



ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

31.10.2019 № 1943

г.Томск

О результатах мониторинга правоприменения Закона Томской области от 8 октября 2014 года № 130-ОЗ «Об оказании материальной помощи в Томской области»

Рассмотрев проект постановления Законодательной Думы Томской области «О результатах мониторинга правоприменения Закона Томской области от 8 октября 2014 № 130-ОЗ «Об оказании материальной помощи в Томской области», руководствуясь Положением о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, утвержденным постановлением Законодательной Думы Томской области от 25.06.2015 № 2768, в соответствии с Планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, на 2019 год, утвержденным постановлением Законодательной Думы Томской области от 28.02.2019 № 1528,

Законодательная Дума Томской области **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Утвердить результаты мониторинга правоприменения Закона Томской области от 8 октября 2014 № 130-ОЗ «Об оказании материальной помощи в Томской области» согласно приложению к настоящему постановлению.

2. Предложить Администрации Томской области рассмотреть отчет о результатах Мониторинга Закона Томской области от 8 октября 2014 № 130-ОЗ

«Об оказании материальной помощи в Томской области» и в 1 полугодии 2020 года направить в Законодательную Думу Томской области информацию о мерах по реализации предложений, изложенных в заключении, а также о сроках их исполнения.

3. Комитету по труду и социальной политике Законодательной Думы Томской области осуществлять контроль за реализацией предложений по результатам мониторинга.

4. Направить настоящее постановление в Администрацию Томской области.

5. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательной Думы Томской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

6. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательной Думы
Томской области

О.В.Козловская

Приложение к постановлению
Законодательной Думы
Томской области
от 31.10.2019 № 1943

**Законодательная Дума Томской области
Комитет по труду и социальной политике**

**Результаты мониторинга правоприменения
Закона Томской области от 8 октября 2014 №130-ОЗ
«Об оказании материальной помощи в Томской области»
/отчет/**

/Томск, 2019/

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНА № 130-ОЗ. ОБЗОР НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ СИСТЕМУ ОКАЗАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ.....	4
2 СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ХАРАКТЕРИСТИКА «БЕДНОСТИ» В РОССИИ И ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ.....	4
2.1 Социально-экономические исследования и характеристика «бедности» в Российской Федерации. Эффективная адресность социальной политики.....	4
2.2 Пилотный проект по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза. Характеристика структуры бедного населения Томской области и региональная система социальной поддержки.....	4
2.3 История формирования государственной политики в сфере оказания материальной помощи.....	4
3 ХАРАКТЕРИСТИКА И ИНФОРМАЦИЯ О ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ЗАКОНА № 130-ОЗ.....	4
4 АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ В ЧАСТИ ОКАЗАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ ГРАЖДАНАМ.....	4
4.1 Анализ законодательной практики субъектов РФ по форме принятых нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения по оказанию материальной помощи населению региона.....	4
4.2 Анализ законодательной практики субъектов РФ по установлению категорий граждан, которым в соответствии с региональным законодательством оказывается материальная помощь.....	4
4.3 Анализ законодательной практики субъектов РФ по закреплению в региональном законодательстве условий, при которых оказывается материальная помощь.....	4
4.4 Анализ законодательной практики субъектов РФ по установлению размера материальной помощи и источников финансового обеспечения.....	4
4.5 Анализ законодательной практики субъектов РФ по закреплению в региональном законодательстве направлений использования материальной помощи.....	4
4.6 Анализ законодательной практики субъектов РФ по установлению периодичности (кратности) предоставления гражданам материальной помощи...	4
4.7 Особенности законодательной практики отдельных субъектов РФ при оказании материальной помощи.....	4
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНА № 130-ОЗ.....	4

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Положением о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области¹ (далее — Положение о мониторинге), Планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, на 2019 год² (далее — План мониторинга), графиком мероприятий проведения мониторинга³ в соответствии с пунктом 11 Положения о мониторинге, проведен мониторинг правоприменения **Закона Томской области от 8 октября 2014 № 130-ОЗ «Об оказании материальной помощи в Томской области»** (далее — Закон № 130-ОЗ).

Мониторинг проведен комитетом Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике. Проведение мониторинга обеспечено отделом по труду и социальной политике аппарата Законодательной Думы Томской области, юридическим отделом аппарата Законодательной Думы Томской области.

В целях проведения мониторинга создана рабочая группа совместно с Администрацией Томской области (далее — рабочая группа по мониторингу), с представителями которой обсуждалось содержание информации о результатах мониторинга (далее — отчет), отработывались отдельные формулировки.

Отчет состоит из введения, четырех частей и заключения.

Во **введении** обозначены структура настоящего отчета, основание и цель проведения мониторинга.

В части 1 представлена юридическая характеристика Закона № 130-ОЗ, включая краткий обзор нормативно-правовых актов, регулирующих систему оказания материальной помощи.

В части 2 представлены 3 раздела:

1. Социально-экономические исследования проблем бедности в России и Томской области.

2. Пилотный проект, реализуемый в 2019 году в Томской области, направленный на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза.

3. История формирования государственной политики в сфере оказания материальной помощи.

В части 3 отражена информация о правоприменительной практике (на основе данных, полученных из различных источников информации), дополнительные основания и источники оказания материальной помощи, предусмотренные региональным законодательством, определено содержание проблемного поля, обозначены основные критерии оценки эффективности реализации Закона № 130-ОЗ (постатейно).

В части 4 представлены результаты анализа законодательной практики субъектов РФ по вопросам оказания материальной помощи.

¹ Постановление Законодательной Думы Томской области от 25.06.2015 № 2768 «Об утверждении Положения о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области».

² Постановление Законодательной Думы Томской области от 21.02.2017 № 269 «О Плана мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, на 2017 год».

³ Решение комитета по труду и социальной политике от 20.02.2019 № 285.

В заключении сформулированы предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере оказания материальной помощи в Томской области.

Цель проведения мониторинга — совершенствование законодательства Томской области, повышение качества и эффективности нормотворческой и правоприменительной деятельности в Томской области, рациональное использование средств областного бюджета за счет повышения эффективности оказываемой материальной помощи.

Отчет подготовлен на основе:

- анализа федерального и областных законов и иных нормативных правовых актов;
- информации о нормативных правовых актах, принятых на основе анализируемого объекта мониторинга;
- заключения юридического отдела аппарата Законодательной Думы Томской области;
- информации о мерах прокурорского реагирования на нарушения прав и гарантий граждан;
- информации Управления Министерства юстиции по Томской области о заключениях на Закон № 130-ОЗ, количестве обращений и жалоб по Закону № 130-ОЗ;
- отраслевой и межотраслевой информации о практике применения объекта мониторинга, поступившей от Администрации Томской области;
- информации, содержащейся в обращениях граждан, юридических лиц, организаций, поступивших в Законодательную Думу Томской области, иные государственные органы Томской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области, касающейся практики применения объекта мониторинга;
- анализа нормативных правовых актов органов местного самоуправления Томской области по оказанию материальной помощи за счет средств муниципальных бюджетов;
- анализа нормативных правовых актов иных субъектов Российской Федерации, регулирующих аналогичные правоотношения;
- данных федеральной службы государственной статистики;
- научно-исследовательской, аналитической информации.

Методологической основой анализа правоприменительной практики послужил системный подход, который позволил охарактеризовать особенности предоставления материальной помощи в Томской области и иных субъектах Российской Федерации. В этих целях осуществлен анализ законодательной базы 84 субъектов РФ.

В ходе проведения мониторинга применен информационно-аналитический метод исследования посредством анализа информации, предоставленной в соответствии с запросами комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике от Администрации Томской области, прокуратуры Томской области, Управления Министерства юстиции РФ по Томской области, органов местного самоуправления Томской области.

Дополнительными источниками информации, характеризующими правоприменительную практику системы оказания материальной помощи

в Российской Федерации, Томской области и субъектах РФ и используемыми, в том числе при формулировании выводов и предложений по совершенствованию Закона № 130-ОЗ, стали: Информационная база Общероссийской сети распространения правовой информации КонсультантПлюс (Российское законодательство/ВерсияПроф, Законодательство субъектов Российской Федерации, судебная практика); Информационная база Федеральной службы государственной статистики в сети «Интернет»⁴, иные источники (справочные и статистические и иные материалы собраний Законодательной Думы Томской области, заседаний комитетов Законодательной Думы Томской области и постоянных комиссий комитетов, материалы итоговых коллегий департаментов Администрации Томской области, доклады и рекомендации официальных мероприятий, проведенных федеральными и региональными органами государственной власти, официальные сайты органов государственной власти субъектов РФ и др.).

Материалы отчета предназначены для использования в своей деятельности органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления Томской области в пределах полномочий, определенных федеральным и областным законодательством.

Использование результатов отчета позволит повысить качество нормативно-правового обеспечения системы оказания материальной помощи в Томской области; обозначить ориентиры и положительные примеры решения типовых проблем на примере различных регионов; подготовить предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере социальной политики федерального и областного уровней, а также предложения о повышении эффективности расходования средств регионального бюджета, направляемых на обеспечение финансирования реализуемых на территории Томской области мер социальной поддержки в форме материальной помощи.

⁴Федеральная служба государственной статистики: <http://www.gks.ru/>.

1 ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНА № 130-ОЗ. ОБЗОР НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ СИСТЕМУ ОКАЗАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Согласно пункту 14 Положения о мониторинге определены следующие элементы юридической характеристики Закона № 130-ОЗ.

Предмет правового регулирования нормативного правового акта, механизм его реализации: Закон № 130-ОЗ устанавливает категории граждан, проживающих на территории Томской области, которым предоставляется материальная помощь и ее размер (*преамбула Закона № 130-ОЗ*).

Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений

Перечень нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие общественные отношения:

- 1) Конституция Российской Федерации (статьи 7, 38, 39, 72, 76);
- 2) Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20.02.2019;
- 3) Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»;
- 4) Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;
- 5) Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пп. 24 п. 2 ст. 26.3, ст. 26.3-1);
- 6) Федеральный закон от 05.04.2003 № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»;
- 7) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 11 ч. 1 ст. 15, п. 13 ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 1 ст. 17, ч. 2 ст. 18, гл. 4, ч. 2 ст. 63);
- 8) Федеральный закон № 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» (ст. 153);
- 9) Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2003 № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи»;
- 10) Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»;

11) Закон Томской области от 10.09.2003 № 109-ОЗ «О социальной поддержке инвалидов в Томской области»;

12) Закон Томской области от 14.04.2011 № 55-ОЗ «О прожиточном минимуме в Томской области»;

13) Постановление Администрации Томской области от 06.02.2015 № 34а «Об утверждении порядка и условий обслуживания инвалидов легковым автомобильным транспортом (социальное такси)»;

14) Постановление Администрации Томской области от 18.02.2015 № 46а «Об утверждении порядка предоставления материальной помощи детям-инвалидам, страдающим онкологическими заболеваниями, нуждающимся по медицинским показаниям в авиаперелете»;

15) Постановление Администрации Томской области от 19.02.2015 № 48а «Об утверждении порядка предоставления материальной помощи в Томской области»;

16) Постановление Губернатора Томской области от 06.07.2015 № 65 «Об утверждении правил расчета величины прожиточного минимума на душу населения и по социально-демографическим группам населения по Томской области»;

17) Распоряжения Губернатора Томской области (период с 2005 по 2017 год) в части установления ежеквартально величины прожиточного минимума на душу населения и по социально-демографическим группам населения на соответствующий квартал календарного года.

Место исследуемого нормативного правового акта в системе указанных нормативных правовых актов

Закон № 130-ОЗ принят на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в целях установления правовых и организационных основ оказания материальной помощи в Томской области.

Наличие нормативных правовых актов области, обязательность принятия которых обусловлена исследуемым нормативным правовым актом

Нормативные правовые акты, указанные выше в пункте 15 перечня нормативных правовых актов, регулирующие соответствующие общественные отношения.

Круг лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта, их права и обязанности, а также перечень уполномоченных нормативным правовым актом органов государственной власти и их компетенция

В силу прямого указания Закона его действие распространяется на:

1) граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации

(под трудной жизненной ситуацией понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (безработица, вынужденная миграция, инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, утрата жилья и (или) имущества, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно или с помощью семьи);

2) граждан и членов их семей, жилое помещение и (или) имущество которых пострадало в результате чрезвычайной ситуации природного и (или) техногенного характера, а также пожара, вызванного природными факторами, оказавшимся по этой причине в трудной жизненной ситуации, постоянно проживающим в данном жилом помещении.

(под членами семьи граждан понимаются лица, связанные родством и (или) свойством. К ним относятся совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство супруги, их дети и родители, усыновители и усыновленные, братья и сестры, пасынки и падчерицы).

В соответствии с иными нормативными правовыми актами действие настоящего Закона распространяется на:

1) Законодательную Думу Томской области⁵, которая:
– принимает законы Томской области, постановления Законодательной Думы Томской области в сфере социальной политики, в том числе:

– утверждает областной бюджет в части расходов на социальную политику;
– осуществляет законодательное регулирование вопросов социального обслуживания населения, поддержки семьи, развития здравоохранения, образования;

– осуществляет контроль соблюдения и исполнения принятых законов Томской области, постановлений Законодательной Думы Томской области в сфере социальной политики, посредством рассмотрения соответствующих вопросов на собраниях Законодательной Думы Томской области, заседаниях комитетов Законодательной Думы Томской области, постоянных комиссий комитетов Законодательной Думы Томской области;

– дает рекомендации и вносит предложения по урегулированию отношений в сфере социальной политики по итогам проведения парламентских слушаний, заседаний комитетов Законодательной Думы Томской области, постоянных комиссий комитетов Законодательной Думы Томской области, рабочих групп, иных мероприятий;

2) Администрацию Томской области⁶, которая:
– разрабатывает и вносит на рассмотрение Законодательной Думы Томской области законы Томской области в сфере социальной политики;

– разрабатывает и утверждает правовые акты, обязанность принятия которых обусловлена исследуемым нормативным правовым актом;

– формирует и исполняет принятый областной бюджет в части расходов на социальную политику;

3) Департамент социальной защиты населения Томской области⁷, который:
– разрабатывает документы стратегического планирования Томской области в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения и предложения в них;

⁵ Закон Томской области от 12.11.2015 № 182-ОЗ «О Законодательной Думе Томской области»; Постановление Законодательной Думы Томской области от 26.07.2012 № 460 «О Регламенте Законодательной Думы Томской области».

⁶ Постановление Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 03.06.2004 № 98 «О Регламенте работы Администрации Томской области», Приказ Департамента финансов Томской области от 19.07.2012 № 24 «Об утверждении Порядка планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период и Методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период».

⁷ Постановление Губернатора Томской области от 30.06.2007 № 88 «Об утверждении Положения о Департаменте социальной защиты населения Томской области», Постановление Администрации Томской области от 19.02.2005 № 48а «Об утверждении порядка предоставления материальной помощи в Томской области».

- разрабатывает аналитические материалы, обобщая имеющуюся информацию о реализации на территории Томской области;
- принимает решение о предоставлении материальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Опубликование нормативного правового акта (дата и источник официального опубликования, дата вступления в силу)

Первоначальный текст Закона № 130-ОЗ опубликован в изданиях: «Собрание законодательства Томской области», 17.10.2014, № 10/1 (111), «Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области», 29.10.2014, № 34 (210). Закон № 130-ОЗ вступил в силу с 01.01.2015.

Ответственность за нарушение нормативного правового акта, иные меры правового воздействия в отношении субъектов исследуемых правоотношений

Практика применения соответствующих мер ответственности/воздействия не представлена в настоящем отчете ввиду отсутствия системной информации по данному вопросу.

Анализ вышеуказанных актов свидетельствует о полноте правового урегулирования правоотношений, связанных с предоставлением материальной поддержки, предусмотренных Законом № 130-ОЗ на федеральном уровне, а также на региональном уровне в пределах полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов РФ федеральным законодательством. Реализация Закона № 130-ОЗ обеспечена подзаконными актами.

Анализ обращений граждан по предмету правового регулирования Закона № 130-ОЗ

Учет количества обращений граждан в органах государственной власти субъекта РФ по их содержанию осуществляется в соответствии с общероссийским тематическим классификатором обращений, в котором не предусмотрена привязка к нормативному правовому акту. В связи с этим представить общее количество обращений граждан, поступивших в исполнительный и законодательный (представительный) органы государственной власти Томской области не представляется возможным.

Вместе с тем тематическая выборка обращений в привязке к предмету регулирования Закона № 130-ОЗ позволяет сделать срез основных вопросов, с которыми обращаются жители Томской области.

По данным организационного отдела аппарата Законодательной Думы Томской области, с 2015 по 2019годы в Законодательную Думу Томской области поступило 1 058 обращений граждан. Из них 4 %, по вопросам, правоотношения которых урегулированы Законом № 130-ОЗ. К депутатам Законодательной Думы Томской области, за указанный временной период, поступило порядка 20 тыс. обращений. Учитывая, что обращения к депутатам Думы также не классифицируются с учетом вопросов, регулируемых Законами Томской области, из общего числа обращений граждан можно выделить 30 % обращений, связанных с оказанием спонсорской помощи, среди которых 7 % занимают вопросы, связанные с социальной поддержкой.

Обращений граждан, юридических лиц, организаций о практике правоприменения Закона № 130-ОЗ, с учетом количества и содержания обращений

(жалоб, заявлений) по разъяснению положений Закона № 130-ОЗ, а также связанных с их практической реализацией, в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области не поступало. В ходе проведения экспертизы Закона № 130-ОЗ нормы, противоречащие федеральному законодательству, а также коррупциогенные факторы не выявлены.

Согласно информации прокуратуры Томской области, меры прокурорского реагирования в части приведения в соответствие с федеральным законодательством положений Закона № 130-ОЗ не принимались. Обращений граждан, юридических лиц, организаций о практике правоприменения Закона № 130-ОЗ в указанные органы не поступало.

Проверок реализации Закона № 130-ОЗ Контрольно-счетной палатой Томской области не проводилось.

Согласно заключению юридического отдела аппарата Законодательной Думы Томской области, Закон № 130-ОЗ принят в рамках компетенции и предоставленных федеральным законодательством полномочий Томской области. Пробелы в правовом регулировании в соответствующем отраслевом законодательстве области, а также дублирующие нормы права в нормативных правовых актах отсутствуют. В результате проведенного анализа несогласованности рассматриваемого нормативного правового акта с иными нормативными правовыми актами Томской области в системе действующего правового регулирования данной сферы, а также коллизий норм не выявлено.

2 СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ХАРАКТЕРИСТИКА «БЕДНОСТИ» В РОССИИ И ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ВСФЕРЕ ОКАЗАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Обеспечение в Томской области лучшего качества жизни в Сибири за счет реализации модели интенсивного развития является миссией Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года⁸ (далее — Стратегия). Одним из выбранных приоритетов Стратегии, вытекающим из указанной миссии, является «Человеческий капитал»: развитие человеческого капитала в Томской области и системы его воспроизводства, что включает в себя развитие отраслей социальной сферы, в том числе образования, науки и здравоохранения, проведение активной демографической политики, создание комфортных условий для жизни и работы.

В целях повышения уровня и качества жизни населения на всей территории Томской области Стратегией обозначены задачи и показатели их достижения, среди которых необходимо отметить снижение численности населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, т. е. решение проблемы «бедности» населения.

В этой связи целесообразно обратиться к социально-экономическим исследованиям проблем бедности, в том числе с учетом факторов иждивенческой нагрузки, проведенным Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, НИУ «Высшая школа экономики» и других.

2.1 Социально-экономические исследования и характеристика «бедности» в Российской Федерации. Эффективная адресность социальной политики⁹

Тема бедности до начала 2000-х гг. хотя и присутствовала в списке негативных социальных явлений, но не была объектом системного политического воздействия. В годы экономического роста в силу роста доходов уровень бедности устойчиво снижался, и это ослабило внимание к проблеме борьбы с бедностью. Однако последовавшие кризисы 2009 – 2010 гг. и 2014 – 2016 гг. вернули проблему бедности в эпицентр политической повестки.

В период с 2000 по 2013 гг. в России произошло существенное снижение уровня абсолютной монетарной бедности¹⁰ с 29 до 10,8 % (Рис. 1).

⁸ Постановление Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 № 2580 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года».

⁹ На основе Доклада «Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность» (Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации РАНХиГС, авторы: Т.М. Малеева, Е.Е. Гришина, Е.А. Цацура, Москва, 2019 год).

¹⁰ Концепция относительной бедности, которая основана на оценке соответствия доходов или расходов населения их медиальным значениям. В рамках Концепции выделяются два направления: монетарная бедность – в качестве черты относительной бедности применяется располагаемый эквивалентный доход, который составляет не менее 60 % национального медианного располагаемого дохода; немонетарная бедность – бедность определяется как недостаточность ресурсов, необходимых для сложившихся в данном обществе стандартов потребления.

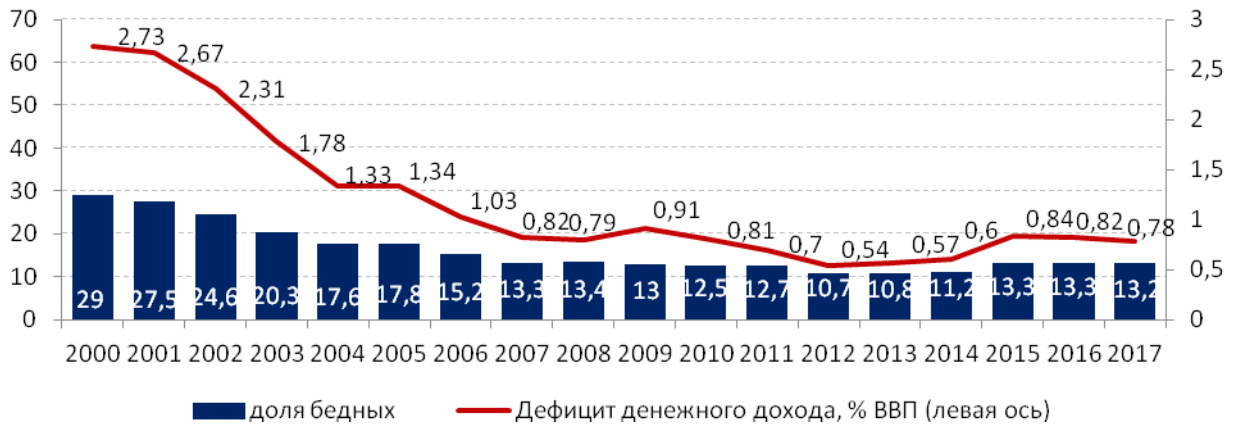


Рис. 1. Доля населения с денежными доходами ниже величины ПМ в России и дефицит денежного дохода населения

Наиболее значительное снижение уровня бедности наблюдалось с 2000 по 2007 гг. и было обусловлено ростом денежных доходов населения на фоне экономического роста.

Кризис 2008 – 2010 гг., который являлся реакцией российской экономики на мировой финансовый кризис, замедлил сокращение уровня бедности, но, тем не менее, предпринятые правительством меры — увеличение МРОТ, размера пособий по безработице и уровня пенсий — позволили избежать роста уровня бедности и даже привели к снижению к 2012 г. доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума до 10,7 %.

Последующий кризис, который наблюдался с 2014 г. и сопровождался снижением реальных денежных доходов населения, привел к росту уровня бедности. К 2017 г. уровень бедности составил 13,2 %, что выше уровня, наблюдавшегося в период с 2009 по 2014 гг. Дефицит денежного дохода населения вырос с 0,54 % ВВП в 2012 г. до 0,78 % ВВП (716,6 млрд руб.) в 2017 г.

В период с 2005 по 2012 гг. произошло существенное снижение уровня крайней нищеты в России: доля населения, живущего на 1,9 долл. в день (по ППС на 2011 г.), сократилась с 0,66 до 0,04 % и с тех пор не повышалась. Тем не менее, и сегодня есть социальные группы населения, которые живут в состоянии крайней бедности (2,1 % населения в 2017 г. или 15,9 % от численности бедных), то есть имеют денежные доходы ниже половины величины прожиточного минимума. В этом смысле проблему крайней нищеты в России нельзя считать решенной.

Данные Росстата дают возможность выделить социально-демографические группы населения России, обладающие высокими рисками бедности. Так, риски абсолютной монетарной бедности в России высоки для сельских жителей и жителей небольших городов с численностью населения менее 100 тыс. чел. Уровень бедности сельских жителей в 1,34 – 2,71 раза выше уровня бедности среди всего населения в целом, а уровень бедности жителей небольших городов — в 1,06 – 1,23 раза.

Также высокие риски абсолютной монетарной бедности имеют дети до 16 лет: уровень их бедности в 1,52 раза выше уровня бедности среди всего населения в целом. В то же время лица старше трудоспособного возраста, напротив, имеют более низкие риски абсолютной монетарной бедности, чем все население в целом. Так, уровень детской бедности в 2016 г. составил 22 %, а уровень бедности среди лиц старше трудоспособного возраста — 7 %.

В целом домохозяйства с детьми составляют более 60 % от численности малоимущих домохозяйств в России (Рис. 2).



Рис. 2. Распределение малоимущих домашних хозяйств в зависимости от наличия детей ввозрасте до 16 лет, %

Отличительной особенностью российской абсолютной монетарной бедности является проблема работающих бедных, когда зарплата работников, имеющих неработающих членов семьи, не позволяет подняться данной семье над чертой бедности. Фактически проблема работающих бедных пересекается с проблемой высоких рисков бедности домохозяйств с детьми.

В целом уровень относительной монетарной бедности менялся в России в период с 2001 по 2017 гг. не столь существенным образом, как уровень абсолютной монетарной бедности. При этом если в период с 2001 по 2007 гг. уровень абсолютной бедности, как было уже показано, снижался, то уровень относительной бедности, напротив, увеличился с 17,2 до 18,9 %. Это говорит о том, что в период экономического роста снижение монетарной бедности происходило на фоне усиления доходного неравенства. В 2014 – 2017 гг. на фоне кризиса наблюдалось снижение уровня относительной бедности и сокращение доходной дифференциации.

Если рассматривать самооценку домохозяйствами своего финансового положения, то доля крайне бедных домохозяйств, которым, по их мнению, не хватает денег даже на еду, сократилась в период с 2010 по 2016 гг. с 1,8 до 1,0 % (Рис. 3).



Рис. 3. Самооценка домохозяйствами своего финансового положения, 2010 – 2016 гг., %

При этом доля субъективно бедных домохозяйств, которым не хватает средств на товары и услуги первой необходимости (еду, одежду и оплату жилищно-коммунальных услуг), составила в 2016 г. 21,5 %, что выше уровня 2013 – 2016 гг.

Таким образом, доля субъективно бедных домохозяйств в России значительно превосходит долю бедных в соответствии с абсолютной монетарной концепцией бедности. Это подтверждает тот факт, что в современном постиндустриальном обществе абсолютная монетарная концепция бедности исчерпывает свои возможности и не может быть единственным надежным показателем для оценки уровня, профиля и динамики бедности. Для объективной и всесторонней оценки ситуации с бедностью в стране необходим переход к использованию комбинированного подхода к оценке бедности, в том числе включая субъективные и деривационные оценки бедности.

Применение в России абсолютного подхода к измерению бедности обусловливается простотой измерения в рамках регулярного статистического наблюдения и возможностями политического регулирования. Такой подход дает самое низкое значение уровня бедности, что важно для политических целей. Однако если усилия государства направить только на снижение данного показателя, то будет упущен весь пласт проблем, связанных с многомерной природой бедности.

На основании материально-имущественных признаков (уровня доходов, объема накопленных сбережений и уровня имущественной обеспеченности), социально-профессиональных признаков (уровня образования и наличия регулярной занятости) и признаков социального самочувствия можно выделить не просто бедные слои населения по монетарной концепции, но и те социальные группы, у которых нет и других значимых экономических и социальных активов.

Проведенный анализ показывает, что, начиная с 2000-х гг., доля такой группы в России практически неизменна и составляет 10 – 11 %. Эта оценка оказывается ниже, чем показывают абсолютные и относительные показатели бедности.

Вместе с тем данная доля демонстрирует высокую инерционность, которая практически не зависит от этапа экономического цикла и его характера. Даже при экономическом росте повышение денежных доходов не позволяет отдельным социальным группам преодолеть дефицит прочих ресурсов, не улучшает положение населения на рынке труда и не повышает его социальную самооценку.

Задачи, требующие решения при усилении адресности и переходе к оценке многомерной бедности

Для сокращения бедности в России необходимо достижение баланса между категориальной и адресной системами социальной поддержки.

Широкое применение адресных принципов социальной защиты, предусматривающих концентрацию усилий на беднейших слоях населения, на современном этапе социально-экономического развития становится императивом. При этом относительная экономия бюджетных средств, возникающая при введении адресности (порога нуждаемости), должна направляться на рост объема социальной поддержки для наиболее нуждающихся получателей.

Необходимо учитывать экономическую и социальную целесообразность при введении критериев нуждаемости и усилении адресности социальной поддержки.

С целью создания информационной, аналитической и нормативно-правовой основы для усиления адресности социальной поддержки населения представляется важным создать социальный **реестр получателей социальной помощи**, который должен содержать в себе информацию о заявителе и всех членах домохозяйства заявителя, различных источниках их доходов и имуществе, их социальном статусе, в целях анализа существующей системы социальной поддержки населения и принятия обоснованных решений о ее дальнейшем реформировании.

В социальном реестре должны содержаться данные о получателе/заявителе и членах его семьи, имеющиеся в следующих источниках:

- ЕГИССО;
- территориальные органы социальной защиты населения (информация о предоставляемых социальных выплатах и социальных услугах);
- Пенсионный фонд РФ (информация о пенсиях и об объеме поступивших взносов для оценки уровня трудовых доходов);
- Ростехнадзор и ГИБДД (информация о движимом имуществе);
- Росреестр (информация о недвижимом имуществе);
- Земельный кадастр (информация о земельных участках), Федеральная налоговая служба (информация о поступивших налоговых отчислениях для оценки уровня доходов);
- отделы ЗАГС (информация об актах гражданского состояния), МВД России (информация о регистрации);
- Главное бюро МСЭ (информация о статусе инвалидности);
- Федеральная служба по труду и занятости (информация о статусе занятости и получении пособия по безработице);
- Фонд социального страхования Российской Федерации (информация о предоставляемых пособиях и выплатах), территориальные органы Министерства сельского хозяйства РФ (информация о личном подсобном хозяйстве);
- территориальные органы Министерства образования РФ и Министерства здравоохранения РФ (информация о предоставляемых социальных выплатах).

Помимо этого, представляется важным разработать на федеральном уровне методические рекомендации по определению критериев нуждаемости в социальной поддержке для субъектов РФ и определить систему показателей для мониторинга реализации мероприятий, направленных на снижение бедности и усиление адресности.

Анализ изменений, произошедших в региональных системах социальной защиты населения после 2013 г., показывает, что существенное снижение реальных располагаемых денежных доходов населения и рост уровня бедности в ходе текущего экономического кризиса подтолкнули регионы к поиску эффективных механизмов социальной поддержки населения. Под воздействием бюджетных ограничений сфера социальной защиты населения на региональном уровне стала активно меняться. Наряду с приостановлением и отменой мер социальной поддержки происходит ужесточение условий их получения, в том числе достаточно активное внедрение учета доходов при назначении существующих и введении новых мер социальной поддержки.

В целом на сегодняшний день в системе социальной поддержки в России сложились следующие дисфункции (Рис. 4):

- меры социальной поддержки назначаются не только на основании признаков бедности, но и на основании принципа заслуг отдельных категорий

граждан перед государством (участники ВОВ, почетные граждане, ветераны труда, труженики тыла, реабилитированные, члены семей заслуженных категорий граждан);



Рис. 4. Схема пересечения бедных слоев населения и социальной помощи

– при преимущественно категориальном принципе соцзащиты выплаты и льготы попадают не только бедным слоям населения (ошибки включения);

– при преимущественно категориальном принципе соцзащиты выплаты и льготы не попадают реально бедным слоям населения (ошибки исключения).

Полное покрытие бедных слоев населения мерами социальной поддержки при полном исключении из числа получателей небедных следует признать невозможным. Однако необходимо стремиться к максимальному совмещению этих множеств. В среднесрочной перспективе функционирование системы социальной защиты России будет ограничено двумя условиями: со стороны экономики — сокращением доходов бюджета, со стороны демографии — ростом демографической нагрузки на социальные системы.

В общем объеме расходов на социальную политику доля расходов на пенсионное обеспечение составляет 68 % (Рис. 5).



Рис. 5. Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на социальную политику, % ВВП

Расходы на социальную политику без пенсионного обеспечения относительно невысоки и составляли в 2016 г. 4,1 % ВВП. При этом расходы на социальные пособия и социальную помощь составляли в 2016 г. 3,1 % ВВП, а расходы на семейные и материнские пособия — лишь 0,9 % ВВП.

В качестве основных проблемных точек системы социальной поддержки на текущем этапе можно отметить следующие:

- в последние годы регионы стали активнее использовать механизм адресности при предоставлении мер социальной поддержки, однако зачастую введение регионами механизма адресности являлось способом экономии бюджетных средств;

- введение учета доходов заявителей при назначении мер социальной поддержки пожилых граждан и «заслуженных» категорий не получило широкого распространения как на федеральном, так и на региональном уровне (наиболее часто механизм адресности применяется при предоставлении мер социальной поддержки семьям с детьми, испытывающим в среднем более высокие риски бедности, чем все население в целом);

- расходы на социальную поддержку малоимущих составили в среднем по России в 2017 г. лишь 4 % от общих расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки граждан;

- охват малоимущих государственной социальной помощью на основании социального контракта является крайне низким (в 52 регионах — менее 1 % от общей численности малоимущих);

- вклад большинства адресных пособий в доходы их получателей невысок (средний размер регулярной выплаты малоимущим в 2016 г. — 9 % ПМ);

- существенная доля ошибок включения в адресных программах, то есть получения адресных социальных пособий небедными (по данным Росстата СДП (Доходы)-2014, среди домохозяйств, получающих ежемесячное пособие на ребенка, только 36,1 % являлись бедными до его получения);

- существенная доля ошибок исключения в программах социальных пособий, то есть доля бедных, не охваченных социальной поддержкой (по данным Росстата СДП (Доходы)-2014, 22,4 % бедных домохозяйств не получали социальных выплат);

- существенная дифференциация размеров предоставляемой адресной социальной помощи в различных субъектах РФ.

Таким образом, на сегодняшний день существуют возможности по повышению эффективности помощи беднейшим слоям населения и снижению бедности за счет усиления адресности социальной поддержки при условии частичного перенаправления денежных потоков.

Трансформацию системы социальной поддержки целесообразно осуществлять в соответствии со следующими принципами:

- от доминирования социальной защиты массовых категорий к усилению поддержки социально уязвимых групп на основе нуждаемости при обеспечении баланса категориальных мер социальной защиты и мер социальной защиты на основе нуждаемости;

- от оценки нуждаемости по доходам к многокритериальной комплексной оценке уровня благосостояния;

- от поддержки индивида к поддержке домохозяйства;

– от монетарных мер поддержки нетрудоспособного населения к гармонизации распределения мандатов по уходу за детьми и пожилыми между семьей, государством, бизнесом и НКО (развитие социальных институтов).

Представляется важным, чтобы основными бенефициарами преобразований стали малоимущие семьи с детьми.

Следует отметить необходимость унификации критериев и принципов определения нуждаемости. При этом необходимо обеспечить гибкость системы оценки нуждаемости в целях учета региональной специфики.

Усиление адресности социальной поддержки должно происходить посредством повышения расходов на социальную поддержку, предоставляемую с учетом нуждаемости заявителей, и увеличения размеров помощи малоимущим, особенно семьям с детьми.

Представляется важным обеспечить следующее.

1. Создание на уровне субъектов РФ комплексных региональных программ развития адресной социальной поддержки и обеспечение субсидирования данных программ из федерального бюджета.

Межрегиональные различия в уровне бедности и мерах социальной поддержки населения существуют в силу объективных различий в социально-демографической ситуации и бюджетной обеспеченности регионов. Однако эффективная система государственного управления должна содействовать минимизации указанных межрегиональных разрывов в целях обеспечения единых стандартов качества жизни граждан на всей территории страны;

2. Ревизию и усиление адресности существующих мер социальной поддержки:

– внедрение критериев нуждаемости, установленных для отдельных категорий граждан федеральным законодательством;

– отмена на региональном уровне мер социальной поддержки, дублирующих существующие, установленные на федеральном уровне меры поддержки;

– переход к компенсационному подходу предоставления льгот и выплат по отдельным основаниям;

– введение дополнительных требований к занятости получателей социальных пособий;

– отмена распространения меры поддержки на членов семьи отдельных категорий льготников;

– введение как минимум ежегодной перерегистрации получателей адресных социальных пособий;

– установление моратория на введение новых мер социальной поддержки пожилым людям без применения критериев нуждаемости;

– ужесточение санкций за предоставление заявителями недостоверной информации и несвоевременное сообщение получателями адресной социальной поддержки об изменениях, влекущих изменение объема предоставляемой помощи или ее отмену;

– облегчение доступа к оформлению социальной поддержки наименее обеспеченных семей и семей, имеющих высокий риск социального исключения;

3. Повышение доли адресной социальной помощи, предоставляемой на условиях социального контракта, и дальнейшее совершенствование программ государственной социальной помощи на основании социального контракта.

4. Создание комплексной системы социального сопровождения малоимущих семей с учетом их нуждаемости (предоставление денежных выплат и необходимых социальных услуг, способствующих выходу семьи из трудной жизненной ситуации).

5. Внедрение системы продовольственных социальных карт в целях обеспечения малоимущих граждан продуктами питания с использованием механизма социального контракта.

6. Внедрение адресного пособия по бедности, обеспечивающего доведение среднедушевых доходов малоимущих семей/домохозяйств с детьми до установленной черты бедности.

Проведенные расчеты показывают, что предоставление ежемесячного пособия бедным семьям с детьми в размере дефицита их денежного дохода (но не менее 1 тыс. руб. и не более 10 тыс. руб.) позволит снизить бедность среди домохозяйств с детьми в 1,7 раза (бедность всех домохозяйств — в 1,5 раза).

Для того чтобы решить проблему детской бедности или по меньшей мере приблизить размер оказываемой помощи к эффективным значениям, потребуются дополнительные финансовые средства из федерального бюджета. Так, оценка бюджетных средств, необходимых для выплаты данного пособия, на 2019 г. составляет около 520 млрд руб. в год.

Одними из целей и задач нового майского Указа Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» являются:

- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан;
- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации.

Таким образом, снижение бедности в России объявлено одной из первоочередных стратегических целей государства.

В целом важно отметить, что поставленную Президентом РФ задачу снижения уровня бедности в два раза невозможно достичь только посредством предоставления адресных мер социальной поддержки: необходим значимый рост реальных денежных доходов и в первую очередь реальных заработных плат. Так, в период с 2000 по 2007 гг. на фоне роста реальной заработной платы более чем на 10 % ежегодно уровень бедности в России сократился более чем в два раза (с 29,0 до 13,3 %) даже в условиях низкого размера большинства социальных выплат и невысокой распространенности адресных социальных программ.

Хотя поставленная цель обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан формально может считаться достигнутой при росте реальных денежных доходов населения даже на 0,1 % в год, для достижения поставленного в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 целевого снижения бедности представляется крайне важным обеспечить скорейшее восстановление реальных денежных доходов до докризисного уровня 2013 г. и их рост не менее чем на 5 % в год в первую очередь за счет увеличения реальных заработных плат на фоне экономического роста.

В среднесрочной перспективе такой значимый рост реальных денежных доходов и заработных плат не ожидается. Кроме того, темпы роста экономики влияют в большей степени на верхние доходные группы, в то время как для вывода из бедности нижних доходных групп, среди которых преобладают группы с низкой экономической активностью (семьи с детьми и пожилые), необходимы

эффективные инструменты социальной защиты, которые вплоть до сегодняшнего дня не созданы.

В среднесрочной перспективе представляется важным осуществить переход от оценки нуждаемости заявителей по доходам к многокритериальной комплексной оценке уровня благосостояния, в том числе с учетом имущества заявителей и их ресурсного потенциала. Развитие цифровой экономики и формирование социального реестра получателей социальной поддержки будут способствовать снижению стоимости процедур оценки нуждаемости и расширению применения механизмов адресности.

Важно обеспечить комплексность подхода к социальной поддержке в целях снижения рисков многомерной бедности уязвимых групп населения. Меню инструментов поддержки следует расширить и включить в него не только материальную поддержку в виде денежных выплат, но и те специализированные инструменты, которые способны снизить риск депривации по конкретным направлениям (питание, доступность медицинской помощи, жилищные условия и т. д.).

При этом государству необходимо взять на себя основную ношу софинансирования расходов на дополнительные инструменты снижения риска многомерной бедности, создавая условия для развития рынка социальных услуг и вовлекая при этом разные по форме собственности организации в качестве провайдеров услуг.

2.2 Пилотный проект¹¹ по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза. Характеристика структуры бедного населения Томской области и региональная система социальной поддержки¹²

В 2019 г. в восьми субъектах РФ, в том числе в Томской области, реализуется пилотный проект, направленный на достижение до 2024 г. национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза.

На **первом этапе** (с 1 декабря 2018 г. по 20 марта 2019 г.) в Томской области:

- проведена оценка реального уровня и структуры бедности на региональном уровне (Рис. 6, 8);
- проведен анализ населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (Рис. 7);

¹¹ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29.11.2018 № 748 «О реализации в субъектах Российской Федерации пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза».

¹² При подготовке данного раздела мониторинга использовалась презентация Заместителя Губернатора Томской области по социальной политике Деева И.А.

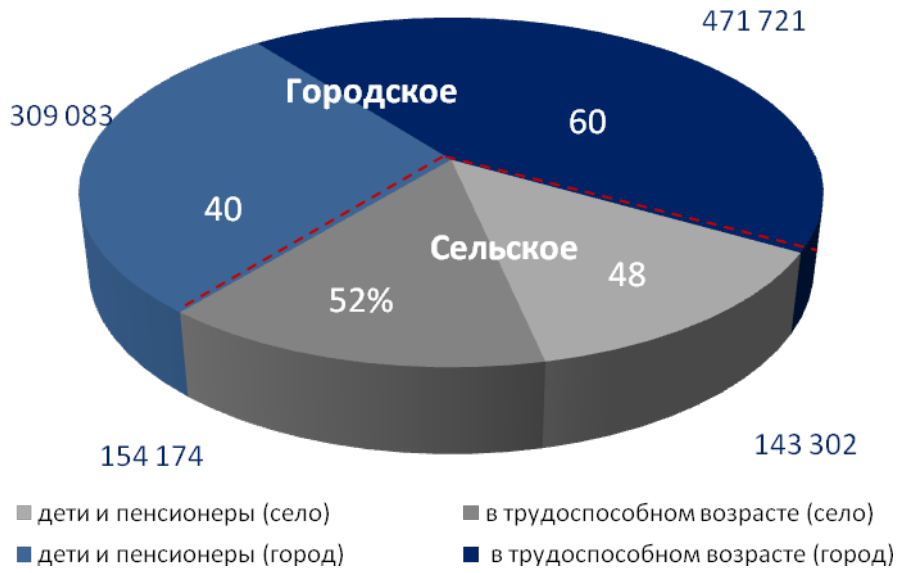


Рис. 6. Структура населения Томской области

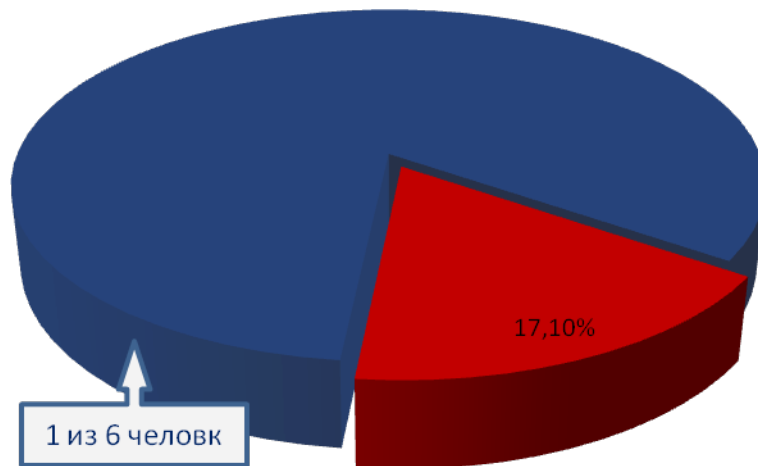


Рис. 7. Структура населения Томской области с доходом ниже 1 ПМ



Рис. 8. Характеристика Томской области по показателям: Уровень бедности, коэффициент напряженности на рынке труда и индекса качества жизни

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, структура «бедного» населения (среднедушевой доход ниже 1 ПМ) в субъектах РФ, входящих в состав СФО, представлена следующим образом (Рис. 9):

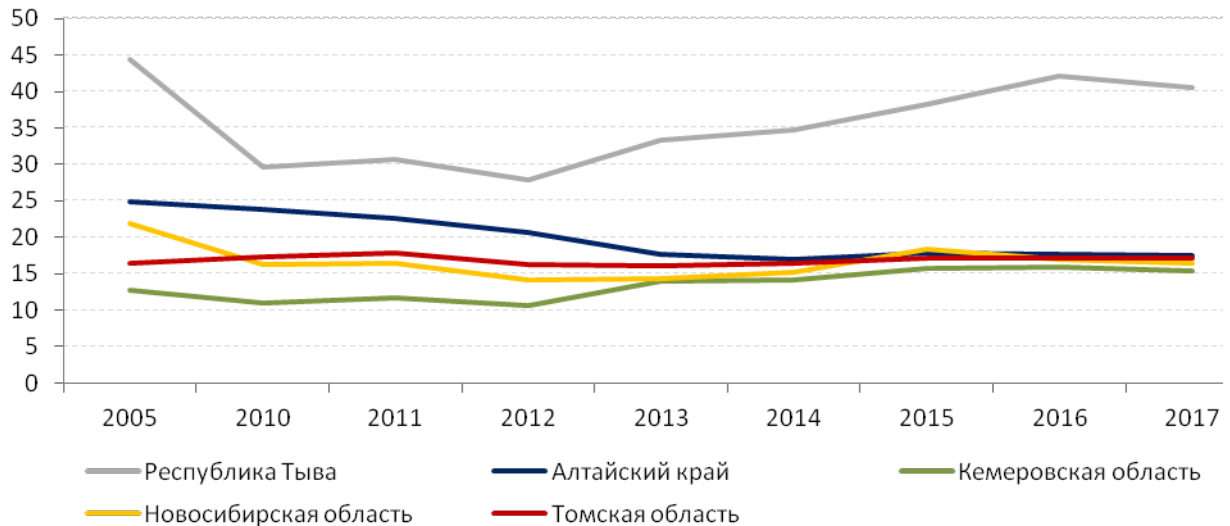


Рис. 9. Структура населения субъектов РФ (СФО) с доходом ниже 1 ПМ

- профиль бедности, факторы и риски попадания в категории малоимущих;
- рассмотрены основные факторы и причины бедности в сельской местности в разрезе муниципальных образований Томской области;
- выявлены доли малоимущих граждан, получающих и не получающих меры социальной поддержки и государственную социальную помощь за счет федерального, регионального или муниципального бюджетов (Рис. 10, 11);



Рис. 10. Структура населения Томской области с учетом среднедушевого дохода получающих и не получающих меры социальной поддержки и государственную социальную помощь

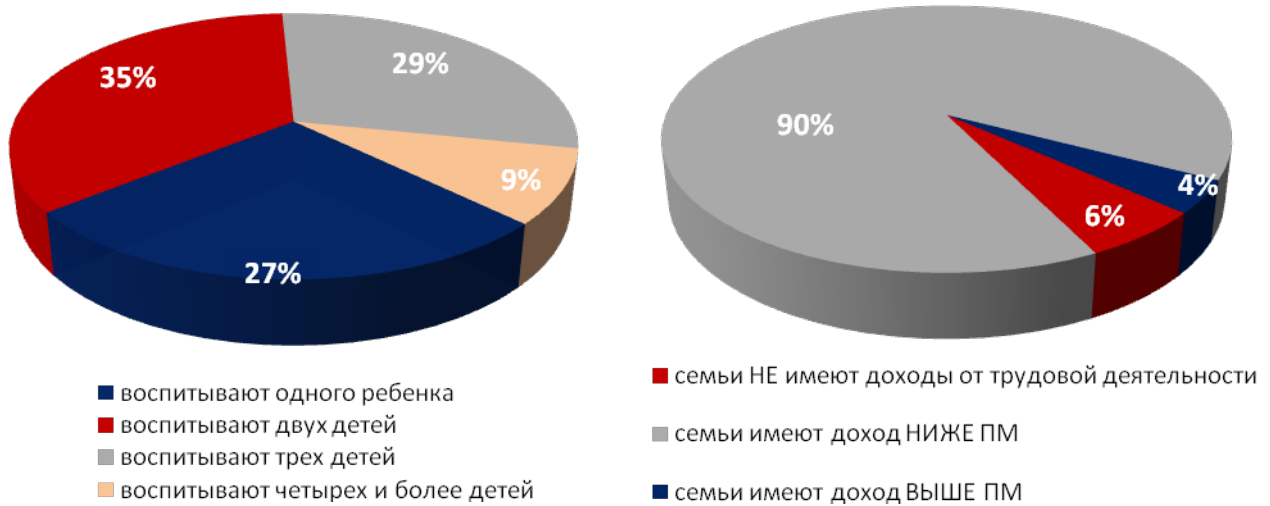


Рис. 11. Структура семей с детьми, являющихся получателями социальных выплат (Томская область)

– разработаны предложения по дальнейшему совершенствованию региональной нормативно-правовой социальной защиты населения.

В системе социальной защиты населения Томской области реализуется более 70 мер социальной поддержки. Численность получателей социальных выплат с учетом детей, на которых назначены выплаты, по итогам 2018 г. составила 391,4 тыс. чел., в том числе регулярные выплаты получали 382,2 тыс. чел., единовременные — 26,8 тыс. чел. (Рис. 12, 13):



Рис. 12. Получатели МСП в 2018 г. в Томской области

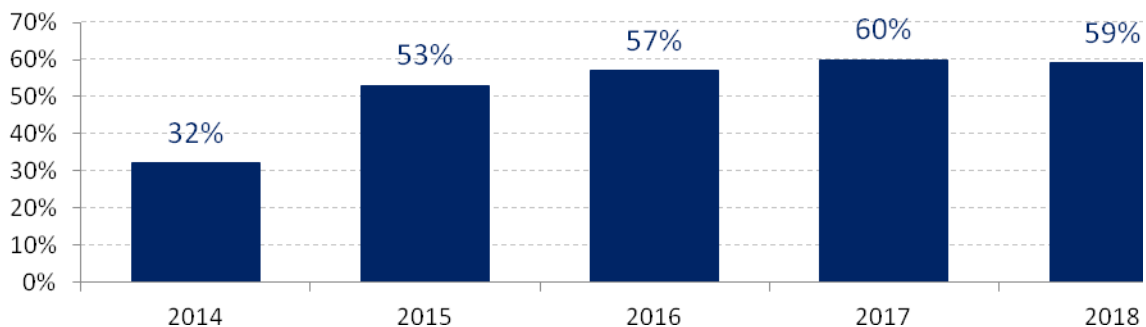


Рис. 13. Доля адресных выплат от общего количества МСП

В 2018 г. на материальную поддержку жителей области было направлено 6 684,6 млн руб. (1 448,8 млн руб. – средства федерального бюджета, 5 235,8 млн руб. – средства областного бюджета) (Рис. 14, 15).

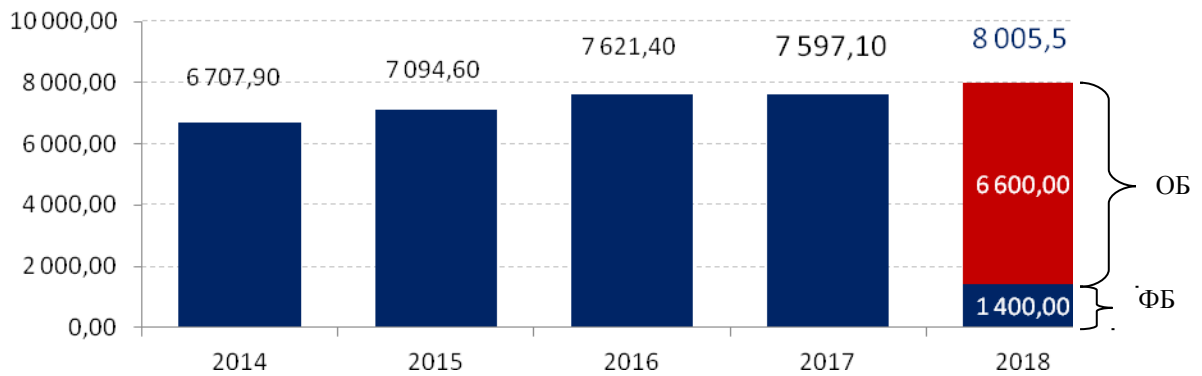


Рис. 14. Динамика расходов за пять лет



Рис. 15. Объем бюджетных расходов по направлениям

На **втором этапе** (с 21 марта по 20 июня 2019 г.):

- проведен анализ влияния уровня экономического развития региона, а также мероприятий в рамках национальных проектов на повышение доходов населения;
- проведена оценка реального уровня и структуры бедности в разрезе муниципальных образований семей с детьми-инвалидами и семей с инвалидами с детства I группы;
- подготовлены предложения: по сокращению бедности за счет реализации мер в сфере занятости, здравоохранения и образования; по созданию мониторинга самозанятого населения; по формированию и ведению региональных реестров граждан.

Так, на региональном уровне можно выделить следующие предложения по снижению бедности.

В сфере социальной поддержки населения:

- повышение адресности системы социальной поддержки, в том числе детей из бедных семей;
- повышение эффективности оказания социальной поддержки на основании социального контракта;
- развитие центров обучения ремеслам и народному творчеству.

В сфере занятости населения:

- снижение неформальной занятости;
- содействие в трудоустройстве, организация профессионального обучения (карьерное консультирование);

- содействие самозанятости, обучение основам предпринимательской деятельности (в том числе в общеобразовательных организациях);

- организация переработки и вывоза дикоросов, продукции мелкотоварного производства в неблагополучных населенных пунктах.

По итогам реализации двух первых этапов пилотного проекта также внесены предложения, решение которых на федеральном уровне будет способствовать достижению поставленных Президентом Российской Федерации задач по снижению бедности в два раза, а именно:

- софинансирование за счет средств федерального бюджета социального контракта;

- определение критериев адресности и нуждаемости;

- создание системы интегрального учета (дохода, уровня жизни);

- совершенствование методики расчета показателя «Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта РФ»;

- внесение изменений в статистические стандарты измерения уровня бедности и денежных доходов в целях повышения их точности и прозрачности их учета.

На **третьем этапе** (с 21 июня по 20 сентября 2019 г.) предполагается:

- подготовка предложений, направленных на сокращение бедности за счет развития системы социальной помощи и обеспечение ее предоставления, исходя из принципов адресности и нуждаемости;

- подготовка предложений по модернизации системы пособий на детей, а также по развитию мер поддержки семей, имеющих детей, в том числе многодетных, направленных на сокращение бедности;

- проведение оценки влияния социальных программ, направленных на повышение уровня жизни, сокращение уровня и глубины бедности;

- разработка механизмов, направленных на предотвращение социального иждивенчества и стимулирующих получателей государственной социальной помощи к проявлению инициативы для преодоления трудной жизненной ситуации;

- подготовка предложений по расширению практики оказания государственной социальной помощи на основании социальных контрактов и повышению ее результативности;

- проработка инструментов социальной адаптации нуждающихся граждан (обучение, социально-психологическая работа с детьми и подростками из малоимущих семей и иное);

- подготовка предложений по дополнительным источникам финансирования адресной социальной помощи;

- подготовка необходимых нормативных документов и внедрение в практическую деятельность решений, направленных на достижение целей в рамках текущего этапа;

- разработка критериев нуждаемости семей с детьми-инвалидами и семей с инвалидами с детства I группы в мерах социальной поддержки и государственной социальной помощи за счет федерального, регионального или муниципального бюджетов, объемы таких мер (далее — критерии нуждаемости);

- подготовка предложений о необходимости увязки возможности получения ежемесячной выплаты с обязательным прохождением неработающим трудоспособным родителем (усыновителем) или опекуном (попечителем),

осуществляющим уход за ребенком-инвалидом и инвалидом с детства I группы, курсов обучения навыкам ухода за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы и определением содержания программы такого курса;

- подготовка предложений об определении органов и (или) коллегиального органа, подтверждающих потребность в уходе за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы, его объеме с учетом выработанных критериев нуждаемости, оценки степени автономии ребенка-инвалида и инвалида с детства I группы, за которыми осуществляется уход, и бытовых условий семьи;
- апробация в пилотных регионах критериев нуждаемости;
- подведение итогов этапа в Министерстве.

Четвертый этап (с 21 сентября по 30 ноября 2019 г.):

- подготовка проектов региональных планов мероприятий, направленных на увеличение доходов граждан и снижение бедности, включая оценку финансового обеспечения и ожидаемого эффекта от внедрения планируемых мероприятий по достижению поставленных задач;
- подготовка предложений об определении дифференцированных размеров ежемесячной выплаты с учетом возраста и степени автономии ребенка-инвалида и инвалида с детства I группы, за которыми осуществляется уход, и существующей практики таких выплат в субъектах Российской Федерации;
- разработка и представление предложений по подготовке методических рекомендаций по принятию региональных программ снижения доли населения с доходами ниже прожиточного минимума и внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации;
- подведение итогов проведения пилотных проектов в Министерстве.

2.3 История формирования государственной политики в сфере оказания материальной помощи

Социальная работа в России — сложный процесс, имеющий тысячелетнюю историю становления, постоянно изменяющийся в культурно-исторической перспективе. Его изучение требует учета различных форм исторического времени, исторической практики и познания.

Социальная работа как профессиональная деятельность начинает складываться в начале 90-х гг. К организации нового вида деятельности и созданию сети учреждений «подтолкнули» экономический кризис и рост социальных проблем в обществе, которые возникли в результате распада единого социального, экономического и геополитического пространства. В обществе появились тенденции, ранее не характерные для него: снижение уровня жизни, безработица, вынужденная миграция населения, профессиональное нищенство, криминогенная обстановка, падение уровня рождаемости, распад института семьи и брака.

Уровень жизни населения в начале 90-х гг. резко снижается в результате проводимой социальной и экономической политики, повышения потребительских цен и снижения доходов населения. По отношению к 1990 г. платные услуги населению составили в 1993 г. 39 %, а покупательная способность денежных сбережений — 97 %. С 1990 по 1993 гг. дефлятор валового внутреннего продукта вырос в 410 раз. В январе – июле 1992 г. Федеральная служба занятости

зафиксировала 1281,7 тыс. неработающих граждан, из них 71 % составляли женщины.

Рост безработицы повлек за собой изменение динамики преступности. Так, если в 1986 г. в России зарегистрировано 1 338 424 преступления, то в 1991 г. эта цифра составила 2 173 074 (по другим источникам, в 1991 г. — 2 173,1 тыс. преступлений, в 1992 г. — 2 760,7 тыс., в 1993 г. — 2 799,6).

В конце 80-х гг. в России появляются беженцы — лица, которые вынуждены покинуть места постоянного жительства вследствие совершенного в отношении их насилия или преследования по признаку национальной принадлежности, вероисповедания, политических убеждений. К 1992 г. в Российской Федерации зарегистрировано 222 тыс. беженцев из стран Закавказья, Средней Азии, Балтии.

В условиях социально-экономической нестабильности происходит снижение инвестиций и в социальную сферу. В частности, по официальным данным, к концу 1992 г. по сравнению с 1991 г. снизился ввод в эксплуатацию домов-интернатов для инвалидов и престарелых до 69 %, детских дошкольных учреждений — до 76 %, общеобразовательных школ — до 80 %.

Стихийные процессы и процессы, связанные с попытками стабилизировать социально-экономическую ситуацию, выдвинули на первый план задачи защиты и поддержки наиболее уязвимых слоев населения. В 1992 г. принимается ряд законодательных мер в области семьи, детства, защиты инвалидов, пенсионеров, военнослужащих: «О государственных пенсиях РСФСР», «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» (4 апреля 1992 г.), «О повышении минимального размера оплаты труда» (21 апреля 1992 г.), «О повышении размеров социальных пособий и компенсационных выплат» (21 мая 1992 г.) и ряд других. Всего с 1991 по 1992 гг. принято 25 законов, направленных на защиту граждан.

В области охраны материнства и детства принимаются Указы Президента «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания и развития детей в 90-е гг.» и др. Всего же институту материнства и детства к 1995 г. предоставлено более 46 гарантий и льгот по материальному обеспечению.

В 1993 г. продолжается дальнейшая разработка законов и постановлений в области социального обеспечения. Важным поворотом в системе социального обеспечения нуждающихся явились Указ Президента и решение Правительства об управлении государственным социальным страхованием. Согласно им, денежные средства Фонда социального страхования должны формироваться за счет страховых взносов и целевых ассигнований из других источников, которыми владеют предприятия, организации, учреждения и иные хозяйственные субъекты независимо от форм собственности.

В 1994 г. Правительством утверждаются основные направления деятельности в области социальной политики. В области пенсионного обеспечения предусматривались индексация пенсий в зависимости от роста цен на потребительские товары, меры социального страхования, развитие негосударственных пенсионных фондов; в области охраны материнства и детства — совершенствование системы социальных пособий и компенсационных выплат.

В мае 1995 г. выходят федеральные законы «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», а в ноябре — «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации». Они стали основой

законодательной базы в сфере социальной защиты населения. Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1995 г. утверждался перечень гарантированных государством социальных услуг.

С принятием Концепции развития социального обслуживания населения в Российской Федерации (август 1993 г.), по сути, произошел отход от принципов социального обеспечения и переход к системе социальной защиты, принятой в европейских странах. В ее основу положена забота государства, «включающая как устранение причин, препятствующих человеку, семье, группам людей достичь оптимального уровня благосостояния, так и организацию индивидуальной помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию».

Изменяется не только идеология государственной помощи населению, но и механизм финансирования системы социальной защиты. Финансирование социальных программ населению осуществляется не из поступлений от налогов, как это было раньше, а из специализированных страховых фондов: Пенсионного фонда, Фонда социального страхования. Фонда занятости, фонда медицинского страхования.

В целом законодательство РФ о государственной социальной помощи включает в себя разнообразные источники, которые принимаются на федеральном уровне государственной власти и на уровне государственной власти субъектов РФ.

На **федеральном уровне** — это [Конституция](#) РФ, федеральные законы, Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Основные направления государственной политики в сфере поддержки граждан и оказания им государственной социальной помощи установлены в соответствии с конституционными положениями, принятыми в июле 1999 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принимается федеральный закон «О государственной социальной помощи» (далее — Закон № 178-ФЗ).

На уровне **субъектов РФ** система законодательства о государственной социальной помощи состоит из соответствующих законов субъектов РФ и подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов РФ. Субъекты РФ, основываясь на финансово-экономических возможностях региональных бюджетов, вправе устанавливать дополнительные меры поддержки, определять объем и виды государственной социальной помощи для отдельных категорий граждан.

Законом № 178-ФЗ устанавливаются **правовые и организационные основы** оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам.

Под **правовыми основами** понимается разработка и принятие нормативных правовых актов, которые упорядочивают отношения в определенной системе правоотношений, в данном случае — в сфере государственной социальной помощи.

Под **организационными основами** подразумевается выстраивание системы государственной социальной помощи, определение порядка ее оказания.

Таким образом, правовые основы определяют принципы оказания социальной помощи (вектор развития), а организационные — ее содержание на основе заданных принципов.

Правовые основы проявляются в установлении системы (круга) нормативных правовых актов (федерального и регионального уровней), которые могут содержать нормы, регулирующие оказание государственной социальной помощи.

Оказание государственной социальной помощи находится в совместном ведении федерального центра — Российской Федерации — и субъектов РФ. Подобная «разветвленность» правовой основы соответствует [п. «ж» ч. 1 ст. 72](#) Конституции РФ, согласно которому вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Организационные основы проявляются в определении:

а) **круга лиц**, которым оказывается государственная социальная помощь в рамках отношений, регулируемых комментируемым [Законом](#). К таким лицам относятся:

- малоимущие семьи;
- малоимущие одиноко проживающие граждане;
- иные категории граждан, предусмотренные комментируемым [Законом](#).

б) порядка учета прав граждан:

- на меры социальной защиты (поддержки);
- социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи;
- иные социальные гарантии и выплаты, установленные законодательством РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

При этом предметом регулирования Закона № 178-ФЗ не являются отношения, связанные с предоставлением гражданам льгот и социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации. Таким образом, оказание государственной социальной помощи является отдельным дополнительным направлением деятельности органов государственной власти по поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан.

Новеллой Закона № 178-ФЗ является введение критерия адресного подхода при оказании государственной социальной помощи, который не учитывается в этот период системой мер социальной поддержки, предоставляемой гражданам в виде пособий, выплат, компенсаций с учетом категориального принципа.

Для уяснения смысла норм Закона № 178-ФЗ необходимо рассмотреть соотношение понятий «социальная защита», «социальное обеспечение», «социальная поддержка», «социальное обслуживание» и «социальная помощь».

В Конституции РФ говорится о социальном обеспечении и социальной защите ([ч. 2 ст. 7](#); [ст. 39](#); [п. «ж» ч. 1 ст. 72](#)), но не упоминается социальная помощь. Между тем, это не означает, что социальная помощь — отдельное явление, не связанное с системой социальной защиты.

Согласно [Конституции](#) РФ, основная задача социальной защиты обеспечить всем гражданам без исключения хотя бы минимально комфортный уровень жизни, достойный социального государства, которым провозглашена Российская Федерация ([ч. 1 ст. 7](#) Конституции РФ).

Таким образом, социальную защиту — система мер и государственных гарантий, определяющих государственную политику Российской Федерации по обеспечению достойного уровня жизни человека и гражданина и соблюдению (защите) социальных прав и свобод граждан.

По смыслу [ст. 39](#) Конституции РФ **социальное обеспечение** — это комплекс мер по созданию условий для оказания материальной поддержки и помощи гражданам, поддержанию их уровня жизни, отвечающего целям социального государства и установленным в стране и на международном уровне стандартам. Прежде всего, это система пособий, выплат и пенсий по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и т. п.

Из этого следует, что социальное обеспечение — направление социальной защиты, ее составная часть.

Социальная поддержка родственна социальному обеспечению. Поддержка также означает оказание помощи кому-либо. Социальная поддержка является составной частью социального обеспечения и входит в систему социальной защиты. Социальная поддержка направлена на дополнительную защиту граждан и оказывается исключительно на основании принадлежности гражданина к этой категории, т. е. действует «презумпция нуждаемости».

У мер социальной поддержки «размытая», «слепая» адресность. Если человек относится к определенной категории граждан, то ему будет оказана соответствующая поддержка. При этом, конечно, гражданин вправе отказаться от ее получения, например, не обращаясь за получением пособия или пенсии.

Социальное обслуживание как одна из форм социальной защиты и социальной поддержки представляет собой деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам. Понятия социальных услуг, социального обслуживания закреплены в [Федеральном](#) законе от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» (далее — Закон № 442-ФЗ). Социальная помощь, в свою очередь, родственна социальной поддержке, поскольку обе предполагают выделение какого-либо материального ресурса гражданину для повышения уровня его жизни или предотвращения ухудшения имеющегося.

Основная задача социальной поддержки как части социальной защиты — реализация социальной политики государства относительно определенной части населения, например, с целью стимулирования рождаемости (материнский капитал) или поддержания уровня жизни (пенсии, пособия) нетрудоспособного населения. В этом заключается ключевое отличие социальной поддержки от социальной помощи.

В отличие от мер социальной поддержки, социальная помощь оказывается только адресно.

Таким образом, социальная помощь, в отличие от социальной поддержки, может носить условный характер и имеет более узкую направленность — ее основная цель заключается в кратковременной поддержке гражданина в трудной жизненной ситуации и стимулировании (в случае социального контракта) его к решению возникшей проблемы.

Социальная поддержка преследует более широкую цель, в том числе связанную с глобальными задачами России как социального государства, и может оказываться без предъявления условий по изменению образа жизни гражданина.

Кроме того, меры социальной поддержки и социального обеспечения могут носить бессрочный характер и часто оказываются на регулярной основе, в том числе периодическими выплатами. Например, при выплате пенсии от пенсионера не требуется каких-либо отчетов об использовании полученной пенсии, принятии мер для повышения уровня материального обеспечения как условия выплаты

пенсии. Социальная же помощь может оказываться в условиях, когда выплаты носят целевой характер и требуют отчета об использовании, а срок оказания государственной помощи всегда ограничен и по периодам ее оказания, и по сумме.

Закон № 178-ФЗ устанавливает, что получателями государственной социальной помощи могут быть не любые малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, а только те, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ. Однако отсутствует указание на то, какие причины минимального дохода гражданина можно признать независящими от него.

Данная правовая коллизия была отчасти решена в 2015 г. после введения понятия «трудная жизненная ситуация». В [ГОСТ Р 52495-2005](#) «Социальное обслуживание населения. Термины и определения» трудная жизненная ситуация определяется как ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина по причинам инвалидности, неспособности к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, безработицы, сиротства, одиночества, безнадзорности, малообеспеченности, конфликтов и жестокого обращения в семье, нарушения законных прав и интересов, отсутствия определенного места жительства и т. д., которую он не может преодолеть самостоятельно.

В декабре 2012 г. Закон № 178-ФЗ дополняется нормами об оказании государственной социальной помощи **на основании социального контракта**. Субъектам РФ делегируются полномочия по разработке правового регулирования данного вопроса. При этом субъекты РФ не могут сужать круг лиц, с которыми возможно заключение социального контракта.

Предоставление социальной помощи на основании социального контракта — **перспективное направление**, активно поддерживаемое государством. По своей сути социальный контракт — это сделка, договор, заключаемый между гражданином с одной стороны, и государством в лице органов социальной защиты с другой, по которому гражданин обязуется предпринять оговоренные сторонами меры по преодолению трудной жизненной ситуации, а государство — оказать ему в этом содействие.

Справка: по сведениям, представленным органами социальной защиты населения субъектов РФ за 2014 г., в целом по Российской Федерации было заключено 37,8 тыс. социальных контрактов. С учетом всех членов семей социальными контрактами было охвачено 95,7 тыс. человек. В 2017 г. доля малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь, составила 6,75 %, в сравнении с 5,44 % в прошлом году.

Доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта по России составила 33 %. Лучшие значения этого показателя — в Томской области (99,4 %), в Оренбургской области (89,4 %), в Хабаровском крае (81,6 %).

В целях описания истории формирования законодательной базы Томской области в части вопросов оказания материальной помощи населению следует

обратиться к истории развития двух основных статей Закона № 178-ФЗ, а именно статей 4 и 5.

До 2004 года Законом № 178-ФЗ было предусмотрено:

«Статья 4. Полномочия Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи

К ведению Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи относятся:

.....
разработка и реализация федеральных целевых программ оказания гражданам государственной социальной помощи на территории Российской Федерации;

формирование федерального бюджета в части расходов на оказание государственной социальной помощи;

.....
Статья 5. Источники оказания государственной социальной помощи

Источниками оказания государственной социальной помощи являются средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и средства местных бюджетов.

В случае недостаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов на оказание государственной социальной помощи такие средства выделяются субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления за счет средств бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации или дополнительных источников в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.».

После принятия Федерального закона № 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» (далее — Закон № 122-ФЗ), указанные статьи претерпевают серьезные изменения.

В статье 4 полномочие Российской Федерации «разработка и реализация федеральных целевых программ оказания гражданам государственной социальной помощи на территории Российской Федерации» уточняется положением о том, что реализация программ осуществляется путем предоставления субсидий на оплату оказываемых гражданам услуг. А полномочие «формирование федерального бюджета в части расходов на оказание государственной социальной помощи» исключается из закона.

Статья 5 «Источники оказания государственной социальной помощи» излагается в новой редакции:

«Статья 5. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи

1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, определяющие размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, в соответствии с целями, установленными настоящим Федеральным законом, а также разрабатывают и реализуют государственные региональные программы оказания гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, социальных пособий и субсидий.

2. Оказание (предоставление) государственной социальной помощи в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации, в том числе предусматривающими предоставление гражданам социальных пособий в виде набора социальных услуг и субсидий, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.»

С 2007 по 2013 гг. статьи 4 и 5 претерпевали редакционные изменения и дополнялись положениями, закрепленными в настоящее время статьями 4.1 и 5.1 о предоставлении государственной помощи в виде набора социальных услуг (*переданное полномочие субъектам РФ*), установление социальной доплаты к пенсии, а также уточнению механизмов финансового обеспечения и порядка их реализации на территориях субъектов РФ.

3 ХАРАКТЕРИСТИКА И ИНФОРМАЦИЯ ОПРАВООПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ЗАКОНА №130-ОЗ

Законодательная база Томской области по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и мерам социальной поддержки иным категориям формировалась с учетом иных переданных Законом № 122-ФЗ полномочий, в том числе в части формирования системы мер социальной поддержки отдельных категорий граждан.

В 2005 г. Государственной Думой Томской области принимается Закон Томской области от 16.08.2005 № 135-ОЗ «О социальном обслуживании населения в Томской области» (далее — Закон № 135-ОЗ), которым регулируются отношения в сфере социального обслуживания населения на территории Томской области как деятельности по удовлетворению потребностей граждан в социальных услугах.

Статьей 1 Закона № 135-ОЗ устанавливается:

«Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по:

- предоставлению социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг, материальной помощи;
- проведению мероприятий социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- созданию условий по самореализации и самообеспечению граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.»

Статьей 8 устанавливается перечень категорий граждан, имеющих право на социальное обслуживание:

1) граждане пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет), инвалиды (в том числе дети-инвалиды);

2) лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации (в том числе дети-сироты, безнадзорные дети, дети, оставшиеся без попечения родителей, и т. п.).

В статье 17 Закона № 135-ОЗ закрепляются нормы о порядке, формах, видах и размере предоставления материальной помощи:

«1. Материальная помощь оказывается как в натуральной, так и в денежной формах.

2. Материальная помощь носит адресный характер и предоставляется в виде:

- денежных средств, предоставляемых не чаще одного раза в год;
- продуктов питания;
- средств санитарии и гигиены, средств по уходу за детьми;
- одежды, обуви, других предметов первой необходимости;
- других видов материальной помощи, предусмотренных действующим законодательством.

3. Размер материальной помощи, оказываемой в денежной форме, определяется исходя из конкретных обстоятельств и не может превышать трехкратной величины прожиточного минимума, устанавливаемой Главой Администрации (Губернатором) Томской области на душу населения и действующей на территории соответствующего муниципального образования на момент оказания помощи.

4. Материальная помощь предоставляется лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе на оплату проезда транспортом внутриобластного сообщения (по медицинским показаниям к месту лечения, медицинского обследования, по исключительным семейным обстоятельствам).

5. Основания и порядок предоставления материальной помощи устанавливаются Главой Администрации (Губернатором) Томской области.»

Под трудной жизненной ситуацией понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (безработица, вынужденная миграция, инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т. п.), которую он не может преодолеть самостоятельно.

С 2009 по 2013 гг. положения об оказании материальной помощи дополняются:

1. Особенности оказания материальной помощи:

– при наличии у граждан одновременного права на материальную помощь и социальное пособие в соответствии с принятым Законодательной Думой Томской области Законом Томской области от 09.12.2013 № 209-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта в Томской области» (далее — Закон № 209-ОЗ);

– детям-инвалидам, страдающим онкологическими заболеваниями (*с сопровождающим лицом, но не имеющим право на бесплатный проезд авиационным транспортом в соответствии с федеральным законодательством*), по компенсации расходов на авиаперелет до места проведения обследования, оказания высокотехнологичной медицинской помощи в размере стоимости авиабилетов экономического класса без ограничения предельным размером;

– лицам, направленным по медицинским показаниям в лечебные учреждения, расположенные не по месту жительства в пределах Томской области, на оплату проезда к месту лечения и обратно в денежной или натуральной форме в виде проездных талонов.

2. Новым видом материальной помощи «проездных талонов».

В 2012 г. Законодательной Думой Томской области принимается Закон Томской области от 19.06.2012 № 90-ОЗ «О единовременной денежной выплате лицам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации природного и (или) техногенного характера, а также пожара, вызванного природными факторами» (далее — Закон № 90-ОЗ).

Законом устанавливается, что единовременная денежная выплата предоставляется гражданам и членам их семей, жилое помещение которых утрачено или повреждено в результате чрезвычайной ситуации природного и (или) техногенного характера, а также пожара, вызванного природными факторами, оказавшимся по этой причине в трудной жизненной ситуации.

Учитывая изложенное, региональным законодательством в период с 2012 по 2015 гг. используется два определения трудной жизненной ситуации и, соответственно, два порядка и размера предоставляемой материальной помощи.

С 1 января 2015 г. в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации»

утрачивает силу Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации. В связи с чем Законодательной Думой Томской области принимается Закон Томской области «Об организации социального обслуживания граждан в Томской области» и «Об оказании материальной помощи в Томской области», а Законы № 135-ОЗ и № 90-ОЗ утрачивают силу.

Таким образом, вступивший в силу с 1 января 2015 г. Закон Томской области от 08.10.2014 № 130-ОЗ «Об оказании материальной помощи в Томской области» устанавливает правовые основания, категории граждан, которым оказывается материальная помощь, а также ее размер.

Принятым во исполнение Закона № 130-ОЗ постановлением Администрации Томской области от 19.02.2015 № 48а «Об утверждении порядка предоставления материальной помощи в Томской области» (далее – Постановление № 48а) устанавливается механизм предоставления материальной помощи и основания отказа в ее предоставлении гражданам.

Оказание материальной помощи гражданам, наряду с мерами социальной поддержки, установленными федеральным и региональным законодательством, направлено на достижение одной из целей Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года – повышения уровня и качества жизни населения на всей территории Томской области, достижение показателя – снижение численности населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, т. е. решение проблемы «бедности» населения.

Особо следует отметить, что повышение реальных доходов граждан, снижение уровня бедности в два раза является одной из национальных целей социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 г., отраженной в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204¹³.

По данным Департамента социальной защиты населения Томской области, за годы реализации Закона № 130-ОЗ материальная помощь была оказана (Рис. 16):

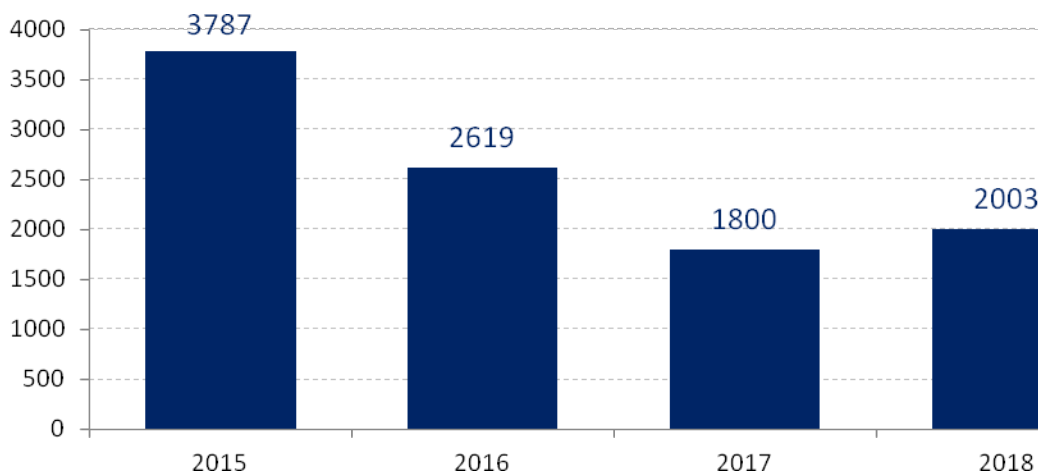


Рис. 16. Количество граждан, которым предоставлялась материальная помощь

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

**Количество граждан, которым предоставлена материальная помощь
(вразрезе муниципальных образований Томской области)**

Муниципалитет	2015	2016	2017	2018
Александровский	95	50	26	18
Асиновский	46	14	9	19
Бакчарский	46	60	47	25
Верхнекетский	62	81	53	23
Зырянский	129	140	78	68
Каргасокский	375	374	240	221
Кедровый	57	40	32	22
Кожевниковский	85	87	58	82
Колпашевский	341	268	160	153
Кривошеинский	72	65	95	85
Молчановский	396	46	19	92
Парабельский	171	64	85	69
Стрежевской	18	37	22	22
Первомайский	77	94	59	63
Тегульдетский	60	72	51	21
Томский	109	135	110	131
Чаинский	654	82	68	80
Северск	64	35	9	21
Шегарский	41	62	34	36
Кировский	189	130	114	106
Советский	88	98	83	229
Ленинский	225	154	74	59
Октябрьский	276	361	248	315
ДСЗН	111	70	46	43
ИТОГО	3787	2619	1800	2003

Общий объем средств областного бюджета, направленных на реализацию Закона № 130-ОЗ, и средний размер материальной помощи составили (Рис. 17):

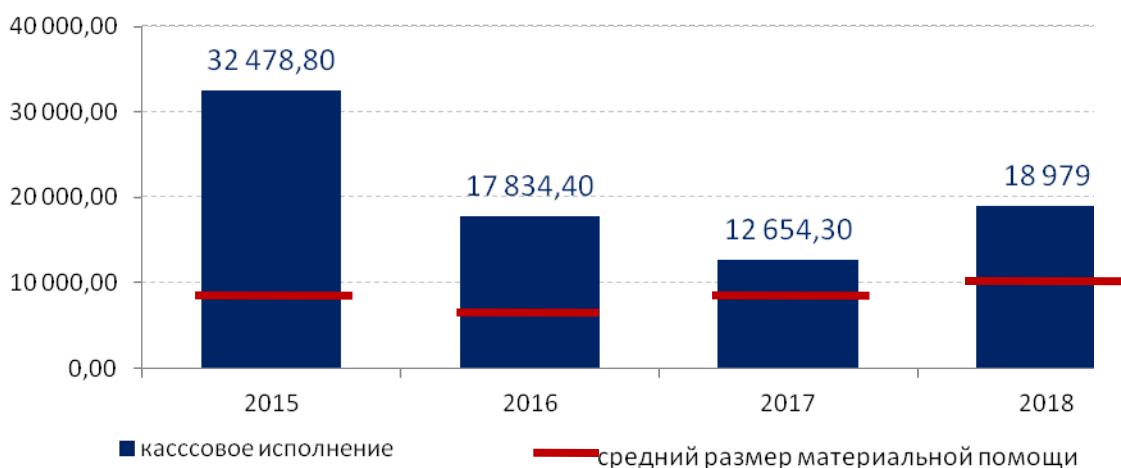


Рис. 17. Объем бюджетных ассигнований

Общий объем средств областного бюджета на реализацию Закона №130-ОЗ (в разрезе муниципальных образований Томской области)

Организация-оператор бланка расходов	2015	2016	2017	2018
Департамент социальной защиты населения Томской области	2 568,23	1 410,97	844,53	1 043,28
ОГКУ «ЦСПН Александровского района»	914,32	282,00	124,00	143,54
ОГКУ «ЦСПН Асиновского района»	527,21	252,00	184,80	461,57
ОГКУ «ЦСПН Бакчарского района»	329,65	170,00	160,00	238,01
ОГКУ «ЦСПН Верхнекетского района»	292,21	478,00	190,00	123,50
ОГКУ «ЦСПН ЗАТО Северск»	333,80	214,35	93,00	287,23
ОГКУ «ЦСПН Зырянского района»	469,65	421,56	190,42	240,08
ОГКУ «ЦСПН Каргасокского района»	2 414,59	1 895,73	1 325,22	1 270,58
ОГКУ «ЦСПН Кировского р-на г. Томска»	1 246,71	1 478,68	1 308,00	1 513,32
ОГКУ «ЦСПН Кожевниковского района»	413,46	350,00	295,11	538,39
ОГКУ «ЦСПН Колпашевского района»	3 223,89	1 431,60	1 024,44	955,96
ОГКУ «ЦСПН Кривошеинского района»	511,36	412,80	325,00	410,00
ОГКУ «ЦСПН Ленинского р-на г. Томска»	1 231,80	1 327,72	1 024,54	1 112,85
ОГКУ «ЦСПН Молчановского района»	4 258,36	443,00	286,92	728,00
ОГКУ «ЦСПН Октябрьского р-на г. Томска»	1 989,12	2 323,20	1 698,20	2 825,60
ОГКУ «ЦСПН Парабельского района»	1 869,20	393,25	270,17	298,63
ОГКУ «ЦСПН Первомайского района»	504,21	689,98	267,20	345,00
ОГКУ «ЦСПН Советского р-на г. Томска»	1 034,89	1 341,38	1 021,00	3 366,45
ОГКУ «ЦСПН Тегульдетского района»	177,46	206,66	160,30	141,19
ОГКУ «ЦСПН Томского района»	773,04	1 305,65	1 080,00	1 876,53
ОГКУ «ЦСПН Чаинского района»	6 685,21	290,00	257,00	421,00
ОГКУ «ЦСПН Шегарского района»	358,12	251,44	175,99	160,00
ОГКУ «ЦСПН г. Кедрового»	223,15	186,40	169,00	185,04
ОГКУ «ЦСПН г. Стрежевого»	129,15	278,00	179,50	293,25
ИТОГО	32478,79	17 834,37	12654,34	18979,00

Согласно информации Администрации Томской области, плановый объем финансового обеспечения Закона № 130-ОЗ на соответствующий год определяется с учетом фактической численности получателей материальной помощи и прогнозного количества обращений граждан по вопросу оказания материальной помощи.

Анализ объема бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию Закона № 130-ОЗ (*фактическое исполнение*) в разрезе муниципальных образований Томской области позволяет сделать следующие выводы:

1. Увеличение объемов бюджетных ассигнований на оказание материальной помощи населению отдельных муниципальных образований (в разные годы) отражает произошедшие на их территориях чрезвычайные ситуации природного и (или) техногенного характера.

Так, в 2015 г. на оказание материальной помощи населению Чаинского района было выделено 6 685, 21 тыс. руб. (*объем бюджетных ассигнований по иным муниципальным образованиям был более чем в 5 раз меньше*) в связи с большим количеством жилых помещений жителей ряда населенных пунктов района, пострадавших в результате наводнения.

В 2018 г. более высокие объемы финансирования (*в сравнении с предыдущими годами и иными муниципальными образованиями*) на оказание

материальной помощи жителям Советского района г. Томска, в связи с пожаром по адресу: г. Томск, ул. Вавилова 10.

2. Согласно данным Администрации Томской области (Рис. 17), средний размер материальной помощи, предоставляемой жителям Томской области, составлял от 6,8 тыс. руб. в 2016 г. до 9,5 тыс. руб. в 2018 г.

Вместе с тем анализ объема бюджетных ассигнований на оказание материальной помощи и количества граждан, которым она предоставлена в разрезе муниципальных образований Томской области, позволяет выделять ряд муниципалитетов, где средний размер материальной помощикратно выше.

Так, средний размер материальной помощи жителям Асиновского района составляет от 12 тыс. руб. (2015) до 25 тыс. руб. (2018). В 2018 г. средний размер материальной помощи в Томском районе составил 15 тыс. руб., в г. Стрежевой и ЗАТО г. Северск — 14 тыс. руб.

Лидирующие позиции по размеру материальной помощи занимают районы областного центра. В Кировском, Советском, Ленинском и Октябрьском районах г. Томска средний размер материальной помощи составлял от 7 до 12 тыс. руб. в 2015 г., а в 2018 г. — от 9 до 19 тыс. руб.

Вместе с тем наибольшие средние размеры материальной помощи за годы реализации Закона № 130-ОЗ предоставлялись жителям региона, обратившимся в Департамент социальной защиты населения (2015 г. — 24 тыс. руб.; 2016 г. — 21 тыс. руб.; 2017 г. — 19 тыс. руб.; 2018 г. — 25 тыс. руб.).

Количество (доля) граждан, впервые обратившихся за предоставлением материальной помощи (с 2015 по 2018):

2015 г. — 2 171 чел.;
2016 г. — 1 288 чел.;
2017 г. — 856 чел.;
2018 г. — 1 056 чел.

Количество граждан, обратившихся за предоставлением материальной помощи более одного раза в год за период реализации Закона № 130-ОЗ, составило:

2015 г. — 226 чел.;
2016 г. — 58 чел.;
2017 г. — 45 чел.;
2018 г. — 115 чел.

Количество граждан, обратившихся за предоставлением материальной помощи из числа лиц, получающих иные меры социальной поддержки, установленные федеральным и региональным законодательством, позволяет сделать вывод о том, что более 60 % получателей материальной помощи в рамках Закона № 130-ОЗ относятся к «категориальным» получателям мер социальной поддержки. Количество таких граждан за годы реализации Закона № 130-ОЗ составило:

2015 г. — 2 383 чел.;
2016 г. — 1 690 чел.;
2017 г. — 1 230 чел.;
2018 г. — 1 294 чел.

Анализ размеров материальной помощи в разрезе муниципальных образований Томской области позволяет выделить муниципальные образования региона, жители которых находятся в более высокой степени тяжести жизненной

ситуации, решение которой не только не может быть осуществлено самостоятельно гражданином (семьей), но и требует серьезных финансовых затрат (Рис. 18).

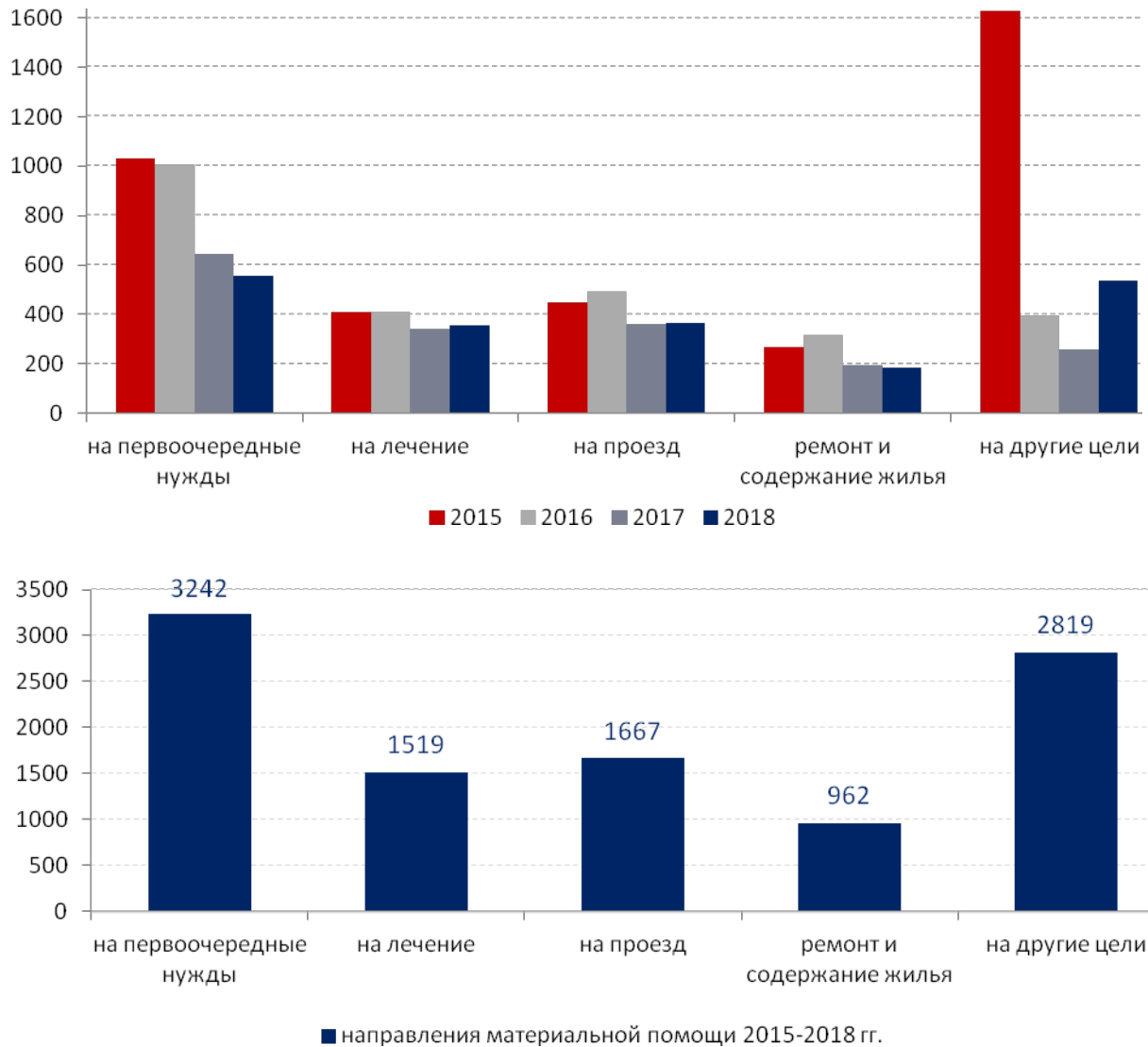


Рис. 18. Характеристика основных направлений материальной помощи

Изменение самооценки граждан, обращающихся за предоставлением материальной помощи, отражается на увеличении количества заключенных социальных договоров о взаимных обязательствах (между заявителем и уполномоченным учреждением или Департаментом социальной защиты населения Томской области) по созданию и реализации условий по выходу из трудной жизненной ситуации, который является одним из вариантов оказания материальной помощи семьям, имеющим в составе трудоспособных членов семьи (Рис. 19).

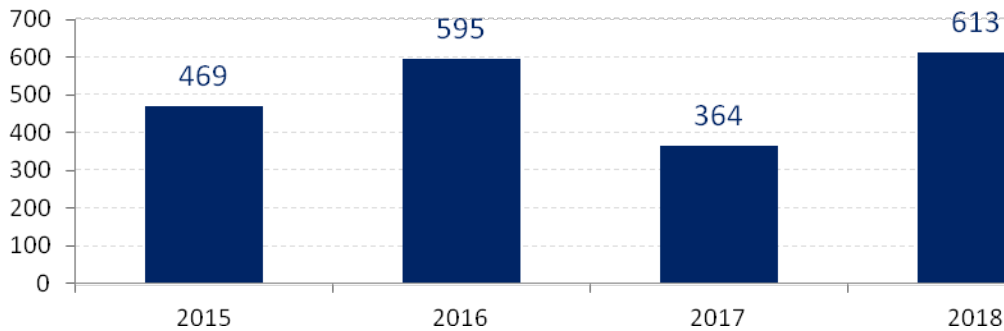


Рис. 19. Количество граждан, которым материальная помощь оказана на условиях социального договора о взаимных обязательствах

Дополнительные основания и источники оказания материальной помощи в Томской области

При анализе объемов финансовых затрат, направляемых на оказание материальной поддержки жителей Томской области, следует учесть, что одновременно с Законом № 130-ОЗ в регионе действует Закон Томской области от 09.12.2013 № 209-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта в Томской области» (далее — Закон № 209-ОЗ).

В соответствии с Законом № 209-ОЗ (принят в соответствии с Законом № 178-ФЗ) материальная помощь на условиях заключения социального контракта оказывается проживающим на территории Томской области малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, и иным категориям граждан. Помощь оказывается одновременно, в течение календарного года в денежной форме в виде социального пособия.

Размер социального пособия малоимущей семье или малоимущему одиноко проживающему гражданину определяется решением органа социальной защиты населения в порядке, установленном постановлением Администрации Томской области, и не может превышать трехкратную величину прожиточного минимума, устанавливаемую Губернатором Томской области на душу населения, действующую в Томской области на момент оказания помощи.

Размер социального пособия для целей ведения личного подсобного хозяйства, предоставляемого малоимущей многодетной семье, имеющей четырех и более несовершеннолетних детей, и (или) малоимущей многодетной семье, имеющей трех несовершеннолетних детей, воспитываемых одним родителем (усыновителем, опекуном, попечителем), определяется решением органа социальной защиты населения в порядке, установленном постановлением Администрации Томской области, и не может превышать 35 тыс. руб. на семью.

Согласно информации Департамента социальной защиты населения Томской области, за годы реализации Закона № 209-ОЗ материальная помощь на основании социального контракта была оказана в следующих объемах и количестве получателей (Рис. 20):

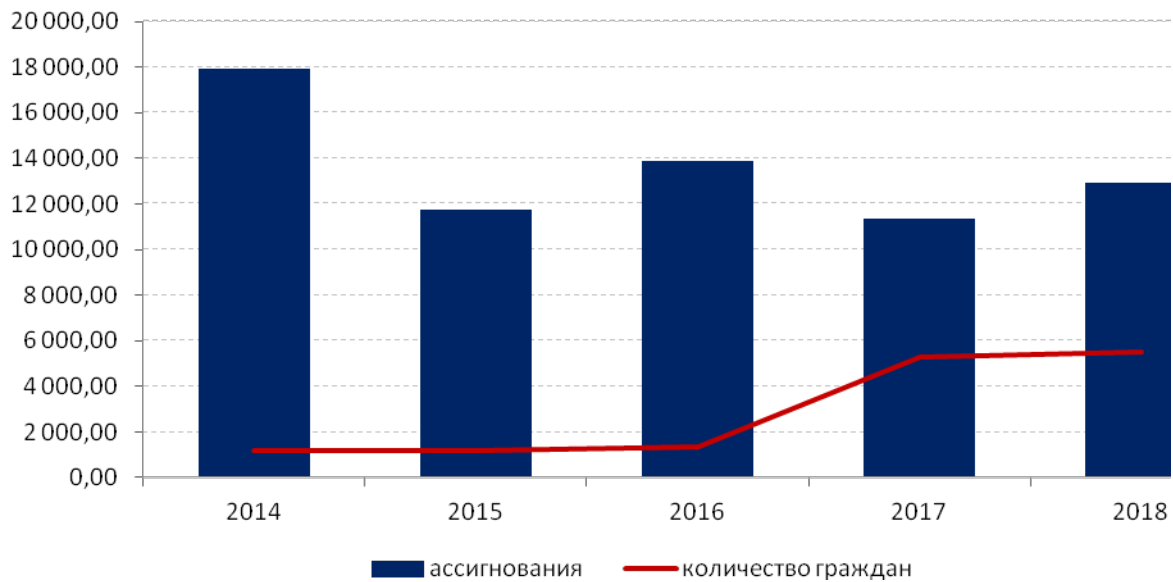


Рис. 20. Объем бюджетных ассигнований и количество граждан, которым оказана социальная помощь в соответствии с Законом Томской области № 209-ОЗ

Объем бюджетных ассигнований и количество граждан, которым оказана социальная помощь в соответствии с Законом Томской области № 209-ОЗ

(Вразрезе муниципальных образований Томской области за годы реализации закона)

Муниципальные образования	2015		2016		2017		2018	
	Ассиг-я	Кол-во ч.	Ассиг-я	Кол-во ч.	Ассиг-я	Кол-во ч.	Ассиг-я	Кол-во ч.
Александровский	188,5	20	75,0	13	131,0	44	80,0	21
Асиновский	568,5	46	465,0	35	315,0	18	414,5	21
Бакчарский	407,0	104	653,0	84	625,7	142	531,6	108
Верхнекетский	267,5	53	280,0	46	185,0	102	346,5	57
Зырянский	398,0	36	420,0	43	302,0	139	332,3	69
Каргасокский	1000,0	98	1130,0	112	972,1	171	670,0	99
Кедровый	61,0	4	33,6	4	13,5	11	28,5	5
Кожевниковский	490,4	24	495,0	30	480,5	226	832,0	244
Колпашевский	830,0	59	1285,0	91	745,0	157	826,2	73
Кривошеинский	566,0	38	643,0	78	440,0	178	380,0	106
Молчановский	313,5	20	530,0	44	414,5	47	350,0	31
Парабельский	393,8	14	395,0	17	438,9	90	508,8	57
Стрежевской	26,0	1	55,0	2	100,5	8	58,0	5
Первомайский	527,7	32	642,0	30	584,0	138	532,0	102
Тегульдетский	176,0	17	280,0	20	210,0	33	235,0	32
Томский	642,5	35	1410,0	80	1030,0	225	1005,8	248
Чаинский	454,0	64	260,0	40	203,0	101	142,0	49
Северск	141,5	39	342,5	93	417,2	341	455,8	272
Шегарский	252,0	14	400,0	45	250,0	168	225,0	104
Кировский	838,5	68	700,0	46	800,0	1302	1098,8	2286
Советский	996,0	69	775,0	52	661,0	224	915,4	234
Ленинский	1054,9	206	1326,0	266	975,6	541	1525,2	465
Октябрьский	1158,5	98	1258,0	99	1074,0	851	1410,0	798
ИТОГО	11752,8	1159	13853,1	1370	11368,5	5257	12903,4	5486

Для оценки общего объема средств, направляемых на оказание материальной помощи жителям Томской области, полагаем необходимым также учесть средства

бюджетов муниципальных образований, которые предусматриваются в муниципальных бюджетах на эти цели.

Ассигнования, руб.

Муниципальные образования	2015	2016	2017	2018	Источник / вид / получатель
	Ассиг-я / Кол-во граждан	Ассиг-я / Кол-во граждан	Ассиг-я / Кол-во граждан	Ассиг-я / Кол-во граждан	
Александровский	641 774 / 48	588 470 / 64	437 974 / 54	428 500 / 60	Программа / ДВ / на лечение (онкология, психиатрия)
Асиновский	426 813 / 17	327 075 / 8	65 637 / 3	196 159 / 5	Постановление (РФФНР) / ДВ / пенсионеры, семьи с детьми
Бакчарский	—	—	155 000	250 000	Фин-ся ремонт жилья участникам и вдовам ВОВ
Верхнекетский	<i>Информация муниципальным образованием не представлена</i>				
Зырянский	317 051 / 14	195 000 / 6	135 533 / 7	217 903 / 5	Расп. Администрации / ДВ /
Каргасокский	2 765 566 / 434	3 142 009 / 453	3 085 206 / 480	3 131 430 / 478	Решение Думы, Пост. Админ. / проезд, ремонт жилья
Кедровый	—	14 000 / 2	30 304 / 2	16 000	Пост. Админ МП / ДВ / инвалиды
Кожевниковский	<i>По информации Администрации КР, нормативных правовых актов по оказанию мат. помощи жителям районе не утверждалось</i>				
Колпашевский	346 000 / 16	1 403 800 / 45	—	—	Решение Думы, Решение Совета Чаж. пос. / компенсация /
Кривошеинский	87 500 / 8	128 000 / 12	242 713 / 9	232 000 / 17	Постановление (РФФНР) / ДВ / постр. от пожара
Молчановский	<i>По информации Администрации МР, мат. помощь жителям района за счет средств муниципального бюджета не оказывается</i>				
Парабельский	954 615 / 32	1 428 167 / 46	1 315 209 / 33	639 132 / 14	Постановление (РФФНР) / ДВ / ТЖС (пожар, лечение / проезд)
Стрежевской	1 186 647 / 318	1 071 460 / 395	1 102 637 / 407	1 180 937 / 312	Решение Думы, Пост. / ДВ, компенсации./Участники, вдовы ВОВ, инвалиды, малоимущие
Первомайский	100 000	100 000	141 750	127 730	Пост. (РФФНР) / ремонт жилья участников, инвалидов ВОВ, вдов
Тегульдетский	<i>Информация муниципальным образованием не представлена</i>				
Томский	255 000	670 000	857 000	1 085 000	Пост. (РФФНР) / ДВ / постр. от пожара, малоимущие
	80				
Чаинский	<i>По информации Администрации ЧР, нормативных правовых актов по оказанию мат. помощи жителям районе не утверждалось</i>				
Северск	7 110 200 / 696	6 543 480 / 698	6 381 200 / 772	6 288 620 / 719	Пост. МП / ДВ / ТЖС, пенсионеры, инвалиды, ремонт жилья, зубопротез. и др.
Шегарский	76 100 / 4	167 7000 / 13	107 000 / 5	17 2000 / 2	Пост. Администрации / ДВ
г. Томск	64 941 100 / 9 263	64 528 600 / 9 195	57 875 800 / 8 265	62520600 / 7 703	Решение Думы г. Томска, Пост. Админ. / ДВ / малоимущие, инвалиды, пенсионеры, семьи с детьми и т.д.

РНФФР — резервный фонд финансирования непредвиденных расходов

ДВ — денежная выплата

МП — материальная помощь

В представленной таблице (составлена на основе анализа информации муниципальных образований Томской области) отражены расходы бюджетов муниципальных образований на оказание материальной помощи отдельным категориям жителей муниципальных образований, схожих с условиями оказания материальной помощи в рамках Закона № 130-ОЗ.

Основными направлениями для оказания материальной помощи жителям муниципальных образований Томской области является наличие трудной

жизненной ситуации, которая требует: лечения/проезда к месту лечения; приобретение лекарственных препаратов или изделий медицинского назначения; зубопротезирование; ремонт или восстановление жилого помещения и др.

Вместе с тем согласно информации муниципальных образований перечень направлений средств муниципальных бюджетов, способствующих созданию условий улучшения качества жизни жителей того или иного района, значительно шире.

Так, в целях ликвидации дефицита кадров в социальной сфере района (образование, здравоохранение, культура) в ряде муниципальных образований обеспечивается финансирование мероприятий, связанных с решением жилищных вопросов (аренда/найм жилья, выделение муниципального софинансирования программы «Улучшение жилищных условий молодых семей и специалистов» и др.). Затраты на эти цели предусматриваются в бюджетах таких муниципальных образований как: Колпашевский, Шегарский, Каргасокский, Первомайский, Парабельский районы, городах Стрежевой и Томск.

В ряде муниципальных образований установлены доплаты к заработной плате отдельных работников бюджетной сферы и их обучение (Колпашевский, Первомайский, Шегарский, Бакчарский районы)¹⁴.

¹⁴ Муниципальные образования перечислены на основании наличия данной информации в представленных в комитет ответах.

4 АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ В ЧАСТИ ОКАЗАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ ГРАЖДАНАМ

4.1 Анализ законодательной практики субъектов РФ по форме принятых нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения по оказанию материальной помощи населению региона

Анализ законодательной практики субъектов РФ по урегулированию правоотношений в части оказания материальной помощи гражданам выявил различные подходы по формам нормативных правовых актов, принимаемых на региональном уровне. Региональными законами данные правоотношения урегулированы в 44 субъектах РФ. При этом следует отметить специфику наименования региональных законов, которые в том числе отражаются на формах предоставления материальной помощи.

В ряде регионов, в том числе в Томской области, в наименовании законов используется понятие «материальная помощь». В связи с чем данными законами регулируются правоотношения по установлению материальной помощи, не входящие в систему региональных мер социальной поддержки, отличительной чертой которой является постоянство, систематичность, категориальность и адресность. Оказание материальной помощи в данных субъектах предоставляется в дополнение к установленным и получаемым гражданами мерам социальной поддержки. При этом в данных субъектах РФ разводятся понятия и основания оказания материальной помощи по заявлениям граждан в связи с наличием трудной жизненной ситуации на первоочередные нужды и оказание материальной помощи на условиях заключения социального контракта.

Ряд регионов пошли путем принятия законов «О государственной социальной помощи», в которых по аналогии с Законом № 178-ФЗ регулируются правоотношения по оказанию материальной (социальной) помощи как при наличии трудной жизненной ситуации, так и на условиях социального контракта.

Отличительной особенностью другой группы регионов является принятие «ситуативных» или «категориальных» региональных законов по оказанию материальной (социальной) помощи.

Так, Законом Алтайского края *«О единовременной материальной помощи и компенсации за утраченное жилье» гражданам, пострадавшим в следствие чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате природных пожаров на территории Михайловского района Алтайского края в сентябре 2010 года.* В Кемеровской области принимается закон *«О дополнительной единовременной материальной помощи гражданам, пострадавшим в связи с пожаром, произошедшим в торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня».* В Красноярском крае действуют законы *«О социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском и Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края»* и *«О социальной поддержке граждан, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе Красноярского края».*

С учетом проведенного анализа законодательной базы субъектов РФ условно можно выделить еще одну группу регионов, законами которых оказание материальной (социальной) помощи гражданам встроено в региональную систему

мер социальной поддержки и закреплено в базовых региональных законах об оказании мер социальной поддержки отдельным категориям граждан. При чем более логичным это выглядит в субъектах РФ, принявших Социальный кодекс региона.

В оставшихся 41 субъектах РФ вопросы оказания материальной помощи с аналогичными вышеназванными характеристиками для региональных законов, регулируются постановлениями исполнительных органов государственной власти региона.

Особенностью постановлений также является категоричный подход при определении лиц, которым оказывается материальная помощь.

Так, Постановлением Губернатора Владимирской области материальная помощь оказывается членам творческих союзов, бывшим работникам культуры, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Постановлением Администрации Брянской области утвержден порядок оказания материальной помощи семьям усыновителей, опекунов (попечителей), приемным семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Материальная помощь в Псковской области в соответствии с постановлением Администрации Псковской области предоставляется семьям сету (сето)¹⁵ с детьми.

4.2 Анализ законодательной практики субъектов РФ по установлению категорий граждан, которым в соответствии с региональным законодательством оказывается материальная помощь

Анализ законодательной практики субъектов РФ выявил незначительную отличия в подходах регионов по установлению категорий граждан, которым в соответствии с региональным законодательством оказывается материальная помощь.

Основной категорией граждан, которым оказывается материальная помощь, в подавляющем большинстве субъектов РФ является — малоимущая семья, малоимущие граждане. Отличием является порог малоимущности.

Подавляющее большинство субъектов РФ (более 70) в случае, когда региональным нормативным правовым актом в целях оказания материальной помощи устанавливается категория «малоимущая/ий», критерием является среднедушевой доход, не превышающий величину прожиточного минимума.

Вместе с тем в ряде субъектов РФ при принятии решения об оказании материальной помощи «малоимущим» учитываются иные размеры среднедушевого дохода: свыше 1 прожиточного минимума, но не более 3-х (Иркутская область); менее 1,5 величины прожиточного минимума, но не более 3-х (Кабардино-Балкарская Республика).

В ряде субъектов РФ критерий дохода граждан (или его отсутствие) при оказании материальной помощи устанавливается в зависимости от категории, к которой относится гражданин или целей использования материальной помощи.

Так, постановлением Правительства г. Москвы адресная материальная помощь предоставляется студентам из числа граждан Российской Федерации, проживающих в г. Москве и обучающихся по очной форме обучения

¹⁵ Сету (сето) — малочисленная [финно-угорская этническая группа](#), проживающая в юго-восточной части [Эстонии](#) (уезды [Вырумаа](#) и [Пылвамаа](#)), [Печорском районе Псковской области](#).

в государственных образовательных организациях высшего образования, осуществляющих образовательную деятельность на территории г. Москвы, при условии, что их среднедушевой доход не превышает двух величин прожиточного минимума, установленного Правительством г. Москвы на дату обращения.

В Ненецком автономном округе материальная помощь участникам боевых действий на строительство (приобретение) жилья и его ремонт, оплату медицинской реабилитации, профессионального образования, оказывается в случае, если среднедушевой доход заявителя не превышает трех прожиточных минимумов.

При значительном объеме категорий граждан, которым оказывается материальная помощь, направлений ее использования, а также обязательных условий ее назначения Постановлением Правительства Нижегородской области устанавливается прямая зависимость между среднедушевым доходом гражданина, принадлежностью к той или иной категории, направлению материальной помощи и дополнительными условиями.

Так, право на оказание материальной помощи в связи с необходимостью оплаты лечения, лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения или технических средств реабилитации имеют граждане со среднедушевым доходом менее 3-х величин прожиточного минимума. Вместе с тем материальная помощь предоставляется только в случае, если среднедушевой доход заявителя, рассчитанный за вычетом подтвержденных документами расходов на оплату лечения, лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения или технических средств реабилитации не превышает величину прожиточного минимума.

Адресная социальная помощь в виде денежных выплат на возмещение расходов, связанных с необходимостью проезда в автомобильном транспорте межмуниципального сообщения по территории Новгородской области в соответствии с региональным законом оказывается гражданам, являющимся получателями пенсии по старости в случае, если их доход не превышает более чем в два раза величину прожиточного минимума (по группе «пенсионеры») и относящимися к одной из категорий, перечисленных отдельным приложением к нормативному правовому акту.

В Псковской и Тверской областях право на адресную социальную помощь имеют неработающие пенсионеры, являющиеся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности. При этом в законодательстве Псковской области дополнительно указано, что в первоочередном порядке адресная социальная помощь оказывается лицам из числа указанных пенсионеров с доходом ниже величины прожиточного минимума.

Отдельной категорией граждан, которым предоставляется материальная помощь, в соответствии с законодательством Ставропольского края являются лица, пострадавшие в результате террористических актов. При этом при определении размера оказываемой помощи учитывается степень тяжести вреда, причиненного их здоровью, имуществу и т. д.

Следует отметить, что в ряде регионов критерий нуждаемости в отдельных случаях не учитывается, трудная жизненная ситуация связывается с утратой жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации природного и (или) техногенного характера, а также пожара, вызванного природными факторами (Томская область, Приморский край и ряд других), потерей кормильца, в том числе

пострадавшим в результате террористических актов (**Ставропольский край**), компенсацией транспортных затрат отдельным категориям граждан (**Новгородская область**).

4.3 Анализ законодательной практики субъектов РФ по закреплению в региональном законодательстве условий, при которых оказывается материальная помощь

Наличие трудной жизненной ситуации и материальное состояние гражданина или семьи является основным условием оказания материальной помощи, предоставляемой в рамках регионального законодательства субъектов РФ, что нашло свое отражение при установлении категорий граждан. Вместе с тем проведенный в рамках мониторинга анализ выявил и иные особенности законодательства субъектов РФ.

В целях усиления адресности при предоставлении материальной помощи, законодательством ряда регионов устанавливаются дополнительные условия, при соблюдении которых принимается решение об оказании материальной помощи или ее размере.

Период проживания на территории соответствующего региона как одно из условий предоставления материальной помощи закреплено законодательством Архангельской области и Ханты-Мансийского автономного округа.

Интересным для дальнейшего изучения является подход Республики Хакасия, законодательством которой предусматривается зависимость предоставления материальной помощи от факта реализации гражданами в полном объеме права на меры социальной поддержки, которые могут быть ему предоставлены в рамках федерального и регионального законодательства.

Материальная помощь на приобретение лекарственных препаратов или изделий медицинского назначения в Кировской области оказывается при условии, если гражданин, имеющий право в соответствии с федеральным законодательством на льготное лекарственное обеспечение, входящее в набор социальных услуг, отказался от его предоставления. В Республике Хакасия материальная помощь предоставляется только на те лекарственные средства, которые не входят в льготные перечни лекарственных препаратов федерального и регионального уровня.

При предоставлении материальной помощи в Рязанской области учитывается наличие обстоятельств, отличных от тех, по которым заявитель обращался ранее.

Адресная социальная поддержка в форме материальной помощи в Новгородской области оказывается проживающим на территории области гражданам из числа лиц, получающих ежемесячные или ежегодные денежные выплаты на основании федерального или областного законодательства.

В Республике Крым единовременная материальная помощь оказывается на приобретение строительных материалов, окон, дверей, сантехнического оборудования, оборудования для системы отопления, водоснабжения, газоснабжения, электроснабжения, необходимых для создания минимальных условий для проживания в строящемся жилом доме путем завершения внутренних строительных работ в одной жилой комнате (в случае состава семьи из одного человека) или двух жилых комнатах (в случае состава семьи из двух и более

человек), кухне, коридоре, санузле, котельной. Данная помощь предоставляется единовременно без учета стоимости выполненных работ. При этом данная материальная помощь не предоставляется на проведение текущего, капитального ремонта или реконструкцию жилого дома.

В законодательстве ряда субъектов РФ, например, в Нижегородской области одним из условий предоставления материальной помощи является срок давности возникновения экстремальной (трудной жизненной) ситуации.

4.4 Анализ законодательной практики субъектов РФ по установлению размера материальной помощи и источников финансового обеспечения

Наибольшее количество отличий в рамках проведенного анализа было выявлено в законодательной практике регионов по установлению размеров материальной помощи. Исходя из проведенного анализа можно выделить три группы субъектов РФ, законодательством которых выстраиваются различные подходы при установлении размера материальной помощи гражданам.

1 группа регионов

К первой группе регионов можно отнести субъекты РФ, законодательством которых при установлении размера материальной помощи учитывается категория, к которой относится заявитель и направление (цель) ее использования. Данный подход закреплен законодательством более 30 субъектов РФ.

Так, в **Амурской области** при предоставлении адресной социальной помощи из числа малоимущих граждан учитывается состав семьи. Аналогичный подход прослеживается в нормативных правовых актах **Забайкальского края и Республики Марий Эл**. При этом в Республике Марий Эл размер материальной помощи, предоставляемой семье с учетом ее состава, устанавливается в процентах от величины прожиточного минимума.

В **Псковской области** размер материальной помощи малоимущим гражданам устанавливается в зависимости от конкретного размера среднедушевого дохода семьи заявителя. Например, материальная помощь в размере 1 тыс. руб. оказывается в случае, если среднедушевой доход семьи равен или ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законодательством для регулирования оплаты труда и для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, а в размере 500 руб. — если доход превышает этот же минимальный размер оплаты труда.

Размер материальной помощи в соответствии с законодательством **Белгородской области** устанавливается в зависимости от направления ее использования (приобретение средств индивидуальной реабилитации, *минимального набора продуктов питания, одежды, обуви, школьных принадлежностей, оплату ЖКУ, ремонт жилого помещения и др.*) и состав семьи с учетом состояния здоровья ее членов (*инвалиды, беременные*) и принадлежности к социальной группе (*неработающие пенсионеры и др.*). Аналогичный подход используется в **Томской области**.

Установление размера материальной помощи в зависимости от цели ее использования предусмотрен также законодательством **Амурской, Астраханской, Брянской, Волгоградской, Калининградской, Кировской, Костромской, Липецкой, Московской, Новгородской, Оренбургской, Самарской, Свердловской, Ярославской областей; Алтайского и Пермского краев;**

Республик Крым, Алтай, Башкортостан, Калмыкия; Ненецкого автономного округа.

Минимальный и максимальный размеры материальной помощи, оказываемой на территориях перечисленных регионов, составляет от **16 руб.** (на оплату проезда в общественном транспорте в рамках комплекса финансовой поддержки при оформлении документов, удостоверяющих личность, в случае его отсутствия) (**Костромская область**) до **1 миллиона руб.**, выплачиваемого в соответствии с законодательством **Иркутской области**, как единовременное пособие членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации.

2 группа регионов

Ко второй группе регионов можно отнести субъекты РФ, законодательством которых закреплены минимальный и максимальный («вилка») размеры материальной помощи, учитывающие конкретное направление оказываемой помощи или ситуацию, при которой данный размер помощи предоставляется гражданину. Данный подход закреплен законодательством более 25 субъектов РФ.

Например, в **Томской области** материальная помощь гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации оказывается в размере не менее 500 руб. и не более трехкратной величины прожиточного минимума.

В **Республике Крым** максимальный размер предоставляемой материальной помощи не может превышать 30 минимальных размеров оплаты труда, установленных на дату принятия решения о ее оказании.

Инвалидам и детям-инвалидам, проживающим в **Калининградской области**, страдающим хронической почечной недостаточностью, получающим специализированную медицинскую помощь методом заместительной почечной терапии (гемодиализ), материальная помощь на оплату к месту проведения медицинской помощи оказывается в размере от 1 040 руб. до 10 556 руб. ежемесячно.

Размер адресной материальной помощи в **Калужской области** не может превышать 25 тыс. руб., а в **Ленинградской области** — 100 тыс. руб.

В **Омской области** предельный размер материальной помощи устанавливается на одно заявление и не может превышать 50 тыс. руб., а в **Орловской области** установлен предел суммарного размера материальной помощи, который не может превышать 6 тыс. руб.

Малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам, проживающим в **Тверской области** материальная помощь в размере не менее 500 руб., но не более 6 тыс. руб. предоставляется не чаще 1 раза в 12 месяцев.

Законодательством **Тюменской области** закреплены минимальный и максимальный размеры материальной помощи с учетом критерия нуждаемости и направления ее использования в сумме от 1,5 тыс. руб. до 40 тыс. руб.

Минимальный и максимальный размер материальной помощи, оказываемой на территориях перечисленных регионов, составляет от 50 руб. до 1 миллиона руб.

3 группа регионов

Субъекты РФ, которые можно отнести к третьей группе, закрепляют в региональном законодательстве нормы о соответствии размера материальной помощи фактическим затратам гражданина по соответствующим направлениям, процентного соотношения затрат и размера оказанной помощи или о ее

конкретном размере. Данный подход закреплен законодательством более 15 субъектов РФ.

Отдельным категориям семей с детьми инвалидами или для семей, в составе которой все члены семьи являются инвалидами, размер социальной помощи при необходимости проведения ремонтных работ в жилом помещении **в Тульской области** равен сметной стоимости проведенных работ.

В Брянской области размер помощи в случае оплаты проезда к месту лечения, приобретения твердого топлива, ремонта бытовых приборов составляет 5 тыс. руб., но не более фактически произведенных затрат.

Малоимущим семьям, проживающим **в Забайкальском крае**, социальная помощь оказывается в размере 1 500 руб., а члену малоимущей семьи или малоимущему одиноко проживающему гражданину, нуждающимся в лечении — в размере 2 тыс. руб.

Транспортные расходы гражданам, находящимся на амбулаторном лечении программным гемодиализом в городских округах **Липецкой области**, оказывается материальная помощь в размере 10 тыс. руб., а в других населенных пунктах региона — в размере 25 тыс. руб.

Ветеранам боевых действий законодательством **Ненецкого автономного округа** материальная помощь на строительство (приобретение) жилья или погашение кредита или его остатка оказывается в размере стоимости жилого помещения или объеме кредита. На оплату медицинской реабилитации — в размере 60 тыс. руб., а на оплату обучения в профессиональных образовательных организациях или образовательных организациях высшего образования — 40 тыс. руб.

В Псковской области при утверждении размера учитываются расходы, понесенные гражданином. Так, в случае если расходы неработающего пенсионера на оплату расходных материалов при оказании им высокотехнологичной помощи составляют от 5 до 10 тыс. руб., материальная помощь оказывается в размере 1 тыс. руб.

Размер материальной помощи согласно Социальному кодексу г. **Санкт-Петербурга** устанавливается в зависимости от объема расходов гражданина в процентном соотношении с его среднемесячным доходом.

Процентное соотношение от объема понесенных расходов учитывается при оказании материальной помощи жителям **Тверской области**.

В Ивановской области материальная помощь оказывается в размере, не превышающем установленный размер минимальной заработной платы.

1 миллион руб. на каждого погибшего (умершего) в равных долях каждому члену семьи в случае чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера выплачивается одновременно в соответствии с законодательством **Ставропольского края**.

4.5 Анализ законодательной практики субъектов РФ по закреплению в региональном законодательстве направлений использования материальной помощи

подавляющее число субъектов РФ связывают наличие трудной жизненной ситуации с утратой жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации природного и (или) техногенного характера, а также пожара, вызванного

природными факторами, в связи с чем одним из наиболее часто встречающихся направлений использования материальной помощи является решение жилищного вопроса.

Среди наиболее часто встречающихся направлений использования материальной помощи можно отметить необходимость приобретения товаров первой необходимости, в том числе для подготовки детей к учебному году (**Амурская, Калининградская, Томская области, Республики Адыгея и Алтай и др.**); вопросы медицинского обеспечения (лечение, оплата проезда к месту лечения и др.). Однако в ряде регионов выделяются отдельные виды медицинской помощи.

Так, в **Калининградской и Тверской областях** материальная помощь предоставляется на оплату проезда к месту проведения гемодиализа, а в **Республике Алтай** — на оплату высокотехнологичной медицинской помощи, бесплатное предоставление которой не предусмотрено региональным законодательством. В **Республике Коми** материальная помощь оказывается при необходимости проведения трансплантации органов и (или) тканей человека.

В **Республиках Коми и Северная Осетия** материальная помощь оказывается с учетом необходимости затрат ритуальных услуг (транспортировка тел умерших родственников и их погребение).

В ряде регионов закреплено право граждан на оказание материальной помощи в случае кражи личного имущества (**Республика Коми**), оплату жилищно-коммунальных услуг (**Амурская область**), улучшение питания (**Курганская область**).

В целях обеспечения гарантий и компенсаций по возмещению дополнительных материальных и физиологических затрат гражданам в связи с работой и проживанием в районе Крайнего Севера с экстремальными природно-климатическими, географическими, социально-экономическими и медико-биологическими условиями законодательными актами **Красноярского края** материальная помощь предоставляется в целях уплаты налога на доходы физических лиц лицам из числа коренных малочисленных народов Севера, получившим товарно-материальные ценности, подарки, призы по итогам мероприятий в области культуры и национальных видов спорта.

В целях материальной поддержки отдельных категорий пенсионеров законодательством **Республики Крым и г. Севастополя** предусмотрено предоставление материальной помощи гражданам, которым государствами — членами Европейского союза отказано в установлении пенсий за стаж, приобретенных их территориях.

4.6 Анализ законодательной практики субъектов РФ по установлению периодичности (кратности) предоставления гражданам материальной помощи

Анализ законодательства субъектов РФ в части периодичности предоставления материальной помощи не выявил значительных отличий. Большая часть регионов, также как и законодательство Томской области содержит норму о том, что материальная помощь гражданам предоставляется, как правило, один раз в год.

Вместе с тем проведенный анализ выявил ряд особенностей регионального законодательства.

Так, в **Астраханской области** решение о предоставлении материальной помощи принимается один раз в два года, а в **Республике Дагестан** — один раз в пять лет.

В ряде регионов периодичность предоставления материальной помощи связывается с направлением ее использования или принадлежностью гражданина к той или иной категории.

Например, одаренным детям, проживающим в **Белгородской области**, материальная помощь предоставляется на приобретение спортивного инвентаря, музыкальных инструментов и аксессуаров, оплату их участия в мероприятиях областного, всероссийского уровня и международных спортивных соревнованиях, олимпиадах, турнирах, конкурсах, фестивалях один раз в три года.

Законодательством **Еврейской автономной области** установлено, что решение о предоставлении материальной помощи по одному основанию принимается не более одного раза в течение финансового года.

В **Липецкой области** предусматривается возможность предоставления материальной помощи не более двух раз в году в случае повторения трудной жизненной ситуации, связанной с утратой имущества в связи с пожаром, ремонтом жилого помещения, оплатой проезда к месту лечения и проживанием сопровождающих лиц, а материальная помощь на приобретение продуктов питания, находящимся на амбулаторном контролируемом лечении от туберкулеза, предоставляется ежемесячно сроком не более шести месяцев. Аналогичное основание для принятия решения о повторном оказании материальной помощи содержится и в законодательных актах **Оренбургской области**, но с указанием конкретной категории граждан — многодетные семьи и семьи, воспитывающие детей-инвалидов.

Законодатели **Тамбовской области** закрепили право повторного предоставления материальной помощи в случаях длительного лечения (более двух месяцев), а для семей с несовершеннолетними детьми, покинувшими место постоянного проживания вследствие их преследований по признаку вероисповедания, гражданства, национальности, социальной группе или политических убеждений, материальная помощь предоставляется в течение трех месяцев ежемесячно.

4.7 Особенности законодательной практики отдельных субъектов РФ при оказании материальной помощи

Анализ законодательной практики субъектов РФ в части оказания материальной помощи выявил, что большинство субъектов РФ используют схожие понятия и принципы оказания материальной помощи. Вместе с тем в ряде регионов закреплены особые нормы, не используемые в законодательной практике большинства субъектов.

Законодательство **Республики Хакасия** закрепляет особенности трудной жизненной ситуации отдельных категорий граждан, в связи с которой они обращаются за предоставлением материальной помощи в зависимости от семейного положения. Так, под трудной жизненной ситуацией при обращении женщины с ребенком раннего возраста понимается отсутствие помощи со стороны

отца ребенка (развод, установление отцовства, невыполнение алиментных обязательств). При обращении беременной женщины трудной жизненной ситуацией также считается отсутствие помощи со стороны отца ребенка, в том числе в связи с нахождением его в местах лишения свободы, а в случае обращения беременной женщины, не состоящей в зарегистрированном браке, — отсутствие супруга.

Социальным кодексом **Санкт-Петербурга** установлен перечень расходов для преодоления трудной жизненной ситуации.

В Саратовской области утвержден перечень независящих от малоимущего (малоимущей семьи) или одиноко проживающего гражданина причин, в связи с которыми они находятся в трудной жизненной ситуации и не могут преодолеть ее самостоятельно.

Специалисты органов социальной защиты населения **в Костромской области** при оказании материальной помощи в натуральной форме руководствуются утвержденным перечнем продуктового набора, а при оказании помощи при оформлении документов — перечнем услуг, которые должны быть оплачены при их оформлении.

В 2019 г. единовременную материальную помощь в связи с 74-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 гг. отдельным категориям граждан, **проживающим в г. Севастополе**, материальная помощь в размере 5 тыс. руб. была оказана за счет межбюджетного трансферта из бюджета г. Москвы бюджету г. Севастополя.

Материальная помощь **в Магаданской области** оказывается гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации и обратившимся на личный прием к Губернатору Магаданской области — Председателю Правительства области, вице-Губернатору — первому заместителю Председателя Правительства области, первому заместителю Председателя Правительства области, заместителям Губернатора Магаданской области и заместителям Председателя Правительства области.

В Новгородской и Нижегородской областях по отдельным направлениям (целям) предоставляемой материальной помощи предусматривается процентное соотношение софинансирования органом местного самоуправления.

Материальная помощь **в Республике Ингушетия**, превышающая размер 10 тыс. руб., предоставляется на основании распоряжения Правительства Республики Ингушетия. Министерству социальной защиты населения устанавливается ежемесячный лимит бюджетных ассигнований на предоставление материальной помощи с ежемесячным предоставлением списков граждан, которым предоставлена помощь в Правительство Республики.

Интересным для изучения является законодательный опыт трех субъектов РФ: **Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономного округов**, реализуемый в рамках программы «Сотрудничество» и договора между регионами. Согласно программе и договору средства региональных бюджетов направляются на оказание адресной материальной помощи отдельным категориям граждан. При этом бюджет одного региона может обеспечивать финансирование расходов, связанных с ее предоставлением гражданам, проживающим на территории другого региона.

А нормативными правовыми актами **Курганской области и Чукотского автономного округа** предусмотрены нормы о проведении мониторинга

предоставления государственной социальной помощи на территориях данных субъектов РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНА № 130-ОЗ

Мониторинг правоприменения Закона № 130-ОЗ, предметом правового регулирования которого является оказание материальной помощи жителям Томской области, проводился в целях совершенствования законодательства Томской области, повышения качества и эффективности нормотворческой и правоприменительной деятельности в Томской области, в том числе с учетом достижения целей, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «Повышение реальных доходов граждан, снижение уровня бедности в два раза» и Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года — «Повышение уровня и качества жизни населения на всей территории Томской области».

По результатам проведенного мониторинга можно сделать вывод о полноте правового урегулирования правоотношений, связанных с оказанием материальной помощи, предусмотренной Законом № 130-ОЗ в пределах полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов РФ федеральным законодательством. Реализация Закона № 130-ОЗ обеспечена подзаконными актами.

При оценке эффективности оказываемой материальной помощи с точки зрения достижения основных целей — «повышение уровня и качества жизни населения» и «повышение реальных доходов граждан, снижение уровня бедности» — можно сделать вывод о ее незначительном влиянии на повышение благосостояния гражданина или семьи. Однако в отличие от системы мер социальной поддержки (*носит постоянный характер и непосредственно увеличивает реальный доход гражданина или семьи*), оказание материальной помощи является действенным и оперативным механизмом в разрешении трудной жизненной ситуации, которая не может быть самостоятельно разрешена гражданами. В связи с чем наличие нормативного правового регулирования вопросов оказания материальной помощи, безусловно, целесообразно.

Прогрессивные направления оказания государственной социальной помощи (*«социальный контракт», «социальный договор»*), используемые в настоящее время, в том числе в Томской области, имеют большее влияние на повышение реальных доходов граждан и стимулирование их к активным действиям по самостоятельному преодолению трудной жизненной ситуации. Вместе с тем они не позволяют решить вопросы, по которым затруднительно четко установить обязательство стороны получателя помощи. Так, предоставление помощи в рамках взаимных обязательств на ведение личного подсобного хозяйства отразится на повышении уровня и качества жизни гражданина или семьи. А урегулировать предмет взаимных обязательств в случае обращения граждан за материальной помощью, например, в связи с необходимостью приобретения лекарственных препаратов, весьма затруднительно.

В связи с проведенным анализом правоприменительной практики Закона № 130-ОЗ, законодательной базы субъектов РФ, обращений граждан в органы государственной власти Томской области и непосредственно к депутатам Законодательной Думы Томской области можно сделать вывод об актуальности и целесообразности действия Закона № 130-ОЗ в дальнейшем.

Несмотря на то, что в рамках проведенного мониторинга Закона № 130-ОЗ за период с 2015 по 2018 гг. не выявлено наличие прямых коррупциогенных факторов, следует отметить, что ряд положений Постановления № 48а граничит с такими коррупциогенными факторами как: принятие нормативного правового акта за пределами компетенции и заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий.

Постановлением № 48а определено, что оно принято «в соответствии с частью 3 статьи 3 Закона № 130-ОЗ». При этом ч. 3 ст. 3 Закона № 130-ОЗ установлено, что Администрация Томской области наделена полномочием установить исключительно порядок (т. е. процедуру) предоставления материальной помощи. Однако установленный Порядок предусматривает не только собственно процедуру предоставления материальной помощи, но и нормы, содержащие новые правила, которые напрямую не вытекают из самого Закона № 130-ОЗ. Так, Постановлением № 48а установлено:

1. Лицам, имеющим в составе семьи трудоспособных членов, материальная помощь в денежной форме предоставляется для создания условий по выходу из трудной жизненной ситуации на основании социального [договора](#) о взаимных обязательствах (далее — договор), заключенного между заявителем и уполномоченным учреждением или Департаментом, по форме согласно приложению № 1 к настоящему Порядку.

Данное условие не закреплено Законом № 130-ОЗ, а Администрация Томской области не наделена полномочиями по установлению условий предоставления материальной помощи.

2. Утвержденный Порядком перечень документов, которые предоставляются для оказания материальной помощи, косвенно расширяет категорию граждан, установленную пунктом 1 статьи 1 Закона № 130-ОЗ.

Полномочием по установлению дополнительных категорий граждан Законом № 130-ОЗ Администрация Томской области не наделена.

В связи с этим полагаем целесообразным разработку новой редакции Закона № 130-ОЗ с учетом следующих предложений:

1. Ввести статью об основных понятиях, используемых для целей Закона, а именно: «трудная жизненная ситуация» и «социальный договор».

2. Перечислить отдельной статьёй категории граждан, имеющих право на материальную помощь в трудной жизненной ситуации.

При этом, учитывая последние изменения пенсионного законодательства и меры, принятые органами государственной власти Томской области, по сохранению ранее действовавшего уровня социальных гарантий, предлагаем отдельной категорией с учетом адресного подхода выделить следующих граждан:

«неработающие одиноко проживающие граждане, достигшие возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), либо неработающие отдельно проживающие супружеские пары из числа граждан, достигших возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), либо пенсионеры по старости и (или) инвалидности, среднедушевой доход которых на дату обращения за материальной помощью составляет от 1 до 1,5 величин прожиточного минимума на душу населения Томской области, утвержденной в установленном порядке».

С учетом анализа законодательной базы субъектов РФ, анализа обращений граждан, а также сложившейся правоприменительной практики Закона № 130-ОЗ, предлагаем также выделить такие категории граждан:

- семьи с несовершеннолетними детьми;
- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет;
- дети-инвалиды, страдающие онкологическими заболеваниями, направляемые за пределы Томской области, для оказания специализированной медицинской помощи, нуждающиеся по медицинским показаниям в авиаперелете, в том числе с сопровождающим лицом, но не имеющие право на бесплатный проезд авиационным транспортом в соответствии с федеральным законодательством;
- лица без определенного места жительства и занятий;
- граждане, потерявшие работу в связи с ликвидацией организации или сокращением численности или штата работников организации либо находящиеся под угрозой увольнения в связи с установлением по инициативе работодателя неполного рабочего времени, простоем по вине работодателя, несвоевременной выплатой заработной платы, нахождением в отпуске без сохранения заработной платы в течение двух и более месяцев перед днем обращения за материальной помощью;
- граждане и члены их семей, жилое помещение и (или) имущество которых пострадало в результате чрезвычайной ситуации природного и (или) техногенного характера, а также пожара, вызванного природными факторами, оказавшиеся по этой причине в трудной жизненной ситуации, зарегистрированные и фактически проживающие в данном жилом помещении;
- граждане и члены их семей, признанные уполномоченным учреждением оказавшимися в трудной жизненной ситуации, в том числе вследствие чрезвычайных обстоятельств (пожар, авария, паводок, наводнение, подтопление и другие события, не относящиеся к чрезвычайной ситуации природного и (или) техногенного характера, болезнь, инвалидность, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т. д.);

При этом обязательным условием при оказании материальной помощи указанным категориям граждан должен стать принцип учета адресности и нуждаемости, т. е. установленный уровень среднедушевого дохода не более 1,5 величин прожиточного минимума на душу населения в Томской области, утвержденный в установленном порядке.

3. Учитывая различия в тяжести трудной жизненной ситуации, в которой могут оказаться перечисленные категории граждан, а также направления (цели) материальной помощи, за которой обращаются граждане, полагаем целесообразным установление разных размеров материальной помощи, в том числе исходя из фактических потребностей гражданина или семьи.

4. Отдельной статьей закона целесообразно закрепить основные положения порядка оказания материальной помощи отдельным категориям. Например, при установлении порядка оказания материальной помощи детям, страдающим онкологическими заболеваниями, на авиаперелет до места предоставления специализированной медицинской помощи необходимо указать виды транспорта, категории мест и класс того или иного вида транспорта.

5. При установлении периодичности оказания материальной помощи полагаем целесообразным учесть, что гражданин или семья могут обратиться за материальной помощью более одного раза в год, в связи с возникшими обстоятельствами. Например, в начале года семья обратилась за оказанием материальной помощи на первоочередные нужды, связанные с необходимостью оплаты лечения и лекарственных препаратов, а в конце года, обращается в связи с возникновением трудной жизненной ситуации, связанной с утратой жилого помещения.

В связи с чем в новой редакции закона предлагаем перечислить исключения или конкретные случаи, когда материальная помощь может быть предоставлена более одного раза в течение календарного года.

Например, в **Рязанской области** повторно помощь может быть оказана в случае наличия обстоятельств, отличных от тех, по которым заявитель обращался ранее. В рамках данного предложения может быть изучен также опыт **Липецкой, Тамбовской, Оренбургской областей, Еврейского автономного округа**.

6. Основания отказа в предоставлении материальной помощи и случаи прекращения предоставления материальной помощи должны быть также закреплены в новой редакции закона.

7. В целях сохранения принципа адресности и эффективности расходования средств регионального бюджета при предоставлении материальной помощи полагаем целесообразным изучить законодательный опыт субъектов РФ. Например, опыт **Кировской области и Республики Хакасия**, на территориях которых при предоставлении материальной помощи учитывается факт реализации гражданами в полном объеме права на меры социальной поддержки, которые могут быть ему предоставлены в рамках федерального и регионального законодательства. При предоставлении помощи на лекарственное обеспечение в данных субъектах органы социальной защиты населения учитывают сохранение гражданином права на льготное лекарственное обеспечение (в соответствии с федеральным законодательством), входящее в набор социальных услуг (предоставляется только тем, кто не «монетизировал» данную льготу), а также наличие или отсутствие лекарственных препаратов в льготных перечнях лекарственных препаратов федерального и регионального уровня.