» социальным пособиям (жилищная субсидия, ежемесячное пособие на ребенка, регулярная и разовая помощь малообеспеченным – с низкими доходами – семьям и гражданам) не удастся обеспечить адекватную помощь малоимущим слоям населения:

- доля бедных среди получателей отдельных видов адресных пособий колеблется от 36% (жилищные субсидии) до 45% (ежемесячное пособие на ребенка);
- примерно половина бедных вообще не имеет доступа к адресным программам социальной поддержки;
- вклад адресных пособий в доходы их получателей невысок – 9,5%.

Одним из следствий такой социальной политики, проводимой как на федеральном, так и на региональном уровне, является усиление социального расслоения и перемещение бедности в семьи, состоящие из лиц трудоспособного возраста с детьми. Так, по данным Росстата, в 2009 г. 63,7% крайне бедного населения составляли лица трудоспособного возраста, а 28,6% – дети до 16 лет. Помимо низкого уровня оплаты труда во многих отраслях экономики, такое положение обусловлено отсутствием эффективных инструментов помощи безработным и крайне низкими базовыми размерами пособий на детей.

Тем не менее сложившуюся ситуацию нельзя изменить в краткосрочной перспективе. Помимо бюджетных ограничений, существуют политические препятствия к реформированию системы социальной защиты, так как любая попытка отменить или сократить ранее предоставленные льготы чревата социальной напряженностью. Соотношение

¹ Report No. 54392-R. Russian Federation: Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia. The World bank. 2011.

² Сюда входят пособия на ребенка, пособия малоимущим и субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг.

достоинств и недостатков адресного и категориального подходов к социальной помощи приведено в *табл. 29*.

Таблица 29

**Сравнение категориального и адресного подходов
к социальной защите**

Ключевые характеристики	Категориальный подход	Адресный подход	Примечание
1	2	3	4
Стабильность системы социальной помощи	+	–	Внедрение адресного подхода требует кардинальной перестройки существующей системы соцзащиты, требующей участия всех уровней власти
Общественное восприятие системы как справедливой	+	±	Категориальная система воспринимается обществом как справедливая (социальная помощь как признание общественных заслуг). Адресная помощь означает перераспределение средств в пользу малоимущих слоев населения, что может вызвать неоднозначную реакцию: с одной стороны, малоимущие больше нуждаются в поддержке, а с другой – их «заслуги» перед обществом зачастую не столь велики, как у социальных групп, поддержка которых при внедрении данного подхода сократится
Простота администрирования	+	–	Внедрение адресного подхода (means testing) потребует развития системы проверки нуждаемости (доходов, расходов, активов домашних хозяйств)
Экономичность	–	+	Адресный подход позволит сэкономить значительные ресурсы за счет отказа от оказания помощи обеспеченным слоям населения. Данный тезис справедлив в случае, если он будет применен к значительной доле средств на социальную поддержку. В противном случае рост расходов на администрирование превысит выгоды от исключения небедных слоев населения из числа получателей пособий
Нейтрализация иждивенческих настроений	–	±	Адресная помощь снижает иждивенческие настроения ее получателей только в случае применения «социальных контрактов»

Окончание таблицы 29

1	2	3	4
Возможность преодолеть абсолютную бедность	–	+	Категориальный подход не позволяет преодолеть бедность: • значительные ресурсы тратятся на помощь небедным слоям населения; • многие бедные не относятся к легко определяемым группам населения; • действующая система категориальных льгот оттягивает на себя ресурсы, не позволяя регионам создать полноценную универсальную программу помощи бедным

4. Возможный подход к введению системы проверки на нуждаемость

Политические ограничения в настоящее время не позволяют быстро внедрить адресную социальную помощь, основанную на проверке на нуждаемость, которая бы заменила действующие категориальные льготы и классическую систему социального страхования.

В связи с этим целесообразно предусмотреть определенную этапность внедрения адресной системы социальной помощи, позволяющую вначале апробировать новые подходы выявления наиболее нуждающихся слоев населения в отношении относительно узкой и в настоящее время слабо защищенной социальной группы, а затем распространить созданную систему администрирования практически на все категории населения и все виды социальной поддержки.

Предлагается предусмотреть следующие этапы внедрения адресной социальной помощи.

1-й этап. Система оценки нуждаемости создается для выделения детских пособий. В настоящее время семьи с детьми являются наиболее социально уязвимой категорией. Дополнительная поддержка этой категории населения может быть политически привлекательной, поскольку позволит существенно сократить уровень абсолютной бедности в стране. Вместе с тем целью данного этапа является не только улучшение положения наименее обеспеченных семей с детьми, но и создание методики определения нуждаемости, построение эффективной системы администрирования. На данном этапе необходимо сознательно идти на дополнительные расходы и не обращать внимания на то, что издержки по администрированию пособия занимают значительную долю в программе. Когда на следующих этапах программа адресной помощи охватит все социальные группы и заменит большинство социальных расхо-

дов, удастся добиться и значительной экономии общего объема расходов, и низкой доли расходов на администрирование.

2-й этап. Система оценки нуждаемости, разработанная и апробированная на предыдущем этапе, используется для введения пособия для людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которое заменяет:

- пособие по безработице;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- компенсацию части родительской платы в учреждениях и организациях дошкольного образования;
- помощь семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (за исключением пострадавших от чрезвычайных ситуаций);
- помощь малоимущим гражданам;
- субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- базовую часть пенсии;
- федеральную и региональную доплаты к пенсии с целью доведения ее до прожиточного минимума;
- выплаты категориальным льготникам.

3-й этап. Система оценки нуждаемости используется при оказании услуг дошкольного, школьного и высшего образования и здравоохранения. Наиболее обеспеченные слои населения исключаются из числа получателей бесплатных социальных услуг.

4-й этап. Адресная социальная помощь полностью заменяет распределительную пенсионную систему.

Особенно важным представляется проработка механизма внедрения адресного пособия. Данный механизм должен позволить политикам перейти от популярного, но затратного первого этапа внедрения адресной социальной помощи к менее популярным шагам по свертыванию действующей системы социальных пособий. В связи с этим предлагается сделать предоставление вводимого пособия для людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, собственным полномочием субъектов РФ. Для стимулирования регионов к введению данного пособия используется инструмент широкоцелевой (блочной)¹ субсидии.

¹ Перечень направлений софинансирования за счет широкоцелевой субсидии утверждается на федеральном уровне на 3–5 лет. Данный перечень не может включать более 10 направлений софинансирования, одним из которых является борьба с бедностью. По каждому направлению профильным отраслевым федеральным ведомством формулируются условия предоставления данных средств субъектам РФ. Выбор конкретных направлений и пропорции использования консолидированной субсидии по каждому направлению из

Для этого нужно:

- 1) установить на федеральном уровне универсальный подход к определению бедного домохозяйства;
- 2) разработать на федеральном уровне методику индикаторного теста на проверку нуждаемости (*progu means testing*)¹ с определением нуждаемости на основе наблюдаемых характеристик домохозяйств с возможностью учета региональной специфики. Например, при определении нуждаемости могут использоваться не только данные об официальных источниках доходов, но и дополнительные критерии, такие как: наличие недвижимого имущества, которое может сдаваться в аренду и приносить доход; наличие автотранспортной техники со сроком эксплуатации до 10 лет и т.п., как это делается в ряде регионов. Использование данных критериев приведет к выявлению семей, действительно нуждающихся в социальной поддержке, и позволит отсеять от помощи семьи, которые скрывают свои доходы;
- 3) предложить регионам финансировать реформу социальной защиты населения в рамках блочного трансферта. Регион, который выбрал для себя реформу социальной защиты как одно из направлений расходования средств блочного трансферта, должен:
 - *ввести универсальное пособие для бедных домохозяйств по методике, определенной на федеральном уровне.* При этом на федеральном уровне возможно предоставить регионам право выплаты универсального пособия по бедности в виде как денежной помощи, так и «пакета», состоящего из денежной помощи и ваучеров на различные социальные услуги;
 - *оказывать помощь только тем, кто за ней обратился;*
 - *проверять обратившихся граждан на нуждаемость в соответствии с федеральной методикой* (желательно, чтобы социальные агенты, осуществляющие данную проверку, не были посвящены в технологию индикаторного теста на проверку ну-

утвержденного на федеральном уровне перечня определяются региональными властями самостоятельно. Консолидированную субсидию предлагается распределять между всеми субъектами Федерации на основании единой формулы, учитывающей общую численность населения и бюджетную обеспеченность (бюджетная обеспеченность – расчетный показатель, учитывающий налоговый потенциал территории и факторы, влияющие на удорожание стоимости бюджетных услуг).

¹ Вероятность принадлежности к категории бедных от наблюдаемых характеристик домохозяйств и условий их проживания может быть вычислена при помощи регрессионного анализа.

ждаемости). При этом следует максимально активизировать такие формы проверки нуждаемости, как обследование положения семьи, опрос соседей о положении семьи и т.п.;

- *отказаться от индексации категориальных выплат сверх инфляции* (возможно рассмотреть и более радикальный сценарий: отказ от индексации категориальных выплат, отказ от некоторых категориальных льгот);
- *отказаться от смягчения критериев, по которым предоставляются категориальные выплаты* (можно рассмотреть и более радикальные сценарии, например, отказ от новых назначений категориальных льгот, ужесточение критериев присвоения соответствующих статусов, например, звания «Ветеран труда»);
- *отказаться от субсидирования оплаты жилья и коммунальных услуг для небедных слоев населения* (за счет соблюдения федеральных стандартов предоставления субсидий);
- *направлять все или оговоренную часть сэкономленных в результате проведения предыдущих двух мероприятий средств на увеличение универсального пособия для бедных домохозяйств*;
- *принять меры по выводу части малообеспеченных семей на самообеспечение*¹. Социальная поддержка оказывается при условии обязательного заключения социального контракта, предусматривающего социальную адаптацию трудоспособных незанятых членов домохозяйства (включая получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости, участие в программах реабилитации от алкогольной зависимости, участие в общественных работах и др.).

Преимуществом децентрализованного подхода к внедрению адресной социальной помощи являются:

1) делегирование политической ответственности: принять решение о свертывании системы категориальных льгот сразу по всей стране политически гораздо тяжелее, чем сделать это постепенно в отдельных регионах;

2) снижение возможностей злоупотреблений и манипулирования. Инструмент блочной субсидии предполагает, что общая сумма транс-

¹ Примером указанных программ, реализуемых в настоящее время в России, могут служить программы «От пособия – к зарплате» для городских жителей и «Самообеспечение» для жителей села.

ферта региону обусловлена заранее и никак не зависит от того, сколько именно нуждающихся было выявлено в конкретном регионе. В результате у региональных властей не будет стимулов к намеренному завышению числа бедных домохозяйств. Конечно, сохраняются риски, что в каком-то регионе средства будут направлены далеко не бедным гражданам, но это не приведет к тому, что налогоплательщики остальных территорий должны будут заплатить за это дополнительную цену;

3) учет местных предпочтений:

- доля блочной субсидии, направляемой на выплату универсального пособия, будет зависеть от того, насколько остро местное сообщество воспринимает проблему бедности;
- проверка на нуждаемость может стать более эффективной, так как во внимание будут приняты специфические местные факторы, обуславливающие отнесение того или иного домохозяйства к бедным.

Список использованных источников

Нормативно-правовые акты

Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

Федеральный закон от 12 января 1996 г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Федеральный закон от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы».

Федеральный закон от 24 ноября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча».

Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Федеральный закон от 6 ноября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ «Трудовой кодекс Российской Федерации».

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

Федеральный закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией».

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «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».

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ «Жилищный кодекс Российской Федерации».

Федеральный закон от 23 июля 2005 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

Федеральный закон от 9 мая 2006 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы».

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Федеральный закон от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 292-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

Федеральный закон от 6 ноября 2011 г. № 301-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и признании ут-

ратившими силу отдельных положений статьи 2 Федерального закона «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».

Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Закон Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Закон Московской области от 16 мая 2002 г. № 39/2002-ОЗ «О размере государственной социальной помощи в Московской области».

Областной закон Ростовской области от 22 октября 2004 г. № 174-ЗС «Об адресной социальной помощи в Ростовской области».

Закон Кемеровской области от 18 ноября 2004 г. № 75-ОЗ «О размере, порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка».

Закон Чувашской Республики от 24 ноября 2004 г. № 46 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Закон Санкт-Петербурга от 24 ноября 2004 г. № 589-79 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге».

Закон Ульяновской области от 30 ноября 2004 г. № 088-ЗО «О государственной социальной помощи в Ульяновской области».

Закон Еврейской АО от 24 декабря 2004 г. № 403-ОЗ «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на территории Еврейской автономной области».

Закон Амурской области от 19 января 2005 г. № 411-ОЗ «Об адресной социальной помощи».

Закон Воронежской области от 24 марта 2005 г. № 16-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи за счет средств областного бюджета».

Закон Приморского края от 6 июня 2005 г. № 255-КЗ «О государственной социальной помощи в Приморском крае».

Закон Томской области от 8 июня 2006 г. № 123-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Закон Москвы от 1 ноября 2006 г. № 54 «О стандартах Москвы, применяемых при определении прав граждан на предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Закон Пермского края от 7 мая 2007 г. № 34-ПК «О региональных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг при предоставлении гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области».

Закон Курской области от 14 сентября 2009 г. № 60-ЗКО «О величине прожиточного минимума пенсионера в Курской области в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Пензенской области от 16 сентября 2009 г. № 1780-ЗПО «О величине прожиточного минимума пенсионера в Пензенской области, применяемой для установления социальной доплаты к пенсии».

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 22 сентября 2009 г. № 47-РЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Карачаево-Черкесской Республике на 2010 год».

Закон Архангельской области от 23 сентября 2009 г. № 69-5-ОЗ «О внесении изменения и дополнения в областной Закон «О прожиточном минимуме в Архангельской области».

Закон Тверской области от 23 сентября 2009 г. № 78-ЗО «О величине прожиточного минимума пенсионера в Тверской области на 2010 год».

Закон Алтайского края от 24 сентября 2009 г. № 69-ЗС «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Алтайском крае на 2010 год».

Закон Калужской области от 25 сентября 2009 г. № 572-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Калужской области на 2010 год».

Закон Тульской области от 26 сентября 2009 г. № 1331-ЗТО «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Тульской области на 2010 год».

Закон Тюменской области от 28 сентября 2009 г. № 50 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Тюменской области на 2010 год».

Закон Саратовской области от 28 сентября 2009 г. № 122-ЗСО «О величине прожиточного минимума пенсионера на 2010 год в целом по Саратовской области для установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи».

Закон Мурманской области от 28 сентября 2009 г. № 1137-01-ЗМО «О прожиточном минимуме пенсионера в Мурманской области в целях установления социальной доплаты к пенсии».

Закон Смоленской области от 29 сентября 2009 г. № 85-з «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Смоленской области в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи», на 2010 год».

Закон Ульяновской области от 29 сентября 2009 г. № 129-ЗО «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Ульяновской области на 2010 финансовый год».

Областной закон Ростовской области от 29 сентября 2009 г. № 299-ЗС «О внесении изменений в Областной закон «О прожиточном минимуме в Ростовской области».

Закон Новосибирской области от 29 сентября 2009 г. № 386-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Новосибирской области на 2010 год».

Закон Кировской области от 29 сентября 2009 г. № 425-ЗО «О величине прожиточного минимума пенсионера в Кировской области на 2010 год».

Закон Костромской области от 29 сентября 2009 г. № 517-4-ЗКО «О внесении изменения в статью 5 Закона Костромской области «О прожиточном минимуме в Костромской области» и установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Костромской области на 2010 год».

Закон Тамбовской области от 29 сентября 2009 г. № 561-З «Об установлении на 2010 год величины прожиточного минимума пенсионера в целом по Тамбовской области в целях установления социальных доплат

к пенсии, предусмотренных Федеральным законом «О государственной социальной помощи».

Закон Вологодской области от 29 сентября 2009 г. № 2085-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Вологодской области на 2010 год».

Закон Московской области от 30 сентября 2009 г. № 3/91-П «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Московской области на 2010 год в целях установления социальной доплаты к пенсии».

Закон Чукотского автономного округа от 30 сентября 2009 г. № 90-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Чукотском автономном округе на 2010 год».

Закон Республики Коми от 30 сентября 2009 г. № 69-РЗ «Об утверждении величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Коми на 2010 год».

Закон Ивановской области от 30 сентября 2009 г. № 93-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Ивановской области на 2010 год».

Закон Нижегородской области от 30 сентября 2009 г. № 188-З «О величине прожиточного минимума пенсионера в Нижегородской области на 2010 год».

Закон Хабаровского края от 30 сентября 2009 г. № 266 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края».

Закон ЕАО от 30 сентября 2009 г. № 595-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Еврейской автономной области в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Омской области от 30 сентября 2009 г. № 1184-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Омской области на 2010 год».

Закон Курганской области от 2 октября 2009 г. № 487 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Курганской области на 2010 год».

Закон Красноярского края от 8 октября 2009 г. № 9-3671 «О величине прожиточного минимума пенсионера для определения размера социальной доплаты к пенсии в Красноярском крае».

Закон Свердловской области от 9 октября 2009 г. № 86-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Свердловской области на 2010 год».

Закон Республики Мордовии от 12 октября 2009 г. № 68-З «О величине прожиточного минимума пенсионера в Республике Мордовия на 2010 год».

Закон Республики Бурятия от 12 октября 2009 г. № 1116-IV «О величине прожиточного минимума пенсионера в Республике Бурятия на 2010 год».

Закон Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 г. 721-З № 353-IV «Об утверждении величины прожиточного минимума пенсионера в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Удмуртской Республики от 15 октября 2009 г. № 42-РЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Удмуртской Республике в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи».

Закон Липецкой области от 15 октября 2009 г. № 312-ОЗ «О внесении изменений в Закон Липецкой области «О порядке установления прожиточного минимума в Липецкой области».

Закон Республики Северная Осетия – Алания от 16 октября 2009 г. № 42-РЗ «О среднегодовой величине прожиточного минимума пенсионера в Республике Северная Осетия – Алания на 2010 год».

Закон Чувашской Республики от 19 октября 2009 г. № 53 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Чувашской Республике на 2010 год».

Закон НАО от 22 октября 2009 г. № 72-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Ненецком автономном округе в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Сахалинской области от 26 октября 2009 г. № 91-ЗО «О величине прожиточного минимума пенсионера в Сахалинской области на 2010 год».

Закон Республики Башкортостан от 26 октября 2009 г. № 171-З «О внесении изменений в статью 4 Закона Республики Башкортостан «О порядке определения и установления потребительской корзины и прожиточного минимума в Республике Башкортостан».

Закон Республики Адыгея от 27 октября 2009 г. № 294 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Адыгея на 2010 год».

Закон Краснодарского края от 27 октября 2009 г. № 1845-КЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Краснодарском крае на 2010 год».

Закон Томской области от 28 октября 2009 г. № 224-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Томской области на 2010 год».

Закон Кемеровской области от 29 октября 2009 г. № 107-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Кемеровской области на 2010 год».

Закон Челябинской области от 29 октября 2009 г. № 481-ЗО «О величине прожиточного минимума пенсионера в Челябинской области и потребительской корзине в Челябинской области на 2010 год».

Закон Астраханской области от 29 октября 2009 г. № 70/2009-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Астраханской области, применяемой для установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Чеченской Республики от 30 октября 2009 г. № 58-РЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Чеченской Республике на 2010 год».

Закон Рязанской области от 30 октября 2009 г. № 133-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Рязанской области на 2010 год».

Закон Владимирской области от 30 октября 2009 г. № 144-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера во Владимирской области в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Амурской области от 30 октября 2009 г. № 256-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Амурской области на 2010 год».

Областной закон Новгородской области от 30 октября 2009 г. № 611-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Новгородской области в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи», на 2010 год».

Закон Орловской области от 30 октября 2009 г. № 977-ОЗ «Об установлении в Орловской области на 2010 год величины прожиточного минимума пенсионера в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи».

Закон Республики Тыва от 30 октября 2009 г. № 1642 ВХ-2 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Республике Тыва на 2010 год».

Закон Республики Дагестан от 31 октября 2009 г. № 66 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Дагестан на 2010 год для определения социальной доплаты к пенсии».

Закон Ярославской области от 2 ноября 2009 г. № 58-3 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Ярославской области на 2010 год».

Закон ХМАО – Югры от 2 ноября 2009 г. № 167-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 финансовый год».

Закон Магаданской области от 2 ноября 2009 г. № 1186-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Магаданской области в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Волгоградской области от 3 ноября 2009 г. № 1946-ОД «Об установлении величины прожиточного минимума для пенсионеров в Волгоградской области на 2010 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Волгоградской области».

Закон Пермского края от 5 ноября 2009 г. № 537-ПК «О величине прожиточного минимума пенсионера в Пермском крае для установления социальной доплаты к пенсии на 2010 финансовый год».

Закон Оренбургской области от 5 ноября 2009 г. № 3190/723-IV-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Оренбургской области на 2010 год».

Закон ЯНАО от 6 ноября 2009 г. № 84-ЗАО «О величине прожиточного минимума пенсионера в Ямало-Ненецком автономном округе на 2010 год».

Закон Псковской области от 6 ноября 2009 г. № 916-ОЗ «О внесении изменений в Закон Псковской области «О порядке установления величины прожиточного минимума в Псковской области».

Закон Брянской области от 9 ноября 2009 г. № 92-3 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Брянской области на 2010 год».

Закон Самарской области от 9 ноября 2009 г. № 112-ГД «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Самарской области на 2010 год».

Закон Республики Карелия от 9 ноября 2009 г. № 1330-ЗРК «О величине прожиточного минимума пенсионера в Республике Карелия на 2010 год».

Закон Республики Алтай от 10 ноября 2009 г. № 56-РЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Республике Алтай на 2011 год».

Закон Воронежской области от 11 ноября 2009 г. № 141-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Воронежской области на 2010 финансовый год».

Закон Забайкальского края от 11 ноября 2009 г. № 255-33К «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Забайкальском крае на 2010 год».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 13 ноября 2009 г. № 55-РЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера на 2010 год».

Закон Республики Татарстан от 16 ноября 2009 г. № 51-ЗРТ «Об установлении на 2010 год величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Татарстан для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии».

Закон Республики Хакасия от 16 ноября 2009 г. № 111-ЗРХ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Республике Хакасия на 2010 год».

Закон Республики Калмыкия от 16 ноября 2009 г. № 141-IV-3 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Калмыкия на 2010 год».

Закон Республики Ингушетия от 18 ноября 2009 г. № 54-РЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Ингушетия на 2010 год».

Закон Санкт-Петербурга от 18 ноября 2009 г. № 545-99 «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «О порядке определения прожиточного минимума и потребительской корзины в Санкт-Петербурге».

Закон Иркутской области от 19 ноября 2009 г. № 84/50-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2010 год».

Закон Белгородской области от 19 ноября 2009 г. № 308 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Белгородской области в целях определения социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Областной закон Ленинградской области от 20 ноября 2009 г. № 92-оз «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Ленинградской области в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2010 год».

Закон Калининградской области от 24 ноября 2009 г. № 393 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Калининградской области».

Закон Приморского края от 26 ноября 2009 г. № 521-КЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Приморском крае на 2010 год».

Закон Республики Марий Эл от 27 ноября 2009 г. № 55-З «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Марий Эл на 2010 год».

Закон Камчатского края от 2 декабря 2009 г. № 343 «О внесении изменения в статью 41 Закона Камчатского края «О прожиточном минимуме в Камчатском крае».

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска».

Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1999 г. № 192 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации».

Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации от 4 апреля 2000 г. № 26/34 «Об утверждении разъяснения «О порядке предоставления и оплаты дополнительных выходных дней в месяц одному из работающих родителей (опекуну, попечителю) для ухода за детьми-инвалидами».

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 719 «Об утверждении Порядка предоставления отпусков работникам, усыновившим ребенка».

Постановление правительства Республики Коми от 31 декабря 2004 г. № 281 «О мерах по реализации Закона Республики Коми «Об оказании государственной социальной помощи в Республике Коми».

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2005 г. № 541 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг».

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Постановление Липецкого областного Совета депутатов от 22 декабря 2005 г. № 1097-ПС «О региональных стандартах нормативной площади жилого помещения и максимально допустимой доли расходов граждан в совокупном доходе семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 286 «Положение об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Постановление Администрации Томской области от 14 августа 2006 г. № 101а «О реализации Закона Томской области от 8 июня 2006 г. № 123-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 873 «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».

Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2008 г. № 240 «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями».

Постановление Правительства Ульяновской области от 13 мая 2008 г. № 220-П «О порядке назначения государственной социальной помощи в Ульяновской области».

Постановление Администрации Томской области от 29 марта 2009 г. № 40а «Об обеспечении реализации прав граждан на получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Постановление Московской городской Думы от 18 ноября 2009 г. № 35 «О проекте закона города Москвы «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии».

Постановление Администрации Томской области от 24 ноября 2009 г. № 186а «Об утверждении Порядка предоставления материальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в Томской области».

Постановление Правительства Москвы от 17 ноября 2009 г. № 1268-ПП «О региональной социальной доплате к пенсии».

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 933 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 1 января 2011 г.».

Постановление Правительства Белгородской области от 17 января 2011 г. № 8-пп «Об установлении величины прожиточного минимума по Белгородской области за IV квартал 2010 г.».

Постановление Правительства Ульяновской области от 2 февраля 2011 г. № 31-П «О прожиточном минимуме в Ульяновской области за IV квартал 2010 г.».

Постановление Правительства Воронежской области от 2 февраля 2011 г. № 69 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Воронежской области за IV квартал 2010 г.».

Постановление Правительства Амурской области от 14 февраля 2011 г. № 64 «Об утверждении порядка назначения, периодичности предоставления и размера адресной социальной помощи».

Постановление Администрации Томской области от 1 марта 2011 г. № 50а «Об утверждении региональной программы «Повышение качества жизни пожилых людей в Томской области» на 2011–2013 годы».

Распоряжение Губернатора Томской области от 14 апреля 2009 г. № 104-р «Об оказании адресной поддержки населению на условиях заключения Социального контракта о взаимных обязательствах».

Распоряжение Губернатора Томской области от 6 июля 2010 г. № 205-р «О проведении в Томской области эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта».

Приказ Департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области от 30 января 2009 г. № 2 «Об утверждении Порядка назначения социальной помощи малоимущим гражданам и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации».

Приказ Минздравсоцразвития России от 31 мая 2010 г. № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта».

Приказ управления по труду правительства Еврейской АО от 20 января 2011 г. № 6 «О величине прожиточного минимума на душу насе-

ния и по основным социально-демографическим группам населения в Еврейской автономной области за IV квартал 2010 г.».

Приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 28 февраля 2011 г. № 366/ОД «О порядке оказания государственной социальной помощи за счет средств областного бюджета малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам, лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий».

Литература

Boosting Jobs and Incomes – Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, OECD; EC (2006), Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, Communication from the European Commission, Brussels. OECD.

Immervoll H. (2010). Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 100, OECD Publishing; OECD (2007), Benefits and Wages: Country specific files, Country chapter for OECD series Benefits and Wage. OECD; OECD (2007). Social Assistance. Tax/benefit policies: Overview tables for selected years. OECD.

Macinnes J. Sociology and Demography: A Promising Relationship? Women's Employment, Parental Identity And Fertility In Europe. An Analysis Of The Family And Gender Roles Centre D'estudis Demografics 2003.

Parliament of Australia Parliamentary Library (2008). <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/WorkforceAgeWelfare.htm>

Report No. 54392-R. Russian Federation: Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia. The World bank. 2011.

Гришина Е.Е., Чагин К.Г. (2008). Технология адресной социальной помощи «Самообеспечение»: руководство по внедрению для местных и региональных администраций. М.: Фонд «Институт экономики города».

Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2010 году. Федеральная служба государственной статистики.

Регионы России. Социально-экономические показатели – 2010 г. Федеральная служба государственной статистики.

Социальное положение и уровень жизни населения России – 2010 г. Федеральная служба государственной статистики.

Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки (2003). Пример оценки программы «От посо-

бия к зарплате» в г. Пермь / А.Л. Александрова, З.Л. Садовская, Р.Дж. Страйк, К.Г. Чагин. М.: Фонд «Институт экономики города».

Сотникова Е. (2004). Долгий путь от пособия к зарплате // Пермский край. 12 марта 2004 г.

Интернет-ресурсы

A short survey of Social Security in the Netherlands (Overview on 1 January 2010). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. http://docs.minszw.nl/pdf/135/2010/135_2010_1_25528.pdf

Council of Europe http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe

Contribution sociale généralisée http://fr.wikipedia.org/wiki/Contribution_sociale_g%C3%A9n%C3%A9ralis%C3%A9e

C102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952. www.ilo.org

Explanatory Report on the European Code of Social Security (Revised). Strasbourg, 1998. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/ets139e.pdf>

European Code of Social Security (Strasbourg, 16.IV.1964) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048.htm>

European Code of Social Security (Revised) (Rome, 6.XI.1990) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/139.htm>

Social protection in France http://en.wikipedia.org/wiki/Social_protection_in_France

La Protection Sociale en France. ADECRI, 2008. http://www.adecri.org/images/stories/pdf-adecri/la_protection_sociale_en_france.pdf.pdf

Nickless J. European Code of Social Security. Short Guide. Council of Europe, May 2002. http://www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/short%20guide_Code%20E.pdf

Protocol to the European Code of Social Security (Strasbourg 16.IV.1964) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/048a.htm>

The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies. France <http://www.childpolicyintl.org/countries/france.html>

U.S. Social Security Administration. Office of Retirement and Disability Policy. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008. France <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2008-2009/europe/france.pdf>

Европейская социальная хартия (пересмотренная). <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/163.htm>

Приоритетный национальный проект «Здоровье». Родовые сертификаты. <http://www.rost.ru/projects/health>.

Отчет о деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации за 2010 год. <http://www.minzdravsoc.ru/>

Проект Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». «Расчет пособий». www.duma.gov.ru.

Проект Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». «Расчет пособий». www.duma.gov.ru.

Проект Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». «Расчет публичных нормативных обязательств». www.duma.gov.ru.

Сайт Совета Европы <http://www.coe.ru>

Сайт Федеральной службы государственной статистики www.gks.ru.

Сайт Международной организации труда <http://www.ilo.org>

Сайт Фонда пособий на детей (Caisse d'allocations familiales) <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/af>

Сайт Eurofound <http://www.eurofound.europa.eu>

Сайт European Commission <http://ec.europa.eu>

Сайт Ministry of Social Affaires and Employment <http://english.szw.nl>

Сайт Sociale Verzekeringsbank (SVB) <http://www.svb.nl/int/en/index.jsp>

Сайт Фонда социального страхования Российской Федерации www.fss.ru

List of countries by life expectancy http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_life_expectancy

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 100 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№ 155Р С. Дробышевский, А. Зубарев. **Факторы устойчивости российских банков в 2007–2009 гг. 2011.**

№ 154Р С. Мисихина. **Социальная поддержка уязвимых групп населения. 2011.**

№ 153Р С. Синельников-Мурылев, П. Кадочников, Г. Идрисов. **Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 г. и моделирование налогового потенциала регионов. 2011.**

№ 152Р Кнобель А., Соколов И., Худько Е.; под ред. С. Г. Синельникова-Мурылева. **Влияние государственных расходов на качество образования в России. 2011.**

№ 151Р Цухло С. **Конкуренция в российской промышленности в 2003–2009 гг. 2011.**

№ 150Р Идрисова В. **Теоретические вопросы применения нетарифных мер регулирования во внешней торговле. 2011.**

№ 149Р Синельников-Мурылев С., Шкробела Е. **Совершенствование налога на прибыль в Российской Федерации в среднесрочной перспективе. 2011.**

№ 148Р Стародубровская И., Лободанова Д., Борисова Л., Филюшина А. **Стратегия развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России. 2011.**

Для заметок



Д л я з а м е т о к



Золотарева Анна Борисовна
Мисихина Светлана Геннадьевна
Назаров Владимир Станиславович
Шаталов Станислав Сергеевич

Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 15.12.2011
Тираж 500 экз.

125993, г. Москва, Газетный переулок, д. 3–5, стр. 1.
Тел. (495) 629–6736
Факс (495) 697–8816
www.iep.ru
E-mail: wwwiet@iet.ru

ISBN 978-5-93255-329-9

