



# Развитие адресной социальной помощи, предоставляемой на основе критериев нуждаемости

М.н.с. Россошанский А.И.

Вологда • 6 июля 2017



*«Мы сознательно не идем на то, чтобы вводить на федеральном уровне какие-либо стандарты и критерии. В регионах разные ситуации. Эти критерии будут устанавливаться регионом самостоятельно. Внедрение принципов адресности и нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки даст возможность перераспределить ресурсы в пользу тех граждан, которые действительно нуждаются в помощи».*

**М. Топилин, Министр труда и социальной защиты РФ**

*«Лишь 68% семей действительно можно считать малообеспеченными. У остальных в собственности по две квартиры, два-три легковых автомобиля, есть и такие «малообеспеченные», у кого через налоговые службы удалось вычислить 10 квартир и даже десятки грузовиков и автобусов».*

**О. Грачева, первый замруководителя Департамента труда и соцзащиты г. Москвы**

*По данным НИИ Минфина, 87% из получавших льготы и пособия граждан в действительности не нуждались в них, к то время как 19% из тех, у кого доход на каждого члена семьи был ниже прожиточного минимума, не получали никакой помощи.*



*«Если мы примем программу, стратегию совершенствования пенсионной системы более справедливую, которая предусматривает большие пенсии тем, кто в этих пенсиях нуждается, и, соответственно, меньше тем, кто в них меньше нуждается. В таком случае сэкономленные деньги государство могло бы направить на нужды образования, а также здравоохранения, что в конечном счете принесло бы пользу и пенсионерам».*

**А. Силуанов, Министр финансов РФ**

*«Доля неформальной занятости в настоящее время растет. Отсутствие возможности контроля неформальных доходов населения увеличивает доля получателей социальной поддержки по нуждаемости, не являющихся на самом деле бедными, что ведет к нецелевому и неэффективному расходованию средств. Проведенные Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС опросы населения показывают, что неформальная занятость является в том числе и сознательным выбором работника».*

**Е. Гришина, зав. лабораторией Института социального анализа и прогнозирования РАНХиНС**



- **Бюджетное послание президента РФ на 2014-2016 годы:**

*Повышение эффективности всех бюджетных расходов, в социальной сфере – проведение структурных реформ, акцент на адресный характер социальной помощи.*

- **Государственная программа «Социальная поддержка граждан РФ» от 15 апреля 2014 г. N 296**

*«Предоставление мер социальной защиты (поддержки), ... населению Российской Федерации за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации органами государственной власти, государственными внебюджетными фондами, органами местного самоуправления и организациями, предоставляющими меры социальной защиты (поддержки), в том числе с соблюдением принципа адресности и применением критериев нуждаемости».*

- **Государственная программа «Социальная поддержка граждан Вологодской области» от 28 октября 2013 г. N 1098**

*Задача программы: «качественное и эффективное оказание социальных услуг населению с учетом критериев нуждаемости».*

- **ФЗ № 442 «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 года**

*Усиливает адресность и закрепляет платность социальных услуг в сфере социального обеспечения»*



- **ФЗ 338 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета совершенствования представления мер социальной поддержки исходя их обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» от 29 декабря 2015 года**

*Расширение сферы применения критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки в субъектах РФ.*

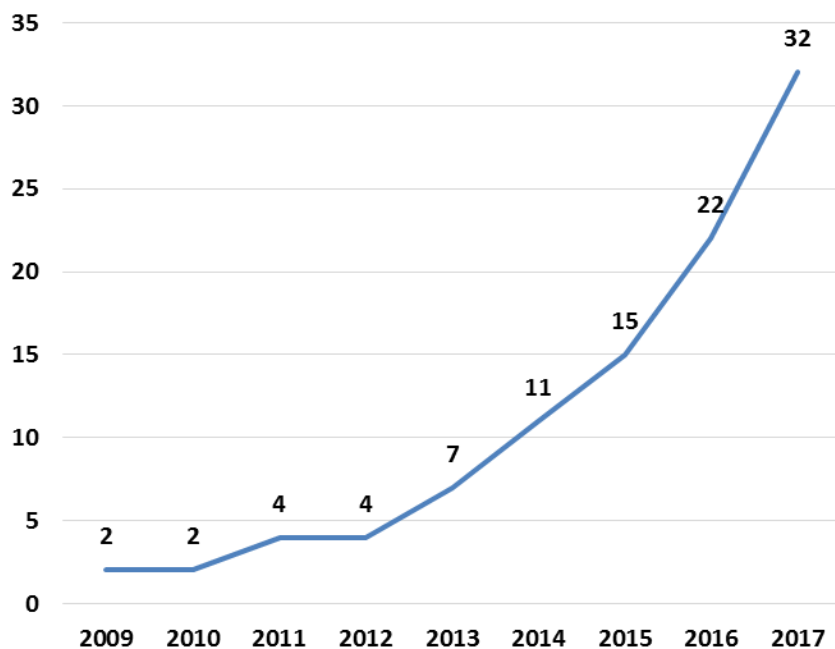
- **Проект приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении методических рекомендаций по оценке нуждаемости и установлению критериев нуждаемости при предоставлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер социальной поддержки»**

*Формирование окончательного варианта текста проекта нормативного правового акта.*

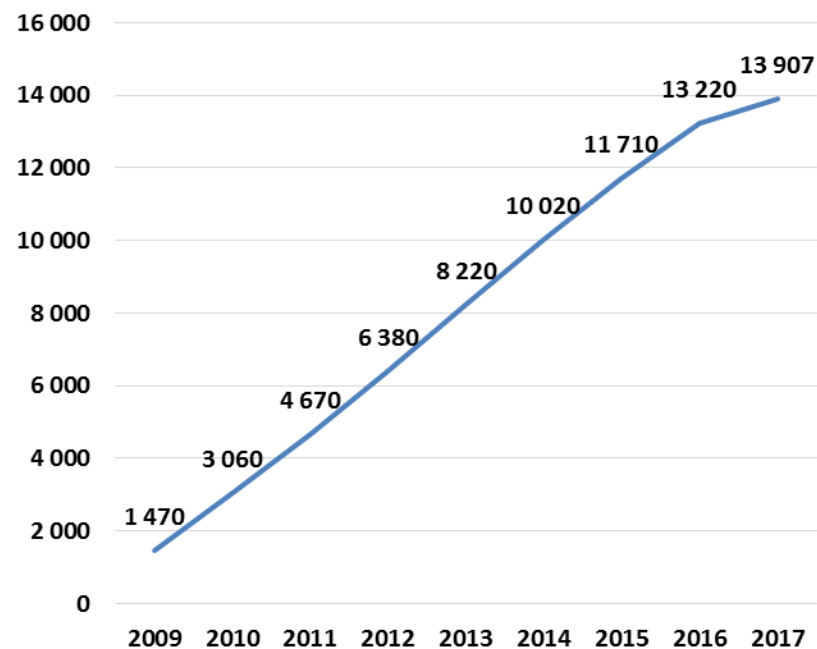


# Результаты поиска в eLIBRARY и Google Scholar

## Рост числа отечественных публикаций



## Рост числа зарубежных публикаций



Режим доступа: [scholar.google.ru](http://scholar.google.ru)  
[elibrary.ru](http://elibrary.ru)



- **Семья** – совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство лица, связанные родством и (или) свойством (супруги, их дети и родители, усыновители и усыновленные, братья и сестры, пасынки и падчерицы).
- **Меры социальной поддержки** – предоставляемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета семье (одиноко проживающему гражданину) регулярные и (или) единовременные денежные выплаты, социальные услуги, жизненно необходимые товары.
- **Нуждаемость** – недостаток средств, необходимых для сохранения здоровья и обеспечения жизнедеятельности.
- **Критерии нуждаемости** – условия, при которых семья (одиноко проживающий гражданин) признаются нуждающимися.

Об утверждении методических рекомендаций по оценке нуждаемости и установлению критериев нуждаемости при предоставлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер социальной поддержки



## I. Групповая адресность (категориальный метод)

## II. Индивидуальная оценка нуждаемости

- Метод оценки доходов;
- Метод оценки экономического потенциала семьи (доход + имущественное положение);
- Самоидентификация;
- Обеспечение адресности на уровне местного сообщества;
- Косвенный (бальный метод)





# Достоинства и недостатки

Достоинства	Недостатки
<b>Групповая адресность (категориальный метод)</b>	
– Простота применения, поскольку при его реализации не требуется проверка информации, предоставляемой претендентами на социальную помощь.	– Принадлежность к категории может не точно определять степень нуждаемости.
<b>Методы, основанные на оценке доходов</b>	
– Простота и удобство с точки зрения оценки нуждаемости.	– Может хорошо работать только в странах, где налажен контроль за доходами. – В число бедных попадают те, кто испытывает временные денежные затруднения (например, безработные, которые могут иметь сбережения или иное имущество, компенсирующее отсутствие или нехватку денег).



Достоинства	Недостатки
<b>Метод оценки экономического потенциала семьи</b>	
<p>– Учитывается долговременные материальные ресурсы домохозяйств (накопленное имущество и недвижимость), позволяет отсеивать тех, чьи трудности носят временный характер и могут быть преодолены за счет имеющихся у семьи ресурсов</p>	<p>– Неэффективен без действующих механизмов обмена информацией между включенными в эту систему ведомствами, а контролирующие проверки требуют больших административных издержек.</p>
<b>Косвенный (балльный метод)</b>	
<p>– Эффективен при недостаточности данных о доходах за счет учета различных факторов. – Используются наблюдаемые характеристики домохозяйств, которые трудно скрыть или подделать. Используется одна методик оценки уровня благосостояния при определении права домохозяйства на получение разной социальной помощи, но устанавливаются разные уровни доступа к разным социальным программам.</p>	<p>– Повышенные требования к источникам информации.</p>



# Критерии нуждаемости семьи для предоставления мер социальной поддержки (начало)

**Семье (одинокو проживающему гражданину) *рекомендуется отказывать* в праве на предоставление мер социальной поддержки, основанным на оценке нуждаемости, если:**

- в собственности членов семьи (одиноко проживающего гражданина) имеется два и более жилых помещений, либо доли в собственности при условии, что их суммарная площадь превышает установленный региональный стандарт социальной нормы площади жилого помещения, приходящийся на 1 гражданина более, чем в полтора раза;
- в собственности членов семьи (одиноко проживающего гражданина) имеется земельный участок, приобретенный под индивидуальное жилищное строительство, за исключением многодетных семей;
- в собственности членов семьи (одиноко проживающего гражданина) имеется одно или более транспортных средств, используемых в личных и (или) коммерческих целях, срок эксплуатации каждого из которых не превышает 5-ти лет;
- в собственности членов семьи (одиноко проживающего гражданина) имеется более 1 единицы сельскохозяйственной техники, состоящей на учете в органах Ростехнадзора;
- в собственности членов семьи (одиноко проживающего гражданина) имеется судно (суда), состоящее(ие) на регистрации в одном из реестров судов Российской Федерации;

Об утверждении методических рекомендаций по оценке нуждаемости и установлению критериев нуждаемости при предоставлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер социальной поддержки



# Критерии нуждаемости семьи для предоставления мер социальной поддержки (продолжение)

**Семье (одинокو проживающему гражданину) *рекомендуется отказывать* в праве на предоставление мер социальной поддержки, основанным на оценке нуждаемости, если:**

- в собственности членов семьи (одиноко проживающего гражданина) имеются сельскохозяйственные животные в количестве, превышающем нормативы, установленные нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;
- в составе семьи находятся трудоспособные члены семьи в трудоспособном возрасте, не имеющие работы (доходного занятия) и незарегистрированные в качестве безработного в органах службы занятости, за исключением неработающих трудоспособных лиц, осуществляющих уход за ребенком до 3-х лет, ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы, за инвалидом I группы, а также за престарелым, нуждающимся в постоянном постороннем уходе, по заключению, выданному медицинской организацией, либо достигшим возраста 80 лет, в иных случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- одиноко проживающий трудоспособный гражданин в трудоспособном возрасте не имеет работы (доходного занятия) и не зарегистрирован в качестве безработного в органах службы занятости.

Об утверждении методических рекомендаций по оценке нуждаемости и установлению критериев нуждаемости при предоставлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер социальной поддержки



# Число мер социально поддержки и категорий их получателей по различным социально-демографическим группам населения

Социально-демографическая группа получателей	Количество мер социальной поддержки	Количество категорий
Дети и семьи с детьми	46	42
Лица старшего возраста	46	38
Инвалиды, в том числе дети-инвалиды и лица, ухаживающие за инвалидами.	26	25



# Численность получателей мер социально поддержки регионального и муниципального уровней в 2015 г. (млн. человек)

Категория	Численность
Граждане, имеющие право на меры социальной поддержки за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ	42,1
в том числе:	
категории населения, отнесенные к компетенции РФ	4,0
категории населения, отнесенные к компетенции субъектов РФ	12,9
другие категории граждан в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов РФ и органов местного самоуправления	25,1
Семьи, получившие субсидии на оплату ЖКУ (млн. семей)	3,4
в них проживает лиц	7,0
Получатели ежемесячного пособия на ребенка до 16 (18) лет	4,9
у них детей, на которых назначено пособие	8,2
Граждане, пользующиеся социальной поддержкой по оплате ЖКУ (носители социальной поддержки)	Около 12



## г. Москва

С 1 января 2017 года в **пособии будет отказано** нуждающимся гражданам, если:

- члены их семьи владеют одним или несколькими жилыми помещениями, суммарная площадь которых в расчете на одного члена семьи превышает 18 квадратных метров.
- у семьи в собственности есть:
  - нежилое помещение,
  - два гаража,
  - два автомобиля не старше 3 лет,
  - два земельных участка площадью более 0,2 гектара или дачные постройки, суммарная площадь которых в расчете на одного члена семьи превышает 30 квадратных метров.



*«Переходить на принцип адресности с учетом реальных потребностей гражданина нужно было раньше, в условиях экономического роста. Сейчас Велик риск, что в тяжелой экономической ситуации регионы пойдут на тотальное сокращение льгот, и в результате пострадает значительная отнюдь не богатая часть населения».*

**Л. Овчарова, директор Центра анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ «ВШЭ»**

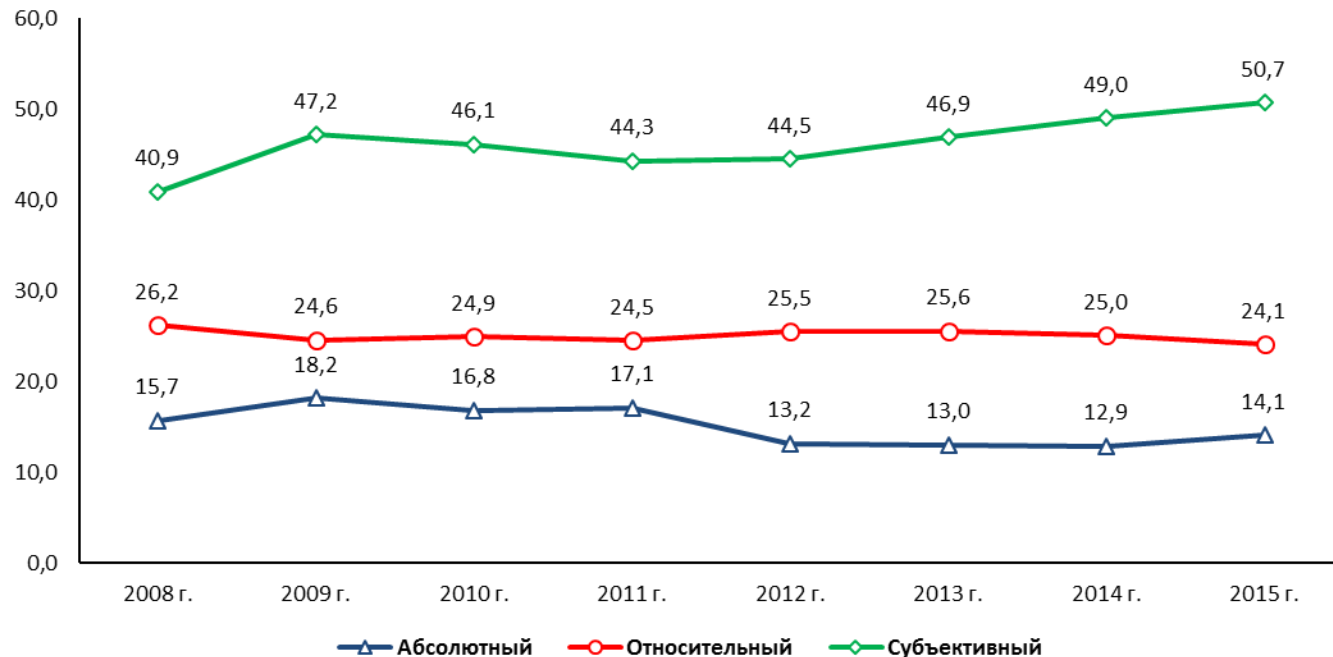
*«Введение новых критериев выплаты пособий на ребенка может также способствовать снижению рождаемости в стране – за первой полугодие 2015 года она и так сократилась на 5,6% по сравнению с сопоставимым периодом 2014 года».*

**С. Рыбальченко, председатель комитета по социальной политике «Деловой России»**

*«У каждого челвоека найдется хоть один пункт из списка ограничений. И кто будет проводить оценку? Сейчас получается, что тот, кто официально не работает и имеет одну иномарку за несколько сотен тысяч долларов, может считаться малообеспеченным, а если в семье две развалюшки 2001 года выпуска, то они уже «богачи»? Данная ситуация уже привела к тому, что граждане начали фиктивно разводиться, чтобы вернуть право на получение пособия.»*

**Н. Свечникова, профессор Российского экономического университета имени Плеханова**





## Уровень бедности населения Вологодской области по абсолютному, относительному и субъективному подходу, %

**Абсолютный уровень бедности** – доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума;

**Относительный уровень бедности** – доля населения, чьи доходы ниже медианного уровня дохода в регионе;

**Субъективный уровень бедности** – доля населения, относящих себя к бедным и нищим.

Источники: данные сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. – Режим доступа: <http://vologdastat.gks.ru/>; Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области, ИСЭРТ РАН, 2008–2015; расчеты автора.

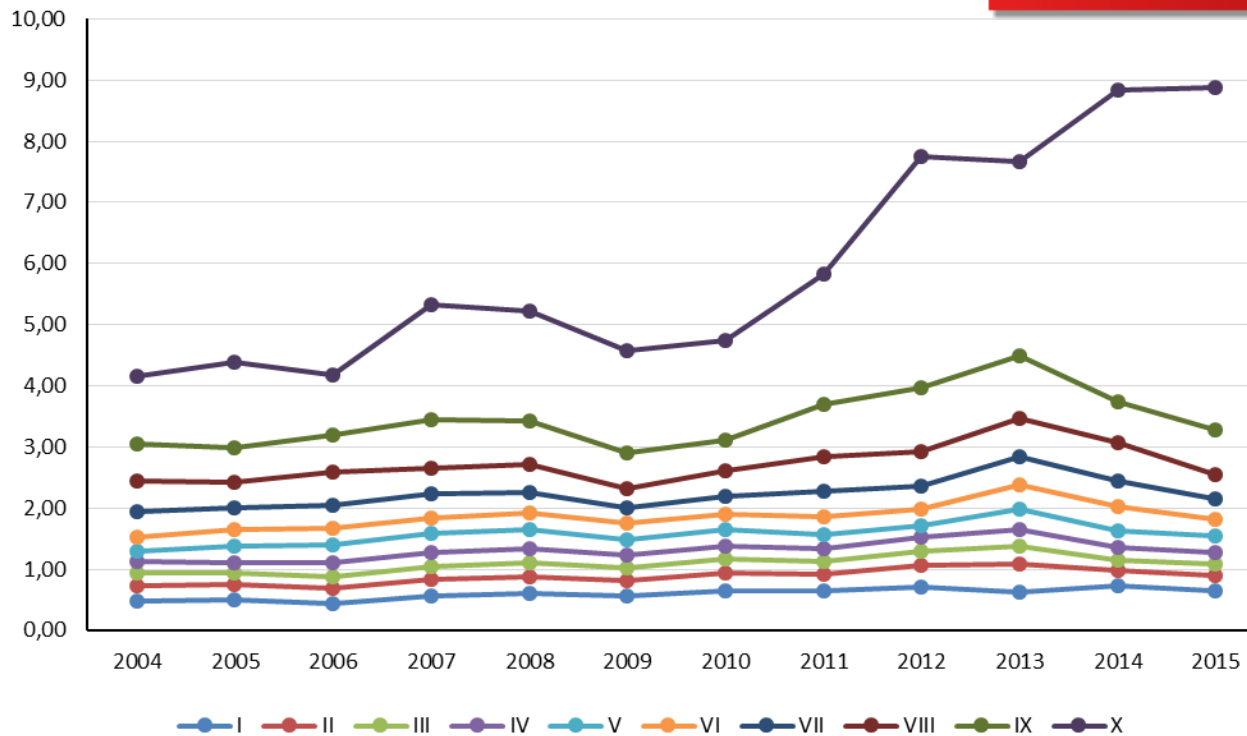


Рис. 1. **Отношение среднедушевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума по 10% группам населения Вологодской области в 2004-2015 гг., раз**  
 Источники: данные сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. – Режим доступа: <http://vologdastat.gks.ru/>; расчеты автора.



# Барьеры на пути развития мер социальной поддержки, предоставляемых на основании критериев нуждаемости

- **Отсутствие политического консенсуса относительно приоритетов социальной защиты населения**
- **Отсутствие согласованности в определении критериев нуждаемости**
- **Высокие издержки критериев нуждаемости при низкой распространённости сферы её применения**



**Благодарю за внимание!**