



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Федерального Собрания Российской Федерации

РАСШИРЕННОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА  
ПО ВОПРОСАМ КОНТРОЛЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ  
ПРИ КОМИТЕТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО КОНТРОЛЮ И РЕГЛАМЕНТУ

о результатах экспертно-аналитического исследования  
«Оценка фактического воздействия федеральных законов, нормативно-  
правовых актов, анализ эффективности мер, предусмотренных в  
государственных программах российской федерации, направленных на  
преодоление бедности»

18 октября 2019 года

**ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ  
ЗАКОНОВ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, АНАЛИЗ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ В  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРЕОДОЛЕНИЕ БЕДНОСТИ**

**О.А. Феоктистова**

Руководитель экспертно-аналитического исследования,  
руководитель Центра финансов социальной сферы НИФИ Минфина России, к.э.н.

- **Сокращение бедности в два раза**  
*Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»*
- **Система социальной помощи должна быть выстроена «на принципах справедливости и адресности. <...> Её должны получать граждане, семьи, которые действительно нуждаются»**  
*Послание Президента Российской Федерации от 01.03.2018*

## Цель и задачи исследования



**Цель** - анализ эффективности мер, установленных в федеральных законах и нормативных правовых актах, в том числе в государственных программах Российской Федерации, направленных на преодоление бедности

### Задачи ЭАИ:

1. Инвентаризация федеральных законов и НПА, в которых установлены меры, направленные на преодоление бедности.
2. Анализ ГП РФ, в которых предусмотрены меры, направленные на преодоление бедности.
3. Анализ эффективности мер, направленных на преодоление бедности.
4. Разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию мер, направленных на преодоление бедности.

**154** федеральных НПА, в том числе:

- ✓ **74** федеральных закона
- ✓ **10** указов Президента Российской Федерации
- ✓ **70** постановлений Правительства Российской Федерации

Из них:

В **5** - меры прямо направленные на преодоление бедности

В **6** – косвенно направленные на преодоление бедности

**100+** НПА в каждом субъекте Российской Федерации

При этом:

**Только в 9 из 20** государственных программах пилотных регионов присутствует показатель, оценивающий снижение уровня бедности.

# Условный портрет домохозяйства с самым большим дефицитом дохода

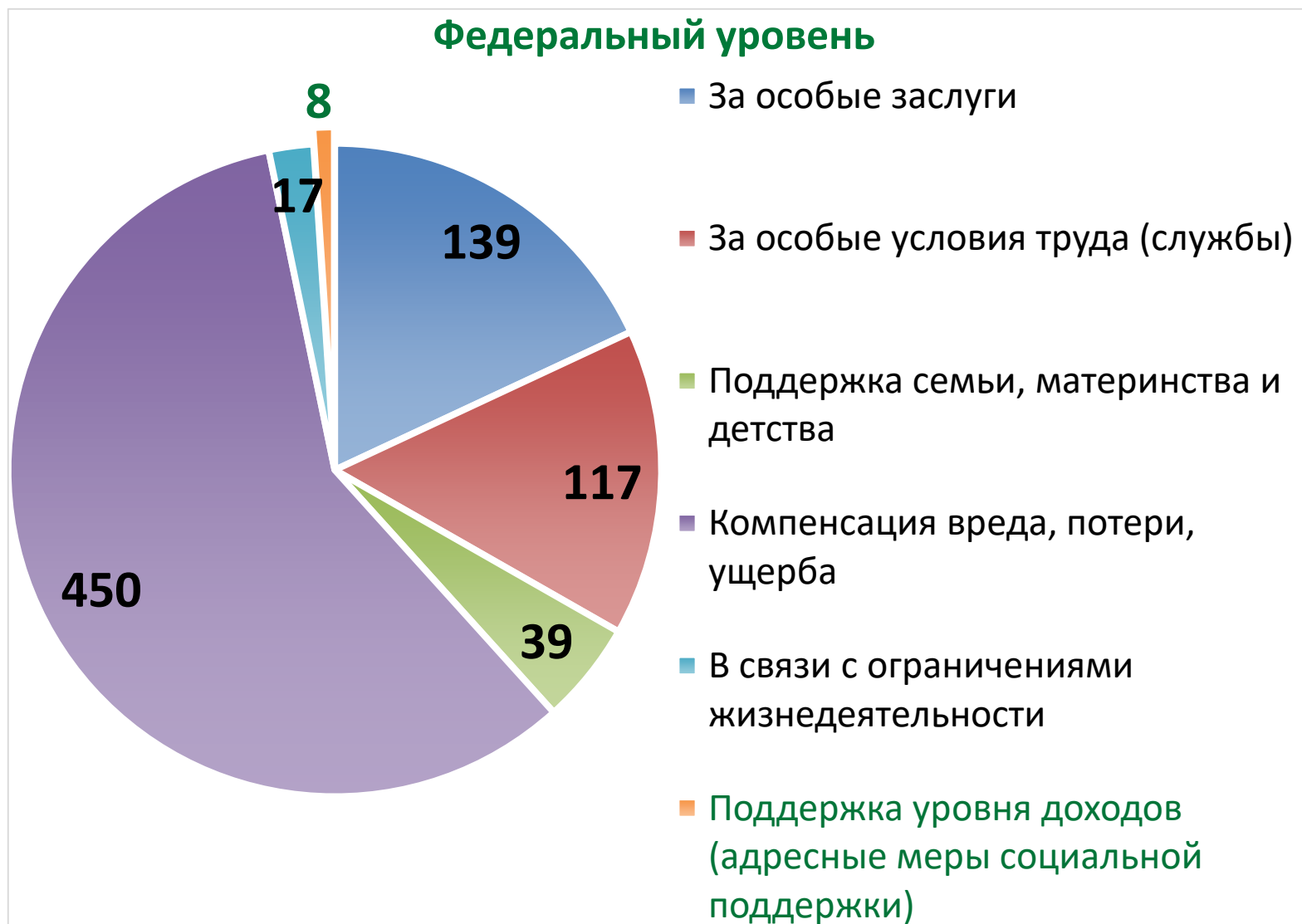


- это **семьи с детьми**
- в большинстве таких семей **2-3-4 ребенка**
- примерно треть таких семей – **неполные семьи**
- в большинстве беднейших семей **1 работающий**, но достаточно много семей и с 2 работающими – «**работающие бедные**».
- случаев, когда в семье **никто не работает очень мало**; в таких семьях как правило есть пенсионер.
- семей, которые состояли бы **только из пенсионеров**, среди **наибеднейших нет**, как нет и семей, состоящих из 1 человека.
- **большинство** беднейших семей являются **получателями детских пособий**, но есть и исключения (при том, что дети есть практически во всех беднейших семьях).
- большинство таких семей являются получателями региональных или федеральных мер.

# Соответствие системы социальной защиты международным принципам и практике

Причина риска	Направление социальной защиты					
	Формирование сбережений	Социальные выплаты и субсидии поставщикам услуг	Формирование человеческого капитала – подготовка и обучение	Субсидирование оплаты труда	Предоставление услуг	Предоставление кредитов и обеспечение ресурсами
Отсутствие работы	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Инвалидность	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Смерть кормильца	✓	✓				
Пожилой возраст	✓	✓	✓		✓	✓
Болезнь		✓			✓	
<b>БЕДНОСТЬ</b>		✓	✓	✓	✓	✓

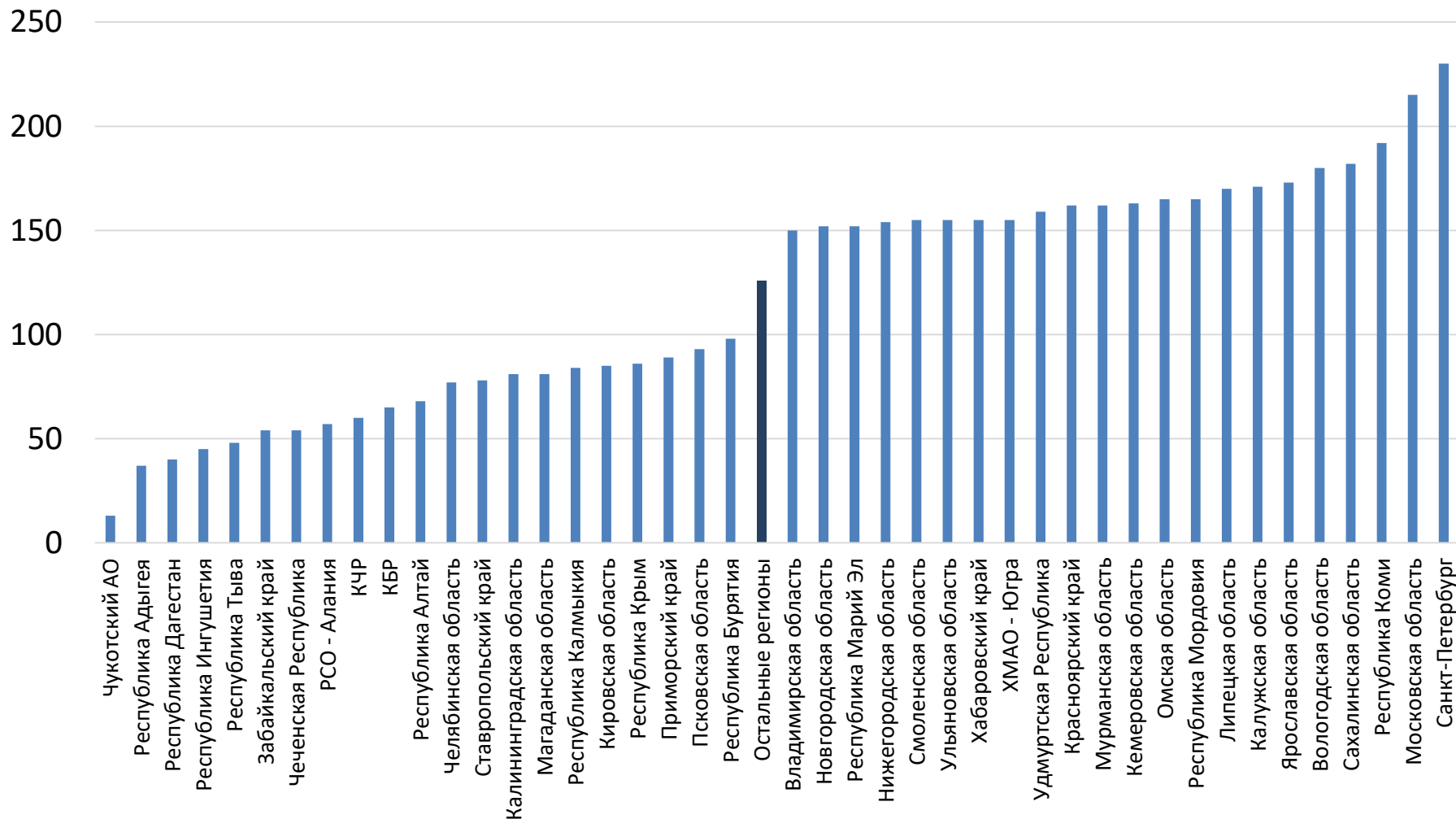
## Количество мер социальной поддержки по целевому назначению, ед.





# Количество мер социальной поддержки, ед.

## Региональный уровень



# Структура расходов на социальную сферу



Расходы бюджета – всего,  
трлн руб.:

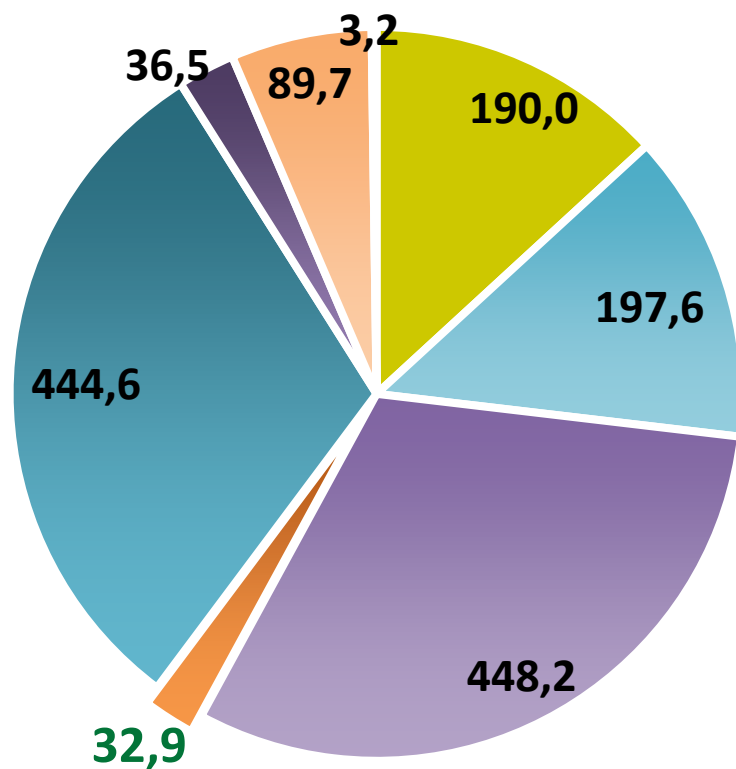
34,28

13,92

	Доля в расходах консолидированного бюджета и ГВБФ, 2018 г., %	Доля в расходах федерального бюджета, 2018 г., %
<b>ОБРАЗОВАНИЕ</b>	10,7	5,0
<b>КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ</b>	1,5	0,7
<b>ЗДРАВООХРАНЕНИЕ</b>	9,7	3,7
<b>ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ</b>	1,0	0,5
<b>СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, в том числе:</b>	36,2	32,9
Пенсии	24,1	22,7
Социальное обеспечение	8,7	6,7
Социальное обслуживание	0,9	0,1
Охрана семьи и детства	1,7	3,3

## Объем расходов на социальные выплаты, по целевому назначению в 2018 г.

### Федеральный бюджет

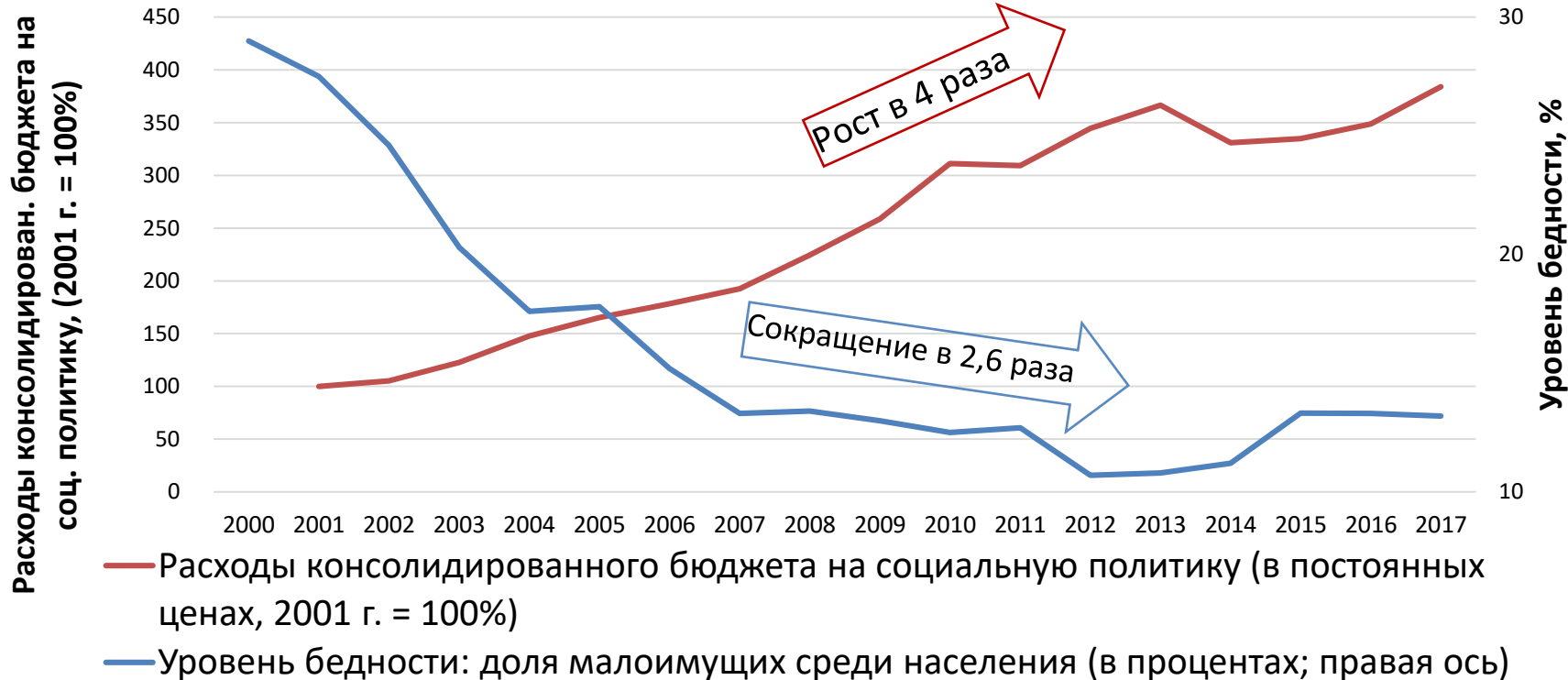


**Итого: 1442,8**

- Меры за особые заслуги
- Меры, предоставляемые за особые условия труда
- Меры по поддержке семьи, материнства и детства
- Меры компенсационного характера
- Меры в связи с ограничением жизнедеятельности
- Меры, связанные с рынком труда
- Меры по поддержке уровня доходов (адресные МСП)
- Меры по поддержке пожилых

*млрд руб.*

# Динамика бюджетных расходов на социальную политику и уровня бедности



Рост расходов на социальную политику в последнее время не приводит к сокращению бедности.

# Расходы бюджетов на социальные выплаты по целевому назначению

## Региональный уровень

	Структура расходов по целевому назначению соцподдержки в классификации НИФИ, %										Итого
	За заслуги	За особые условия труда	Семья, дети	Компенсация ущерба	Здоровье, инвалиды	Поддержка малоимущих	в т. ч. малоимущих семей с детьми	Поддержка ищущих работу	Поддержка пожилых	Иное	
Все регионы России	20,0	4,4	26,2	4,9	7,2	27,7	8,8	3,1	2,2	5,4	100,0
Ленинградская область	31,7	4,1	23,5	0,6	10,8	19,8	11,5	3,2	6,2	0,0	100,0
Республика Коми	21,8	6,6	25,3	5,8	10,2	20,5	8,0	4,0	2,0	3,7	100,0
Волгоградская область	10,6	8,2	23,7	18,6	3,1	31,9	20,1	3,2	0,0	0,7	100,0

В отсутствие общего целеполагания, системы социальной поддержки регионов имеют разнонаправленный характер и разные приоритеты

# Эффективность мер, направленных на снижение бедности, по пилотным субъектам Российской Федерации, 2018

Субъект Российской Федерации	Доля населения, охваченного МСП, %	Доля малоимущего населения, охваченного МСП, %	Доля всех выплатных МСП, приходящихся на малоимущее население, %	Доля МСП в доходах малоимущих домохозяйств_получателей МСП, %	Доля всех МСП, идущая на сокращение дефицита дохода у населения, %	Доля малоимущих среди населения
<i>Российская Федерация</i>	65	82	9	12	21	12,4
Брянская область	69	90	22	25	26	14,3
Ивановская область	55	84	8	10	21	12,5
Волгоградская область	56	74	9	12	20	15,3
Республика Коми	70	75	13	18	27	16,9
Нижегородская область	65	78	10	16	11	10,0
Удмуртская Республика	74	85	6	8	14	10,4

Сколько копеек из каждого 1 рубля социальных выплат идет на сокращение дефицита дохода получателей:

- всех МСП – 15 коп.
- МСП федеральным категориям льготников – 7 коп.
- МСП региональным категориям льготников – 6 коп.
- всех МСП с проверкой доходов – 23 коп.
  
- ЕДВ при рождении третьего и последующих детей – 50 коп.
- жилищной субсидии – 16 коп.
- пособия на ребенка – 51 коп.
- пособия в связи с потерей работы – 40 коп.
- региональной социальной доплаты к пенсии – 4 коп.
- федеральной социальной доплаты к пенсии – 17 коп.

## Внедрение механизма финансовой поддержки семей при рождении детей и снижение уровня бедности неразрывно связаны

“В целях <...> увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан <...> Правительству Российской Федерации обеспечить <...> снижение в два раза уровня бедности. Правительству Российской Федерации при разработке национальной программы в сфере демографического развития исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить <...> внедрение механизма финансовой поддержки семей при рождении детей.

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

**3/5**  
малоимущих  
ДОМОХОЗЯЙСТВ

– ЭТО ДОМОХОЗЯЙСТВА С ДЕТЬМИ

### Уровень бедности домохозяйств с детьми, %

Число детей в семье	Уровень бедности
Один ребенок	12
Два ребенка	26
Три и более ребенка	50



# Научно обоснованные предложения

по совершенствованию мер, установленных в  
федеральных законах и нормативных правовых  
актах, в том числе в государственных программах  
Российской Федерации, направленных на  
преодоление бедности



## 2. Совершенствование методического обеспечения оценки нуждаемости

### Утвердить единую методику оценки нуждаемости

- состав семьи
- совокупные доходы семьи
- имущественную обеспеченность семьи *(Москва, Республика Татарстан, Волгоградская область, Ярославская область, Республика Коми...)*

### Внести изменения в федеральные НПА, устраняющие барьеры для методики:

- установить единые правила учета доходов
- учитывать все виды доходов, облагаемых НДФЛ в соответствии с НК РФ
- период оценки доходов – 12 месяцев
- учитывать обязательные условные доходы (от земли и ЛПХ) и расходы (на аренду жилья)

**Унифицировать порядок расчета** СДД семьи для определения ее малоимущности с Методологическими положениями Росстата по формированию агрегированных показателей доходов, расходов и потребления домашних хозяйств

## 2. Совершенствование методического обеспечения оценки нуждаемости (продолжение)

**Внести изменения в налоговое законодательство, которые позволяют:**

- **получать** ОИВ (уполномоченным в сфере соцподдержки) у ФНС через СМЭВ **сведения о доходах** заявителя/получателя мер соцподдержки и членов его семьи
- **учитывать доходы**, которые в настоящее время отнесены в НК РФ к доходам, не облагаемым НДФЛ

Статью 208 НК «Доходы от источников в Российской Федерации и доходы от источников за пределами Российской Федерации» **дополнить доходами**, отнесенными ст. 217 НК к доходам, не подлежащим налогообложению.

В ст. 224 НК **установить** для этих доходов **размер ставки** равный 0%.

Налоговые агенты будут обязаны (ст. 230 НК ) включать данные доходы в 2-НДФЛ и 6-НДФЛ.

ФНС должен внести изменения в утвержденные коды видов доходов налогоплательщика, кодифицировав доходы, отнесенные к доходам со ставкой НДФЛ 0%.

Внести изменения в раздел 2 формы 6-НДФЛ, чтобы обеспечить возможность кодировать в ней доходы для отдельного учета доходов, облагаемых по ставке 0%, и остальных доходов.

## 3. Гармонизировать 3 семейные ЕДВ при рождении детей

### Унифицировать критерии нуждаемости и правила назначения:

- **единый порядок** предоставления мер
- **единый критерий** нуждаемости – 2 ПМ
- **единый период** предоставления – до достижения ребенком 3 лет
- **единая территория** - федеральная субсидия при рождении 3-го ребенка – всем регионам *(с 2020 – 75 регионов)*
- учет трудовых доходов матери при назначении

**Ввести дифференцированный размер выплаты** в зависимости от глубины бедности семьи (дефицита денежного дохода)

*Справочно:*

*Расходы на финансирование выплат на первого ребенка*

*2018 год – 21,4 млрд руб., 2019 год – 48,6 млрд. руб., 2020 год – план 50 млрд руб., а факт 158 млрд руб.*

*Расходы на финансирование выплат на третьего ребенка*

*2019 год – 38,6 млрд. руб., 2020 год – 45,5 млрд руб.*

#### 4. Обеспечить безусловное право регионов на установление критериев нуждаемости

Для обеспечения возможности безусловной реализации субъектами Российской Федерации права на установление критериев нуждаемости **внести изменения в статью 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ**

## 5. Синхронизировать региональные ГП и национальные цели

Субъектам Российской Федерации:

- **внести изменения** в ГП по социальной поддержке – установить цели задачи и показатели по снижению уровня бедности в соответствии с задачами и показателями достижения национальных целей развития до 2024 года
- **обеспечить межведомственный подход** к решению задачи по снижению уровня бедности

*Только в 9 ГП из 20 есть показатель, оценивающий снижение уровня бедности (Алтайский край, Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика, Липецкая область, Новгородская область, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Томская область).*



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА**

Федерального Собрания Российской Федерации

**РАСШИРЕННОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА  
ПО ВОПРОСАМ КОНТРОЛЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ  
ПРИ КОМИТЕТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО КОНТРОЛЮ И РЕГЛАМЕНТУ**

о результатах экспертно-аналитического исследования  
«Оценка фактического воздействия федеральных законов, нормативно-  
правовых актов, анализ эффективности мер, предусмотренных в  
государственных программах российской федерации, направленных на  
преодоление бедности»

18 октября 2019 года