

О результатах анализа  
социально-экономических  
последствий реализации  
мер социальной поддержки  
населения субъектами  
Российской Федерации  
в соответствии  
с Федеральным законом  
от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ  
[“закон о монетизации льгот”]



## Оглавление

Резюме .....	4
1. Введение .....	6
2. Состав получателей мер социальной поддержки населения после принятия Федерального закона № 122-ФЗ .....	7
3. Динамика численности получателей мер социальной поддержки в денежной форме .....	11
4. Социальная поддержка населения в денежной форме: размеры, динамика, уровень монетизации.....	16

## Резюме

1. *Субъектами Российской Федерации в рамках полномочий, представленных Законом о монетизации льгот<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ), в 2005-2015 годах были приняты нормативные правовые акты и региональные программы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусматривающие расширение перечня категорий получателей и предоставляемых им мер социальной поддержки.*

2. *Реализация собственных полномочий субъектов Российской Федерации в области социальной поддержки, осуществляемая за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, сопровождалась ростом как числа категорий получателей, так и числа получателей мер социальной поддержки. Число новых категорий получателей мер социальной поддержки возросло с 8 в 2006 году до 21 в 2015 году. Основное внимание при этом уделялось социальной поддержке пожилого населения, семьи, материнства и детства, малообеспеченных групп населения, а также поддержке отдельных «статусных» региональных групп населения. Одновременно в 2006-2015 годах происходил рост числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме, определенных нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, темпы которого (3,8 раза) кратно превышают рост численности всего населения Российской Федерации за аналогичный период.*

3. *Динамика числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме, определенных нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, лишь в незначительной мере связана с демографическими и социально-экономическими процессами в регионах страны*

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

и в связи с этим может расцениваться как недостаточно объективная и чрезмерно ориентированная на региональные элиты. С учетом состояния региональных бюджетов подобная ситуация может формировать риски недостаточно рационального расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и их поддержки из федерального бюджета.

4. Размеры предоставляемых мер социальной поддержки различаются в разрезе категорий получателей, однако оценить обоснованность размеров выплат и причины их дифференциации в связи с отсутствием необходимой информации в полном объеме не представляется возможным. Вместе с тем налицо **заметное превышение размеров мер социальной поддержки у отдельных категорий получателей, определенных нормативными правовыми актами и (или) программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которых можно отнести к региональным элитам, на фоне относительно незначительных размеров у реально нуждающихся граждан, в том числе детей и малоимущих.**

5. Суммы денежных выплат в среднем расчете на одного получателя, определенного нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, достаточно существенны по сравнению со среднедушевыми денежными доходами населения и имеют тенденцию к росту, что позволяет сделать вывод **о позитивном влиянии предоставляемых мер социальной поддержки на уровень доходов получателей.** При этом международный финансовый кризис 2008 года практически не повлиял на размеры мер социальной поддержки населения в денежной форме, предоставляемой за счет собственных средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

6. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации за период 2005-2015 годов проделана значительная работа, следствием которой явилось **преобладание предоставления гражданам мер социальной поддержки, определенных нормативными правовыми актами и (или) программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в денежной форме.**

## 1. Введение

Федеральный закон № 122-ФЗ в части предоставления мер социальной поддержки населению был призван решить ряд принципиально новых задач:

- разграничить полномочия и соответствующие расходные обязательства между уровнями власти;
- возложить на региональные и местные органы власти ответственность за балансирование доходных возможностей и новых расходных полномочий;
- ликвидировать нефинансируемые федеральные мандаты;
- произвести замену натуральных льгот, предоставляемых населению в рамках социальной поддержки, денежными компенсациями;
- систематизировать и упорядочить терминологию законодательства, регулирующего отношения в сфере социальной поддержки населения.

За более чем 10-летний период реализации Федерального закона № 122-ФЗ в него были внесены более 100 изменений и дополнений.

Обобщенная оценка последствий реализации Федерального закона № 122-ФЗ для государства и граждан до настоящего времени не производилась. Настоящее исследование проведено с целью восполнения дефицита информации, связанной с последствиями передачи полномочий субъектам Российской Федерации по реализации ряда мер социальной поддержки населения в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ, а также выявления преобладающих тенденций в сфере социальной поддержки населения, отражения динамики характеризующих ее основных показателей, позитивных достигнутых результатов и сохраняющихся проблем.

Информационной основой проведенного исследования являлись:

- нормативные правовые акты и иные нормативные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- данные Росстата, характеризующие предоставление мер социальной поддержки за период 2005–2015 годов;
- информация, предоставленная субъектами Российской Федерации по запросу Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации (далее — Аналитический центр), характеризующая результаты передачи полномочий субъектам Российской Федерации по реализации ряда мер социальной поддержки населения в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ.

## 2. Состав получателей мер социальной поддержки населения после принятия Федерального закона № 122-ФЗ

В результате принятия Федерального закона № 122-ФЗ в Российской Федерации возникли три категории получателей мер социальной поддержки:

- 1) категории населения, отнесенные к компетенции Российской Федерации;
- 2) категории населения, отнесенные к компетенции субъектов Российской Федерации;
- 3) другие категории граждан в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В рамках проведенного анализа основное внимание было уделено третьей категории получателей мер социальной поддержки, поскольку она финансируется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и наиболее точно характеризует реакцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на ситуацию, возникшую после принятия Федерального закона № 122-ФЗ<sup>2</sup>.

Анализ показал, что предоставление Федеральным законом № 122-ФЗ прав субъектам Российской Федерации сопровождалось принятием нормативных правовых актов и (или) программ субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, предусматривающих расширение перечня категорий получателей и соответствующих мер социальной поддержки<sup>3</sup>, по сравнению с ранее действовавшими.

С 2006 года, то есть спустя год с момента введения в действие Федерального закона № 122-ФЗ в субъектах Российской Федерации стали возникать новые категории получателей мер социальной поддержки, число которых с 8 в 2006 году возросло до 18 в 2009 году и достигло 21 в 2015 году (рисунок 1).

---

<sup>2</sup> Оценка не распространяется на меры социальной поддержки, связанные с оплатой услуг ЖКХ.

<sup>3</sup> «Категории получателей мер социальной поддержки» и «меры социальной поддержки» применяются в отношении категорий получателей и мер социальной поддержки, определенных нормативными правовыми актами и (или) программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

**Рисунок 1**

**Годы введения и реализации мер социальной поддержки различных категорий получателей, определенных нормативными правовыми актами и (или) региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления**

Категории получателей	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Пенсионеры, не относящиеся к льготным категориям										
Доноры										
Лица, страдающие социально значимыми, тяжелыми заболеваниями										
Граждане, удостоенные почетных званий, имеющие особые заслуги										
Малоимущие граждане										
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей										
Дети из отдельных категорий семей										
Семьи с детьми										
Пенсионеры из числа госслужащих										
Лица старших возрастов										
Ветераны военной службы										
Участники вооруженных конфликтов в мирное время										
Члены семей погибших										
Граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию										
Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода										
Отдельные категории специалистов										
Студенты, учащиеся, школьники										
Беременные женщины и кормящие матери										
Пенсионеры, получающие социальную доплату к пенсиям										
Лица, получающие региональный материнский капитал										
Получатели пособия на третьего ребенка										

Источник: Росстат.

При этом основное внимание, как следует из перечня категорий получателей, уделялось социальной поддержке пожилого населения, материнства и детства, малообеспеченных групп населения, а также отдельных «статусных» групп населения.

Перечни категорий получателей и предоставляемых им мер социальной поддержки, размеры и условия предоставления указанных мер дифференцируются в регионах Российской Федерации.

Наибольшее распространение в субъектах получила поддержка малоимущих граждан (присутствует в 82 субъектах Российской Федерации). Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода, обеспечиваются мерами социальной поддержки только в 12 субъектах Российской Федерации (таблица 1).

**Таблица 1**

**Число субъектов, предоставлявших меры социальной поддержки в 2015 году по отдельным категориям**

Категория	Число субъектов, предоставляющих меры социальной поддержки
Малоимущие граждане	82
Дети из отдельных категорий семей	78
Семьи с детьми, число семей	75
Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей	72
Граждане, удостоенные почетных званий, имеющие особые заслуги	71
Лица, получающие региональный материнский капитал	69
Получатели ежемесячной денежной выплаты при рождении третьего ребенка и последующих детей	68
Пенсионеры из числа бывших государственных служащих	64
Граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию	60
Отдельные категории специалистов	52
Пенсионеры, не относящиеся к льготным категориям	48
Члены семей погибших	47
Студенты, учащиеся, школьники	43
Лица, страдающие социально значимыми, хроническими, тяжелыми и т.п. заболеваниями	41
Лица старшего возраста	33
Ветераны военной службы	29
Участники вооруженных конфликтов в мирное время	26



Категория	Число субъектов, предоставляющих меры социальной поддержки
Беременные женщины и кормящие матери	26
Доноры	20
Пенсионеры, получающие региональную социальную доплату к пенсии	19
Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода	12

*Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра.*

В 2015 году из выделяемой Росстатом 21 категории граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, в рамках одного региона было охвачено мерами социальной поддержки максимально 18 категорий граждан (Калужская, Липецкая, Ленинградская, Кемеровская области и Камчатский край).

### 3. Динамика численности получателей мер социальной поддержки в денежной форме

В соответствии с региональным законодательством используются различные виды мер социальной поддержки:

- в виде денежных выплат (регулярные и единовременные/разовые) — пособия, стипендии, субсидии;
- в виде компенсаций расходов на питание, услуги связи, транспортные услуги, наем жилья и др.;
- в виде товаров — предоставление жилых помещений, лекарственных препаратов, медицинских изделий, учебных пособий, продуктов питания, одежды, обуви, топлива и др.;
- в виде услуг — образование; здравоохранение (санаторно-курортное лечение); отдых и оздоровление; транспорт; социальное обслуживание и др.;
- в виде налоговых и иных льгот — при оплате услуг связи, жилищно-коммунальных услуг, топлива и проч.).

В связи с тем, что формами федеральных статистических наблюдений Росстата не ведется учет получателей мер социальной поддержки, предоставляемых в натуральной форме, то есть в виде товаров, услуг, налоговых и иных льгот, основное внимание в рамках проведенного анализа уделялось мерам социальной поддержки, предоставляемым в денежной форме, — в виде регулярных (ежемесячных, ежегодных) и единовременных денежных выплат, а также денежных компенсаций<sup>4</sup>. Показатели объемов предоставления денежных компенсаций могут определенным образом иллюстрировать масштабы и направления предоставления получателям социальной поддержки товаров и услуг в денежной форме.

Учитывая отсутствие персонифицированного учета получателей мер социальной поддержки, а также наличие у получателей права на получение одновременно

---

<sup>4</sup> К **денежным компенсациям**, предоставляемым в рамках мер социальной поддержки, отнесены компенсации на проезд на городском, пригородном и междугородном транспорте, приобретение лекарственных средств и оплату медицинских услуг, санаторно-курортное лечение или пребывание в доме отдыха, оплату услуг связи, питание, приобретение одежды, обуви, предметов первой необходимости, изготовление и ремонт зубных протезов, установку квартирного телефона, другие цели.

нескольких различных мер социальной поддержки<sup>5</sup>, для оценки и характеристики численности категорий получателей и предоставляемых им мер социальной поддержки, использовался показатель «число «условных» получателей» мер социальной поддержки, рассчитанный путем суммирования численности получателей однородных видов мер социальной поддержки в денежной форме (по данным Росстата). При таком подходе реальное число получателей мер социальной поддержки завышается, но предоставляется возможность анализа численности и структуры получателей мер социальной поддержки, а также структуры видов мер социальной поддержки в динамике.

Число получателей мер социальной поддержки в денежной форме, как видно из рисунка 2, ежегодно возрастало — с 6,6 млн. в 2006 году до 25,4 млн. в 2015 году (рост в 3,8 раза). Подобное увеличение числа получателей мер социальной поддержки кратно превышает рост численности всего населения Российской Федерации за аналогичный период. Согласно данным Росстата, численность населения России за 2006–2015 годы возросла с 143,2 до 146,3 млн. человек, то есть рост составил 102,2%.

**Рисунок 2**

**Численность «условных» получателей мер социальной поддержки в денежной форме по видам, млн. получателей**



Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра.

<sup>5</sup> Так, например, семья с детьми может получать одновременно несколько видов социальной поддержки в денежной форме как на регулярной основе (в виде ежемесячного пособия), так и в виде единовременных денежных выплат (на приобретение учебников и школьной формы к началу учебного года), а также в виде компенсаций расходов на транспорт и проч.

Международный экономический кризис 2008-2009 годов заметно стимулировал рост числа получателей мер социальной поддержки. При этом наиболее активно росла численность получателей регулярных денежных выплат, направленных на поддержку доходов населения. Влияние экономической ситуации прослеживается и в 2015 году, однако наращивания субъектами Российской Федерации обязательств по регулярным денежным выплатам не происходило – увеличение было обеспечено ростом числа получателей денежных компенсаций и единовременных выплат.

Темпы роста числа получателей мер социальной поддержки за 2006–2015 годы различаются в разрезе категорий населения в десятки раз (рисунок 3).

### Рисунок 3

Темпы роста числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме по категориям получателей за 2006-2015 годы, %



Источник: Росстат.

Наблюдаемая динамика числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме лишь в незначительной мере связана с демографическими и социально-экономическими процессами в регионах страны.

Достаточно указать на то, что рост численности получателей мер социальной поддержки из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, происходит на фоне ежегодного снижения данного контингента в Российской Федерации, а рост численности получателей мер социальной поддержки из числа пенсионеров, не относящихся к льготным категориям, по данным Росстата, значительно превысил увеличение общего числа пенсионеров в стране в рассматриваемом периоде (с 41,1 млн. человек в 2009 году до 45,2 млн. человек в 2015 году, или на 109,8%). Подтверждением данного вывода служит и тот факт, что рост числа получателей мер социальной поддержки, определенных нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, за 2009–2015 годы (19,6%) значительно превышал рост числа лиц старше трудоспособного возраста в Российской Федерации в рассматриваемом периоде (3,2%).

В связи с этим наблюдаемая динамика числа получателей мер социальной поддержки в субъектах Российской Федерации может расцениваться как недостаточно объективная и чрезмерно ориентированная на региональные элиты. С учетом состояния региональных бюджетов подобная ситуация может формировать риски недостаточно рационального расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и их поддержки из федерального бюджета.

Наряду с изменением численности и состава получателей мер социальной поддержки в 2006–2015 годах наблюдается определенное изменение структуры видов мер социальной поддержки, предоставляемых в денежной форме. Оно характеризуется снижением удельного веса получателей мер социальной поддержки в виде регулярных и единовременных денежных выплат и в то же время ростом получателей мер социальной поддержки в виде денежных компенсаций (рисунок 4).

Рисунок 4

Структура получателей мер социальной поддержки в денежной форме в разрезе видов социальной поддержки



Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра.

Происходящие изменения являются результатом предпринимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации действий, направленных на дальнейшую монетизацию мер социальной поддержки путем перевода в денежную форму мер социальной поддержки, ранее предоставляемых населению в натуральном виде — в виде товаров и (или) услуг. Подобные действия являются обоснованными с позиции оптимизации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

## 4. Социальная поддержка населения в денежной форме: размеры, динамика, уровень монетизации

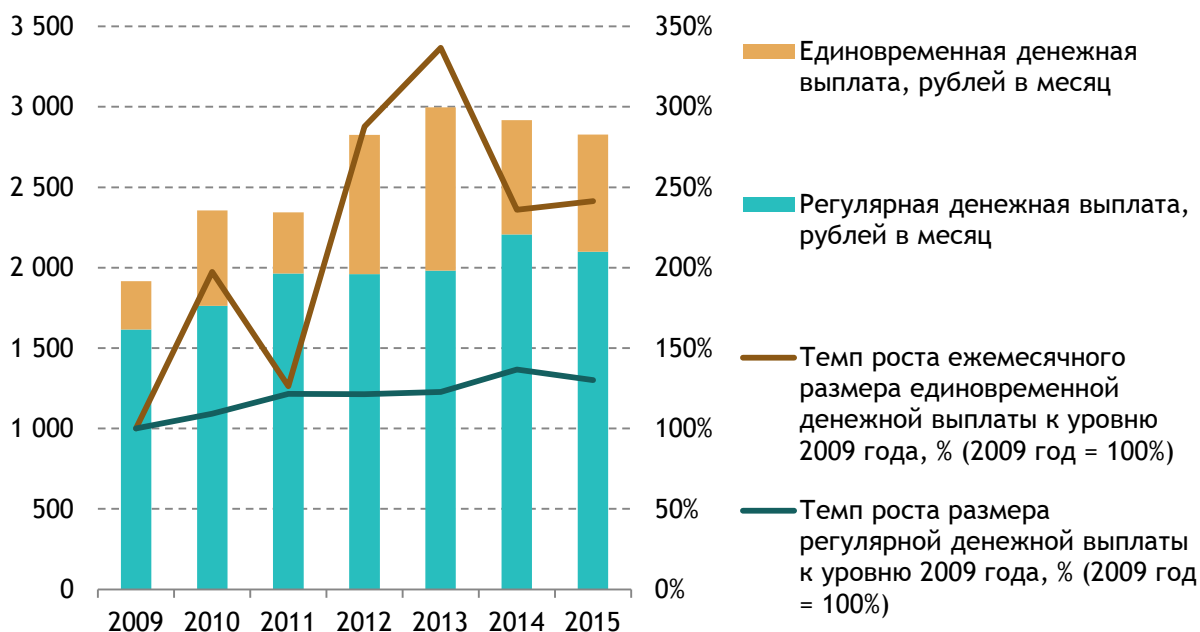
Анализ данных Росстата, характеризующих размеры социальной поддержки населения в денежной форме в разрезе их видов и категорий получателей в динамике за 2006–2015 годы, показал, что величина социальной поддержки в зависимости от вида меры и категории получателей дифференцирована. Так, максимальный размер регулярных денежных выплат — 10 565 рублей в месяц — был в 2015 году у пенсионеров из числа госслужащих, минимальный размер — 307 рублей в месяц — у малоимущих граждан. Максимальный размер единовременной денежной выплаты — 29 701 рублей в год — предоставлялся детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, также 28 878 рублей в год предоставлялось пенсионерам из числа госслужащих. Минимальный размер единовременной денежной выплаты — 831 рубль в год — предоставлялся донорам.

Оценить обоснованность размеров подобного рода выплат в связи с отсутствием необходимой информации в полном объеме не представляется возможным. Вместе с тем налицо заметное превышение их размеров у категорий получателей, которых можно отнести к региональным элитам, на фоне относительно незначительных размеров у реально нуждающихся граждан, в том числе детей и малоимущих. Так, дети из отдельных категорий семей получали в 2015 году регулярную денежную выплату в размере 919 рублей в месяц, что составляло 9,7% прожиточного минимума детей. В то же время размер регулярной денежной выплаты пенсионерам из числа госслужащих в 2015 году (10 565 рублей в месяц) в 1,3 раза превышал прожиточный минимум пенсионера (рисунок 5).

В динамике наблюдается увеличение средних размеров денежных выплат получателям мер социальной поддержки. При этом заметно опережение темпов роста размеров единовременных денежных выплат относительно регулярных.

Рисунок 5

Средние размеры и темпы роста денежных выплат получателям мер социальной поддержки по видам



Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра.

Можно предположить, что администрации субъектов Российской Федерации стремятся при прочих равных условиях расширить предоставление мер социальной поддержки в рамках собственных полномочий в виде разовых, единичных, а не систематических, периодических выплат, что, естественно, экономически и финансово более оправданно.

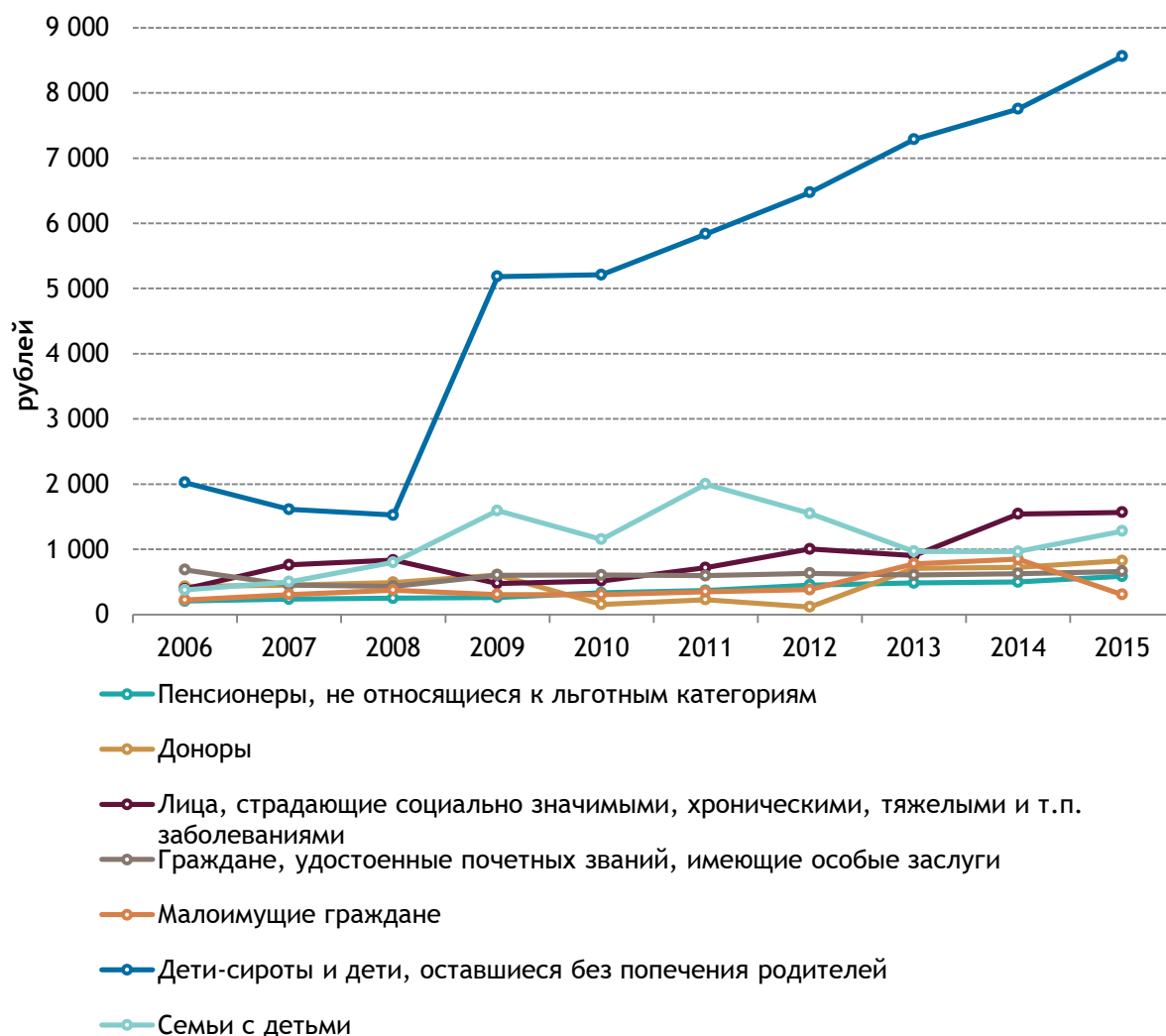
Расчеты показывают, что сумма усредненных единовременной и регулярной денежных выплат в расчете на одного получателя в месяц достаточно существенны на фоне среднедушевых денежных доходов населения. Так, если в 2009 году размер усредненных денежных выплат составлял 11,9% среднедушевого денежного дохода населения (16 895 рублей в месяц), то в 2015 году — 9,2% (30 224 рублей в месяц). С учетом данного обстоятельства можно предположить, что меры социальной поддержки оказывают влияние на уровень доходов получателей.

Изменение размеров денежных выплат наблюдается на всем протяжении рассматриваемого периода. По ряду категорий получателей регулярных денежных выплат в 2006–2015 годах отмечается устойчивый рост, по другим — сходные периоды увеличения и последующего снижения (рисунок 6).



Рисунок 6

Динамика изменения размеров ряда регулярных денежных выплат различным категориям получателей мер социальной поддержки, рублей



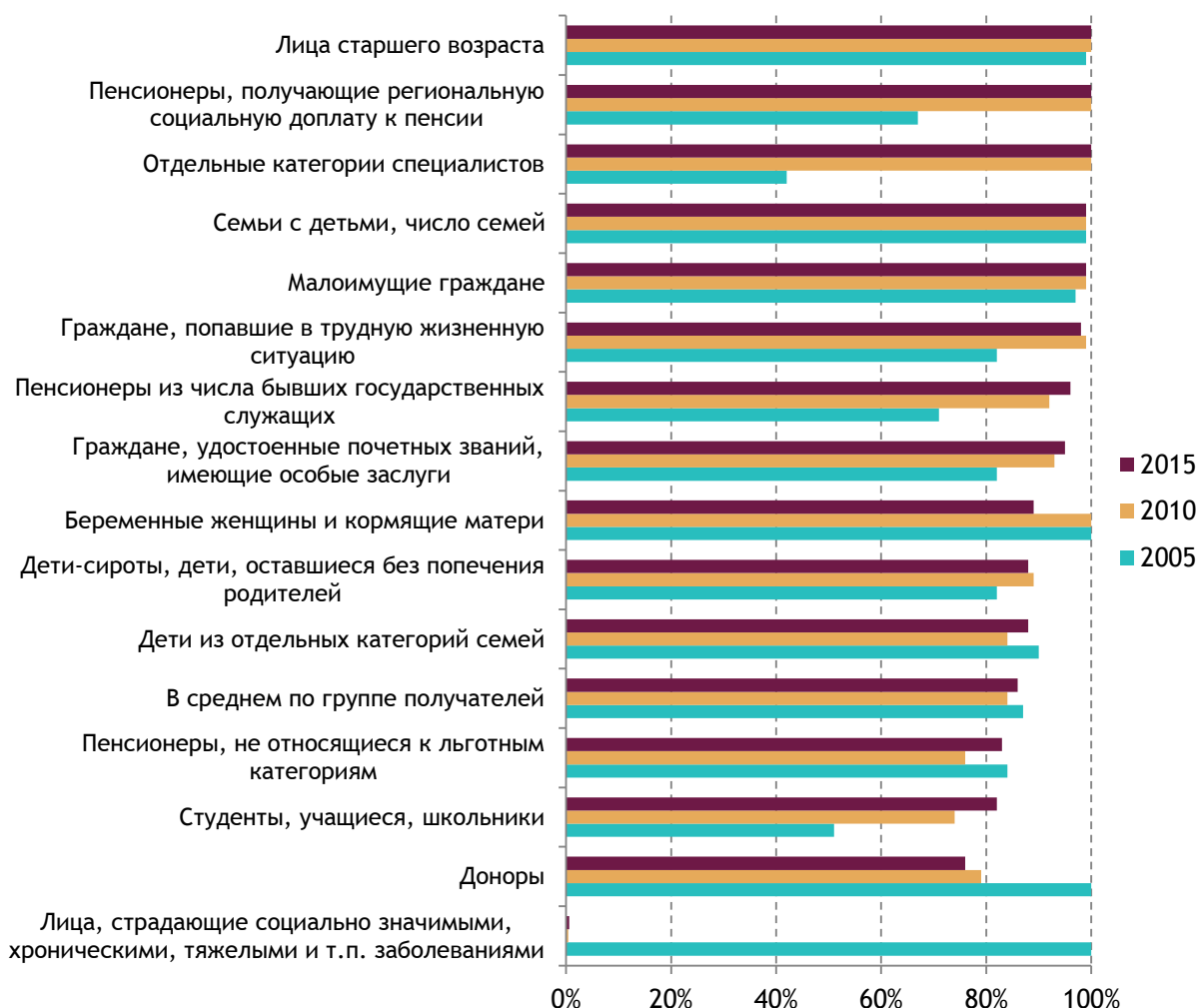
Источник: Росстат.

Обращает на себя внимание тот факт, что при прочих равных условиях международный финансовый кризис 2008 года практически не повлиял на размеры социальной поддержки населения в денежной форме, предоставляемой субъектами Российской Федерации за счет собственных бюджетов.

Данные, полученные от субъектов Российской Федерации, позволили оценить уровень монетизации мер социальной поддержки населения по категориям получателей в динамике за 2005, 2010 и 2015 годы (рисунок 7).

Рисунок 7

Уровень монетизации мер социальной поддержки по категориям получателей по годам, %



Источник: данные, представленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расчет Аналитического центра.

Уровень монетизации рассчитывался по каждой категории получателей как отношение числа лиц, получивших меры социальной поддержки в денежной форме, к общему числу лиц, получивших социальную поддержку, в процентах. Очевидно, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации за период 2005–2015 годов проделана значительная работа по монетизации мер социальной поддержки, следствием которой явилось преобладание предоставления мер социальной поддержки в денежной форме большинству категорий получателей. Причины дифференциации данного показателя в разрезе контингентов получателей, а также в динамике требуют специального исследования.

Авторский коллектив: Владимир Трубин, Наталья Николаева,  
Софья Гавдифаттова, Мария Палеева

# ac.gov.ru/publications/



[facebook.com/ac.gov.ru](https://facebook.com/ac.gov.ru)



[twitter.com/AC\\_gov\\_ru](https://twitter.com/AC_gov_ru)



[youtube.com/user/analyticalcentergov](https://youtube.com/user/analyticalcentergov)



[linkd.in/IrGDqJU](https://linkd.in/IrGDqJU)