



ISSN 2712-7907

№ 9 (286) 2021

Бюллетень Счетной палаты РФ

Материнский капитал

Представляя номер

Сергей Штогрин



Сергей Штогрин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Этот номер Бюллетеня мы решили посвятить одной из важнейших мер социальной поддержки – материнскому (семейному) капиталу.

Семья – это один из наиболее значимых институтов российского общества, основной двигатель социальных и демографических перемен. При этом экономическая устойчивость семьи напрямую зависит от уровня социально-экономического положения граждан.

Именно поэтому государство сейчас уделяет повышенное внимание показателям уровня жизни населения, и особенно семей, в которых есть дети. Мероприятия по предоставлению семьям социальных гарантий и обеспечению им комфортных условий проживания интегрированы в документы стратегического планирования.

Программа материнского (семейного) капитала реализуется в Российской Федерации достаточно давно – с 2007 года. За это время она зарекомендовала себя как одна из самых востребованных мер социальной поддержки: сертификаты получили более 10 млн семей, а 77 % из них уже воспользовались средствами маткапитала полностью или частично. Полученные средства помогают семьям решать наиболее острые вопросы, в первую очередь – по улучшению жилищных условий и образованию детей.

За период реализации программа претерпела достаточно много изменений, как небольших, так и значительных. Так, с 2018 года семьям с невысоким уровнем дохода было предоставлено право получать за счет средств материнского капитала ежемесячные выплаты на второго ребенка, которые можно потратить на текущие нужды. И, как показывает значительный рост обращений за маткапиталом в этот период, принятые изменения соответствовали реальным потребностям семей с детьми. Это говорит о том, как важно выстраивать взаимодействие государства и граждан при совершенствовании системы мер социальной поддержки.

В этой связи для Счетной палаты было особенно актуально проверить, насколько качественно сегодня предоставляются государственные услуги по распоряжению материнским капиталом, и оценить перспективы его развития в будущем.

Важно отметить, что предложения по итогам проверки мы формировали с учетом результатов опроса граждан, проведенного по инициативе Счетной палаты. Надеемся, это позволит сделать данную меру государственной поддержки еще более ориентированной на реальные нужды семей с детьми.

Содержание

Отчет о результатах контрольного мероприятия	5
Официальная позиция	66
Экспертное мнение	70
Тематические проверки Счетной палаты	89
Международная практика	94
Исследования по теме	107
Публикации в СМИ	113
Новости Счетной палаты	119



Сергей Штогрин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах контрольного мероприятия
«Проверка использования средств федерального
бюджета на реализацию дополнительных мер
государственной поддержки семей с детьми
в виде материнского (семейного) капитала»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 27 июля 2021 года

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Контрольное мероприятие проведено с целью оценки обоснованности расходования средств федерального бюджета на дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми в виде материнского (семейного) капитала (далее – МСК), а также перспектив развития данной меры социальной поддержки.

Результаты реализации МСК показывают его высокую востребованность у населения.

С 2007 года государственные сертификаты на МСК (далее – сертификат) получили 10,87 млн семей с детьми. Из них полностью распорядились средствами 5,78 млн семей (53,2 %), частично – 2,63 млн семей (24,2 %).

Средства МСК 6,93 млн семей направили на улучшение жилищных условий, 1,07 млн семей – на получение образования ребенка. На свое пенсионное обеспечение МСК направили 5,19 тыс. матерей. За счет МСК 324 семьи, в которых есть дети-инвалиды, приобрели товары и услуги для их социальной адаптации и интеграции в общество. По состоянию на 1 января 2021 года ежемесячную выплату на текущие нужды за счет МСК получают 269,18 тыс. малообеспеченных семей.

За 2009–2020 годы на реализацию МСК израсходовано 2 948,37 млрд рублей. Финансирование из федерального бюджета ежегодно полностью покрывало потребность в средствах. В то же время недостатки планирования необходимых объемов финансовых ресурсов обусловили рост остатка средств федерального бюджета. На 1 января 2021 года остаток составил 110,23 млрд рублей.

Расходы на МСК являются прямыми государственными инвестициями не только в развитие человеческого капитала, но и в отдельные отрасли экономики. В связи с этим в стратегических документах прослеживается взаимосвязь МСК с предлагаемыми мерами в сфере жилищного строительства, развития образовательных услуг, в банковском секторе. Так, на улучшение жилищных условий семьи израсходовали 2 728,73 млрд рублей. Из них 1 815,31 млрд рублей (66,5 %) направлены на погашение кредитов (займов), в том числе ипотечных. На образование детей израсходовано 62,86 млрд рублей.

Пенсионный фонд Российской Федерации (далее – ПФР) и его территориальные органы обеспечивают реализацию гарантий государства по МСК. В проверенных территориальных органах ПФР средства федерального бюджета расходовались в соответствии с заявлениями владельцев сертификатов. Необоснованно принятых решений об использовании МСК не установлено.

В то же время при использовании средств на улучшение жилищных условий до сих пор сохраняются риски мошеннических действий со стороны кредитных потребительских и жилищно-строительных кооперативов. Это влечет обналичивание средств МСК и втягивание владельцев сертификатов в незаконные схемы.

Доля нарушений, допущенных сотрудниками территориальных органов ПФР, которые являлись объектами контрольного мероприятия, при принятии решений

об удовлетворении (отказе в удовлетворении) заявлений о распоряжении средствами МСК (далее – решение о распоряжении, решение), составила 2,1 % проверенных личных дел лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки (далее – личные дела).

Выявлены недостатки, которые влияют на снижение качества предоставления семьям с детьми государственной услуги по распоряжению средствами МСК. Установлены случаи истребования от граждан документов и сведений, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, принятия решений об отказе в распоряжении МСК по формальному признаку.

Недостаточно отработанный механизм предоставления государственной услуги в электронном виде вынуждает граждан обращаться лично с документами на бумажном носителе, приводит к росту отказов в распоряжении средствами МСК, увеличению нагрузки на работников территориальных органов ПФР.

Неурегулированность отдельных вопросов по порядку использования средств МСК на оплату образовательных услуг и улучшение жилищных условий побуждает граждан защищать свои права в судебном порядке.

Применяемые ПФР и его территориальными органами формы и методы контроля не позволяют в полной мере выявлять системные ошибки и недоработки при оказании государственной услуги, а также качественно контролировать расходование бюджетных средств.

При реализации прав граждан на МСК выявлены проблемы системного характера.

С 2020 года механизм финансирования ежемесячных выплат не обеспечивает равную возможность расходования средств МСК для семей с одним ребенком и семей с двумя детьми. При рождении первого ребенка малообеспеченные семьи имеют право на МСК, а также на ежемесячную выплату на ребенка до достижения им возраста трех лет за счет средств федерального бюджета. На второго ребенка ежемесячная выплата до достижения им трехлетнего возраста предоставляется за счет МСК. Таким образом, малообеспеченные семьи с одним ребенком имеют поддержку за счет средств федерального бюджета и сохраняют МСК в полном объеме. Малообеспеченные семьи со вторым ребенком вынуждены тратить МСК на текущее потребление, сокращая возможности его использования на улучшение жилищных условий и на образование детей.

На счетах граждан, которые воспользовались средствами МСК в полном объеме, выявлены остатки средств. Это не позволяет признать их право прекращенным. Незначительность сумм остатков затрудняет возможность использования их на имеющиеся направления расходования МСК.

В настоящее время МСК включен во все стратегические документы в сфере демографии и социальной политики в качестве одной из мер, способных оказать влияние на достижение национальной цели по сохранению населения, здоровья и благополучия людей. Однако эти документы не предусматривают показателей,

характеризующих влияние МСК на достижение указанной цели, а лишь отражают количественные итоги реализации МСК.

В стратегических документах не определены действия Правительства Российской Федерации по перспективе развития и совершенствования МСК, в том числе с учетом мнения российских семей с детьми.

Опросы общественного мнения российских исследовательских организаций, а также исследование мнения граждан, которые имеют право на МСК, проведенное Счетной палатой Российской Федерации (далее также – Счетная палата), показывают, что почти для четверти респондентов препятствием для использования МСК является ограничение права на распоряжение средствами трехлетним периодом. Более половины респондентов хотели бы использовать МСК на иные цели, которые не предусмотрены законодательством.

Контрольное мероприятие проведено в формате аудита эффективности (качества) предоставления семьям с детьми государственной услуги по рассмотрению заявлений о распоряжении средствами МСК и расходованию средств федерального бюджета на его реализацию.

Выводы

Предоставление государственной услуги по рассмотрению заявлений о распоряжении средствами МСК в проверенных территориальных органах ПФР можно признать эффективным (качественным). Установленные нарушения и недостатки не повлекли необоснованных расходов средств федерального бюджета.

Вместе с тем выявленные недостатки организации предоставления государственной услуги по распоряжению средствами МСК свидетельствуют о необходимости совершенствования процессов при оказании гражданам указанной услуги во всех территориальных органах ПФР.

Для улучшения качества услуги по распоряжению средствами МСК требуется нормативно-правовое урегулирование отдельных вопросов, в том числе побуждающих граждан обращаться в судебные органы.

Формы и способы текущего и последующего контроля со стороны ПФР и его территориальных органов нуждаются в модернизации.

Дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми в виде МСК востребованы населением. При принятии решений о возможности расширения направлений использования МСК следует учитывать социально-экономические потребности семей с детьми. Наиболее актуальными запросами населения в настоящее время являются снятие ограничения трехлетним периодом использования данных средств, а также удовлетворение текущих нужд семьи.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Предложения (рекомендации) Счетной палаты Российской Федерации

1. Президенту Российской Федерации подготовлено информационное письмо о результатах контрольного мероприятия с предложениями Счетной палаты по использованию МСК.
2. Правительству Российской Федерации предлагается принять меры по нормативно-правовому урегулированию отдельных вопросов, которые касаются распоряжения средствами МСК.
3. ПФР рекомендуется принять меры по повышению качества предоставления государственной услуги, совершенствованию системы контроля за расходованием средств федерального бюджета, а также по доработке программного обеспечения.

Полный текст предложения (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.20.0.3 Плана работы Счетной палаты на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты на 2020 год, пункт 3.11.0.13).

2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность территориальных органов ПФР по распоряжению средствами федерального бюджета на предоставление дополнительных мер государственной поддержки семей с детьми в виде МСК;
- результаты реализации Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее – Федеральный закон № 256-ФЗ).

Способы получения и методы изучения фактических данных и информации:

- проверка личных дел, отобранных из Федерального регистра лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки. Отбор осуществлялся с учетом факторов, которые указывают на риски нарушения законодательства Российской Федерации;
- сверка решений об удовлетворении заявлений о распоряжении МСК с расчетными и платежными документами на перечисление средств;
- опрос 3,6 тыс. лиц, имеющих право на МСК;
- ретроспективный и сравнительный анализ сведений, содержащихся в отчетах ПФР, анализ документальных источников.

Доказательства выявленных нарушений и недостатков получены путем проверки первичных документов на объектах контрольного мероприятия.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Государственное учреждение – отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Астраханской области (г. Астрахань, далее – отделение ПФР по Астраханской области).
- Государственное учреждение – отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Новгородской области (г. Великий Новгород, далее – отделение ПФР по Новгородской области).
- Государственное учреждение – отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Белгородской области (г. Белгород, далее – отделение ПФР по Белгородской области).

Объекты контрольного мероприятия отбирались на основании экспертной оценки и результатов ранее проведенных проверок, в том числе по последующему контролю за исполнением бюджета ПФР.

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 7 декабря 2020 года по 27 июля 2021 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить обоснованность расходования средств федерального бюджета на дополнительные меры государственной поддержки, основываясь на качестве предоставления государственной услуги по распоряжению МСК.

5.2. Цель 2. Оценить перспективы реализации дополнительной меры государственной поддержки семей с детьми в виде МСК.

Критерии оценки качества предоставления государственной услуги по распоряжению средствами МСК:

- количество выявленных нарушений при распоряжении МСК составляет менее 3 % общего количества проверенных личных дел владельцев сертификатов, которые распорядились данными средствами;
- отсутствуют необоснованные решения об отказе в распоряжении МСК;
- количество обоснованных жалоб граждан по вопросам распоряжения МСК составляет менее 1 % общего количества поступивших за проверяемый период жалоб по данному вопросу;
- наблюдается снижение в течение проверяемого периода количества обращений в судебные органы по вопросам распоряжения МСК.

6. Проверяемый период деятельности

2018–2020 годы, при необходимости иные периоды с начала реализации МСК.

7. Краткая характеристика сферы предмета контрольного мероприятия

Дополнительные меры государственной поддержки в виде МСК введены с 2007 года Федеральным законом № 256-ФЗ. Закон был принят в рамках Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция демографической политики)¹.

Изначально МСК устанавливался на 10 лет. Срок действия продлевался три раза и в настоящее время установлен по 31 декабря 2026 года².

До 2020 года право на МСК распространялось на семьи, в которых родился (был усыновлен) второй (или последующий) ребенок. С 2020 года такое право получили семьи с одним ребенком³.

Полномочия по выдаче сертификата и принятию решений о распоряжении средствами МСК возложены на ПФР и его территориальные органы.

Размер МСК для семей, имеющих двух и более детьми с 2007 года вырос почти в 2,6 раза⁴ (рисунок 1).

Для семей с одним ребенком в 2020 году размер МСК составлял 466 617 рублей, в 2021 году – 483 881,83 рубля.

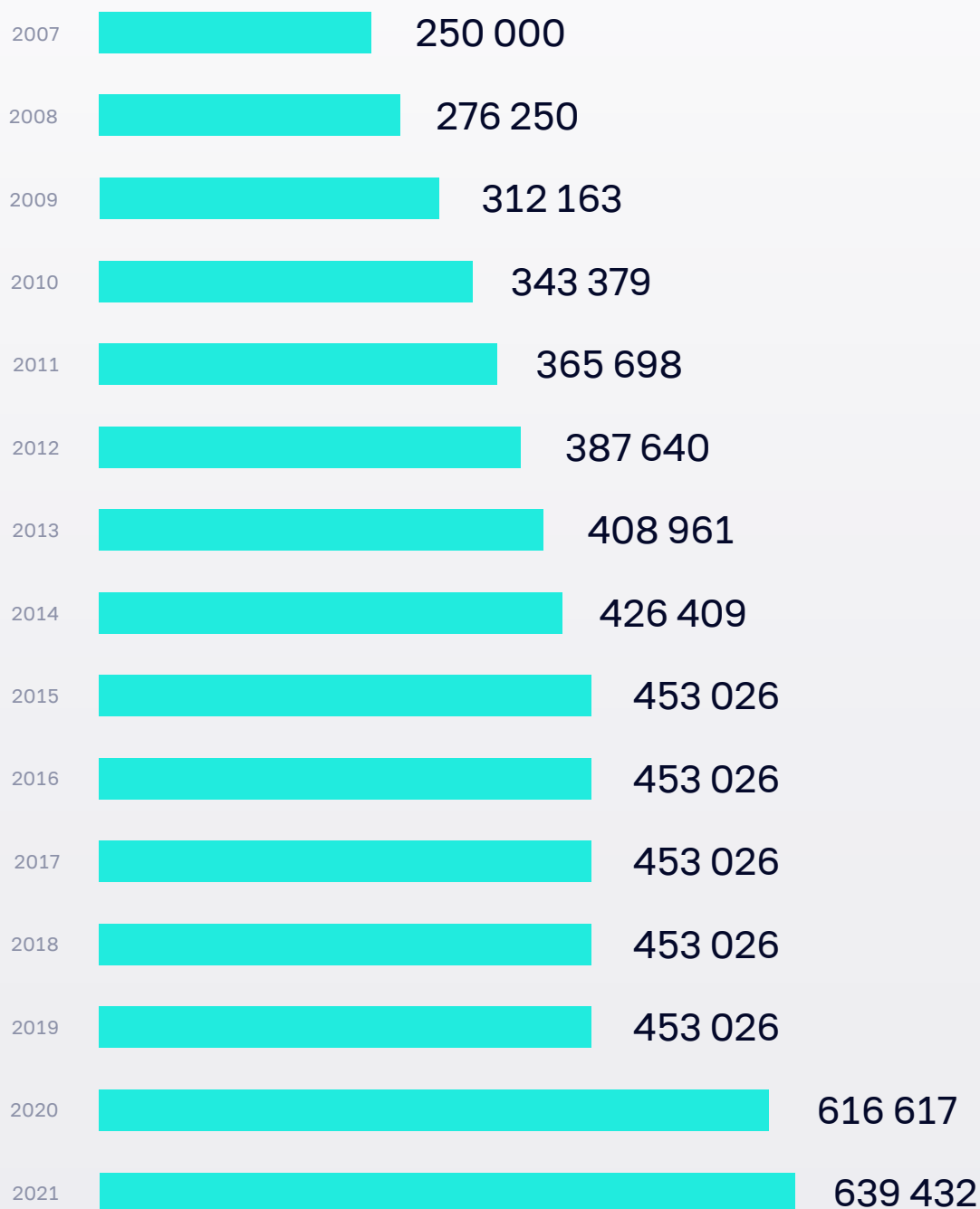
Средства МСК направляются на улучшение жилищных условий, образование детей, пенсионное обеспечение матери; с 2016 года – на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов; с 2018 года – на ежемесячную выплату. В период сложной социально-экономической ситуации в 2009–2010 годах и в 2015–2016 годах за счет МСК в качестве антикризисной меры предоставлялись единовременные выплаты⁵.

-
1. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.
 2. Часть 1 статьи 13 Федерального закона № 256-ФЗ (в редакции Федерального закона от 1 марта 2020 г. № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала» (далее – Федеральный закон № 35-ФЗ).
 3. Пункт 4 статьи 3 Федерального закона № 256-ФЗ введен Федеральным законом № 35-ФЗ.
 4. Согласно части 2 статьи 6 Федерального закона № 256-ФЗ размер МСК (его оставшаяся часть) ежегодно пересматривается с учетом темпов роста инфляции и устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период. Индексация размера МСК приостанавливалась в период с 2016 по 2019 год.
 5. С мая 2009 года по июнь 2010 года и с августа 2010 года по июнь 2011 года в размере 12,00 тыс. рублей (федеральные законы от 28 апреля 2009 г. № 72-ФЗ и от 28 июля 2010 г. № 241-ФЗ), с мая 2015 года по июнь 2016 года – 20,00 тыс. рублей, с 23 июня по декабрь 2016 года – 25,00 тыс. рублей (федеральные законы от 20 апреля 2015 г. № 88-ФЗ и от 23 июня 2016 г. № 181-ФЗ).

Рисунок 1

Размер МСК для семей, имеющих двух и более детей

руб.



Итоги реализации МСК в проверяемом периоде представлены в приложении № 1.

Рисунок 2

Итоги реализации Федерального закона № 256-ФЗ за 2007–2020 годы по состоянию на 1 января 2021 года*

- Количество выданных сертификатов, тыс. ед.
- Улучшение жилищных условий
- Образование ребенка (детей)
- Ежемесячная денежная выплата
- Накопительная пенсия
- Приобретение товаров и услуг для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов



* За период реализации МСК сертификаты получили 16,20 тыс. граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации. Из них 1,91 тыс. владельцев сертификатов (11,8 %) распорядились МСК полностью и 0,45 тыс. владельцев сертификатов – частично.

Учет лиц, имеющих право на МСК, и реализации указанного права ПФР осуществляет в Федеральном регистре лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки (далее также – Федеральный регистр, подсистема «МСК» АИС ПФР-2).

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Оценить обоснованность расходования средств федерального бюджета на предоставление МСК

8.1.1. Финансовое обеспечение реализации Федерального закона № 256-ФЗ осуществляется за счет межбюджетного трансферта, передаваемого бюджету ПФР из федерального бюджета (далее – трансферт)⁶.

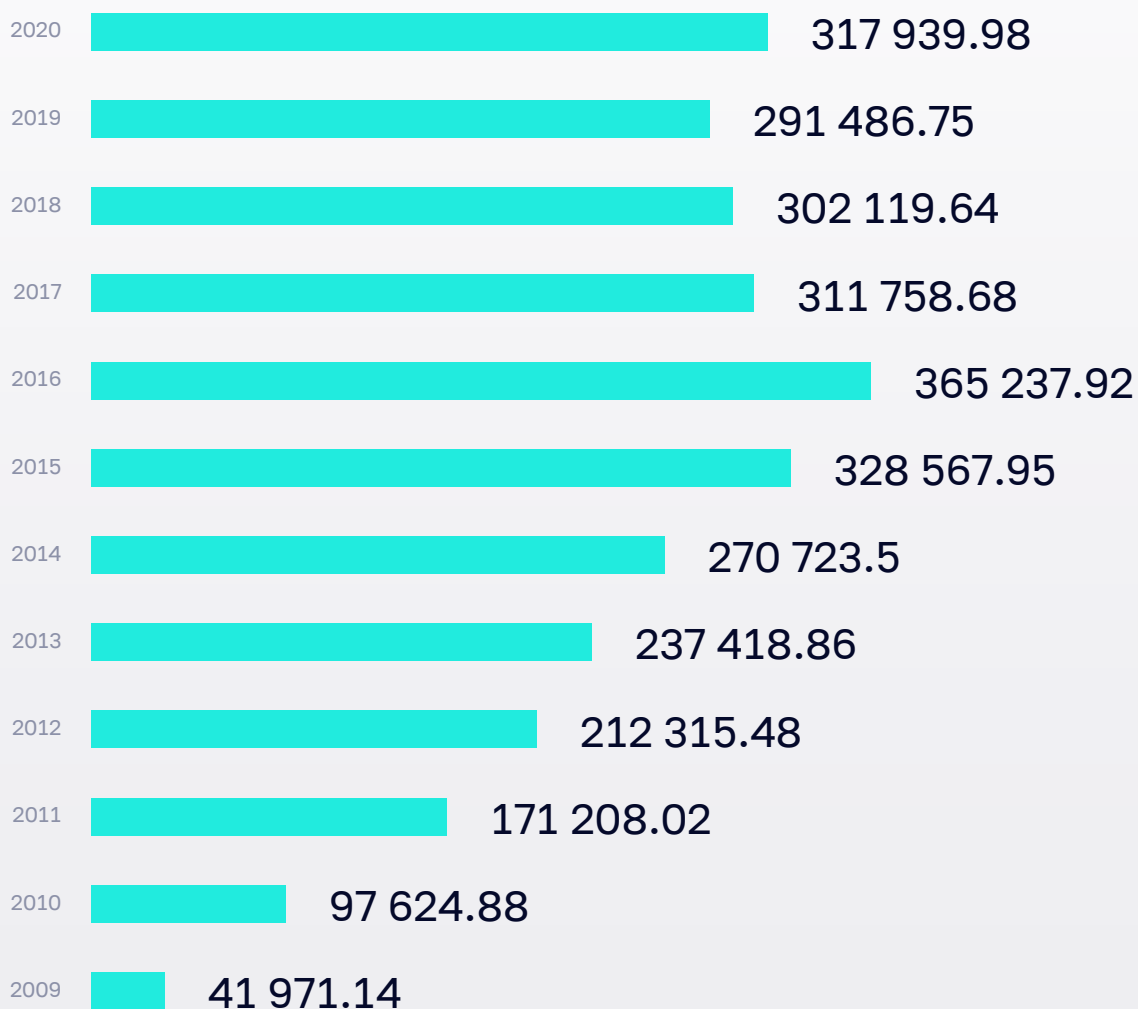
В бюджет ПФР на данные цели в 2018 году поступило 341 499,67 млн рублей⁷, в 2019 году – 325 632,47 млн рублей⁸, в 2020 году – 428 308,56 млн рублей⁹. Значительный рост трансферта в 2020 году по сравнению с 2019 годом (на 102 679,09 млн рублей, или на 31,5 %) обусловлен предоставлением права на МСК семьям, в которых начиная с 1 января 2020 года родился (усыновлен) первый ребенок¹⁰ (рисунок 3).

-
6. Пункт 2 статьи 2 и статья 7 Федерального закона № 256-ФЗ.
 7. Федеральный закон от 16 октября 2019 г. № 333-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2018 год».
 8. Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 316-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2019 год».
 9. Отчет об исполнении бюджета на 1 января 2021 года (ф. 0503117).
 10. В 2020 го трансферт из федерального бюджета в целях реализации права на МСК семей с одним ребенком был увеличен на 111 880,45 млн рублей (Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 383-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» в редакции Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 51-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»).

Рисунок 3

Динамика расходов за 2009–2020 годы*

млн руб.



* По состоянию на 1 января 2021 года нарастающим итогом с 2009 года в целом по Российской Федерации

Всего за 2009–2020 годы на реализацию Федерального закона № 256-ФЗ израсходовано 2 948 372,80 млн рублей¹¹.

Рисунок 4

Расходы по направлениям использования МСК



11. Без учета средств на формирование накопительной пенсии, переданных в управляющие компании средствами пенсионных накоплений и негосударственные пенсионные фонды (перечисляются с КРБ НПФ и КИФ УК).

Основная доля расходов приходится на финансирование использования МСК на улучшение жилищных условий (92,5 %) и предоставление единовременных выплат (4,4 %).

Рисунок 5

Сведения о количестве заявлений о распоряжении средствами (частью средств) МСК*, по которым были перечислены средства МСК

тыс. заявлений



* На 1 января 2021 года нарастающим итогом в целом по Российской Федерации

Всего с 2009 года средства перечислены по 8 354,91 тыс. заявлениям¹² (96,3 % количества поданных заявлений).

Таблица 1. Кассовые расходы в проверяемом периоде*

Наименование территориального органа ПФР	2018 г.		2019 г.		2020 г.	
	объем расходов, млн руб.	исполнение к запланированному объему средств, %	объем расходов, млн руб.	исполнение к запланированному объему средств, %	объем расходов, млн руб.	исполнение к запланированному объему средств, %
Всего по Российской Федерации, в т. ч.:	302 119,64	88,5	291 486,75	89,6	317 939,98	74,2
отделение ПФР по Астраханской обл.	2 986,01	99,2	2 952,38	98,2	2 630,93	99,9
отделение ПФР по Белгородской обл.	2 703,98	99,8	2 507,25	100,0	3 076,17	100,0
отделение ПФР по Новгородской обл.	1 380,00	88,6	1 306,43	99,8	1 382,24	100,0

* Без учета средств, переданных на формирование накопительной пенсии.

Кассовые расходы в разрезе направлений использования МСК представлены в приложении № 2.

В 2018–2019 годах расходы составляли менее 90 % объема утвержденных бюджетных назначений, в 2020 году – снизились до 74,2 %.

Ежегодное невыполнение бюджетных назначений по расходам обусловлено в том числе завышением прогнозируемого объема средств. Заявки на перевод средств из федерального бюджета в бюджет ПФР направляются в Минфин России ежеквартально¹³. Заявка на IV квартал 2018 года была представлена дважды¹⁴, причем во второй заявке (взамен предыдущей) число обращений за распоряжением средствами МСК на улучшение жилищных условий без обоснований было увеличено более чем в два раза. Соответственно, был завышен объем средств, необходимых на IV квартал 2018 года¹⁵. При этом на момент формирования заявки было

12. Без учета единовременных выплат.

13. Правила перевода средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет ПФР, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2007 г. № 457.

14. От 20 сентября 2018 г. № ЛЧ-28-17/18267 и от 2 октября 2018 г. № ЛЧ-28-17/19214.

15. Акт проверки исполнения Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и отчета об исполнении бюджета ПФР за 2018 год от 19 июля 2019 г. № км-281/11-04.

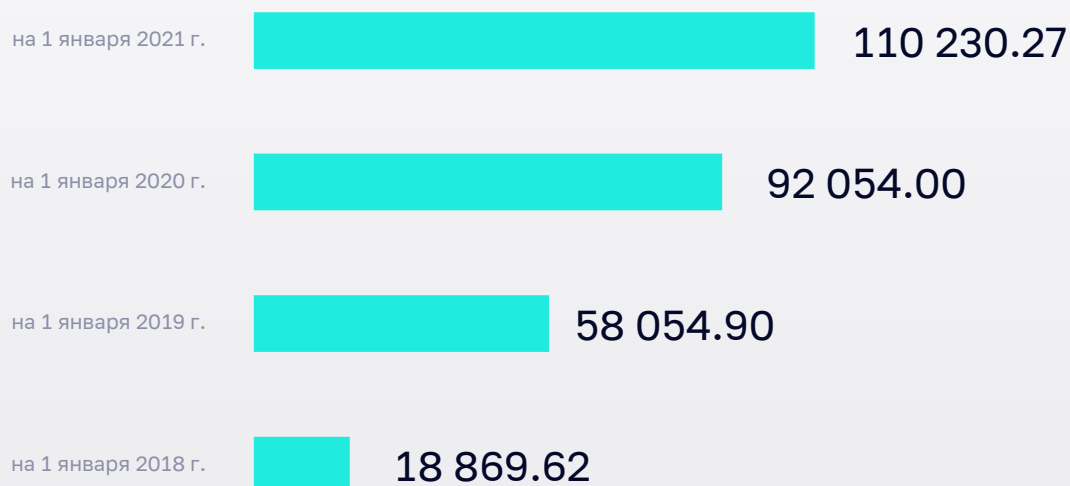
израсходовано только 63,6 % запланированных на 2018 год бюджетных назначений¹⁶. Аналогичная ситуация с формированием заявок на IV квартал установлена в 2019 и в 2020 годах¹⁷.

Завышение объемов трансферта привело к формированию остатка средств федерального бюджета, динамика которого представлена на диаграмме (рисунок 6).

Рисунок 6

Динамика остатка средств федерального бюджета за 2018–2021 годы

млн руб.



За проверяемый период остаток вырос в 5,8 раза. На начало 2021 года он составил 25,7 % объема трансферта, предусмотренного на 2020 год, и 24,9 % – трансферта на 2021 год¹⁸.

16. Отчет ф. 0503117 о кассовом исполнении бюджета ПФР на 1 октября 2018 года.

17. Акт проверки исполнения Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и отчета об исполнении бюджета ПФР за 2019 год от 28 июля 2020 г. № км-192/12-03 и Акт проверки исполнения Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и отчета об исполнении бюджета ПФР за 2020 год от 30 апреля 2021 г. № км-144/12-03.

18. На 2021 год предусмотрено 443 187,57 млн рублей (Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 388-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»).

Данная ситуация свидетельствует о планировании участниками бюджетного процесса объемов финансовых ресурсов без учета их фактической потребности.

В проверенных отделениях ПФР недостатков при планировании необходимого объема средств на реализацию МСК не установлено.

При проверке ведения бухгалтерского учета¹⁹ в отделениях ПФР по Новгородской и Астраханской областям выявлена дебиторская задолженность, которая подлежит возмещению в бюджет ПФР в связи с незаконным использованием владельцами сертификатов МСК, на сумму 24 317,10 тыс. рублей²⁰. В соответствии с разъяснениями Минфина России²¹ задолженность учтена в качестве просроченной, ее взыскание осуществляется ФССП России на основании заявлений территориальных органов ПФР о возбуждении исполнительного производства.

В Астраханской и Белгородской областях выявлены зачисления в бюджет ПФР в качестве возвратов остатков прошлых лет средств МСК после расторжения владельцами сертификатов договоров купли-продажи жилых помещений.

Так, отделением ПФР по Астраханской области зачислено 453 026 рублей, поступивших от владельца сертификата (СНИЛС 143-478) в декабре 2020 года. Перечисленные на счет отделения ПФР средства не отражены в финансовой части лицевого счета владельца сертификата в Федеральном регистре. Это связано с тем, что возможность восстановления права владельца сертификата при добровольном возврате суммы средств МСК нормативными правовыми актами не урегулирована. В то же время, согласно Обзору судебной практики²², в данном случае владелец сертификата не мог утратить свое право на МСК, поскольку данное право не было реализовано, жилищные условия семьей не улучшены. Отделение ПФР не проинформировало владельца сертификата, перечислившего в добровольном порядке средства МСК, об утрате права на МСК и возможных способах его восстановления.

Отделением ПФР по Белгородской области в бюджет ПФР зачислено 372 740 рублей. Данные средства поступили от продавца жилого помещения владельцу сертификата (СНИЛС 029-586) в январе 2016 года. При этом в сентябре 2016 года продавец обратился с заявлением о возврате перечисленных им ранее денежных средств, поскольку в марте 2016 года судом было отменено мировое соглашение сторон о расторжении договора купли-продажи. По состоянию на 26 февраля 2021 года

-
19. Главная книга, Журнал операций расчетов с дебиторами по доходам, ОСВ по счету 1.209.34.000 за 2018-2020 годы.
 20. По состоянию на 1 января 2019 года – 17 039,8 тыс. рублей (в Новгородской области – 11 491,50 тыс. рублей, в Астраханской области – 5 548,3 тыс. рублей), на 1 января 2020 года – 23 253,60 тыс. рублей (в Новгородской области – 17 719,10 тыс. рублей, в Астраханской области – 5 534,50 тыс. рублей), на 1 января 2021 года – 24 317,1 тыс. рублей (в Новгородской области – 18 379,30 тыс. рублей, в Астраханской области – 5 937,8 тыс. рублей).
 21. Письмо Минфина России от 21 декабря 2018 г. № 02-06-10/93724.
 22. Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2016 г.

отделением ПФР решение о возврате излишне уплаченных в бюджет ПФР денежных средств не принято. Это свидетельствует о ненадлежащем исполнении отделением ПФР полномочий администратора доходов бюджета ПФР, которые установлены пунктом 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

На счетах владельцев сертификатов, в том числе полностью распорядившихся МСК, выявлены остатки средств. В ряде случаев остатки не востребованы на протяжении 10 лет.

Таблица 2. Остатки МСК в целом по Российской Федерации в диапазоне от 0,01 рубля до 25,00 тыс. рублей

Диапазон остатка МСК, руб.	Численность владельцев сертификатов, чел.	Сумма средств, млн руб.
от 0,01 до 1 000,00	295 352	64,93
от 1 000,01 до 5 000,00	182 801	502,68
от 5 000,01 до 10 000,00	70 035	500,46
от 10 000,00 до 25 000,00	210 160	3 644,52

У владельцев сертификатов, которые полностью распорядились МСК, остатки образовались в результате индексации размера МСК. Индексация была произведена в период с даты подачи заявления о распоряжении в полном объеме МСК до даты принятия решения об его удовлетворении. Например, владельцем сертификата (СНИЛС 012-259) заявление о распоряжении подано в декабре 2019 года на сумму 453 026 рублей²³. Перечисление средств осуществлено в январе 2020 года. В то же время с 1 января 2020 года проведена индексация МСК, после которой его размер составил 466 617 рублей, т. е. на 13 591 рубль больше, чем было указано в заявлении. Индексация 2021 года увеличила этот остаток до 14 093,87 рубля.

Информирование ПФР о наличии остатков без соответствующего обращения владельца сертификата законодательством не предусматривается²⁴.

23. Полный размер МСК на дату подачи заявления о распоряжении.

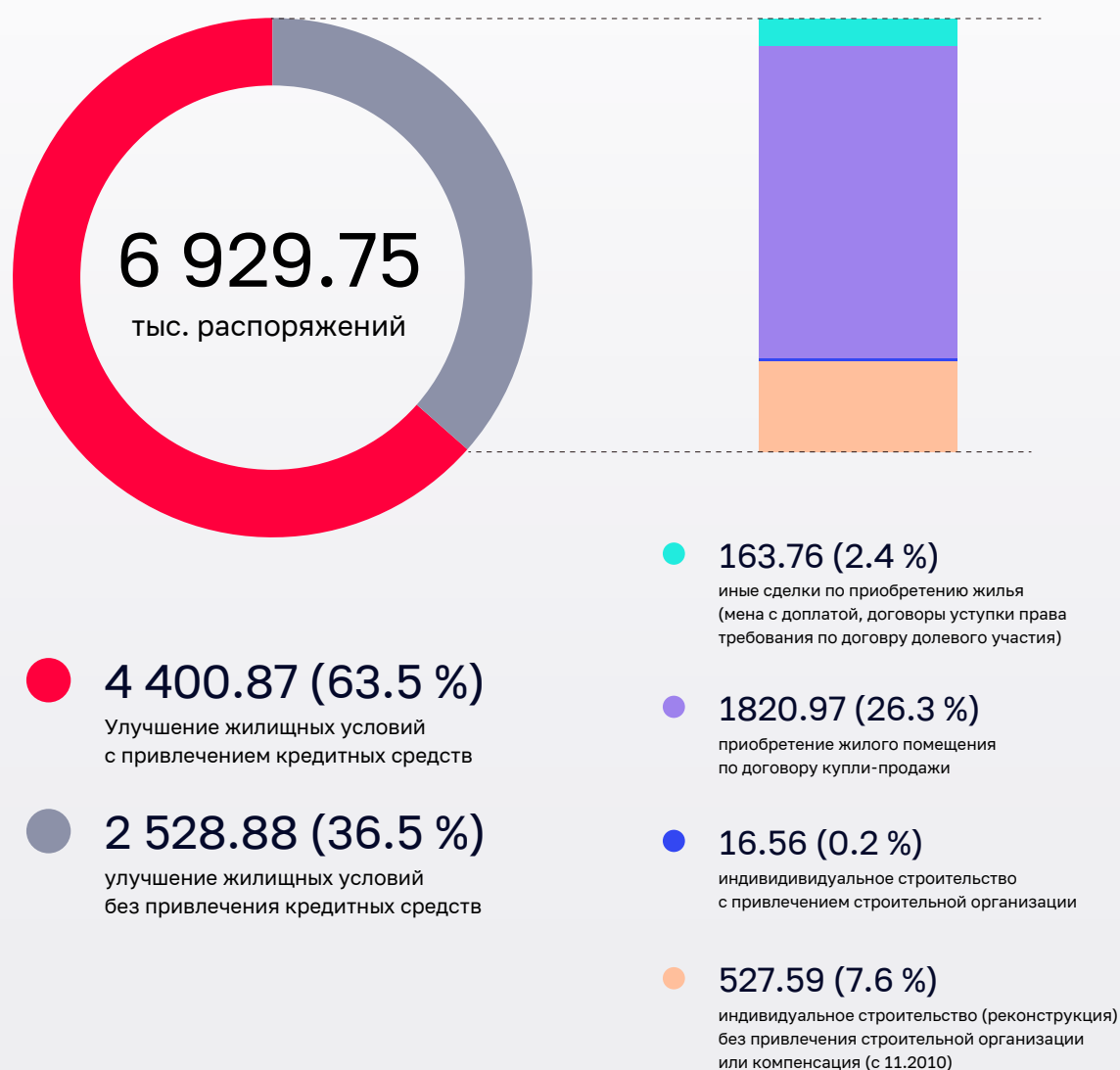
24. Пунктом 14 Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по информированию граждан о размере материнского (семейного) капитала (его оставшейся части), утвержденного постановлением Правления ПФР от 16 мая 2019 г. № 276п, предусматривается, что информирование гражданина о размере МСК (его оставшейся части) либо об отсутствии сведений о размере МСК в Федеральном регистре осуществляется ПФР после обращения гражданина в ПФР с соответствующим заявлением.

8.1.2. Распоряжение средствами МСК

Среди направлений использования МСК наиболее востребованным является улучшение жилищных условий. Именно этим правом начиная с 2009 года воспользовались 6 929,75 тыс. владельцев сертификатов (82,9 % владельцев сертификатов, распорядившихся средствами МСК)²⁵.

Рисунок 7

Структура использования МСК на улучшение жилищных условий*



* По состоянию на 1 января 2021 года, нарастающим итогом с 2009 года

25. Учитываются заявления, по которым средства МСК перечислены получателям.

В ходе контрольного мероприятия проверено 278 личных дел владельцев сертификатов, которые обратились за распоряжением МСК на улучшение жилищных условий²⁶. Личные дела были отобраны из подсистемы «МСК» АИС ПФР-2 с применением риск-ориентированного подхода²⁷.

В Белгородской и Новгородской областях при использовании МСК на улучшение жилищных условий нарушений не выявлено.

В Астраханской области в отношении 76 владельцев сертификатов установлены признаки мошеннических действий. Основная причина – незаконное завладение денежными средствами в объеме порядка 45 млн рублей при распоряжении МСК на погашение основного долга и уплату процентов по займам, выданным кредитным потребительским кооперативом, и на уплату паевого взноса в жилищно-строительный кооператив.

В нарушение пункта 11 Правил № 862²⁸ Управлением ПФР (далее – УПФР) в Советском районе г. Астрахани в отношении владельца сертификата (СНИЛС 005-542) принято решение о распоряжении МСК на сумму 392 194,22 рубля на улучшение жилищных условий при отсутствии письменного обязательства владельца сертификата оформить жилое помещение в общую собственность владельца сертификата, его супруга и детей с определением размера долей по соглашению.

Динамика принятых решений об удовлетворении заявлений о распоряжении МСК на получение образования ребенком (детьми) в 2018–2020 годах представлена на диаграмме (рисунок 8).

В 2019 году по сравнению с 2018 годом количество принятых решений в целом по Российской Федерации увеличилось на 33,4 %. Востребованность данного направления использования МСК начала расти с 2018 года²⁹, когда были сняты ограничения по срокам использования МСК на дошкольное образование и исключены требования о наличии государственной аккредитации образовательных программ³⁰.

26. В Астраханской области – 99 личных дел, в Белгородской области – 139, в Новгородской области – 40.

27. В качестве факторов учитывалось массовое направление МСК на погашение займа, выданного одной организацией, несоответствие региона проживания владельца сертификата региону, в котором предполагается строительство (приобретение) жилья, подача документов в ПФР доверенными лицами.

28. Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 862 (далее – Правила № 862) в редакции, действовавшей до 11 апреля 2020 года.

29. Рост в 2018 году по сравнению с 2017 годом составил 41 % (с 120 192 до 168 974 заявлений). В 2017 году по сравнению с 2016 годом рост составил всего 12 % (с 107 430 до 120 192 заявлений).

30. Часть 61 статьи 7 и пункт 1 части 2 статьи 11 Федерального закона № 256-ФЗ (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»).

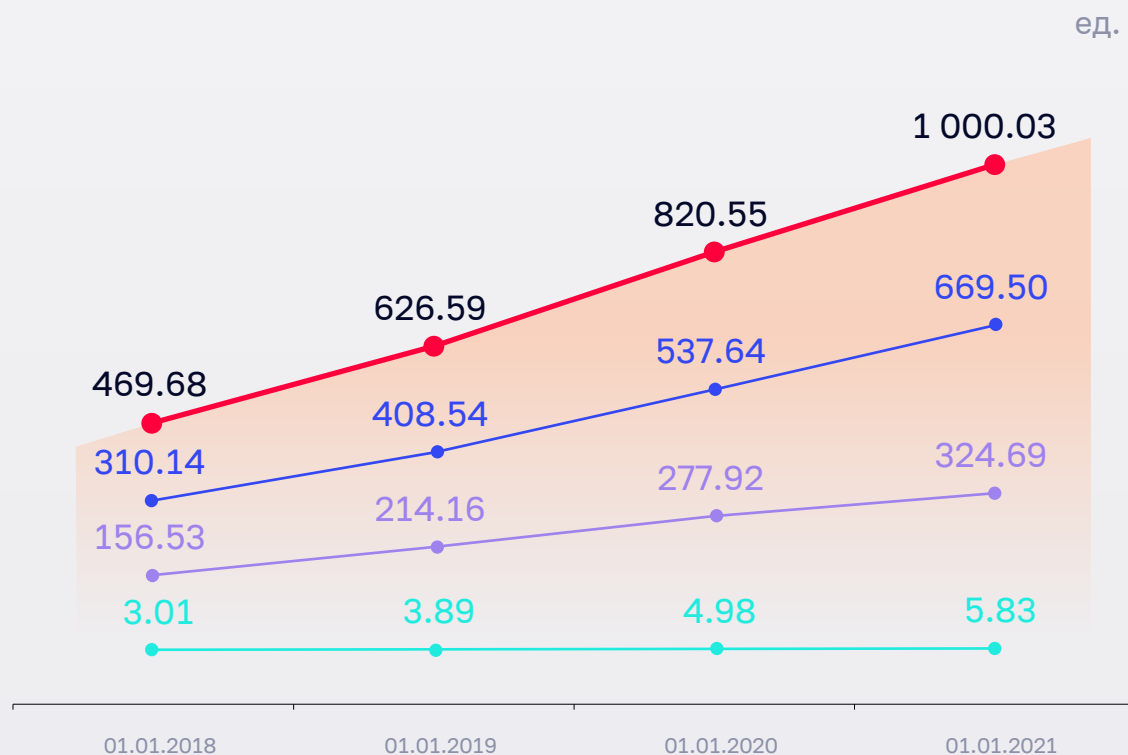
Динамика принятых решений об удовлетворении заявлений о распоряжении МСК на образование ребенка

— Всего на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов:

— на оплату платных образовательных услуг

— на оплату содержания ребенка (детей) и (или) присмотра и ухода за ребенком (детьми) в образовательной организации

— на оплату пользования жилым помещением и коммунальных услуг в общежитии, предоставляемом образовательной организацией



В ходе контрольного мероприятия проверено 261 личное дело владельцев сертификатов³¹, которые обратились за распоряжением МСК на образование ребенка.

В Астраханской области выявлено два случая³² принятия решений с нарушением установленного срока до пяти дней³³.

В нарушение части 3 статьи 11 Федерального закона № 256-ФЗ³⁴ УПФР в Советском районе г. Астрахани принято решение направить МСК на оплату предоставляемых услуг ребенку по дошкольному образованию при отсутствии документов (сведений), подтверждающих родство данного ребенка с владельцем сертификата.

В личных делах 13 владельцев сертификатов³⁵ выявлены избыточные документы³⁶, не предусмотренные Правилами № 926³⁷. Это является нарушением пункта 37 Административного регламента № 364п.

Выявлены отказные решения, которые связаны с особенностями нормативно-правового регулирования порядка направления средств МСК на получение образования ребенка (детей).

Так, пунктом 5 Правил № 926 к заявлению о распоряжении прилагается заверенная образовательной организацией копия договора об оказании платных образовательных услуг (далее – договор). Возможность предоставления подлинника договора или его копии, заверенной в ином установленном законодательством порядке (например, нотариально), Правилами № 926 не предусмотрена.

Предоставление владельцами сертификатов подлинника договора приводило к отказам в распоряжении МСК.

-
- | | |
|-----|---|
| 31. | В Новгородской области – 90 личных дел, в Астраханской области – 90, в Белгородской области – 81. |
| 32. | 2,2 % проверенных личных дел владельцев сертификатов, подавших заявления о распоряжении МСК на образование ребенка в Астраханской области. |
| 33. | Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона № 256-ФЗ (в редакции, действовавшей до 1 января 2021 года) заявление о распоряжении подлежит рассмотрению территориальным органом ПФР в месячный срок с даты его приема со всеми необходимыми документами, по результатам которого выносится решение об удовлетворении или отказе в удовлетворении заявления о распоряжении. |
| 34. | Частью 3 статьи 11 Федерального закона № 256-ФЗ предусматривается, что средства МСК могут быть направлены на получение образования как родным ребенком (детьми), так и усыновленным (усыновленными). |
| 35. | 14 % проверенных личных дел владельцев сертификатов, подавших заявления о распоряжении МСК на образование ребенка в Астраханской области. |
| 36. | Копии свидетельства о рождении и паспорта ребенка, страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования, сертификата, свидетельства о заключении брака родителей. |
| 37. | Согласно пункту 5 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 926 (далее – Правила № 926), при направлении средств на оплату платных образовательных услуг к заявлению о распоряжении прилагается только копия договора об оказании платных образовательных услуг. |

В частности, подпунктом 3 пункта 71 Административного регламента № 364п³⁸ предусмотрено, что при приеме заявления должностное лицо ПФР изготавливает копии документов, представленных на бумажном носителе, переводит их в электронную (цифровую) форму, заверяет, а подлинники документов возвращает заявителю. Однако работники УПФР, руководствуясь положением пункта 5 Правил № 926, отказали владельцам сертификатов (СНИЛС 049-892, 089-423) в распоряжении МСК в связи с тем, что «...был представлен оригинал договора, заключенного с образовательной организацией, а не заверенная копия»³⁹.

Начиная со второй половины 2020 года, согласно совместному письму Минобрнауки России и ПФР⁴⁰, территориальными органами ПФР с образовательными организациями заключаются соглашения о межведомственном взаимодействии (далее – соглашение)⁴¹. В рамках данных соглашений УПФР запрашивают сведения из договора через Единую систему межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ).

После заключения соглашения решения УПФР стали приниматься на основании полученных из образовательной организации сведений без истребования от владельцев сертификатов копий договоров. Вместе с тем возможность принятия решений об использовании МСК на основании полученных из образовательной организации сведений ни Федеральным законом № 256-ФЗ, ни Правилами № 926 не установлена.

Выявлена несогласованность норм, которые регулируют сроки уведомления ПФР владельца сертификата об аннулировании ранее поданного заявления о распоряжении. Согласно пункту 20 Правил № 149н⁴² заявитель должен быть уведомлен в трехдневный

-
38. Административный регламент предоставления ПФР и его территориальными органами государственной услуги по рассмотрению заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, утвержденного постановлением Правления ПФР от 24 июня 2019 г. № 364п (далее – Административный регламент № 364п), который действует с 28 октября 2019 года. До этой даты действовал Административный регламент предоставления ПФР и его территориальными органами государственной услуги по рассмотрению заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, утвержденный приказом Минтруда России от 29 октября 2012 г. № 346н (далее – Административный регламент № 346н).
39. Основание отказа – подпункт 2 части 2 статьи 8 Федерального закона № 256-ФЗ (нарушения установленного порядка подачи заявления о распоряжении).
40. От 5 июня 2020 г. № МТ-28-24/11227.
41. Соглашения заключаются согласно совместному письму ПФР и Минобрнауки России от 5 июня 2020 г. № МТ-28-24/11227.
42. Правила подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, утвержденные приказом Минтруда России от 24 марта 2020 г. № 149н (далее – Правила № 149н), вступившие в действие 31 мая 2020 года. До 31 мая действовали Правила подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала и перечня документов, необходимых для реализации права распоряжения средствами материнского (семейного) капитала, утвержденные приказом Минтруда России от 2 августа 2017 г. № 606н (далее – Правила № 606н).

срок со дня поступления такого заявления, а согласно пункту 90 Административного регламента № 364п⁴³ – в пятидневный срок.

В Астраханской, Белгородской и Новгородской областях проверены все личные дела владельцев сертификатов (восемь личных дел), которые использовали средства МСК на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов⁴⁴. Нарушений и недостатков не установлено.

За 2016–2020 годы в целом по Российской Федерации на указанные цели было подано всего 456 заявлений, удовлетворено 324 заявления.

При этом на 1 января 2021 года в Федеральном регистре числятся 115,40 тыс. владельцев сертификатов, которые являются родителями детей-инвалидов, не распорядившиеся МСК с момента получения сертификата.

Действующим законодательством⁴⁵ предусмотрен компенсационный порядок возмещения расходов: родители за собственные средства приобретают товар (услугу) в соответствии с установленным Перечнем⁴⁶, затем обращаются за компенсацией расходов. Подобный механизм требует наличия у семьи с ребенком-инвалидом значительных собственных средств, поскольку товары для детей-инвалидов достаточно дорогостоящие. Так, для детей-инвалидов приобретались портативные компьютеры стоимостью от 62,0 тыс. до 212,1 тыс. рублей, контроллер и коммуникатор стоимостью 33,5 тыс. рублей, наборы оборудования и материалов для анализа крови стоимостью в среднем 40 тыс. рублей.

Также на этапе приобретения товара семья должна самостоятельно соотнести предлагаемый к продаже товар с трехуровневой классификацией⁴⁷, предусмотренной Перечнем и индивидуальной программой реабилитации (абилитации) ребенка-

43. В редакции от 23 сентября 2020 года.

44. В Астраханской области проверено пять личных дел (всего было подано семь заявлений о распоряжении), в Белгородской области – одно личное дело (одно заявление), в Новгородской области – два личных дела (шесть заявлений).

45. Статья 11.1 Федерального закона № 256-ФЗ и пункт 4 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, путем компенсации затрат на приобретение таких товаров и услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2016 г. № 380 (далее – Правила № 380).

46. Перечень товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2016 г. № 831-р (далее – Перечень товаров) и содержит 48 видов товаров и услуг.

47. Национальный стандарт Российской Федерации «Вспомогательные средства для людей с ограничениями жизнедеятельности. Классификация и терминология» ГОСТ ИСО 9999-2019, утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 августа 2019 г. № 586-ст (действует с 1 апреля 2020 года, до этой даты действовал Национальный стандарт «Вспомогательные средства для людей с ограничениями жизнедеятельности. Классификация и терминология» ГОСТ Р ИСО 9999-2014).

инвалида (далее – ИПРА). Это создает для семей риски значительных расходов, которые могут быть не компенсированы в связи с несоответствием приобретенного товара Перечню и ИПРА⁴⁸.

Ежемесячная выплата за счет МСК (далее – выплата) предоставляется на второго ребенка семьям с низкими доходами в размере прожиточного минимума (далее – ПМ) для детей, установленного в регионе проживания⁴⁹.

Динамика заявлений, поданных на предоставление выплаты, представлена на [рисунке 9](#).

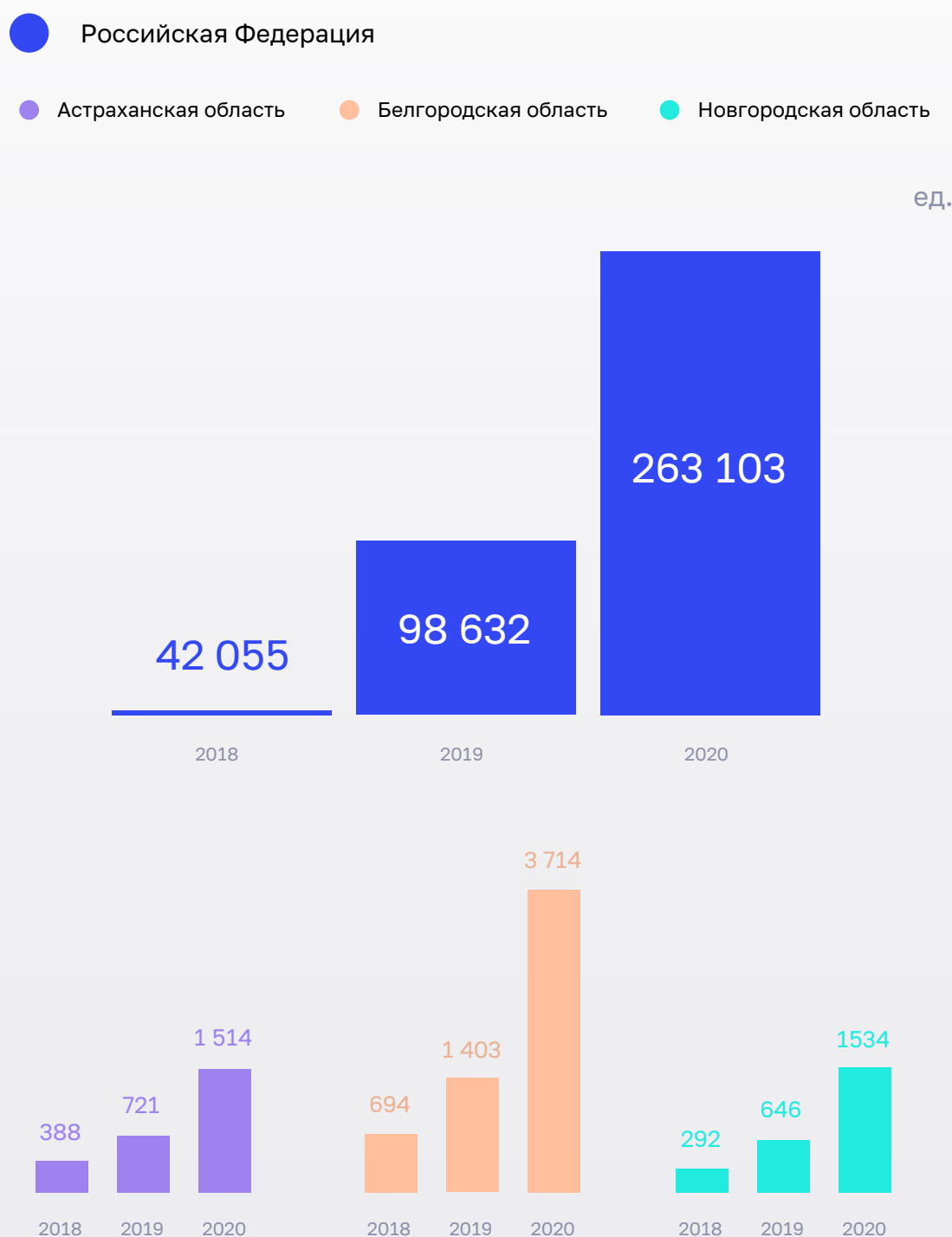
С 2020 года выплата стала вторым по популярности (после улучшения жилищных условий) направлением использования МСК. В 2019 году ее востребованность по сравнению с 2018 годом выросла в 2,3 раза, в 2020 году по сравнению с 2019 годом – в 2,7 раза. Это обусловлено расширением категорий семей, имеющих право на данную меру поддержки. Допустимый уровень среднедушевого дохода семьи, при котором возникает право на выплату, с 2020 года увеличился с полуторакартной до двукратной величины ПМ трудоспособного населения, установленного в субъекте Российской Федерации. Период получения выплаты увеличился до достижения ребенком трех лет (до 2020 года выплата осуществлялась до достижения ребенком полутора лет)⁵⁰.

В ходе контрольного мероприятия проверено 230 личных дел владельцев сертификатов⁵¹, которые обратились за получением выплаты. Выявлены следующие нарушения и недостатки.

-
48. Риск нашел отражение при рассмотрении в суде жалобы о признании незаконным решения УПФР в г. Урае Ханты-Мансийского АО об отказе в удовлетворении заявления о распоряжении на приобретение истцом кровати DB-11A (ММ-21) электрической с боковыми переворачиванием, противопролежневой функцией, туалетным устройством и функцией «кардиокресло» стоимостью 76,2 тыс. рублей. Данная кровать, по мнению заявителя, относилась к пункту 16 Перечня «Кровати и съемные кровати-платформы (подматрачные платформы) с механической регулировкой. Код 18 12 10». УПФР отказал в распоряжении средствами МСК в связи с тем, что приобретенная кровать не соответствовала Перечню (из регистрационного удостоверения на приобретенную кровать следовало, что кровать функциональная медицинская электрическая имеет код Общероссийского классификатора продукции для медицинских изделий 94 5210 – оборудование кабинетов и палат, то есть является техническим оборудованием для ухода за больными, а не средством реабилитации или абилитации). В результате истцу в удовлетворении исковых требований отказано.
49. Часть 5 статьи 1 Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» (далее – Федеральный закон № 418-ФЗ), Порядок осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) второго ребенка, обращения за назначением указанных выплат, утвержденный приказом Минтруда России от 29 декабря 2017 г. № 889н (далее – приказ Минтруда России № 889н, Порядок № 889н).
50. Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей», принятый по поручению Президента Российской Федерации, данному в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 года.
51. В Новгородской области – 73 личных дела, в Астраханской области – 63, в Белгородской области – 94.

Рисунок 9

Динамика заявлений, поданных на предоставление ежемесячной выплаты за счет МСК



УПФР в Советском районе г. Астрахани при определении права на выплату владельцу сертификата (СНИЛС 145-753) расчет среднедушевого дохода был произведен с нарушением части 8 статьи 4 Федерального закона № 418-ФЗ⁵², что привело к необоснованному отказу в предоставлении выплаты и недополучению семьей более 73,0 тыс. рублей.

Нарушение при расчете среднедушевого дохода семьи допущено также УПФР в Кировском районе г. Астрахани в отношении владельца сертификата (СНИЛС 144-919).

В Новгородской области выявлены нарушения установленных сроков принятия решений о предоставлении выплаты (отказе в выплате) до 45 дней.

Нарушение установленного срока принятия решения об отказе в распоряжении в отношении владельца сертификата (СНИЛС 146-134) привело к невозможности получения семьей выплаты в течение трех месяцев. Заявление было подано 27 апреля 2020 года, решение об отказе в связи с отсутствием необходимых для назначения выплаты документов принято УПФР в г. Великий Новгород и Новгородском районе 6 июля 2020 года, т. е. с нарушением срока на 41 день. После получения уведомления о принятом УПФР решении владелец сертификата вновь обратился 27 июля 2020 года. Выплата была назначена с даты повторного обращения. Если бы решение по первому заявлению было принято своевременно (до 25 мая 2020 года), заявитель имел бы возможность устранить недостатки по документам и получить выплаты за май, июнь и июль 2020 года на сумму 24,1 тыс. рублей (расчетно).

В Астраханской области владельцам сертификатов выносились отказные решения в распоряжении МСК на ежемесячную выплату в результате допущенных ими опечаток и (или) неточностей при оформлении раздела «Сведения о составе семьи» приложения № 1 «Сведения к заявлению на ежемесячную выплату за счет средств материнского (семейного) капитала» к заявлению о распоряжении⁵³.

При этом сведения, в отношении которых допускались опечатки (ошибки), содержались и в других разделах заявления, а также в Федеральном регистре. Отказы владельцам сертификатов (СНИЛС 151-458 и 146-718) привели к сокращению периода получения выплаты и потере семьями 24,96 тыс. рублей и 8,70 тыс. рублей соответственно.

-
52. Согласно части 8 статьи 4 Федерального закона № 418-ФЗ (в редакции от 2 декабря 2019 года) среднедушевой доход семьи при назначении ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка (далее – ежемесячная выплата) рассчитывается исходя из суммы доходов членов семьи за последние 12 календарных месяцев, предшествующих месяцу подачи заявления о назначении указанной выплаты.
53. Владелец сертификата СНИЛС 136-385 допущена опечатка в отчестве одного из детей, СНИЛС 129-326 – в столбце «Степень родства» заявления не определен ребенок, в связи с рождением которого возникло право на выплату, СНИЛС 151-458 – опечатка в СНИЛС, СНИЛС 136-910 – в разделе «Сведения о составе семьи» заявления в столбце «Состав семьи» заявитель не определила себя в качестве владельца сертификата, СНИЛС 146-718 – в разделе «Сведения о составе семьи» заявления о распоряжении средствами МСК в столбце «Состав семьи» заявитель определила в качестве владельца сертификата своего ребенка.

В нарушение пункта 37 Административного регламента № 364п в Астраханской области в десяти личных делах⁵⁴ выявлены избыточные документы, не предусмотренные в приложении № 2 к приказу Минтруда России № 889н⁵⁵.

В ходе проверки установлен случай принятия решения об отказе в выплате (СНИЛС 104-420) в связи с тем, что ребенок, в отношении которого было подано обращение за ее получением, не являлся вторым по рождению. У заявителя было двое детей (2006 и 2016 года рождения). В отношении ребенка 2006 года рождения владелец сертификата в 2010 году была лишена родительских прав. Право на МСК возникло в связи с рождением в 2019 году двойняшек. На момент обращения за выплатой у заявителя было трое детей, второй из которых – 2019 года рождения.

При определении права на выплату в очередность рождений УПФР включил ребенка 2006 года рождения, в отношении которого было принято решение о лишении родительских прав, и посчитал, что один из двойняшек, рожденных в 2019 году, является третьим ребенком по очередности рождения.

В части 2 статьи 3 Федерального закона № 256-ФЗ определено, что при возникновении права на дополнительные меры государственной поддержки лиц не учитываются дети, в отношении которых данные лица были лишены родительских прав. Федеральный закон № 418-ФЗ не содержит нормы, уточняющей порядок учета детей при назначении ежемесячной выплаты в случае лишения заявителя родительских прав.

Учитывая, что ежемесячная выплата на второго ребенка осуществляется за счет МСК, наблюдается прямая взаимосвязь возникновения права на выплату с правом на МСК. В связи с этим, по мнению Счетной палаты, нормы Федерального закона № 418-ФЗ, которые регулируют назначение выплаты, следует рассматривать в совокупности с положениями Федерального закона № 256-ФЗ.

Анализ решений судов показал отсутствие единой судебной практики по делам, связанным с назначением выплаты за счет средств МСК⁵⁶.

Согласно части 6 статьи 4 Федерального закона № 418-ФЗ при установлении права на выплату доходы каждого члена семьи учитываются до вычета налогов.

54. 15,9 % проверенных личных дел владельцев сертификата, подавших заявления о распоряжении на предоставление выплаты в Астраханской области.

55. Копии страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования, копии трудовых книжек заявителей и членов семьи, копии свидетельства о заключении брака родителей.

56. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 10 января 2019 г. по делу № 11-279/2019, решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 15 апреля 2019 г. по делу № 2А-2069/2019.

Таблица 3. Примеры расчета среднедушевого дохода семьи с учетом налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и без него

СНИЛС	Дата рождения ребенка	Расчет среднедушевого дохода семьи без вычета НДФЛ (в соответствии с действующим законодательством)							Расчет среднедушевого дохода семьи с вычетом НДФЛ		
		дата регистрации заявления о назначении выплаты	размер ПМ для трудоспособного населения	сумма доходов семьи заявителя	в т. ч. вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей без вычета НДФЛ	число членов семьи	ПМ*2 (2020 г.) или ПМ *1,5 (2018-2019 гг.)	среднедушевой доход семьи	размер НДФЛ	сумма доходов семьи заявителя с вычетом НДФЛ	среднедушевой доход семьи
041-827	22.01.2020	27.02.2020	10 039,00	976 710,81	778 466,67	4	20 078,00	20 348,14	101 200,67	875 510,14	18 239,79
121-257	17.04.2018	13.08.2018	8 989,00	649 974,38	443 329,91	4	13 483,50	13 541,13	57 632,89	592 341,49	12 340,45
128-994	12.04.2018	21.05.2018	8 989,00	651 912,67	557 078,20	4	13 483,50	13 581,51	72 420,17	579 492,50	12 072,76
134-146	08.11.2018	17.01.2020	10 039,00	966 983,40	879 045,86	4	20 078,00	20 145,49	114 275,96	852 707,44	17 764,74
146-042	23.04.2018	09.08.2018	8 989,00	652 474,63	535 156,65	4	13 483,50	13 593,22	69 570,36	582 904,27	12 143,84

В большинстве случаев превышение допустимого размера среднедушевого дохода семьи, которое приводит к отказу в назначении выплаты, составляло от 60 до 1 000 рублей. Это свидетельствует о том, что учитываемая при расчете доходов сумма налога играет ключевую роль при определении права на выплату. Механизм определения нуждаемости семей с детьми, при котором учитываются не фактически полученные доходы, а начисленные, по мнению Счетной палаты, не может обеспечить справедливый подход к предоставлению мер поддержки, необходимый для благополучного социального жизнеобеспечения семьи с детьми.

С 2020 года малообеспеченные семьи с одним ребенком оказались в привилегированном положении по сравнению с малообеспеченными семьями с двумя детьми. Им предоставлено право и получать ежемесячную выплату в течение трех лет за счет средств федерального бюджета, и использовать полностью средства МСК по установленным направлениям. С одной стороны, семьи с двумя детьми при получении ежемесячной выплаты за счет МСК ограничены в его использовании на другие цели. С другой стороны, при ранее использованном МСК не в полном объеме расходы на текущее потребление ограничены имеющимся остатком. Его может быть недостаточно для получения выплаты в течение периода, установленного Федеральным законом № 418-ФЗ (достижение вторым ребенком возраста трех лет). А в ряде регионов с высоким

ПМ на ребенка (например, Ненецком и Чукотском автономных округах, Камчатском крае, Магаданской области) полная сумма МСК позволяет покрыть расходы на выплату только в течение 2,5 лет⁵⁷.

Таблица 4. Расчет обеспеченности МСК для получения выплаты в указанных регионах, начиная с 2020 года

руб.

Субъект РФ	ПМ ребенка в субъекте РФ за II квартал 2019 г. ⁶³	ПМ ребенка в субъекте РФ за II квартал 2020 г. ⁶⁴	Расходы МСК на ежемесячные выплаты, назначенные в 2020 г., до достижения ребенком 1 года	Расходы МСК на ежемесячные выплаты, назначенные в 2021 г., до достижения ребенком 2 лет	Общая сумма расходов на ежемесячные выплаты за 2 года	Расчетный остаток средств МСК после 2 лет выплат*
Ненецкий АО	21 112,00	22 884,00	253 34,00	274 608,00	527 952,00	106 190,35
Камчатский край	22 099,00	22 693,00	265 188,00	272 316,00	537 504,00	95 800,51
Магаданская обл.	21 052,00	21 880,00	252 624,00	262 560,00	515 184,00	119 496,77
Чукотский АО	23 272,00	22 982,00	279 264,00	275 784,00	555 048,00	77 013,10

* С учетом индексации МСК в 2021 году на 3,7 %, в 2022 году – на 4 %.

Таким образом, действующий механизм финансирования ежемесячных выплат не обеспечивает равный доступ семей с детьми к дополнительной мере государственной поддержки в виде МСК.

8.1.3. Сроки перечисления МСК

При принятии решения о распоряжении МСК территориальный орган ПФР обеспечивает перевод средств на счет получателя (физического и (или) юридического

57. Ненецкий автономный округ и Камчатский край – 2 года и 4 месяца, Магаданская область – 2 года и 5 месяцев, Чукотский автономный округ – 2 года и 3 месяца (из расчета размера ПМ ребенка в субъекте Российской Федерации за II квартал 2021 года на уровне II квартала 2020 года).
58. Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 29 июля 2019 г. № 207-п; постановление правительства Камчатского края от 29 июля 2019 г. № 335-п, постановление губернатора Магаданской области от 24 июля 2019 г. №157-у, постановление правительства Чукотского автономного округа от 24 июля 2019 г. № 379.
59. Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 21 июля 2020 г. № 196-п, постановление правительства Камчатского края от 16 июля 2020 г. № 284-П, постановление губернатора Магаданской области от 20 июля 2020 г. № 124-у, постановление правительства Чукотского автономного округа от 24 июля 2020 г. № 350.

лица) в порядке и сроки, установленные Правительством Российской Федерации⁶⁰. Нарушений при перечислении МСК не установлено.

Выявлена неурегулированность порядка возврата МСК в ПФР. Так, пунктом 13 Правил № 926 предусмотрено, что в случае прекращения получения ребенком образовательных услуг⁶¹, если сумма средств, перечисленная на счет организации, превышает сумму фактических расходов на указанные цели, неиспользованные средства подлежат возврату организацией в территориальный орган ПФР.

Сроки возврата неиспользованных средств МСК Правилами № 926 не установлены. Проанализированные в ходе проверки 195 договоров⁶² не содержали информации о сроках возврата неиспользованных средств МСК.

Анализ платежных поручений о возврате средств и документов, которые являются основанием прекращения получения ребенком образовательных услуг, показал, что возврат осуществляется в среднем от двух до семи месяцев. Например, ФГАОУВО «Волгоградский государственный университет» остаток МСК в сумме 43,6 тыс. рублей вернул почти через 3 месяца после отчисления обучающего (СНИЛС 059-037)⁶³, РАНХиГС средства в сумме 46,1 тыс. рублей вернул почти через 5 месяцев после перевода обучающегося на бесплатную форму обучения (СНИЛС 075-342)⁶⁴.

60. Часть 7 статьи 8 Федерального закона № 256-ФЗ, а также:

1) пункт 9 Правил № 926 (первый платеж осуществляется ПФР в течение 10 рабочих дней со дня принятия решения, последующие платежи - в соответствии со сроками, указанными в дополнительном соглашении к договору об оказании платных образовательных услуг);

2) пункт 17 Правил № 862 (в течение 5 рабочих дней со дня принятия решения);

3) пункт 28 Порядка № 889н (ежемесячно, не позднее 26 числа месяца, следующего за месяцем приема (регистрации) заявления);

4) пункт 7 Правил № 380 (в течение 5 рабочих дней со дня принятия решения).

61. По причинам, указанным в пункте 12 Правил № 926, либо в случае расторжения договора найма жилого помещения в общежитии и (или) договора между организацией и лицом, получившим сертификат.

62. В Белгородской области проведен анализ положений 135 договоров об оказании платных образовательных услуг, в Новгородской области - 35 договоров, в Астраханской области - 25 договоров.

63. Приказ об отчислении от 25 марта 2020 г. № 112/16-07/172-ст, возврат МСК 23 июля 2020 года (платежное поручение № 3037).

64. Приказ о переводе от 24 марта 2020 г. № 53-04-1-795, возврат МСК 18 августа 2020 года (платежное поручение № 822554).

Таблица 5. Возвраты МСК из образовательных организаций за 2018–2020 годы

тыс. руб.

Год	Отделение ПФР по Астраханской обл.		%*	Отделение ПФР по Белгородской обл.		%	Отделение ПФР по Новгородской обл.		%
	перечислено	возврат		перечислено	возврат		перечислено	возврат	
2018	33 091,1	463,1	1,4	105 093,7	3 406,6	3,2	19 445,7	554,4	2,9
2019	43 525,1	397,1	0,9	119 054,6	2 761,2	2,3	25 349,8	922,4	3,6
2020	40 015,1	317,7	0,8	121 605,8	3 342,1	2,7	22 099,4	1 197,4	5,4
Итого	116 631,2	1 177,9	1,0	345 754,1	9 509,9	2,8	66 894,9	2 674,2	4,0

* Доля возвращенных в ПФР средств МСК от перечисленных в образовательные организации в проверяемом периоде.

Возвращенные средства могут составлять до 5,4 % объема средств, который перечислен в образовательные организации в течение финансового года.

Неограниченный период нахождения не востребованных средств МСК на счетах образовательных организаций создает предпосылки нарушения прав владельцев сертификатов, связанных с невозможностью в этот период использовать остаток МСК на другие цели.

Выявлены случаи некорректного отражения в подсистеме «МСК» АИС ПФР-2 возвращенных в ПФР сумм МСК. Автоматически во вкладке «Платеж» данные суммы отражены, а в финансовой части лицевого счета отсутствуют. Это создает риски нарушения прав владельца сертификата при распоряжении остатком средств МСК.

Так, в Астраханской области в финансовой части лицевого счета (СНИЛС 109-916) не отразился возврат средств МСК на сумму 30,4 тыс. рублей, который поступил в октябре 2020 года. Это привело к уменьшению объема средств МСК, которым владелец сертификата может распорядиться.

Аналогично в финансовой части лицевого счета владельца сертификата (СНИЛС 190-019-524 44) не отразилась информация о возвращенных в сентябре 2019 года средствах МСК на сумму 25,0 тыс. рублей. При этом в феврале 2021 года владелец сертификата распорядился остатком средств МСК на улучшение жилищных условий в сумме, в которой не были учтены возвращенные средства.

Заявка в автоматическую службу технической поддержки ПФР для решения указанной проблемы направлена за № 805531. На момент проведения контрольного мероприятия заявка не исполнена.

8.1.4. Прием заявлений о распоряжении в форме электронного документа

В проверенных отделениях ПФР прием заявлений организован в соответствии с Правилами № 606н и Правилами № 149н: при обращении в УПФР или многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ), посредством почтовой связи, через Единый портал государственных услуг (далее – ЕПГУ), личный кабинет застрахованного лица на официальном сайте ПФР (далее – ЛКЗЛ).

Таблица 6. Информация о поступивших заявлениях в разрезе способов их подачи⁶⁵

Год	Всего подано заявлений о распоря- жении, шт.	В том числе:								распоряжение средствами МСК в проактивном режиме ⁷¹
		в форме электронного документа посредством ЕПГУ или ЛКЗЛ		через МФЦ		при личном обращении в территориальный орган ПФР		через кредитную организацию или единый институт развития в жилищной сфере ⁷²		
		шт.	%	шт.	%	шт.	%	шт.	%	
по Российской Федерации										
2018	1 140 616	391 622	34,3	457 643	40,1	288 713	25,3	-	-	-
2019	1 039 846	390 130	37,5	446 020	42,9	202 859	19,5	-	-	-
2020	1 238 683	469 767	(37,9	366 233	29,6	354 948	28,7	20 442	-	184 326
Итого	3 419 145	1 251 519	36,6	1 269 896	37,1	846 520	24,8	20 442	-	184 326
отделение ПФР по Астраханской обл.										
2018	8 457	1 659	19,6	6 480	76,6	318	3,8	-	-	-
2019	9 707	1 732	17,8	7 707	79,4	268	2,8	-	-	-
2020	9 123	2 586	28,3	6 138	67,3	132	1,4	267	2,9	607
Итого	27 287	5 977	21,9	20 325	74,5	718	2,6	267	1,0	607

65. В таблице не указаны иные способы обращения с заявлениями о распоряжении.

66. В соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 104-ФЗ «Об особенностях исчисления пособий по временной нетрудоспособности и осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка» в период с 1 апреля 2020 года по 1 марта 2021 года включительно ежемесячная выплата за счет МСК гражданам с детьми, достигшими в указанный период возраста одного года или двух лет, назначается без подачи такими гражданами заявлений о распоряжении.

67. В соответствии с пунктом 12(1) Правил № 862 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. №383) лицо, получившее сертификат, имеет право распорядиться средствами МСК в целях уплаты первоначального взноса и (или) погашения основного долга и уплаты процентов по кредитам или займам на приобретение (строительство) жилого помещения, включая ипотечные кредиты, предоставленным по кредитному договору (договору займа), путем подачи заявления в кредитную организацию или единый институт развития в жилищной сфере, предоставившие указанные кредиты (займы) (АО «ДОМ.РФ»).

Год	Всего подано заявлений о распоря- жении, шт.	В том числе:								распоряжение средствами МСК в проактивном режиме ⁷¹
		в форме электронного документа посредством ЕПГУ или ЛКЗЛ		через МФЦ		при личном обращении в территориальный орган ПФР		через кредитную организацию или единый институт развития в жилищной сфере ⁷²		
		шт.	%	шт.	%	шт.	%	шт.	%	

отделение ПФР по Белгородской обл.

2018	9 493	7 493	78,9	1 610	17,0	390	4,1	-	-	-
2019	9 258	8 057	87,0	1 134	12,3	67	0,7	-	-	-
2020	11 452	10 375	90,6	508	4,4	81	0,7	488	4,3	1576
Итого	30 203	25 925	85,8	3 252	10,8	538	1,8	488	1,6	1576

отделение ПФР по Новгородской обл.

2018	4 427	306	6,9	483	10,9	3 638	82,2	-	-	-
2019	4 541	3 064	67,5	280	6,2	1 197	26,3	-	-	-
2020	5 601	2 939	52,5	622	11,1	1 836	32,8	204	3,6	522
Итого	14 569	6 309	43,3	1 385	9,5	6 671	45,8	204	3,6	522

В проверяемом периоде в целом по Российской Федерации заявления гражданами подавались в 37,1 % случаях через МФЦ, в 36,6 % случаях – через ЕПГУ и ЛКЗЛ. В Астраханской области в 74,5 % случаях заявления подавались через МФЦ, в Белгородской области в 85,8 % случаях – через ЛКЗЛ и ЕПГУ, в Новгородской области в 45,8 % случаях – путем личного обращения в территориальный орган ПФР, в 43,3 % случаях – через ЛКЗЛ и ЕПГУ.

Проверка личных дел показала, что посредством электронных сервисов в основном владельцы сертификатов обращались за распоряжением МСК на ежемесячную выплату и получение образования ребенка (детей).

Пунктами 60 и 61 Административного регламента № 364п предусмотрено, что гражданин может направить посредством ЕПГУ или ЛКЗЛ заявление о распоряжении и документы (сведения из документов) в форме электронного документа.

В ходе проверки установлено, что при подаче заявления через ЛКЗЛ и ЕПГУ техническая возможность прикрепления документов у владельцев сертификатов (в том числе обязательных для представления самим владельцем сертификата) отсутствовала. Все граждане, подавшие заявления в электронном виде, вынуждены были лично предоставлять необходимые документы в УПФР.

Пунктом 12 Правил № 149н и пунктом 94 Административного регламента № 364п установлено, что в случае, если заявитель не представил документы (сведения из документов) в течение трех дней, он уведомляется об отказе в рассмотрении

заявления в течение одного рабочего дня, следующего за днем окончания срока представления документов.

В связи с недоработкой подсистемы «МСК» АИС ПФР-2 вместо снятия с рассмотрения заявлений УПФР выносились отказы в распоряжении МСК в связи с нарушением установленного порядка подачи заявления. В проверенных территориальных органах ПФР это увеличило количество отказных решений в 2020 году в 4,2 раза по сравнению с 2018 годом⁶⁸.

Недоработка подсистемы «МСК» АИС ПФР-2 привела не только к невозможности исполнения положений нормативных правовых актов, но и к увеличению нагрузки на работников УПФР.

С 12 марта 2020 года⁶⁹ предусмотрена возможность получения сертификата на МСК в беззаявительном порядке (проактивно). В целом по Российской Федерации в данном порядке было выдано 641,31 тыс. сертификатов (53,1 % выданных сертификатов в 2020 году).

При определении права на МСК и выдачи сертификата в проактивном порядке территориальный орган ПФР, получив из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (далее – ФГИС «ЕГР ЗАГС») сведения о рождении ребенка, осуществляет в ФГИС «ЕГР ЗАГС» (или ЕГИССО)⁷⁰ дополнительный запрос информации о старших детях лица, родившего (усыновившего) ребенка (детей)⁷¹.

Установлены случаи, когда во ФГИС «ЕГР ЗАГС» и ЕГИССО сведения о наличии старших детей отсутствовали. Это приводило к принятию решения о выдаче сертификата в проактивном порядке на второго (или последующего) ребенка в размере, предусмотренном на первого ребенка (466 617 рублей). После получения сертификата осведомленным о положенном размере МСК гражданам приходилось самостоятельно представлять в территориальный орган ПФР сведения о предыдущих детях. После этого размер МСК увеличивался на 150 000 рублей.

-
68. В Астраханской области – в 3 раза (от 444 отказов в 2018 году до 1 321 отказа в 2020 году), в Новгородской области – в 4 раза (от 86 до 348 отказов), в Белгородской области – 10,2 раза (от 93 до 947 отказов).
69. Часть 1 статьи 5 Федерального закона № 256-ФЗ.
70. Единая государственная система социального обеспечения (ЕГИССО).
71. Пункт 50 Административного регламента предоставления ПФР и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, утвержденный постановлением правления ПФР от 31 мая 2019 г. № 312п.

8.1.5. Межведомственное взаимодействие между территориальными органами ПФР и органами государственной власти и организациями

В целях исполнения Федерального закона № 256-ФЗ⁷² в проверяемом периоде в Астраханской, Белгородской и Новгородской областях было организовано межведомственное взаимодействие со всеми органами и организациями, сведения от которых необходимы для принятия решений⁷³.

В основном запросы осуществлялись автоматически по унифицированной форме посредством СМЭВ. Однако с отдельными государственными органами межведомственное взаимодействие до сих пор осуществляется посредством бумажного документооборота. В частности, в Новгородской области – с органами опеки и попечительства, в Белгородской области – с органами опеки и попечительства и органами МВД России, в Астраханской области – с центрами социальной поддержки населения.

Практически все запросы ПФР органами и организациями рассматривались своевременно⁷⁴. Установлено 5 случаев нарушения сроков предоставления ответов органами опеки и попечительства в Новгородской области (от 4 до 10 рабочих дней), и 4 случая – в Белгородской области (от 2 до 6 рабочих дней).

Частью 8 статьи 2 Федерального закона № 418-ФЗ, пунктом 16 Правил № 149н и пунктом 37 Административного регламента № 364п предусмотрено, что документы (сведения), необходимые для назначения ежемесячной выплаты, запрашиваются территориальными органами ПФР в государственных органах, органах местного самоуправления, организациях, подведомственных этим органам, если такие документы (копии документов, сведения) находятся в их распоряжении.

По состоянию на конец февраля 2021 года возможность получения сведений о доходах за 2020 год в автоматическом режиме с использованием сервисов ФНС России и ЕГИССО (в части пособий и социальных выплат, которые осуществляются ФСС) отсутствовала. Во всех проверенных личных делах, где в расчетном периоде должен был учитываться доход, полученный в течение 2020 года, сведения о доходах

72. Части 1.1-1.3 статьи 8 Федерального закона № 256-ФЗ.

73. Органы ЗАГС, органы государственной власти, уполномоченные на выдачу разрешения на строительство, органы местного самоуправления, органы государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, ведения Единого государственного реестра недвижимости, федеральное учреждение медико-социальной экспертизы, кредитные организации, единый институт развития в жилищной сфере (АО «ДОМ.РФ»), территориальный орган Фонда социального страхования Российской Федерации, уполномоченный орган исполнительной власти в сфере социальной защиты населения.

74. Частью 1.1 пункта 1 статьи 8 Федерального закона № 256-ФЗ (в редакции, действующей в 2020 году) установлено, что соответствующие органы и организации обязаны рассмотреть межведомственные запросы территориального органа ПФР и направить ответ в срок, не превышающий пяти рабочих дней со дня их поступления в такие органы и организации.

за указанный период предоставлялись заявителем лично. Таким образом, сотрудники УПФР по объективным причинам были вынуждены нарушать положения Федерального закона № 418-ФЗ и подзаконных нормативных правовых актов.

8.1.6. Организация территориальными органами ПФР контроля за реализацией МСК

Работниками УПФР на этапе подготовки проектов решений проводился текущий контроль достоверности представленных заявителями сведений путем их анализа и правовой оценки.

Качество текущего контроля в Астраханской области свидетельствует о необходимости принятия мер по его совершенствованию.

В ходе контрольного мероприятия установлены факты принятия решения о распоряжении на сумму, не соответствующую остатку МСК, указанному в Федеральном регистре. В частности, УПФР в Советском районе г. Астрахани на счет волгоградского филиала АО «Автоградбанка» перечислены средства МСК в размере 453 026,0 рубля. Фактически на дату подачи заявления остаток МСК у владельца сертификата (СНИЛС 162-886) составлял 426 026 рублей. Переплата МСК составила 25 тыс. рублей.

В 2020 году отделением ПФР по Астраханской области переплаты МСК, допущенные сотрудниками УПФР⁷⁵, выявлены в отношении 41 владельца сертификата на сумму 262,7 тыс. рублей.

Специалистами УПФР и контрольно-ревизионными службами отделений ПФР в порядке внутриведомственного контроля деятельности территориальных органов ПФР⁷⁶ проводились проверки реализации МСК.

Выявленные в ходе этих проверок нарушения и недостатки носили, как правило, технический характер⁷⁷.

При организации проверок территориальные органы ПФР руководствовались рекомендациями ПФР⁷⁸. В части распоряжения МСК ПФР предлагалось проверять

-
75. Карточка учета средств и расчетов по забалансовому счету 16 «Переплаты пенсий и пособий вследствие неправильного применения законодательства о пенсиях и пособиях, счетных ошибок».
76. За 2018–2020 годы контрольно-ревизионными службами отделений ПФР в Астраханской области провели 27 ревизий (проверок), в Белгородской области – 40 ревизий (проверок), в Новгородской области – 14 ревизий (проверок).
77. Нарушения при формировании журнала регистрации заявлений о распоряжении, несоответствие информации о владельцах сертификатов, содержащейся в выплатных документах, сведениям, содержащимся в личных делах.
78. Письмо ПФР от 5 июня 2019 г. № СЧ-28-24/11557 «Об организации работы по проведению тематических проверок в территориальных органах ПФР». Данным письмом ПФР установлены государственные услуги, подлежащие проверке, и перечень контрольных процедур.

административные процедуры⁷⁹, что не позволило выявить системные нарушения и недостатки, а также качественно контролировать расходование средств федерального бюджета.

В ходе комплексной ревизии финансово-хозяйственной деятельности отделения ПФР по Астраханской области, проведенной Ревизионной комиссией ПФР (проверяемый период: август 2018 года – июнь 2020 года), в части реализации Федерального закона № 256-ФЗ были установлены только переплата МСК на сумму 4,4 тыс. рублей и недостатки при формировании двух личных дел.

В то же время более 60 % выявленных в ходе контрольного мероприятия нарушений приходится на отделение ПФР в Астраханской области. В этом отделении при проверке личных дел владельцев сертификатов был выявлен самый высокий процент нарушений (3,9 %).

8.1.7. Анализ письменных обращений семей с детьми и судебных исков

В 2018–2020 годах в проверенные территориальные органы ПФР по вопросам распоряжения средствами МСК поступило 176 обращений граждан, динамика которых по годам представлена на [рисунке 10](#).

Основная причина обращений – необходимость разъяснения законодательства по использованию МСК, в том числе о возможности его направить на газификацию, ремонт жилья, покупку автомобиля, мебели.

Выявлены 5 обоснованных жалоб (2,8 % общего количества обращений), которые стали основанием пересмотра отказов в распоряжении МСК на улучшение жилищных условий (2 отказа в Астраханской области и 3 – в Новгородской области).

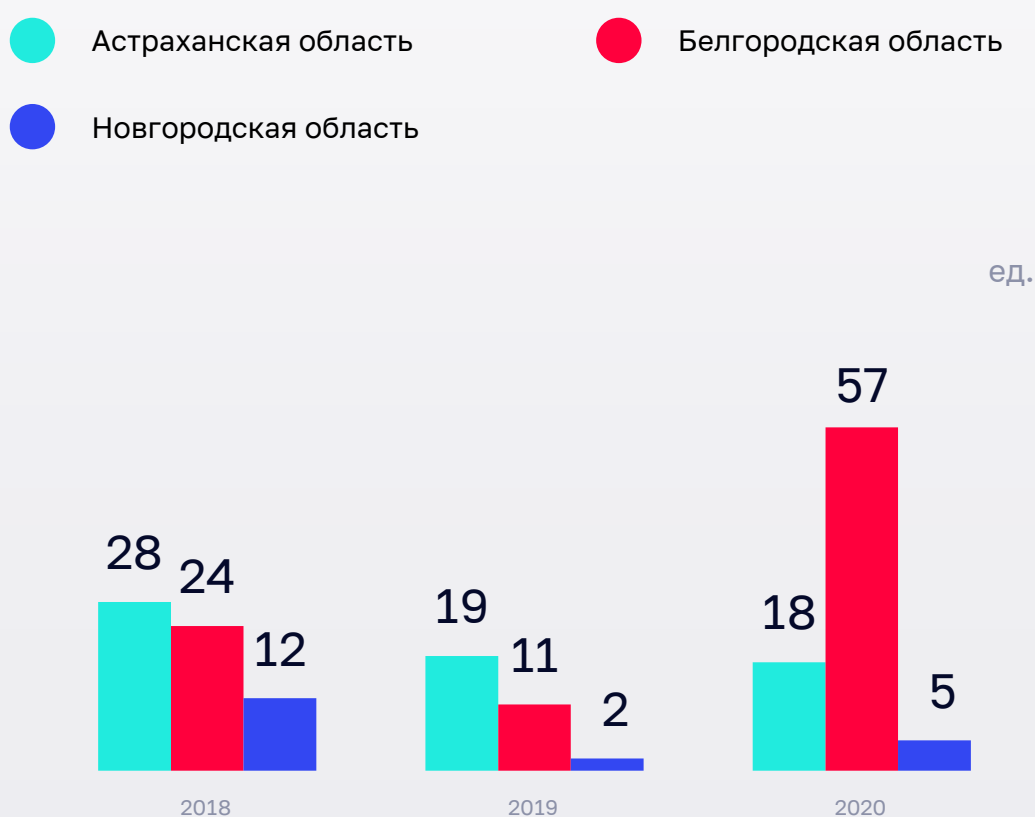
В Новгородской области в распоряжении средствами было отказано в связи с поступившей из органов прокуратуры информацией о пригодности для проживания приобретаемых жилых помещений. Сообщалось, что «проживание семьи с детьми в квартире невозможно ввиду отсутствия мебели и необходимости проведения косметического ремонта»; «жилое помещение признано пригодным для проживания, но нуждается в проведении косметического ремонта». Принятие решений на основании указанной

79. Достоверность ввода необходимой информации (сведений) в Федеральный регистр; правильность формирования журналов регистрации заявлений о распоряжении, принятых решений, уведомлениях о принятых решениях; соответствие информации о владельцах сертификатов, содержащихся в выплатных документах (расчетная ведомость, сводный перечень решений), и сведений о распоряжении средствами МСК в деле владельца сертификата.

информации изначально не соответствовало требованиям пункта 7 Положения о признании помещения жилым и непригодным для проживания № 47⁸⁰.

Рисунок 10

Динамика обращений граждан в проверенные территориальные органы ПФР по вопросам распоряжения средствами МСК в 2018–2020 годах



80. В соответствии с пунктом 7 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 (далее – Положение о признании помещения жилым и непригодным для проживания № 47), оценка и обследование помещения в целях признания его жилым помещением, жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома в целях признания его аварийным и подлежащим сносу или реконструкции осуществляются межведомственной комиссией, создаваемой органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке комиссией для оценки жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации.

В проверенных отделениях ПФР в целях защиты своих прав владельцами сертификатов в 2018–2020 годах в суды было подано 99 исковых заявлений, динамика которых представлена на рисунке 11.

Рисунок 11

Динамика исковых заявлений, поданных в суды владельцами сертификатов в целях защиты своих прав, в проверенных отделениях ПФР в 2018–2020 годах



В 70 % случаев исковые требования граждан судами удовлетворялись.

Обобщение судебной практики выявило неурегулированность отдельных вопросов, которая вынуждает семьи с детьми обращаться за защитой своих прав в суды.

В частности, в судебном порядке оспаривались отказы в распоряжении МСК на погашение займа, оформленного с целью рефинансирования ранее полученного

кредита (займа) на приобретение (строительство) жилого помещения (далее – займ на рефинансирование) в связи с непредставлением владельцами сертификатов документа, который подтверждал бы получение денежных средств по договору займа путем их безналичного перечисления на счет лица, получившего сертификат, предусмотренного подпунктом «д» пункта 13 Правил № 862.

Как показала проверка, договоры, заключенные на получение займа на рефинансирование, предусматривают, что заемные средства предоставляются новым кредитором путем безналичного перечисления на расчетный счет кредитора по предыдущему договору напрямую, а не на расчетный счет владельца сертификата. Таким образом, у владельца сертификата отсутствует возможность представить в ПФР требуемый документ.

В проверяемом периоде в целом по Российской Федерации по вопросам рефинансирования кредитов судами было рассмотрено 83 иска (1,8 % всех исков в части распоряжения средствами МСК).

Кроме этого, территориальные органы ПФР отказывают в распоряжении средствами МСК на оплату платных образовательных услуг, которые предоставляются индивидуальными предпринимателями (далее – ИП)⁸¹ в связи с нарушением порядка подачи заявлений (пункт 2 части 2 статьи 8 Федерального закона № 256-ФЗ). Такое решение обосновывается тем, что «оплата образовательных услуг, предоставляемых ИП, не предусмотрена, так как ИП не является образовательной организацией». Данная позиция ПФР соответствует позиции Минобрнауки России по данному вопросу⁸².

В официальном отзыве Правового управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на законопроект, предусматривающий направление средств МСК на оплату услуг дошкольного образования, предоставляемых ИП⁸³, указано, что «...в соответствии с пунктом 20 статьи 2 Федерального закона № 273-ФЗ ИП приравниваются к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, предлагаемое уточнение представляется избыточным, поскольку уже охватывается действующей редакцией части 1 статьи 11 Федерального закона № 256-ФЗ».

-
81. В соответствии со статьей 32 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) индивидуальные предприниматели осуществляют образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам, программам профессионального обучения непосредственно или с привлечением педагогических работников.
82. Письмо Минобрнауки России от 14 марта 2018 г. № ПС-712/08 (письмо ПФР в территориальные органы от 16 августа 2018 г. № ЛЧ-28-24/16193).
83. Проект федерального закона № 839769-7 «О внесении изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Суды, ссылаясь на положения Федерального закона № 273-ФЗ, также отождествляют правовой статус ИП, которые оказывают образовательные услуги, с организацией, имеющей право на оказание образовательных услуг.

В целом по Российской Федерации за 2018–2020 годы судами было рассмотрено 173 подобных иска (3,8 % всех исков в части распоряжения МСК). В 85 % случаев решения приняты в пользу граждан.

Установлено, что УПФР в Боровичском районе Новгородской области не исполнено определение Судебной коллегии⁸⁴, разъясняющее, что владелец сертификата (СНИЛС 115-891) имеет право на распоряжение МСК в актуальном размере (416 508,79 рубля). По состоянию на февраль 2021 года в Федеральном регистре на лицевом счете владельца сертификата учтены средства в размере 326 950,69 рубля, что ниже доступного к использованию объема средств МСК на 89 558,10 рубля. С 1 января 2021 года с учетом индексации размер МСК должен был составить 452 322,74 рубля. Недостоверность данных в Федеральном регистре обусловлена отсутствием технической возможности корректировки размера МСК, о чем 22 октября 2020 года отделение ПФР проинформировало ПФР⁸⁵. На момент проведения контрольного мероприятия заявка отделения ПФР не исполнена.

8.1.8. Оценка качества предоставления территориальными органами и ПФР государственной услуги по рассмотрению заявлений о распоряжении МСК

Таблица 7. Обобщенные результаты проверки личных дел и оценка по критериям, установленным Счетной палатой совместно с ПФР

Наименование показателя	Всего по ОПФР	ОПФР по		
		Новгородской обл.	Астраханской обл.	Белгородской обл.
Всего проверено личных дел, из них	777	205	257	315
на улучшение жилищных условий	278	40	99	139
на получение образование ребенка (детей)	261	90	90	81
на ежемесячную выплату	230	73	63	94
на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов	8	2	5	1

84. Решение судебной коллегии по гражданским делам Новгородского областного суда от 28 мая 2020 года по делу № 2-632-33-2391/2019.

85. Заявка № 855708.

Наименование показателя	Всего по ОПФР	ОПФР по		
		Новгородской обл.	Астраханской обл.	Белгородской обл.
Всего выявлено нарушений, из них	16	5	10	1
на улучшение жилищных условий	6	0	5	1
на получение образования ребенка (детей)	3	0	3	0
на ежемесячную выплату	7	5	2	0
на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов	0	0	0	0
Количество обращений граждан по вопросам распоряжения средствами (частью средств) МСК, в т. ч.	176	19	65	92
2018 г.	64	12	28	24
2019 г. (количество/ динамика (+) увеличение; (-) снижение, %)	32/(-)50	2/(-)83,3	19/(-)32,1	11/(-)54,2
2020 г. (количество/ динамика (+) увеличение; (-) снижение)	80/2,5 раза	5/2,5 раза	18/(-)5,3	57/5,2 раза

Критерии оценки качества предоставления государственной услуги по распоряжению средствами (частью средств) МСК

Выявленные нарушения при распоряжении средствами МСК (критерий – менее 3 % общего количества проверенных личных дел лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки в виде МСК и распорядившихся данными средствами), %, из них	2,1	2,4	3,9	0,3
на улучшение жилищных условий, %	2,2	0,0	5,1	0,7
на получение образования ребенка (детей), %	1,1	0,0	3,3	0,0
на ежемесячную выплату, %	3,0	6,8	3,2	0,0
на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, %	0,0	0,0	0,0	0,0
Количество обращений в судебные органы по вопросам распоряжения средствами МСК (критерий – снижение в течение проверяемого периода), в т.ч.	99	29	50	20
2018 г.	44	10	26	8
2019 г. (количество/ динамика (+) увеличение; (-) снижение, %)	32/(-)27,3	12/20	12/(-)53,8	8/0
2020 г. (количество/ динамика (+)увеличение; (-) снижение, %)	23/(-)28,1	7/(-)41,7	12/0	4/(-)50
Количество необоснованных решений об отказе в распоряжении средствами (частью средств) МСК (критерий – отсутствие необоснованных решений), %	1/0,6	0	1/1,5	0
Количество обоснованных жалоб граждан по вопросам распоряжения средствами (частью средств) МСК (критерий – менее 1 % общего количества поступивших за проверяемый период жалоб по данному вопросу), %	5/2,8	3/15,8	2/3,1	0

Полученные результаты свидетельствуют, что деятельность проверенных территориальных органов полностью соответствует двум из четырех критериев (нарушения выявлены в менее чем 3 % проверенных личных дел, на 28,1 % уменьшились обращения граждан в суды).

Не соответствует критерию показатель по обоснованным обращениям граждан, который составил 2,8 % поступивших в проверяемом периоде обращений по вопросам распоряжения МСК (критерий – менее 1 %), а также необоснованное решение об отказе в распоряжении средствами МСК (критерий – отсутствие таких решений).

8.2. Оценить перспективы реализации дополнительной меры государственной поддержки семей с детьми в виде МСК

8.2.1. Оценка востребованности МСК

С начала реализации Федерального закона № 256-ФЗ сертификаты получили 10 870,88 тыс. семей⁸⁶, или 88,7 % семей, в которых за период с 2007 по 2020 год родились вторые или последующие дети.

Доля семей, получивших сертификат, ежегодно остается неизменно высокой в течение всего периода реализации МСК. А в 2009 году сертификаты получали семьи, не обращавшиеся за ним в 2007–2008 годах, что обусловлено предоставлением с этого года возможности использовать МСК на погашение кредитов (займов) на приобретение (строительство) жилья, не дожидаясь исполнения ребенку трех лет⁸⁷ (рисунок 12).

По результатам опроса 3 497 граждан, обратившихся в УПФР и МФЦ за получением сертификата или распоряжением МСК, проведенного Счетной палатой совместно с территориальными органами ПФР с декабря 2020 года по март 2021 года, 37 % семей⁸⁸ обратились за получением сертификата до достижения ребенком возраста 1 года, 22,3 % опрошенных – до трех лет.

По состоянию на 1 января 2021 года полностью распорядились МСК 5 777,54 тыс. семей (53,1 %), получивших сертификат, частично – 2 630,45 тыс. семей (24,2 %).

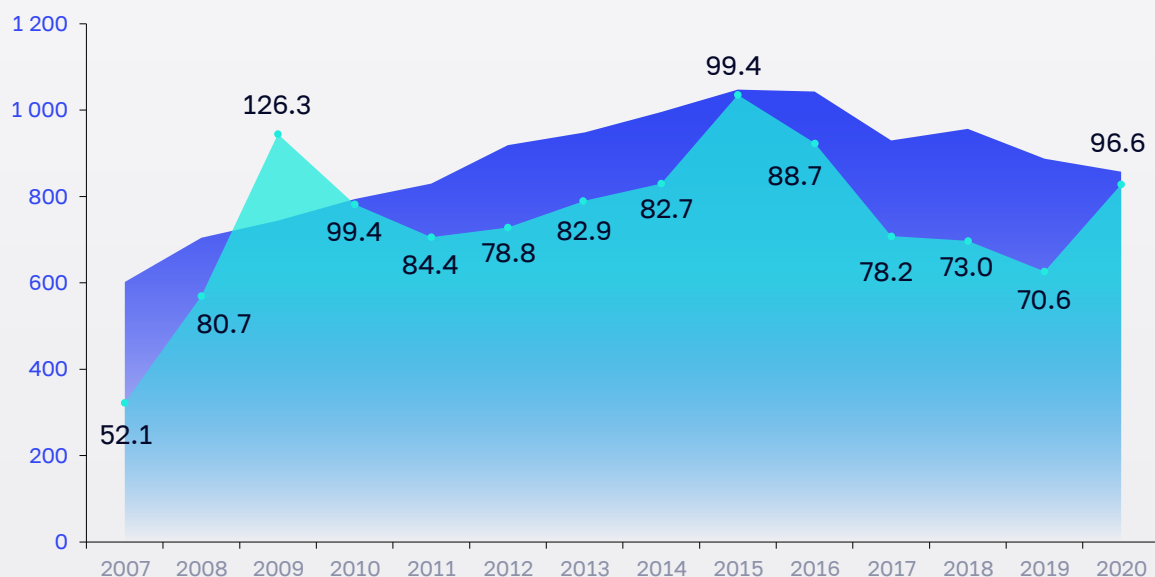
86. В том числе 379,72 тыс. семей с одним ребенком.

87. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 288-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

88. Из 2 428 опрошенных семей, обратившихся за распоряжением средствами МСК.

Доля семей, получивших сертификат, из численности родившихся вторых (или последующих) детей*

- Численность родившихся вторых и последующих детей в семье, тыс. человек
- Доля семей, получивших сертификат, из численности родившихся вторых и последующих детей, %



* Расчет осуществлялся по данным Росстата о численности рожденных вторых и последующих детей. При этом в количество выданных сертификатов входят семьи с усыновленными детьми. Отдельно учет данных семей не ведется. Данная ситуация может оказывать незначительное влияние на долю семей, получивших сертификат, от численности родившихся вторых и последующих детей, не искажая общей динамики.

Рост распоряжений МСК по отношению к предыдущему финансовому году



Наибольший рост распоряжений МСК приходится на периоды, когда внесенные в порядок и направления использования МСК изменения отвечали потребностям семей с детьми (обзор представлен в [приложении № 3](#) к отчету).

Пик востребованности соответствует периодам возможности получения единовременных и ежемесячных выплат.

Таблица 8. Информация о пиках востребованности МСК

Год	Число лиц, получивших сертификат	Число распоряжений	Из них число распоряжений по годам, %											
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2007	323 072	356 739	6	14	22	14	10	8	6	5	4	4	4	3
2008	569 321	612 186	6	8	21	17	11	9	7	5	5	4	4	3
2009	944 515	980 796	4	9	12	18	14	11	8	6	5	5	4	4
2010	781 613	788 473	0	9	15	10	16	14	10	8	6	5	4	4
2011	705 782	694 171	0	0	13	18	9	16	13	9	7	6	5	4
2012	728 082	693 446	0	0	0	17	19	10	16	12	9	7	6	4
2013	789 900	717 632	0	0	0	0	18	20	11	16	12	9	7	6
2014	829 742	706 448	0	0	0	0	0	20	21	11	17	13	10	7
2015	1 035 280	785 573	0	0	0	0	0	0	20	22	13	18	15	11
2016	923 725	643 015	0	0	0	0	0	0	0	26	26	15	19	14
2017	708 047	435 006	0	0	0	0	0	0	0	0	32	32	17	19
2018	697 670	1 381 741	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	39	40
2019	626 509	1 120 739	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	70
2020	1 207 624	607 326	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100

Семьи, получившие сертификат в 2007–2010 годах, наиболее активно использовали МСК на четвертый год с момента его получения. Например, из получивших сертификат в 2007 году самая высокая востребованность в средствах (22 %) наблюдается в 2011 году, из получивших сертификат в 2008 и 2009 годах – в 2011 году (21 %) и в 2012 году (18 %) соответственно.

Наибольшая востребованность у лиц, получивших сертификат начиная с 2011 года, приходится уже на второй год после его получения.

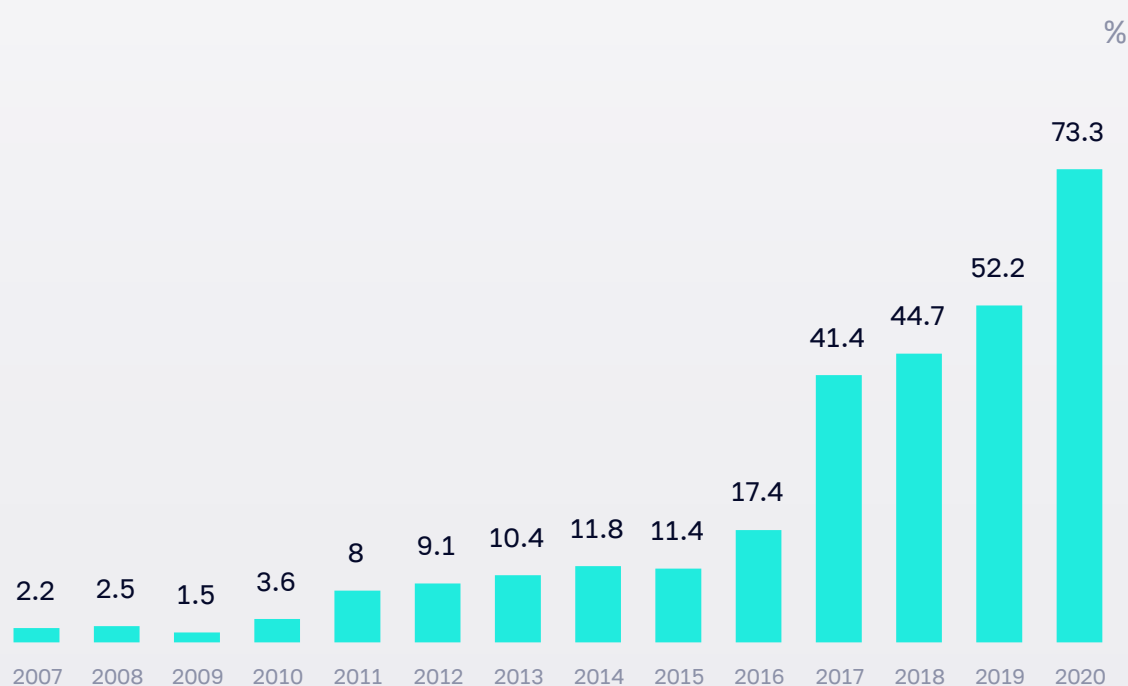
Доля владельцев сертификатов, не использовавших МСК по состоянию на 1 января 2021 года, из числа получивших сертификат в текущем году представлена на рисунке 14.

Всего на 1 января 2021 года МСК не использовали 2 462,89 тыс. семей, из которых 885,74 тыс. семей (36 %) получили сертификат в 2020 году и 7,14 тыс. семей (0,3 %) – в 2007 году.

Из числа семей с одним ребенком, получивших сертификат в 2020 году (379,72 тыс. семей), распорядились средствами МСК 15 % семей (57,50 тыс. семей).

Доля владельцев сертификатов, не использовавших МСК по состоянию на 1 января 2021 года, из числа получивших сертификат в текущем году

● Не использовали средства МСК по состоянию на 1 января 2021 года



8.2.2. Анализ документов стратегического планирования

Указом Президента Российской Федерации № 474⁸⁹ одной из национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года определено сохранение населения, здоровье и благополучие людей. Правительству Российской Федерации

89. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474).

при разработке национальной программы в сфере демографического развития поручено⁹⁰ исходить в том числе из решения задачи по внедрению механизма финансовой поддержки семей при рождении детей.

Мероприятия по реализации МСК включены во все стратегические документы, которые касаются сферы демографии и социальной политики.

Так, согласно Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (далее – ОНДП)⁹¹, Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов⁹² и Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года совершенствование механизмов распоряжения МСК является одной из мер, за счет которой будет достигнуто повышение рождаемости.

В то же время ни в одном из указанных документов не регламентированы действия Правительства Российской Федерации, на основании которых могли бы приниматься решения в отношении МСК. Такие мероприятия отсутствуют в государственной программе «Социальная поддержка граждан»⁹³ и федеральном проекте «Финансовая поддержка семей при рождении детей» национального проекта «Демография»⁹⁴, которые, согласно ОНДП, являются инструментом для достижения национальных целей.

В частности, ожидаемым результатом реализации подпрограммы «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей» государственной программы (далее – подпрограмма № 3) определено, что МСК к 2024 году распорядятся не менее чем 4 270 тыс. семей, которые имеют двух и более детей. Ожидаемым результатом по основному мероприятию 3.5 «Предоставление МСК» является «преодоление негативных демографических тенденций, стабилизация численности населения и создание условий для ее роста», достичь которого предлагается путем «направления ПФР средств МСК, ранее направленных на формирование накопительной пенсии, по другим направлениям использования средств МСК».

План реализации государственной программы на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в качестве контрольных событий 3.6–3.10 подпрограммы № 3

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

91. Утверждены Правительством Российской Федерации от 29 сентября 2018 года.

92. Утверждены Минфином России, опубликованы на сайте <https://minfin.gov.ru> 6 октября 2020 года.

93. Государственная программа «Социальная поддержка граждан» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 (далее – госпрограмма «Социальная поддержка граждан», госпрограмма).

94. Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей» национального проекта «Демография» (утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

предусматривает принятие ПФР решений о выдаче сертификата и об удовлетворении заявлений о распоряжении, а также внесение соответствующей информации в Федеральный регистр⁹⁵.

Из анализа положений стратегических документов можно сделать вывод, что роль МСК в качестве меры, способной оказать влияние на достижение национальных целей, в них не прослеживается. Отсутствуют обоснования эффективности и достаточности ожидаемых результатов реализации МСК и принимаемых решений по его совершенствованию. Установленные показатели отражают всего лишь количественные итоги реализации МСК и не позволяют оценить их влияние на решение задач, которые поставлены Президентом Российской Федерации.

Позиции экспертов по оценке эффективности МСК неоднозначны. Ряд экспертов считает, что длительность реализации данной меры ослабила ее влияние на демографические процессы. Другие указывают на значительную роль МСК в демографических процессах, но считают необходимым модернизировать данную меру⁹⁶.

Расходы на МСК являются прямыми государственными инвестициями не только в развитие человеческого капитала, но и в отдельные отрасли экономики. В связи с этим в стратегических документах прослеживается взаимосвязь МСК с предлагаемыми мерами в сфере жилищного строительства, развития образовательных услуг, банковском секторе. В то же время обоснования эффективности предлагаемых мероприятий отсутствуют.

Например, Указом № 204 установлено к 2024 году обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8 %.

Согласно федеральному проекту «Финансовая поддержка семей при рождении детей» семьям, имеющим двух и более детей, кредитными организациями и АО «ДОМ.РФ» в период с 2019 по 2023 год будет предоставлено 185 тыс. ипотечных кредитов (займов) по ставке 6 %⁹⁷. По оценке Счетной палаты, это позволит воспользоваться

95. ПФР и его территориальными органами принято в 2020 году не менее 520 тыс. решений о выдаче сертификата, соответствующая информация внесена в Федеральный регистр, в 2021 году – не менее 520 тыс. решений. В 2020 году ПФР и его территориальными органами принято не менее 800 тыс. решений об удовлетворении заявлений о распоряжении, соответствующая информация внесена в Федеральный регистр, в 2021 году – не менее 820 тыс. решений, в 2022 году – не менее 750 тыс. решений.

96. <https://www.hse.ru/expertise/matcapital>, <https://www.rbc.ru/society/28/04/2015/553f90d29a79470b70a108ff>, <https://demreview.hse.ru/article/view/1774>.

97. В 2019 году – 20 тыс. ипотечных кредитов (займов) по ставке 6 %, в 2020 году – 45 тыс. таких кредитов, в 2021 году – 60 тыс. кредитов, в 2022 году – 57 тыс. кредитов, в 2023 году – 3 тыс. ипотечных кредитов.

правом на кредит (заем) всего лишь 8,6 % семей, которые хотели бы использовать средства МСК на погашение ипотечного кредита (займа)⁹⁸.

В Концепции демографической политики и Плане реализации ее первого этапа⁹⁹ за счет стимулирующей роли МСК предусматривалось расширение строительства доступного семейного жилья, снижение ставок по ипотечному кредитованию, усиление поддержки в воспитании детей путем расширения в рынка образовательных услуг для детей. Результаты реализации данных мероприятий ни в одном документе не отражены.

Отсутствуют мероприятия по проработке перспективы реализации МСК после 2026 года, в том числе по совершенствованию направлений его использования.

8.2.3. Потенциал МСК

Как показал опрос ВЦИОМ, проведенный в 2019 году, в целом россияне признают эффективность МСК¹⁰⁰. Так, 64 % респондентов подтверждают, что данная мера стимулирует семьи для рождения второго и последующего ребенка. При этом больше половины опрошенных считают необходимым расширение списка направлений расходования МСК и дополнение его использованием на лечение матери и ребенка (46 %), капитальный ремонт жилья (17 %) и получение части суммы наличными (12 %).

Согласно опросу ОНФ, почти 48 % семей, которые имеют право на МСК, не устраивает перечень направлений его использования¹⁰¹.

Опрос Счетной палаты и территориальных органов ПФР показал, что 17 % граждан, имеющих право на МСК, также высказали желание получить часть средств наличными. В качестве препятствий при использовании МСК 23,4 % опрошенных назвали ограничение трехлетним периодом права на распоряжение средствами.

По состоянию на 1 января 2021 года отложенные обязательства государства по МСК составили 1 953,56 млрд рублей. За последние три года они увеличились на 343,68 млрд рублей (21,4 %). Сокращение отложенных обязательств возможно при снятии ограничения начала использования МСК по всем оставшимся направлениям до достижения ребенком, в связи с рождением которого возникло соответствующее право, возраста трех лет.

98. В среднем ежегодно на погашение ипотечных кредитов (займов) направляют средства МСК около 430 тыс. семей с детьми.

99. План мероприятий на 2015–2018 годы по реализации первого этапа Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2015 г. № 607-р (далее – План реализации мероприятий Концепции семейной политики).

100. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/materinskij-kapital-bolshe-vyshe-silnee>

101. <https://rg.ru/2020/04/09/s-kakimi-slozhnostiami-stalkivaiutsia-vmatelcy-materinskogo-kapitala.html>

По оценке Счетной палаты, данная мера может коснуться 1 524,52 тыс. человек, которые получили сертификаты в период с 2018 по 2020 год и на 1 января 2021 года не обращались за использованием МСК.

Объем средств федерального бюджета для реализации предложения составит около 47,2 млрд рублей¹⁰². Предварительный расчет средств приведен в таблице 9.

Таблица 9

Год получения сертификата	Число лиц, получивших сертификаты на МСК в соответствующем году, тыс. чел.	Число владельцев сертификатов, которые не обращались за средствами МСК, тыс. чел.	Доля респондентов, считающих необходимым отмену ограничений по использованию средств МСК до достижения ребенком трехлетнего возраста, %	Расчетное число владельцев сертификатов, которые могут обратиться за выплатой МСК, тыс. чел.	Размер МСК в 2022 году*, тыс. руб.	Объем дополнительных расходов**, млн руб.
2019	626,51	281,93	0,223	65,97	503,24	7 909,70
2020	1 207,62	603,81	0,223	141,29	584,12	19 662,95
2021	1 207,62	603,81	0,223	141,29	584,12	19 662,95
Итого	3 041,75	1 489,55	0,223	348,56		47 235,60

*Средний размер МСК в 2022 году (584,12 тыс. руб.) рассчитан исходя из размеров МСК на первого (503,24 тыс. рублей) и второго ребенка (665,00 тыс. рублей).

**С учетом корректировочного коэффициента 0,25, который отражает долю владельцев сертификатов, обращающихся за распоряжением средствами МСК после истечения трехлетнего ограничения, и с учетом средств, направляемых на образование не в полной сумме МСК (в среднем 17 % размера МСК ежегодно).

В качестве дополнительной меры поддержки семей с детьми на фоне снижения реальных располагаемых доходов граждан по поручению Президента Российской Федерации¹⁰³ в августе – декабре 2021 года семьям, имеющим детей в возрасте от 6 до 18 лет, инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья в возрасте от 18 до 23 лет, обучающимся по основным общеобразовательным программам, будет произведена единовременная выплата в размере 10 тыс. рублей¹⁰⁴.

102. На улучшение жилищных условий без привлечения кредитных (заемных) средств и на получение образования ребенком (детьми), за исключением дошкольного образования.

103. Подпункт «г» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 мая 2021 г. № Пр-753 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года.

104. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 396 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей».

Семьи с детьми по-прежнему остаются одной из наиболее уязвимых социальных групп. По данным Росстата, доля малоимущих домашних хозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет в общей численности малоимущих домашних хозяйств составляет порядка 80 %.

С появлением очередного ребенка финансовое положение семей осложняется.

Рисунок 15

Финансовые возможности домохозяйств с детьми в 2020 году*

Домохозяйства, имеющие:

1 ребенка 2 детей 2 детей и более



* По данным комплексного наблюдения условий жизни населения, проводимого Росстатом

Расходы на подготовку ребенка к школе¹⁰⁵ в целом по Российской Федерации составляют по состоянию на апрель 2021 года 19 335,38 рубля на мальчика и 23 844,76 рубля на девочку (расчетно), что эквивалентно 35 % и 43 % среднемесячной номинальной начисленной заработной платы¹⁰⁶.

Расчет представлен в приложениях № 4 и 5 к отчету.

В Астраханской области эта доля достигает 46 и 58 % среднемесячной зарплаты, в Белгородской области – 43 и 55 %, в Новгородской области – 44 и 69 %¹⁰⁷.

Учитывая, что в соответствии с поручением Президента Российской Федерации единовременная выплата к школе предусмотрена только на 2021 год, было бы целесообразно рассмотреть возможность предоставления семьям ежегодно такой выплаты в размере 20 тыс. рублей за счет средств МСК. По предварительной оценке, ежегодные расходы федерального бюджета на данные цели составят порядка 60 млрд рублей.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Возражения и замечания от руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

10.1. По цели 1. Оценить обоснованность расходования средств федерального бюджета на дополнительные меры государственной поддержки, основываясь на качестве предоставления государственной услуги по распоряжению МСК.

10.1.1. Действующий порядок предоставления МСК обеспечивает возможность семьям с детьми реализовать свое право на дополнительные меры государственной поддержки.

-
105. Расходы рассчитаны на основании сведений Росстата о средних потребительских ценах на товары и услуги по состоянию на апрель 2021 года.
106. По данным Росстата, по состоянию на март 2021 года среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по полному кругу организаций составляет 55 208 рублей.
107. С учетом колебания стоимости комплекта необходимых к школе товаров в зависимости от субъекта Российской Федерации.

10.1.2. Финансирование из федерального бюджета в 2009–2020 годах обеспечивало исполнение обязательств государства по реализации МСК в полном объеме.

За указанный период на реализацию Федерального закона № 256-ФЗ израсходовано 2 948,37 млрд рублей. На начало 2021 года в бюджете ПФР сформировался остаток целевого трансферта в объеме 110,23 млрд рублей, что обусловлено завышением участниками бюджетного процесса в 2018–2020 годах необходимого объема трансферта.

10.1.3. По результатам проверки 777 личных дел владельцев сертификатов, которые обратились за распоряжением средствами МСК, выявлено 16 нарушений (2,1 %). Эти нарушения были связаны с превышением установленных сроков принятия решений о распоряжении МСК до 45 дней, не соблюдением порядка принятия решения при распоряжении средствами МСК на улучшение жилищных условий, неверным расчетом среднедушевого дохода семьи при определении права на ежемесячную выплату.

В Астраханской области установлен случай незаконного принятия решения об отказе в распоряжении МСК на ежемесячную выплату, который привел к недополучению семьей более 73 тыс. рублей. Выявлена переплата средств МСК в сумме 25 тыс. рублей.

Отделением ПФР в Белгородской области не исполнены полномочия администратора дохода бюджета ПФР, которые предусмотрены пунктом 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку своевременно не принято решение о возврате излишне уплаченных в бюджет ПФР средств МСК в сумме 372,74 тыс. рублей.

В личных делах владельцев сертификатов были выявлены избыточные документы, не предусмотренные нормативными правовыми актами.

Установлены случаи принятия решений об отказе в распоряжении МСК по формальному признаку.

В результате реализация прав граждан на получение дополнительных мер государственной поддержки затруднялась. В том числе это происходило из-за необходимости повторного обращения владельцев сертификатов с заявлениями о распоряжении и, как следствие, приводило к недополучению малообеспеченными семьями денежных средств в виде ежемесячной выплаты.

Выявленные нарушения не привели к необоснованным расходам средств федерального бюджета. Нарушение права семьи на распоряжение средствами МСК выявлено в одном случае.

По установленным Счетной палатой совместно с ПФР критериям государственную услугу по распоряжению МСК в целом можно признать качественной. Полностью соответствует критериям деятельность отделений ПФР по Новгородской и Белгородской областям. В Астраханской области услугу нельзя признать качественной.

10.1.4. В ходе проверки использования МСК на улучшение жилищных условий в Астраханской области выявлены факты, которые содержат признаки мошеннических действий, повлекших возможное обналичивание МСК.

10.1.5. Установлена необходимость технической доработки функций подсистемы «МСК» АИС ПФР-2.

Так, не обеспечена возможность подачи владельцами сертификатов вместе с заявлением документов, необходимых для распоряжения МСК в электронном формате.

Не реализована техническая возможность снятия с рассмотрения заявления о распоряжении в соответствии с порядком, который установлен нормативными правовыми актами.

Выявлены проблемы, связанные с автоматическим отражением в финансовой части лицевого счета владельца сертификата возвращенных на счет отделения ПФР средств МСК.

10.1.6. Не в полной мере реализован механизм проактивной выдачи сертификатов. Это обусловлено отсутствием в ряде случаев в государственных информационных системах сведений о старших детях лиц, родивших второго (последующего) ребенка. Выявлены факты предоставления сертификатов в размере меньшем, чем установлено законодательством с 2020 года для семей с двумя детьми. В результате осведомленные о положенной сумме МСК граждане вынуждены были самостоятельно обращаться в ПФР для подтверждения наличия старших детей и корректировки сертификата в части размера МСК.

10.1.7. В начале 2021 года отсутствовала возможность получения территориальными органами ПФР в автоматическом режиме сведений о доходах граждан за 2020 год, необходимых для установления права на ежемесячную выплату.

10.1.8. Установлена необходимость совершенствования положений Федерального закона № 256-ФЗ в части:

- 1) принятия решения о распоряжении МСК на получение образования ребенком на основании сведений, которые поступили от образовательных организаций территориальному органу ПФР;
- 2) совершенствования механизма использования МСК на приобретение товаров и услуг для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов;
- 3) использования средств МСК на оплату стоимости образовательных услуг, оказываемых ИП.

Нуждаются в уточнении положения Федерального закона № 418-ФЗ в части права на ежемесячную выплату за счет средств МСК лиц, которые были лишены родительских прав в отношении ребенка (детей).

Выявлена необходимость совершенствования Правил № 862 в части уточнения механизма подтверждения владельцами сертификатов получения денежных средств по договору займа, предоставленного в целях рефинансирования ранее полученного кредита (займа) на приобретение (строительство) жилого помещения.

10.1.9. При проверке реализации права граждан на ежемесячную выплату за счет МСК установлено, что механизм установления данного права с учетом доходов членов семьи до вычета налогов не учитывает фактические доходы малообеспеченной семьи и не обеспечивает справедливый подход к предоставлению мер поддержки. Именно сумма налога в большинстве случаев играет ключевую роль при отказе в реализации права на выплату.

10.1.10. Действующий механизм финансирования ежемесячных выплат (за счет федерального бюджета на первого ребенка и за счет МСК на второго ребенка) не обеспечивает равную возможность малообеспеченных семей с детьми использовать МСК. Малообеспеченные семьи с одним ребенком имеют право получать и ежемесячную выплату в течение трех лет за счет средств федерального бюджета и использовать полностью средства МСК по установленным направлениям. А малообеспеченные семьи с двумя детьми ограничены в использовании средств МСК только на текущие нужды.

10.1.11. На счетах 758,35 тыс. владельцев сертификатов выявлены остатки МСК, в том числе у лиц, которые воспользовались МСК в полном объеме. Остатки варьируются от 0,01 рубля до 25,00 тыс. рублей и в ряде случаев не востребованы в течение 10 лет. Остатки средств у полностью распорядившихся МСК не позволяют признать их право прекращенным, а незначительность сумм – использовать их на другие направления.

10.2. По цели 2. Оценить перспективы реализации дополнительной меры государственной поддержки семей с детьми в виде МСК.

10.2.1. Результаты реализации МСК свидетельствуют о востребованности у граждан данной меры государственной поддержки. Сертификаты получили 88,7 % семей, в которых за период с 2007 по 2020 год родился второй (последующий) ребенок. Из 10,87 млн семей с детьми, получивших сертификат за весь период реализации МСК, на 1 января 2021 года полностью или частично распорядились средствами 77,3 %.

10.2.2. Наибольшая востребованность в данной мере поддержки приходится на периоды, когда в законодательство вносились изменения, отвечающие потребностям семей с детьми. В особенности это заметно в годы предоставления из МСК единовременных и ежемесячных выплат.

10.2.3. Мероприятия по реализации МСК включены во все стратегические документы, которые касаются демографии и социальной политики. В то же время роль МСК в качестве меры, способной оказать влияние на достижение национальных целей, в них не прослеживается. Установленные показатели отражают всего лишь

количественные итоги реализации МСК и не позволяют оценить их влияние на решение поставленных Президентом Российской Федерации задач.

10.2.4. За последние три года отложенные обязательства государства по МСК увеличились на 21,4 % и составили на начало 2021 года 1 953,56 млрд рублей.

10.2.5. Опросы общественного мнения свидетельствуют о необходимости расширения направлений расходования МСК и устранения препятствий, которые связаны с ограничением трехлетним периодом права на распоряжение МСК.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации о результатах проверки соблюдения прав граждан на дополнительные меры государственной поддержки с предложением поручить Правительству Российской Федерации:

- проработать единообразный подход к финансированию ежемесячных выплат малообеспеченным семьям с детьми до достижения ребенком возраста трех лет, предусмотрев унификацию порядка и условий назначения;
- рассмотреть возможность снятия ограничения начала использования МСК до достижения ребенком, в связи с рождением которого возникло соответствующее право, возраста трех лет и получения семьями с детьми за счет средств МСК ежегодно единовременной выплаты к началу учебного года;
- подготовить предложения о порядке использования семьями, которые полностью распорядились средствами МСК, остатков средств, в том числе в виде единовременной выплаты в пределах 25 тыс. рублей.

11.2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить:

1. Минтруду России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и ПФР проработать вопрос о внесении изменений:
 - в статью 11 Федерального закона № 256-ФЗ в части установления возможности принятия решения об удовлетворении (отказе в удовлетворении) заявления о распоряжении на основании сведений из договора об оказании платных образовательных услуг, полученных территориальным органом в образовательных организациях, аналогично порядку, который предусмотрен в статье 10 Федерального закона № 256-ФЗ в отношении использования средств МСК на улучшение жилищных условий;
 - в статью 11.1 Федерального закона № 256-ФЗ, предусмотрев возможность использования средств МСК на приобретение товаров и услуг для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов в порядке, аналогичном порядку приобретения технических средств реабилитации, предусмотренных федеральным

перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, с использованием электронного сертификата¹⁰⁸;

- в Федеральный закон № 418-ФЗ, дополнив его положениями, конкретизирующими порядок учета детей, в отношении которых владелец сертификата лишен родительских прав. Данный порядок будет применяться при определении права на ежемесячную выплату за счет средств МСК;
- в пункт 5 Правил № 926 в части предоставления возможности владельцам сертификатов наряду с копией договора об оказании платных образовательных услуг, заверенной образовательной организацией, предоставлять в территориальный орган подлинник данного договора или его копию, заверенную в установленном законодательством порядке;
- в пункт 13 Правил № 926 в части установления сроков возврата образовательными организациями неиспользованных средств МСК;
- в пункт 13 Правил № 862 в части совершенствования механизма подтверждения владельцами сертификатов получения денежных средств путем их безналичного перечисления получателю в случае использования МСК на погашение займа, который предоставлен с целью рефинансирования ранее полученного кредита (займа) на приобретение (строительство) жилого помещения.

2. Минтруду России совместно с Минпросвещения России и ПФР пересмотреть правоприменительную практику в части использования средств МСК на оплату стоимости образовательных услуг, оказываемых ИП. При необходимости рекомендуется внести изменения в Федеральный закон № 256-ФЗ в части уточнения организаций, на образовательные услуги которых могут быть направлены средства МСК.

3. Минтруду России совместно с ФНС России и ПФР в целях исключения нарушения прав граждан при определении размера МСК при выдаче сертификата в проактивном порядке и снижения нагрузки на работников системы ПФР проработать возможность получения ПФР из ФГИС «ЕГР ЗАГС» одновременно со сведениями о рождении ребенка информации о старших детях лица, родившего (усыновившего) ребенка.

11.3. Рекомендовать ПФР дать указания территориальным органам ПФР по недопущению истребования от владельцев сертификатов документов, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы распоряжения средствами МСК, недопущению принятия решений об отказе в удовлетворении заявлений о распоряжении средствами МСК по формальному признаку и усилению текущего контроля при приеме заявлений о распоряжении.

108. Предусмотрен частью 15 статьи 11.1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 29 декабря 2020 г. № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которая вступит в силу с 26 сентября 2021 года.

ПФР рекомендуется:

1) принять меры по:

- доработке электронных сервисов по приему заявлений о распоряжении средствами МСК, предусмотрев возможность владельцам сертификатов вместе с заявлением о распоряжении представлять в ПФР в электронном виде необходимые документы (сведения из документов);
 - разработке в подсистеме «МСК» АИС ПФР-2 возможности реализации пункта 12 Правил 149н и пункта 94 Административного регламента № 364п в части снятия с рассмотрения заявления о распоряжении в случае, если заявитель не представил документы (сведения из документов) в течение трех дней;
 - устранению технических проблем, связанных с отражением в финансовой части лицевого счета владельца сертификата в подсистеме «МСК» АИС ПФР-2 средств МСК, которые возвращены на счет отделения ПФР;
 - проверке в территориальных органах ПФР правильности учета в финансовой части лицевого счета владельца сертификата в подсистеме «МСК» АИС ПФР-2 возвращенных средств МСК;
 - устранению технических проблем, которые изложены в заявке № 805531 отделения ПФР по Астраханской области и в заявке № 855708 отделения ПФР по Новгородской области;
 - установлению причин невозможности получения в начале финансового года территориальными органами ПФР в автоматическом режиме сведений о доходах с использованием сервисов ФНС России и ЕГИССО (сведения о выплатах, произведенных ФСС) и проработке с ФНС России и ФСС вопроса об их устранении;
- 2) привести положения пункта 90 Административного регламента № 364п в соответствие с пунктом 20 Правил № 149н;
- 3) проработать возможность применения Ревизионной комиссией ПФР и контрольно-ревизионными службами отделений ПФР новых подходов к организации контроля за использованием средств МСК с определением размера и состава выборок сведений, которые содержатся в подсистеме «МСК» АИС ПФР-2, в том числе на основании оценки рисков при распоряжении средствами МСК.

11.4. Рекомендовать отделению ПФР по Астраханской области:

- организовать проверку по каждому выявленному факту нарушения законодательства Российской Федерации. По результатам рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности должностных лиц, допустивших указанные нарушения;
- разработать план проведения в 2022 году проверок территориальных органов, подведомственных отделению ПФР. Предусмотреть в нем осуществление контрольных мероприятий в части принятия территориальными органами, подведомственными отделению ПФР, решений об удовлетворении (отказе в удовлетворении) заявлений о распоряжении средствами МСК;

- оказать методическую помощь территориальным органам, подведомственным отделению ПФР, по вопросам принятия решений об удовлетворении (отказе в удовлетворении) заявлений о распоряжении средствами МСК;
- провести разъяснительную работу с владельцем сертификата СНИЛС 143-478-534 77. При необходимости оказать методическую помощь в решении вопроса о восстановлении права владельца сертификата на распоряжение средствами МСК.

11.5. Рекомендовать отделению ПФР по Белгородской области организовать проверку по выявленному факту нарушения законодательства Российской Федерации. По результатам проверки рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности должностных лиц, которые допустили указанное нарушение.

11.6. Рекомендовать отделению ПФР по Новгородской области:

- организовать проверку по каждому выявленному факту нарушения законодательства Российской Федерации. По результатам проверки рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности должностных лиц, которые допустили указанные нарушения;
- обеспечить исполнение определения Судебной коллегии по гражданским делам Новгородского областного суда от 28 мая 2020 года по делу № 2-632-33-2391/2019.

11.7. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, ПФР, отделения ПФР по Астраханской, Белгородской и Новгородской областям.

11.8. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по установленным фактам распоряжения средствами МСК, направленными на улучшение жилищных условий, которые содержат признаки мошеннических действий и требуют проведения дополнительных надзорных мероприятий.

11.9. Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение:

1. Итоги реализации Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», на 1 л. в 1 экз.;
2. Информация о кассовых расходах бюджета ПФР на предоставление МСК за 2018–2020 годы на 1 л. в 1 экз.;
3. Изменения, внесенные в Федеральный закон № 256-ФЗ и иные нормативные правовые акты, регулирующие порядок реализации права граждан на МСК, на 16 л. в 1 экз.;
4. Расчеты стоимости набора товаров подготовки к школе для девочки, на 2 л. в 1 экз.;
5. Расчеты стоимости набора товаров подготовки к школе для мальчика, на 2 л. в 1 экз.;
6. Перечень актов, оформленных по результатам контрольного мероприятия, на 1 л. в 1 экз.;
7. Карта итогов контрольного мероприятия, на 12 л. в 1 экз.;
8. Карта предложений (рекомендаций), на 7 л. в 1 экз.

Официальная позиция



Ольга Баталина

заместитель Министра труда и социальной защиты
Российской Федерации

В прошлом году программа материнского капитала получила самые масштабные за свою историю обновления, благодаря которым государственная поддержка коснулась еще большего числа российских семей с детьми. Основное нововведение – включение в программу семей с одним ребенком, который рожден или усыновлен с 2020 года. Размер материнского капитала на первенца составил 466 617 рублей. Для семей, в которых с 2020 года появился второй ребенок, материнский капитал дополнительно увеличился на 150 тыс. рублей и, таким образом, составил 616 617 рублей.

Чтобы родители не тратили время и силы на оформление сертификатов, с середины апреля 2020 года сертификат выдается в проактивном режиме. Большинству семей теперь не надо обращаться с заявлением на материнский капитал. Пенсионный фонд самостоятельно оформляет его с использованием данных о рождении из реестра ЗАГСа и направляет электронный сертификат в личный кабинет родителя на портале Госуслуг.

За счет расширения программы на семьи с одним ребенком, а также перехода к проактивному оформлению сертификатов в 2020 году материнский капитал получило в два раза больше семей, чем в 2019-м. Всего за прошлый год выдано 1,2 млн сертификатов (в 2019 году – 626,5 тыс. сертификатов). 641,3 тыс. из них было выдано в проактивном режиме. Сертификат на первого ребенка получили 379,2 тыс. родителей, материнский капитал в повышенном размере за второго ребенка – 377,8 тыс. родителей. Общее количество выданных сертификатов за все время реализации программы составило 11,6 млн.

В прошлом году также упрощено распоряжение материнским капиталом на самое востребованное направление программы – улучшение жилищных условий с привлечением кредитных средств. Чтобы семьи могли быстрее направить материнский капитал на погашение кредитов, по всей стране заключены соглашения об информационном обмене с банками. Теперь держателям сертификата, чтобы распорядиться материнским капиталом по этому направлению, достаточно обратиться со своим заявлением напрямую в кредитную организацию.

Аналогичный подход применяется и при обращении семей за распоряжением средствами на обучение детей. Осенью прошлого года отделения Пенсионного фонда заключили соглашения об информационном обмене с учебными заведениями по всей стране, чтобы родители могли быстрее и проще распоряжаться материнским капиталом. Если раньше семьям необходимо было представить копию договора

об оказании платных образовательных услуг из учебного заведения, теперь достаточно только подать заявление о распоряжении маткапиталом. Информацию о договоре на обучение отделение фонда запросит самостоятельно, если с учебным заведением заключено соглашение.

Реализованные меры по программе материнского капитала значительно упростили для семей использование средств господдержки и способствовали более активному распоряжению капиталом. За прошлый год было одобрено свыше миллиона заявлений на общую сумму 318,1 млрд рублей. Годом ранее аналогичные показатели составляли 918,2 тыс. заявлений и 291,6 млрд рублей.

Наибольшее количество одобренных заявлений в прошлом году традиционно пришлось на улучшение жилищных условий – 632,4 тыс., или 61,1 % всех заявлений за год. Наряду с этим все больше семей используют маткапитал на ежемесячную выплату, что связано с расширением возможностей указанного направления. Если раньше выплату можно было получать только до достижения вторым ребенком полутора лет, то с января 2020 года граница сдвинулась до трех лет. А максимальный месячный доход на одного человека в семье, дающий право на выплату, был увеличен с полутора до двух прожиточных минимумов. В результате в прошлом году одобрено 222,2 тыс. заявлений по этому направлению и выплачено 16,9 млрд рублей. В 2019 году аналогичные показатели были ниже и составляли 89,7 тыс. заявлений и 8,4 млрд рублей.

Помимо этого, большинству семей теперь не приходится подтверждать свои доходы при оформлении ежемесячной выплаты, поскольку Пенсионный фонд самостоятельно собирает эти сведения. Информация берется из собственных данных фонда, Единой информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО) и системы межведомственного взаимодействия, где в том числе есть данные Налоговой службы о доходах.

Мы стремимся не только к тому, чтобы семьям было удобно и комфортно распоряжаться средствами, но и к тому, чтобы этот процесс был защищен от мошенничества и незаконных действий. Отделения Пенсионного фонда в рамках имеющихся полномочий взаимодействуют с правоохранительными органами и сообщают им о подозрительных фактах распоряжения средствами.

С весны 2019 года усилен контроль за состоянием жилья, приобретаемого на материнский капитал. Информацию о ветхости жилых помещений территориальные отделения ПФР запрашивают в органах местного самоуправления, государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. Если приобретаемая квартира или дом, в соответствии с такими сведениями, непригодны для проживания, это служит законным основанием для отказа в удовлетворении заявления о распоряжении материнским капиталом.

Повысить эффективность работы программы удалось также после исключения неподконтрольных Центральному банку организаций из перечня кредиторов,

чьи займы можно оплачивать материнским капиталом. Обычно такие организации предоставляли ипотечные займы по более высокой процентной ставке по сравнению с банковскими кредитами, что значительно увеличивало расходы семей на приобретение жилья и повышало риск несвоевременной оплаты займа либо полной невыплаты долга и процентов. Как следствие, семья могла потерять заложенное жилье, которое часто было единственным.

Другой мерой, позволившей улучшить работу программы, стало автоматическое возвращение средств материнского капитала на формирование накопительной пенсии. Ранее, если мама направляла средства сертификата на свою пенсию, а затем отзывала их, забыв указать, на какие конкретно цели, материнский капитал не использовался ни по одному из действующих направлений и переставал расти за счет индексаций или инвестиционного дохода. В 2021 году Минтрудом этот порядок был изменен. Если в течение полугода с момента отзыва средств с накопительной пенсии решение об их использовании так и не было принято, деньги автоматически возвращаются на накопительный счет и приносят владельце сертификата инвестиционный доход, увеличивая ее пенсию. При этом если женщина снова примет решение о распоряжении средствами – достаточно написать заявление.

Всего по формированию пенсионных накоплений за счет материнского капитала в прошлом году было одобрено 583 заявления, и еще 85 заявлений – по социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов. Это направление, запущенное в 2016 году, предусматривает оплату специализированных товаров и услуг для детей с инвалидностью.

В целом за все время работы программы материнского капитала удовлетворено больше 9,5 млн заявлений семей о распоряжении средствами государственной поддержки. Общая сумма по этим распоряжениям к концу прошлого года составила 3,2 трлн рублей.

Экспертное мнение



Лилия Овчарова

проректор НИУ ВШЭ, доктор экономических наук



Елена Горина

старший научный сотрудник

Института социальной политики НИУ ВШЭ,
кандидат экономических наук

Программу материнского (семейного) капитала можно назвать стержнем современной семейно-демографической политики Российской Федерации, стартовавшей в 2007 году с принятия целого пакета мер поддержки, адресованных семьям с детьми, и постепенно расширявшейся в последующие годы. Основной целью программы был поставлен рост рождаемости и переход к преобладанию в обществе модели двухдетной семьи за счет «создания условий, обеспечивающих этим семьям достойную жизнь».

Будучи беспрецедентно щедрым по размеру предоставляемой поддержки, материнский капитал стал самой узнаваемой и широко одобряемой мерой со стороны населения, даже несмотря на строго ограниченный набор способов распоряжения его средствами и невозможность (до 2018 года) получить их в наличной форме. По результатам исследования, проведенного в 2017 году НИУ ВШЭ на основе 59 фокус-групп, МСК воспринимается населением в качестве меры, полезной многим семьям с детьми как вложение в жилье, хотя он и не помогает решить жилищный вопрос семьям без сбережений или с низкими доходами. Значимость меры для населения косвенно подтверждает и тот факт, что максимум респондентов (около 38 %) оценили продление действия программы как важнейшее событие в ряду мер поддержки семей с детьми, принятых в 2017 году (по данным обследования НИУ ВШЭ «Готовность к переменам», 2018 г.).

Высокие расходы федерального бюджета на реализацию МСК (по нашим оценкам, на это ежегодно уходит около 1/4 всего объема государственных расходов, осуществляемых в целях поддержки семьи, материнства и детства) сделали ее также одной из наиболее активно обсуждаемых мер российской социальной политики. В настоящее время, по крайней мере в научной среде, дискуссия о результатах и эффективности материнского капитала, прежде всего с точки зрения демографического развития страны, не завершена.

Важно также подчеркнуть, что при отсутствии эффективных и доступных для населения программ субсидирования арендного жилья материнский капитал – это единственный массовый инструмент поддержки населения, направленный на улучшение жилищных условий российских семей.

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ реализации этой программы охватывает разнообразные аспекты распоряжения средствами материнского капитала. На его основе оцениваются перспективы реализации этой меры государственной поддержки семей с детьми. Разделяем большинство выводов данного контрольного мероприятия о значимости материнского капитала для повышения качества жизни семей с детьми, необходимости совершенствования законодательства и регламентов, определяющих процесс его получения и использования, целесообразности доработки электронных сервисов по приему заявлений о распоряжении средствами МСК и ведению лицевого счета владельца сертификата.

Согласны с оценками, подтверждающими высокую востребованность материнского капитала у населения. Дополнительно следует отметить, что реализация программы имеет территориальную специфику как в уровне востребованности (доля семей, распорядившихся средствами), так и в направлениях распоряжения МСК.

По нашим оценкам на основе данных за 2010–2020 годы, наиболее активно – более 90 % выданных сертификатов – средства использовали их владельцы в Чеченской Республике, республиках Ингушетия, Тыва, Алтай, Бурятия, Хакасия, Карелия, Башкортостан, Удмуртия, Курганской и Ярославской областях, Алтайском и Красноярском краях. Преимущественно это регионы с пониженным средним уровнем доходов населения, повышенной долей сельского населения и сельского жилищного фонда. Противоположность им в уровне освоения средств материнского капитала составляют две крупнейшие агломерации (Москва и Санкт-Петербург с областями), регионы Крайнего Севера и Дальнего Востока (Мурманская, Сахалинская, Магаданская области, Камчатский и Приморский края, Чукотский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа), а также город Севастополь. В них использованных сертификатов в 1,5–2 раза меньше выданных.

Такие межрегиональные различия в востребованности средств являются следствием, прежде всего, разных условий их вложения на региональных рынках жилья. На них влияют и особенности расселения в регионе, и доступность приобретения жилья (его стоимость в сравнении с уровнем доходов населения и размером материнского капитала), и институциональные формы поддержки спроса на жилье, и даже, по-видимому, субъективные факторы, такие как укорененность жителей на территории, их миграционные настроения, что актуально для отдаленных регионов Крайнего Севера.

В регионах, где средства материнского капитала менее активно вкладываются в жилье, соответственно выше роль других направлений. Так, если в среднем по стране в структуре расходов МСК 96,7 % приходится на разные способы улучшения

жилищных условий, а на оплату образования детей – только 2,2 %, то в Москве и Московской области на получение образования за все время направлено более 13 % средств, в Севастополе – около 9 %, в Санкт-Петербурге и ряде дальневосточных регионов – 5–6 %.

Следует также отметить, что отсутствие привлекательного для сельского населения ипотечного продукта ограничивает положительное влияние материнского капитала на улучшение жилищных условий сельских семей, а в ряде случаев дополнительно стимулирует их переезд в города.

Еще один важный вывод, который обращает на себя внимание, – большой интерес населения к получению средств материнского капитала в наличной форме. Эксперты Счетной палаты отмечают, что изменения в программе МСК, отвечавшие потребностям семей с детьми, ускорили темпы распоряжения его средствами, а пики востребованности соответствовали тем периодам, когда можно было получить денежные выплаты. Наши оценки согласуются с этим результатом: так, в 2009–2011 и 2015–2016 годах «антикризисные» единовременные выплаты получили почти все, у кого на тот момент не были полностью использованы средства сертификата. Возможность использовать материнский капитал на текущее потребление семей с низким уровнем доходов позволила рассматривать его как инструмент сокращения бедности и снизила мотивацию получателей к незаконному обналичиванию средств.

Также разделяем озабоченность Счетной палаты тем, что действующий механизм финансирования ежемесячных выплат (за счет федерального бюджета на первого ребенка и за счет МСК на второго ребенка) не обеспечивает равную возможность малообеспеченных семей с детьми использовать МСК. Малообеспеченные семьи с одним ребенком имеют право и получать ежемесячную выплату в течение трех лет за счет средств федерального бюджета, и использовать полностью средства МСК по установленным направлениям. А малообеспеченные семьи с двумя детьми, используя средства МСК на текущие нужды, оказываются сильно ограничены в других возможностях его применения.

В целом, благодаря постепенному расширению возможностей использования МСК во второй половине 15-летнего периода реализации программы, семьи стали активнее распоряжаться средствами. Если до 2014 года полностью использовали его средства 48 % получателей, а частично – только 5 %, то к 2021 году доля получателей, полностью распорядившихся средствами, превысила 53 %, а воспользовавшихся ими частично – 24 %. Однако, как показывают опросы общественного мнения, запрос на расширение спектра направлений использования МСК не утрачивает актуальности.

Реагируя на этот запрос, законодатели в Государственной Думе Российской Федерации регулярно рассматривают инициативы по внесению изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Среди них наиболее распространены предложения о новых способах распоряжения средствами МСК, а также об изменении или уточнении условий их использования в рамках направлений, предусмотренных законом. Контент-анализ

законопроектов Госдумы шестого и седьмого созывов (2011–2016 и 2016–2021 годов) показывает, что законодатели, пытаясь расширить спектр возможностей по распоряжению МСК, чаще всего обращались к теме лечения и реабилитации тяжелобольных детей и их матерей. Неоднократно поднимался вопрос об оплате образовательных услуг не только для детей, но и их родителей, возможности приобретения автомобиля и оплаты расходов по газификации жилых помещений, а также о предоставлении семьям части средств МСК на текущие нужды без ограничений по направлениям использования. Приметой эпохи пандемии является одна из недавних законодательных инициатив, в которой предлагалось разрешить тратить средства МСК на компьютерную технику для обучения детей в дистанционном формате.

Из предложений, сформулированных экспертами Счетной палаты, особого внимания заслуживают две рекомендации:

- внедрить единый регламент выплаты из средств материнского капитала пособия малообеспеченным семьям с детьми до достижения ребенком возраста трех лет, предусмотрев унификацию порядка и условий назначения;
- разрешить семьям, которые полностью распорядились средствами МСК, использовать остатки средств, в том числе в виде единовременной выплаты в пределах 25,0 тыс. рублей.

Напомним, что на счетах около 760 тыс. владельцев сертификатов выявлены остатки МСК, в том числе у лиц, которые воспользовались МСК в полном объеме. Остатки варьируются от 0,01 рубля до 25 тыс. рублей и в ряде случаев остаются невостребованными в течение 10 лет. Остатки средств у полностью распорядившихся МСК не позволяют признать их право прекращенным, а незначительность сумм – использовать их на другие направления. Наконец, можно лишь согласиться с выводом о том, что уже сейчас необходимо прорабатывать перспективы реализации МСК после 2026 года, в том числе совершенствовать направления использования его средств. На наш взгляд, заслуживает внимания предложение экспертов Счетной палаты о ежегодной выплате из средств МСК к началу учебного года. Особо отметим тот факт, что целевая группа этой меры – дети школьного возраста, которым до настоящего времени не было предложено на федеральном уровне иных мер поддержки, кроме ежемесячных выплат для одиноких матерей.



Евгений Яковлев

профессор Российской экономической школы

Начиная с 1990-х годов Россия столкнулась с демографическим вызовом – резким падением рождаемости. У нас, как, впрочем, и во всех без исключения странах Европы и Северной Америки и большинстве остальных стран мира, рождаемость упала ниже уровня воспроизводства населения. Вкупе с увеличением продолжительности жизни и старением населения это может привести к тому, что в будущем некому будет оплачивать пенсии и социальные расходы.

В этой связи многие страны ввели широкомасштабные меры по поддержке рождаемости. Согласно данным Организации Объединенных Наций, страны OECD тратят на подобные меры в среднем около 2,6 % ВВП.

В 2007 году Россия тоже начала проводить по-своему беспрецедентную акцию – федеральную программу материнского капитала.

Начиная с 2007 года семья, родившая второго ребенка (или третьего / четвертого, если не получили на второго), получала от государства субсидию в размере 250 тыс. рублей. Эта сумма с каждым годом индексировалась с учетом инфляции. В 2012 году к ней добавились программы региональных материнских капиталов, которые в основном давали субсидии на третьего ребенка.

Результаты программы проще описать, условно разделив реформу на два временных промежутка: первые десять лет программы, на которые изначально была предусмотрена программа, и последующие годы.

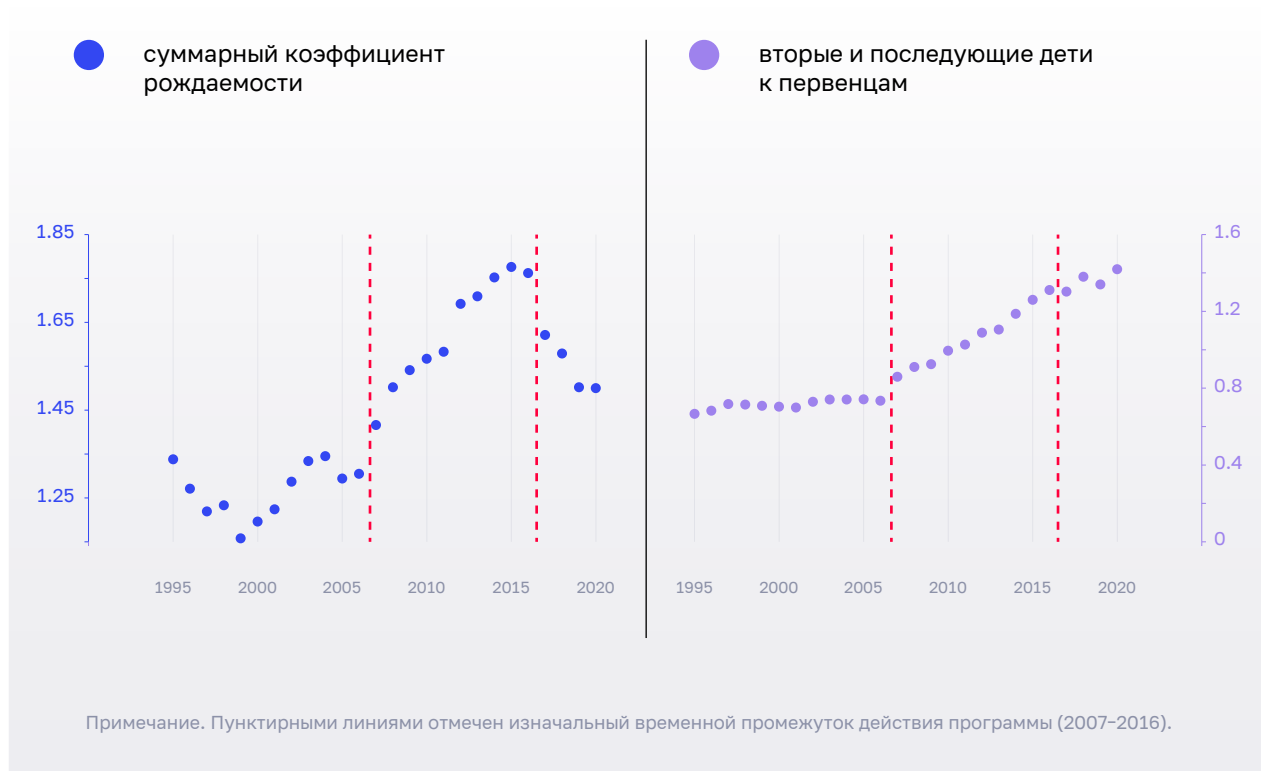
Первые десять лет программы – это безусловный успех. Изначально введенные меры привели к мгновенному результату: летом 2007 года, спустя девять месяцев после анонсирования реформы, рождаемость в России скакнула на 10 % и затем продолжила расти. После 2012 года, когда к федеральной программе добавились региональные материнские капиталы, рождаемость уже превышала дореформенный уровень на четверть. Стоит заметить, что внешнеэкономические факторы того периода, такие как мировой финансовый кризис и т. д., не способствовали росту рождаемости: для сравнения, во всех восточноевропейских странах рождаемость за тот же промежуток времени в среднем упала.

В итоге к 2016 году, несмотря на начавшееся снижение доходов и стагнацию в экономике, рождаемость выросла более чем на треть по сравнению с дореформенными годами (2004–2006).

Второй этап программы – откат назад в рождаемости. Начиная с 2017 года эффект программы стал менее заметен – рождаемость стала снижаться. Суммарный

коэффициент рождаемости упал с 1,8 в 2016 году до 1,5 в 2020 году. Тем не менее рождаемость у нас все еще выше дореформенного уровня на 15 %. О причинах такого падения более подробно будет сказано ниже.

Графики иллюстрируют влияние программы на рождаемость.



На левом графике показаны годовые данные по рождаемости. На нем четко видны изменение темпов роста рождаемости после 2007 года и значительный рост рождаемости на протяжении первого этапа программы (с 2007 по 2016 год). То есть материнский капитал привел к росту рождаемости, и более того, этот рост был не кратковременным, как предсказывали многие эксперты, а долгосрочным.

Правый график более наглядно иллюстрирует эффект программы. На нем показано отношение числа рождений вторых и последующих детей к числу рождений первенцев. Вплоть до 2020 года материнский капитал давался за вторых и последующих детей, но не за первенцев, поэтому можно ожидать, что вторые, третьи и последующие дети – это та группа, на рождение которых реформа должна как раз повлиять больше всего, в то время как первенцы могут выступать, с некоторыми оговорками, контрольной группой для анализа. В данном случае видно, что отношение рождений двух и последующих детей к первенцам было постоянно вплоть до 2017 года, а затем стало расти и увеличилось практически в два раза в период действия программы.

В дополнение к этому графику в моем исследовании¹ с соавтором Ильей Сорвачевым показаны как сравнительные данные по России и странам Европы, где видно, что рождаемость в России выросла по сравнению с другими странами, так и помесечные данные по рождаемости в России, которые показывают скачок в рождаемости летом 2007 года, спустя 9 месяцев после анонсирования реформы.

Более того, согласно нашему исследованию, эта широкомасштабная реформа имела и другие важные последствия для экономики и общества.

Так, в результате реформы сократилось число матерей-одиночек, а также количество детей в приютах, не нашедших приемных родителей.

Наконец, – и это очень важный эффект – материнский капитал стимулировал рынок жилья. По данным Пенсионного фонда, в первые десять лет программы 88 % семей, получивших материнский капитал, вкладывали эти деньги в улучшение жилищных условий. Наше исследование выявило несколько важных закономерностей. Прежде всего мы показали, что рождаемость росла более быстрыми темпами в регионах, где ощущалась бóльшая нехватка жилья, а также в тех регионах, где на материнский капитал можно было приобрести бóльшую жилплощадь. Скажем, в Москве, где на материнский капитал можно купить только два с половиной метра жилья, рождаемость выросла меньше всего. Также мы показали, что материнский капитал, с одной стороны, стимулировал строительство нового жилья, а с другой – повысил цены на жилье.

Наконец, в заключение я остановлюсь на факторах, откативших программу назад в период 2017–2020 годов.

Первый фактор – это текущее неблагоприятное экономическое положение молодых семей и их весьма осторожные ожидания в отношении своих будущих доходов.

Второй – это непоследовательность самой политики материнского капитала. Изначально материнский капитал планировали отменить к 2017 году, что сформировало ожидание людей. В демографической и экономической литературе известен факт, что часть семей планирует рождение, приурочивая их к действию социальных программ. Такие примеры известны и в Германии, и в других странах Европы. У нас тоже часть семей запланировала рождение детей в изначально анонсированный период действия программы, т. е. в первые десять лет реформы. Однако начиная с 2016 года и на протяжении длительного периода времени материнский капитал не индексировался, и его реальная стоимость сильно упала. Кроме того, в 2017 и последующих годах правительство, хоть и постоянно пролонгировало действие программы, делало это на короткий период (обычно на год) и тем самым сформировало неопределенность среди семей, думающих о рождении ребенка. Особенно это сказалось на бездетных семьях, которые планировали завести

1. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3416509

детей и рассчитывали получить материнский капитал. Так как капитал дают за второго ребенка, им нужно было сначала родить первого, а потом второго. Соответственно, после 2017 года для этих семей вероятность его получения стала размытой, так как для этого нужно им было знать, что он будет не через год, а через несколько лет.

Эффект самых последних изменений 2020 года, когда материнский капитал стали давать за первого ребенка, пока еще не может быть проанализирован за неимением данных. Но стоит сказать, что потенциальный эффект этих мер не совсем однозначен. С одной стороны, нам действительно важно было стимулировать рождаемость первенцев, так как именно здесь мы наблюдали наибольшее падение в последние годы. Однако стимулирование рождаемости первенцев уменьшает стимул для рождения вторых и последующих детей, так как все деньги маткапитала можно получить уже за первенца. С моей точки зрения, рациональнее было бы ввести более пропорциональное выделение субсидии – за первых детей относительно вторых и последующих.



Константин Казенин

директор Центра региональных исследований ИПЭИ РАНХиГС

С началом выплат материнского (семейного) капитала в 2007 году в России наблюдался заметный рост рождаемости (который, впрочем, обозначился уже за несколько лет до введения этой меры): если в 2006 году суммарный коэффициент рождаемости составил 1,3 ребенка на одну женщину, то в 2015 году – 1,78. После 2015 года, однако, началось снижение. Правда, некоторые признаки неблагополучия фиксировались уже в первой половине 2010-х. В частности, после 2013 года началось снижение рождаемости первых детей, которое идет с тех пор практически монотонно.

Те тенденции рождаемости, которые мы наблюдаем в стране сейчас, конечно, не могут быть рассмотрены только как результат начавшихся 14 лет назад выплат материнского капитала. И здесь на сегодня довольно трудно разделить воздействие на рождаемость двух групп факторов. С одной стороны, рождаемость в России, как и в большинстве стран современного мира, довольно четко реагирует на изменения экономической ситуации. Например, во многих странах Запада наблюдался «провал» коэффициентов суммарной рождаемости в период экономического кризиса 2008–2009 годов. Российское снижение рождаемости с 2015 года многие специалисты также связывают с нарастанием неблагоприятных тенденций в экономике, с замедлением роста благосостояния. Но такие колебания рождаемости, как правило, довольно быстро компенсируются ее дальнейшим ростом, семьи наверстывают рождения, отложенные в период экономических трудностей.

С другой стороны, очевидно, что в последние 25–30 лет в репродуктивном поведении населения страны появились изменения, которые объясняются скорее серьезной перестройкой жизненных стратегий молодого поколения, ценностными сдвигами, чем какой-либо экономической конъюнктурой. Такие изменения в целом созвучны тем процессам, которые происходили в последней трети XX – начале XXI века в большинстве европейских стран. Суть их – в переходе к более осознанному родителству, в том, что деторождение перестает быть неким предметом обязательной жизненной программы. Решения о рождении ребенка начинают приниматься с учетом большего числа факторов, включая как возможности родителей обеспечить качественное воспитание (причем здесь, судя по социологическим исследованиям, планка постоянно поднимается), так и карьерные устремления родителей, их психологические предпочтения и т. п. Одно из следствий таких изменений – рост среднего возраста матери при рождении первого ребенка (это одна из самых стабильных тенденций в сфере рождаемости в РФ за все постсоветское время). Другое следствие – рост вариативности репродуктивного поведения: в последние

пять–семь лет отчетливо видна тенденция к одновременному снижению рождаемости первых детей и росту рождаемости третьих и последующих детей. То есть растет и доля тех, кто решает остаться бездетным, и доля тех, кто выбирает многодетные семьи, причем интересно, что рост многодетности происходит совсем не в тех регионах, где она была традиционной (на Северном Кавказе, в республиках Сибири), а, например, в мегаполисах.

Долговременный успех государственной политики рождаемости будет во многом зависеть от того, насколько меры господдержки попадут в резонанс с этими глубинными изменениями репродуктивного поведения. Например, у нас в 2019–2020 годах одна за другой были введены государственные меры поддержки рождаемости первых детей (маткапитал теперь можно получить при рождении первого ребенка) и поддержки многодетности (возмещение взноса по ипотеке для многодетных семей). В результате рождаемость третьих и последующих детей, и до этого росшая, несколько ускорила рост, а вот с падением рождаемости первых детей специально введенная мера справиться пока не смогла.

Если пытаться спрогнозировать эффект от мер господдержки рождаемости в ближайшей перспективе, то решающим фактором может стать COVID-19. Пока у нас есть данные по рождаемости только за два квартала 2021 года, которые, впрочем, уже отражают «пандемические» тенденции в репродуктивном поведении. В I квартале 2021 года по отношению к I кварталу 2020 года число рожденных детей по стране сократилось, по предварительным данным Росстата, меньше чем на 1 %. Сокращение на данный момент не критичное, нечто похожее наблюдается во многих зарубежных странах. Но все же вряд ли в условиях общей неопределенности, создаваемых пандемией, возможность получить от государства какую-то единовременную выплату, сколь бы щедрой она ни была, станет ключевым фактором для тех, кто решает, стать ли родителем.

Что касается более отдаленной перспективы, то, на мой взгляд, происходящие, пусть и подспудно, в России социальные сдвиги заставят искать новые формы государственной поддержки рождаемости, которые не будут сводиться к денежным выплатам. В тех европейских странах, где в последние десятилетия удалось избежать драматического падения рождаемости, это было сделано в первую очередь за счет целой системы социальных мер, расширяющих возможность для сочетания родительства и продолжения карьеры обоими родителями (хрестоматийный пример такого рода – Швеция, хотя в 2010-е годы эффективность таких мер там, похоже, снизилась). Думаю, что в той или иной форме запрос на такой акцент в системе мер поддержки рождаемости будет расти и у нас: при всех культурных отличиях от Западной и Северной Европы, организация семьи по схеме «муж – добытчик, жена – хранительница очага» отмирает и в России.



Татьяна Буцкая

эксперт ОНФ, руководитель проекта «Время рожать»,
председатель движения «Совет Матерей России»,
врач-педиатр

В Российской Федерации к числу основных мер социальной защиты граждан, имеющих детей, относится выплата государственных пособий в связи с рождением и воспитанием детей.

Кроме того, предусмотрены различные дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми для обеспечения их достойной жизни.

В частности, с 2007 года реализуется программа материнского (семейного) капитала, которая оказалась наиболее эффективной и повлияла на увеличение рождаемости вторых и последующих детей.

С 2020 года условия программы распространились на семьи с одним ребенком, в связи с чем в ближайшее время эти нововведения также должны оказать долгосрочное позитивное влияние в целом на демографическую ситуацию в стране.

По данным опроса, проводимого автономной некоммерческой организацией «Экспертно-просветительский центр помощи будущим и состоявшимся родителям «Выбор Родителей», примерно 10 % респондентов подтвердили, что решение о рождении ребенка было принято с учетом введения программы федерального материнского капитала.

Напомню, что материнский капитал можно направить на следующие цели:

- улучшение жилищных условий;
- приобретение товаров и услуг для социальной адаптации и социализации детей-инвалидов;
- образование детей;
- формирование накопительной пенсии мамы;
- ежемесячные выплаты на второго ребенка.

Поскольку улучшение жилищных условий является наиболее острой проблемой, стоящей перед российскими семьями, зачастую молодые супруги не решаются на рождение ребенка именно по причине отсутствия жилья. Программа материнского (семейного) капитала помогла миллионам семей с детьми решить свой жилищный вопрос.

Учитывая, что программа материнского (семейного) капитала является важнейшей мерой по стимулированию рождаемости в России, за время своего действия обеспечившей ее значительный прирост, господдержку необходимо продолжать

и усиливать, чтобы обеспечить дальнейшее улучшение демографической ситуации в стране.

Однако заданные узкие рамки использования этих средств препятствуют полноценной реализации данной меры социальной защиты. Многие семьи не пользуются этим ресурсом или вынуждены искать обходные, не всегда законные пути, чтобы обналичить средства материнского капитала и потратить полученные деньги на иные, не менее важные нужды семьи. Безусловно, это снижает эффективность бюджетных расходов как с точки зрения семей, так и государства.

Поэтому необходимо выплачивать материнский капитал за каждого ребенка, а при рождении в семье третьего ребенка или последующих детей выплачивать один миллион рублей, который можно направить в том числе на приобретение для таких многодетных семей семейного автомобиля.

Кроме того, целесообразно разрешить направление средств материнского капитала на улучшение жилищных условий сразу после рождения ребенка, а также разрешить использовать эти деньги на ремонт жилья.

Также считаю необходимым пересмотреть вопрос о финансовом обеспечении ежемесячных выплат на второго ребенка. Сейчас семьи получают господдержку за счет средств материнского капитала. Если он полностью направлен, например, на улучшение жилищных условий, то получить ежемесячную выплату на второго ребенка семья не вправе. Это создает определенную дискриминацию в отношении семей, где есть вторые дети, поскольку финансирование выплаты на первого ребенка осуществляется из средств федерального бюджета.

Несмотря на эффективность программы, еще имеются недоработки, на которые стоит обратить внимание.

Так, судя по обращениям родителей, поступающим в Общероссийскую общественную организацию поддержки материнства и детства «Совет Матерей», у них возникают сложности в общении с кредитными учреждениями (банками) и органами опеки и попечительства. Последние часто отказывают родителям в выдаче разрешения на продажу жилья, которое приобретено с использованием средств материнского капитала и в котором были выделены доли детям.

При приобретении нового жилья дети должны получить те же или большие по размеру доли, а доли в меньшем размере – только если значительно улучшаются условия проживания. Однако даже в тех случаях, когда фактическая стоимость «детской доли» увеличивается при уменьшении ее размера, органы опеки и попечительства не дают своего согласия на совершение такой сделки.

При этом купить доли для детей в другой квартире, равные или большей площадью, необходимо одновременно с продажей квартиры с «детскими долями». Банки, как правило, отказывают в ипотечном кредитовании, если в числе собственников залогового имущества будут дети. Подготовка к продаже жилья с «детскими долями» и получение согласия органов опеки и попечительства на его продажу, как правило,

занимает много времени. Кроме того, покупатели боятся приобретать такую недвижимость, поскольку орган опеки и попечительства может оспорить сделку в суде.

Таким образом, становится практически невозможным обменять жилье на более комфортное, или большее по площади, или расположенное в более удобном районе.

Вернуть в Пенсионный фонд материнский капитал, когда главная цель (улучшены жилищные условия) достигнута, уже нельзя.

Единственный выход для таких семей – обращаться в суд и обжаловать отказ органа опеки и попечительства, что требует дополнительного времени и финансовых затрат на юридическую помощь.

И даже в тех случаях, когда суд принимает положительное решение, органы опеки и попечительства продолжают его оспаривать.

Отсутствие единого и понятного нормативно-правового регулирования по вопросу выдачи органами опеки и попечительства разрешения на продажу жилья, приобретенного с использованием средств материнского (семейного) капитала, приводит к тому, что даже в одном регионе органы опеки и попечительства могут решать его по-разному. Поэтому трудно сказать, какой результат ожидает семью в каждом конкретном случае.

С целью защиты интересов детей и устранения препятствий в реализации прав на улучшение жилищных условий и распоряжения имуществом, а также сокращения сроков для принятия таких решений органами опеки и попечительства требуется подготовить дополнительные разъяснения для указанных органов по вопросам выдачи разрешений на продажу жилья, приобретенного ранее с использованием средств материнского (семейного) капитала.

Кроме того, необходимо установить отдельное единое, четкое и понятное нормативно-правовое регулирование в сфере определения долей родителей и детей в праве собственности на жилое помещение, приобретенное (построенное, реконструированное) с использованием средств материнского (семейного) капитала, а также распоряжения таким имуществом.

При широком охвате населения и большом объеме поддержки материнский (семейный) капитал обладает высоким потенциалом для повышения благосостояния семей с детьми.



Сергей Рыбальченко

генеральный директор

АНО «Институт научно-общественной экспертизы»,

кандидат экономических наук,

председатель комиссии

по демографии, защите семьи, детей

и традиционных семейных ценностей Общественной палаты РФ

Поддерживаю основные выводы и рекомендации Счетной палаты Российской Федерации, прежде всего в отношении проблем использования и расширения направлений использования средств материнского (семейного капитала) (далее – МСК). Это соответствуют предложениям, с которыми выступают эксперты и родительские сообщества. В 2019 году Общественная палата Российской Федерации провела опрос «Семейная политика: меры поддержки глазами семей». В нем приняли участие 10,8 тыс. родителей, более половины из них – многодетные.

В качестве основных сложностей использования материнского капитала для приобретения жилья респонденты выделяли невозможность использовать эти средства до достижения ребенком трехлетнего возраста, невозможность их использования для погашения ранее взятого кредита на покупку жилья и высокие затраты на заверение документов у нотариуса. Банки практически не дают ипотеку, если стартовым взносом являются средства МСК. Среди ответов на вопрос о новых направлениях использования средств МСК самыми востребованными являются: на ремонт жилого дома – 46 %, на приобретение автомобиля – 44 %, на благоустройство дома, жилого помещения – 27 %. В отчете Счетной палаты (раздел 8.1.7) также отмечается, что существует запрос на расширение направлений использования средств МСК в целях газификации, ремонта жилья, покупки автомобиля, мебели. В 2018–2020 годах в проверенные территориальные органы ПФР по вопросам распоряжения средствами МСК на эти цели поступило 176 обращений граждан.

Еще одна важная проблема МСК – административные расходы при направлении средств материнского капитала на оплату платных образовательных услуг у индивидуальных предпринимателей. В отчете отмечается, что территориальные органы ПФР отказывают в распоряжении средствами МСК на оплату платных образовательных услуг, которые предоставляются индивидуальными предпринимателями (ИП) в связи с нарушением порядка подачи заявлений (пункт 2 части 2 статьи 8 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ). Такое решение обосновывается тем, что «оплата образовательных услуг, предоставляемых ИП, не предусмотрена, так как ИП не является образовательной организацией». Позиция ПФР по этому вопросу совпадает с позицией Минобрнауки России.

Но Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в пункте 2 статьи 21 содержит исчерпывающие разъяснения по данному вопросу: «На организации, осуществляющие обучение, и индивидуальных предпринимателей, на их обучающихся, на педагогических работников, занятых в организациях, осуществляющих обучение, или у индивидуальных предпринимателей, распространяются права, социальные гарантии, обязанности и ответственность образовательных организаций, обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций». Этой же позиции придерживается Государственная Дума и в большей части исков суды. По данным отчета, за 2018–2020 годы судами было рассмотрено 173 подобных иска (3,8 % всех исков в части распоряжения МСК), в 85 % случаев решения приняты в пользу граждан. Также поступают обращения граждан и региональных ассоциаций дошкольного образования в Общественную палату Российской Федерации, что подтверждает необходимость пересмотра позиции указанных выше ведомств в интересах семей с детьми.

В год 15-летия МСК стоит обратить особое внимание на реализацию миссии МСК, в частности по достижению целей демографического развития, роста рождаемости, которые были изначально закреплены в президентской инициативе МСК.

Расчеты показывают, что МСК оказал существенное влияние на рождаемость в 2007–2013 годах, что привело не только к увеличению численности рожденных детей, но и росту суммарного коэффициента рождаемости (СКР) с 1,3 до 1,7. По оценкам экспертов, благодаря МСК за первые шесть лет его действия родилось дополнительно 1 440 тыс. детей¹. Причем в первые годы после введения МСК на рост рождаемости оказывало влияние рождение третьего и последующих детей.

Благодаря МСК и другим мерам программы поддержки семей России удалось пройти мировой финансовый кризис с ростом, а не снижением рождаемости. Тем не менее к 2011 году действие МСК начало ослабевать, что отразилось на показателях абсолютной численности рождений и СКР. В 2011 году родилось 1 270,0 тыс. детей, в 2010 – 1 263,8 тыс. детей, годовой прирост составил 6,2 тыс. детей. Соответственно, в 2011 году СКР составил 1,582, а в 2010 году – 1,567.

Введение с 2012 года в регионах с неблагоприятной демографической ситуацией регионального материнского капитала и выделение бесплатных земельных участков в собственность при рождении третьего и последующих детей привели к новому скачку рождаемости: в 2012 году родилось 1 355,6 тыс. детей, годовой прирост составил 85,6 тыс. детей, а СКР увеличился до 1,691.

Этот эффект влияния на рост показателей суммарной рождаемости был недооценен специалистами в сфере управления демографической и семейной политикой. Как могла сложиться ситуация в России, показывает опыт Сахалинской области, которая

1. Через 10 лет будет поздно. Демографическая политика Российской Федерации: выводы и сценарии. – <http://www.inoe.org/content/report.pdf>. – Стр. 14–15.

в 2011 году ввела масштабный комплекс мер поддержки многодетных семей. Благодаря комплексу мер поддержки многодетных семей за пять лет удалось увеличить СКР с 1,56 до уровня воспроизводства населения – 2,16. И в 2020 году СКР остался высоким – 1,96 детей на 1 женщину. Для информации, СКР = 1,95 – целевой ориентир действующей Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Сахалинская область – мировой рекордсмен по темпам роста суммарного коэффициента рождаемости в 2011–2016 годах. За 10 лет число многодетных семей увеличилось более чем в три раза.

Вопреки ожиданиям, распространение предоставления МСК на первого ребенка с 2020 года не оказало влияние на рост СКР по первым детям и на рост СКР в целом. Поэтому в дальнейшем, для достижения целей демографической политики с использованием МСК, Общественная палата РФ предлагает ввести в рамках национального проекта «Демография» новый федеральный проект «Многодетная страна» и включить в него многодетный семейный (отцовский) капитал (МСОК), который должен предоставляться при рождении трех и более детей в одной семье². Как и в случае с МСК, многодетный семейный капитал должен способствовать повышению статуса отца. Ведь 40 % многодетных мам уже не работает, и основная экономическая нагрузка ложится на папу. Размер МСОК капитала может быть равен размеру МСК, но может быть в 1,5 раза выше (примерно 1 млн рублей), что подтверждается расчетами и опросами семей. Введение МСОК, по опросу ВЦИОМ в 2020 году, поддерживает более 86 % респондентов.

Сейчас существует демографическое окно возможностей для максимального эффекта от введения МСОК. Численность возрастной когорты женщин 30–34 лет, где вероятность рождения третьего ребенка самая высокая, находится на максимуме. Поддержка многодетных семей одновременно будет воздействовать на рождение первых и вторых детей и укреплять семейные ценности благополучной многодетной семьи.

2. Демография – 2024. Как обеспечить устойчивый естественный прирост населения Российской Федерации. – М., 2019. – https://old.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_OPRF_demografiya29052019.pdf



Дмитрий Белоус

аудитор Контрольно-счетной палаты
Забайкальского края

Контрольно-счетной палатой Забайкальского края проведена проверка реализации регионального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» в 2019–2020 годах, в рамках которого осуществляется в том числе выплата регионального материнского капитала.

В целом финансовая поддержка семей при рождении детей направлена прежде всего на достижение целей демографического развития государства, в частности на увеличение суммарного коэффициента рождаемости. Как показала проверка, имелся существенный риск того, что цель регионального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» по увеличению к 2024 году суммарного коэффициента рождаемости в Забайкальском крае до 2,025 детей на 1 женщину (среднее число рождений у одной женщины в возрасте от 15 до 49 лет), обеспечивающего естественный прирост населения, не будет достигнута.

В Забайкальском крае наблюдается устойчивая тенденция к снижению суммарного коэффициента рождаемости: с 2014 по 2020 год его значение снизилось на 15,8 % (с 2,08 до 1,75).

По нашему мнению, предоставляемые в рамках регионального проекта выплаты семьям при рождении в них детей, в том числе предоставление регионального материнского капитала, не являются определяющим условием их рождений, что свидетельствует о несбалансированности мероприятий и целевых показателей проекта. Ведь на уровень рождаемости в большей степени влияет целый ряд факторов, характеризующих качество жизни в регионе (уровень доходов населения, доступность жилья, доступность дошкольного образования и т. д.). Учитывая текущее состояние этих показателей в Забайкальском крае (по данным РИА «Рейтинг», в 2020 году край занимал 84 место из 85 по качеству жизни среди регионов РФ, в 2019 году – 82 место), можно сделать вывод, что объективные предпосылки для роста суммарного коэффициента рождаемости отсутствуют.

Стоит отметить, что в настоящее время цель регионального проекта скорректирована и более четко коррелирует с его задачами и мероприятиями.

Проанализировав применение в 2019–2020 годах инструментов финансовой поддержки семей при рождении детей, мы установили, что в сравнении с Указом Президента Российской Федерации № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (далее – Указ № 606), региональным нормативным правовым актом были существенно ограничены категории семей, имеющих право

на получение ежемесячной денежной выплаты при рождении третьего ребенка или последующих детей. Так, в крае применялись не предусмотренные Указом № 606 критерии и условия. Например, право на выплату имели только семьи, имеющие в своем составе двух и более несовершеннолетних детей, т. е. право семьи на получение выплат при рождении третьего ребенка ставилось в зависимость от возраста предыдущих детей. Кроме того, право на выплату имели только те семьи, где предыдущие дети проживают совместно с родителями. Также было определено, что семья может воспользоваться правом на выплату один раз, т. е. только на одного ребенка, независимо от количества рожденных в последующем детей.

По итогам проверки, благодаря настойчивой позиции Контрольно-счетной палаты и при поддержке прокуратуры Забайкальского края, региональным парламентом принят и вступил в силу с 1 января 2021 года соответствующий закон в целях устранения местных ограничений, не предусмотренных Указом № 606.

Это позволило существенно увеличить количество семей в Забайкальском крае, которым оказывается финансовая поддержка при рождении детей.

Тематические проверки Счетной палаты

Счетная палата держит на постоянном контроле вопросы, связанные с такой мерой государственной поддержки российских семей, как материнский капитал. Предлагаем ознакомиться с основными проверками по данной теме.

для справки

1. Анализ исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за январь–июнь 2021 года

В первом полугодии 2021 года по сравнению с прошлым годом расходы на реализацию материнского (семейного) капитала (МСК) выросли в 1,8 раза – на 84 895,45 млн рублей. Всего на данные цели в 2021 году израсходовано около 195 млн рублей. Число семей с детьми, получивших сертификат, по сравнению с аналогичным периодом 2020 года уменьшилось на 54,6 тыс. (на 9,5 %). Число заявлений о распоряжении средствами МСК увеличилось на 212,12 тыс. (в 1,5 раза). Всего с начала реализации МСК сертификаты на МСК по состоянию на 1 июля 2021 года получили 11 388,12 тыс. семей с детьми, из них 634,34 тыс. семей с одним ребенком.

2. Анализ исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за январь–март 2021 года

Расходы ПФР за I квартал 2021 года составили 2,092 трлн рублей, или 21,8 % показателя, утвержденного Федеральным законом о бюджете ПФР на 2021 год и сводной бюджетной росписью. По сравнению с аналогичным периодом 2020 года расходы в целом уменьшились на 8,4 %. В свою очередь, расходы на социальную политику уменьшились на 8,5 %, или на 193,365 млрд рублей. Снижение связано с особенностью финансирования пенсионных выплат в марте 2020 года. На реализацию материнского (семейного) капитала из бюджета ПФР в I квартале 2021 года было израсходовано 93,131 млрд рублей, что на 62,8 % (35,936 млрд рублей) больше, чем в I квартале 2020 года. Такой значительный рост объясняется обращениями семей, в которых родился первый ребенок. В результате за январь–март 2021 года бюджет ПФР был исполнен с дефицитом в объеме 5,149 млрд рублей. При этом остаток средств на счетах в Федеральном казначействе в части распределительной составляющей бюджета ПФР составил 890,019 млрд рублей.

3. Оценка влияния перехода на прямые выплаты пособий на финансовую устойчивость Фонда социального страхования Российской Федерации

Счетная палата провела анализ перехода ФСС с «зачетного механизма» исполнения бюджета на «прямые выплаты», который с 2012 года реализуется в пилотном режиме. По состоянию на 1 июля 2020 года в проекте принимали участие 77 регионов России. Суть перехода заключается в следующем: в рамках «зачетного механизма» при наступлении страхового случая (больничный, рождение ребенка и т. д.) работодатель сам выплачивал работнику положенные социальные пособия, а страховые взносы перечислял в бюджет ФСС за вычетом этих расходов. Если объем расходов работодателя превышал сумму начисленных взносов, подлежащих уплате в бюджет ФСС, он обращался в Фонд за возмещением средств на выплату пособий. По новой схеме Фонд назначает и выплачивает гражданину пособия напрямую, минуя работодателя. За работодателем осталась только функция предоставить в ФСС необходимые документы на выплату пособия его работнику. Анализ показал, что переход с «зачетного механизма» на «прямые выплаты» несет в себе ряд очевидных преимуществ. Однако есть и определенные риски. Главный – это финансовая неустойчивость системы обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, то есть образование дефицита средств на покрытие социальных обязательств Фонда. Особенно этот риск обостряется на фоне нестабильной эпидемиологической обстановки.

4. Заключение на исполнение бюджета ПФР – 2020

ПФР израсходовал 9,728 трлн рублей, или 98,5 % Сводной бюджетной росписи. Неисполненные назначения составили 148,193 млрд рублей, из которых 78,6% – по разделу «Охрана материнства и детства». На реализацию материнского (семейного) капитала было израсходовано 317,94 млрд рублей, или 74,3 % показателя, утвержденного Федеральным законом о бюджете ПФР и СБР. По сравнению с 2019 годом расходы стали больше на 9,1 % из-за индексации МСК и распространения его на семьи с одним ребенком.

5. Анализ исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за январь–декабрь 2020 года

Количество выданных государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал в 2020 году выросло по сравнению с 2019 годом почти в 1,9 раза. Это обусловлено установлением с 2020 года права на данную меру поддержки семьям, в которых родился первый ребенок. За 2020 год сертификаты выданы 1 207,9 тыс. семей с детьми, из них в связи с рождением первого ребенка – 378,7 тыс. сертификатов (31,4 %).

6. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, январь – сентябрь 2020 года

В рамках национальных проектов на 1 октября 2020 года предусмотрены межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в общей сумме 548 308,5 млн рублей, в том числе Пенсионному фонду Российской Федерации – 428 308,6 млн рублей на предоставление материнского капитала. Так, семьям, воспитывающим детей в возрасте до трех лет и имеющим (имевшим) право на меры государственной поддержки, предусмотренные в виде материнского (семейного) капитала, ежемесячная выплата составила 5 тыс. рублей. На данную выплату из федерального бюджета в бюджет ПФР поступило 49 671,74 млн рублей. На 1 октября 2020 года выплату получили 3 152,14 тыс. семей на 3 355,34 тыс. детей.

7. Аудит эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» за 2017–2018 годы и истекший период 2019 года на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона (совместно с Федеральным казначейством и контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации)

Реализация государственной программы «Социальная поддержка граждан» (далее – Госпрограмма) пока не смогла существенно повлиять на рост благосостояния и качество социального обслуживания населения Дальнего Востока и Байкальского региона.

Обеспечение государственной поддержки семей с детьми осуществляется в рамках подпрограммы «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей» Госпрограммы. В рамках основного мероприятия подпрограммы «Оказание мер государственной поддержки в связи с беременностью и родами, а также гражданам, имеющим детей» субъектам Российской Федерации предоставляются субвенции на выплату государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций, объем которых в 2017 году на территории субъектов РФ составил 7 432,7 млн рублей, в 2018 году – 7 186,7 млн рублей.

Анализ показал, что численность рожденных третьих и последующих детей в субъектах РФ, в которых осуществлялась соответствующая выплата, и доля в общей численности рожденных в данном макрорегионе детей в 2017 году составлял 17 024 человека, или 18,5 % от общей численности родившихся детей, в 2018 году –

18 278 человек, или 20,8 % соответственно. Численность рожденных третьих и последующих детей в 2018 году по сравнению с 2017 годом в субъектах РФ выросла на 1 254 человека, или на 7,4 %, при снижении общей рождаемости в указанных регионах на 4 299 человек, или на 4,7 %.

Общий объем бюджетных средств, направленных на ежемесячные денежные выплаты данной категории получателей, составлял в 2017 году 5 512,0 млн рублей, в 2018 году – 5 453,0 млн рублей.

8. Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов

Ежегодно на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами в консолидированных бюджетах предусматривается более 32 млрд рублей. В 2019 году на эти цели за счет всех источников было направлено 39,2 млрд рублей, в том числе из федерального бюджета – 7,4 млрд рублей (18,8 %), за счет региональных бюджетов – 31,8 млрд рублей (81,2 %). Однако этих средств недостаточно для устранения накопившейся задолженности. По оценке Счетной палаты, для того чтобы обеспечить жильем всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано, требуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. Если же объем финансирования сохранится на уровне 2019 года, то для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6–7 лет.

9. Анализ администрирования налоговыми органами налога на доходы физических лиц в 2016–2018 годах, включая результаты деятельности межведомственных комиссий по легализации налоговой базы по НДФЛ с целью поступления дополнительных доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (в рамках реализации Стратегической карты ФНС России)

По итогам проверки контрольное ведомство подготовило свои рекомендации по расширению перечня обязательных для предоставления ФНС данных. В частности, Счетная палата предлагает включить в него сведения о физических лицах, получивших средства материнского капитала, а также денежные субсидии на приобретение жилья за счет средств бюджетов различного уровня и размере этих выплат. В соответствии с законодательством эти средства нельзя включать в размер имущественного налогового вычета. Тем не менее в ряде случаев налогоплательщики пренебрегают запретом. Реализация предложения Счетной палаты поможет избежать подобные ситуации.

Международная практика

Зарубежный опыт проверок использования бюджетных средств на реализацию мер поддержки семей с детьми

Преодоление бедности в семьях с детьми за счет мер социальной поддержки требует значительных бюджетных расходов. Во всем многообразии форм социальной поддержки семей (которая может оказываться в виде предоставления услуг, наделения особыми правами и преимуществами) преобладают финансовые формы. В связи с этим высшие органы аудита (ВОА) уделяют пристальное внимание вопросам законности расходования средств, выделяемых государствами на поддержку семей с детьми.

В данном обзоре рассмотрены подходы ВОА Европы (на примере ВОА Австрии), Америки (Канады и США) и Азии (Сингапура). Указанные ВОА изучили проблемы развития систем внутреннего контроля и подотчетности, вопросы распределения пособий на детей и выполнения установленных требований, совершенствования ИТ-систем, а также соблюдения гендерного равенства.

Счетный суд Австрийской Республики

Отчет «Семейное пособие – цели и прогресс в их достижении» (Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung)

Меры финансовой поддержки семей с детьми, предоставляемой федеральным правительством Австрии, включают выплату семейных пособий (Familienbeihilfe) и пособий по уходу за ребенком (Kinderabsetzbetrag). Общие вопросы выплаты семейного пособия находятся в ведении Федерального министерства по делам семьи и молодежи (Bundesministerium für Familien und Jugend), выплата пособия по уходу за ребенком – в ведении Федерального министерства финансов (Bundesministerium für Finanzen). На рабочем уровне процедуры выплаты и администрирования обоих пособий передаются в налоговые органы и обрабатываются в рамках совместного административного процесса.



На финансовую поддержку семей с детьми приходится 45 % национальных расходов в рамках осуществления социальной политики и 6 % годовых расходов федерального бюджета Австрии. В 2016 году федеральное правительство выплатило в общей сложности около 4,8 млрд евро в виде семейных пособий. Около 78 % выплат было направлено гражданам Австрии, 14 % – гражданам стран Европейского союза и Европейской экономической зоны и 7 % – гражданам третьих стран.

В 2018 году БОА Австрии опубликовал отчет по итогам проведенного в 2016–2017 годах аудита использования средств федерального бюджета на реализацию мер государственной поддержки семей с детьми. Объектами проверки стали Федеральное министерство по делам семьи и молодежи и Федеральное министерство финансов. Кроме того, были проанализированы эффективность управления бюджетными средствами, корректность поставленных целей и степень их выполнения, риски мошенничества при получении пособий, а также изменение с 2000 года размеров социальных выплат¹ и требований к получению пособий.

1. Социальные выплаты семьям с детьми в 2016 году увеличились на 27 % по сравнению с показателями 2002 года (3,8 млрд евро).

В ходе проверки ВОА Австрии выявил недостатки в процессе установления целевых показателей и системе контроля. Так, Министерство по делам семьи и молодежи обладает полномочиями только в рамках контроля за непосредственной деятельностью по социальной поддержке семей – переводом денежных средств получателям пособий. Это значительно ограничивало ведомство в доступе к необходимой для принятия решений информации. Ежемесячные отчеты Министерства финансов о выплате семейных пособий зачастую включали устаревшие и неполные данные. Таким образом, Министерство по делам семьи и молодежи не располагало базовой информацией, которая могла бы быть использована для формирования эффективных инструментов контроля реализации семейной политики. Более того, ВОА выявил, что разделение мер финансовой поддержки семей с детьми на два вида пособий, финансируемых из разных источников и контролируемых разными ведомствами, значительно снизило уровень прозрачности в системе контроля и привело к задержке во внедрении информационной системы оптимизации процесса выплат.

В ходе проверки механизмов контроля ВОА также обнаружил ряд недостатков. Так, в отношении граждан Австрии и граждан других стран ЕС, проживающих в Австрии, в течение 13–18 лет не проводились проверки на предмет соответствия требованиям к получению семейного пособия. Данное упущение привело к тому, что налоговые органы необоснованно выплачивали семейные пособия в течение длительного периода времени. Кроме того, большая часть процессов, связанных с выплатой семейных пособий, не автоматизирована, а в рамках имеющегося программного обеспечения (ПО) не предусмотрена функция автоматизированного сопоставления контрольных цифр с другими базами данных. Процесс разработки и внедрения нового ПО, позволяющего осуществлять выплату семейных пособий и отвечающего текущим требованиям к уровню контроля и качеству информации, находится в стадии планирования.

Внимание ВОА также привлек процесс выплаты пособий семьям, чьи дети проживают за границей. Граждане стран Евросоюза и Европейской экономической зоны, имеющие оплачиваемую работу в Австрии, обладают правом на получение семейного пособия, даже если их дети проживают за границей. В большинстве случаев, когда юрисдикция страны проживания ребенка подчинена законодательству ЕС, Австрия должна произвести дифференцированные выплаты в размере, кратном сумме выплаты, произведенной первично ответственным государством. В 2016 году Австрия [осуществила](#) выплаты на сумму порядка 290 млн евро (около 6 % общих выплат семейных пособий). Около 50 % выплат семьям с детьми, проживающими за границей, пришлось на Венгрию и Словакию, а еще 40 % – на Польшу, Румынию, Словению и Чехию. Министерством по делам семьи и молодежи были предприняты меры по ограничению «экспорта пособий за границу» (Leistungsexports ins Ausland). В частности, было [предложено](#) привести размер пособий для детей, проживающих за границей, в соответствие со стоимостью проживания в соответствующей стране – провести так называемую индексацию (Indexierung). В начале мая 2018 года

федеральное правительство выступило с соответствующей законодательной инициативой, которая впоследствии была [одобрена](#).

Еще одним объектом проверки стал [Фонд снижения финансовой нагрузки на семьи](#) (Familienlastenausgleichsfonds, далее – Фонд), который осуществляет дополнительное финансирование социальных пособий. ВОА выявил, что с 2000 года Фонд терпел убытки, которые авансировались федеральным правительством. Так, резервный фонд семейных пособий (Reservefonds für Familienbeihilfe), выступающий в качестве инструмента финансовой компенсации, в 2016 году показал убытки в размере 2,5 млрд евро. Снижение социальных взносов работодателей в Фонд и повышение количества выплат семейных пособий в 2016 и 2018 годах способствовало увеличению долга Фонда. ВОА пришел к выводу, что без принятия оперативных мер среднесрочное финансирование Фонда – а значит, и семейных пособий – будет осуществляться за счет дотаций из федерального бюджета.

По результатам аудита ВОА Австрии привел ряд [рекомендаций](#) по оптимизации использования средств федерального бюджета для реализации мер государственной поддержки семей с детьми:

- разработать и внедрить современное программное обеспечение для отбора кандидатов на получение семейных пособий с функцией автоматического сопоставления с другими базами данных;
- до завершения внедрения ПО дополнить текущую систему верифицирования кандидатов на получение пособия новыми контрольными процедурами (регулярные запросы в официальные базы данных в целях проверки актуальности оснований для требования финансовой государственной поддержки);
- Ведомству федерального канцлера Австрии (Bundeskanzleramt) и Министерству финансов выработать упрощенные процедуры по согласованию с Европейским союзом выплат семейных пособий и определить альтернативы административно трудоемким дифференцированным платежам;
- с учетом ожидаемого ухудшения финансового состояния Фонда снижения финансовой нагрузки на семьи разработать меры в целях гарантированного устойчивого финансирования семейных пособий.

Управление Генерального аудитора Канады

Отчет «Детское пособие Канады» (Canada Child Benefit)

«Детское пособие» (Canada Child Benefit) – программа Канады, в рамках которой правительство оказывает семьям финансовую поддержку. До принятия в 2016 году этой программы в стране действовали три инициативы: «Канадская система льготных пособий на детей» (Canada Child Tax Benefit), «Национальное пособие на ребенка» (National Child Benefit Supplement), «Универсальное пособие по уходу за ребенком» (Universal Child Care Benefit).

В рамках реализации программы «Детское пособие» предусматриваются ежемесячные выплаты семьям с детьми на основе их дохода.



Таблица 1. Примеры выплат для семей с разным уровнем дохода

Уровень доходов семьи	75 тыс. канадских долл. (около 60 тыс. долл. США)		150 тыс. канадских долл. (около 120 тыс. долл. США)		225 тыс. канадских долл. (около 180 тыс. долл. США)	
Количество детей в семье	1 ребенок	2 ребенка	1 ребенок	2 ребенка	1 ребенок	2 ребенка
Ежемесячные выплаты	331,1 канадских долл. (264,8 долл. США)	681,3 канадских долл. (545 долл. США)	131,1 канадских долл. (104,8 долл. США)	325,1 канадских долл. (260 долл. США)	Выплаты не предусмотрены	
Общий объем выплат за год	3 973,5 канадских долл. (3 178,8 долл. США)	8 176,3 канадских долл. (6 541 долл. США)	1 573,5 канадских долл. (1 258,8 долл. США)	3 901,3 канадских долл. (3 121 долл. США)		

В 2019–2020 финансовых годах по программе было выделено 24,5 млрд канадских долл. (19,6 млрд долл. США) для 3,3 млн семей. Финансирование предназначалось на уход за 5,9 млн детей в возрасте до 18 лет. С июля 2018 года правительство проводило индексацию размера пособий с учетом инфляции, а также ввело пороговые показатели дохода, при превышении которых размер платежей сокращался.

В мае 2020 года в период пандемии COVID-19 правительство также произвело единовременные выплаты на сумму до 300 канадских долл. (около 240 долл. США)

на каждого ребенка в семье. Выплаты на общую сумму 88 млн канадских долл. (около 70 млн долл. США) получили около 265 тыс. семей с высокими доходами, которые ранее не попадали под действие программы.

Налоговое управление Канады (Canada Revenue Agency) осуществляет руководство программой, включая определение правомочности участия, осуществление выплат и взаимодействие с семьями.

Управление Генерального аудитора Канады (далее – ВОА Канады) провело проверку эффективности реализации программы «Детское пособие». Аудиторы рассмотрели два вопроса:

- насколько Налоговое управление Канады справляется со своими обязанностями в сфере определения правомочности получателей пособия;
- насколько своевременно и точно Налоговое управление Канады осуществляет выплаты.

ВОА пришел к выводу, что Налоговое управление Канады в целом эффективно руководит реализацией программы, что позволяет производить своевременные и точные выплаты. Тем не менее аудиторы выявили возможности, способствующие повышению эффективности инициативы. В частности, ВОА отмечает случаи, когда пособия выдавались на основании устаревшей информации, а в некоторых случаях сотрудники Налогового управления не требовали предоставить подтверждение факта рождения ребенка.

По итогам аудита ВОА подготовил несколько рекомендаций. Во-первых, для повышения эффективности реализации программы «Детское пособие» Налоговому управлению Канады рекомендовал:

- удостовериться, что список документов, который предоставляется при подаче заявления, является достаточным для определения правомочности получения пособия;
- запрашивать у всех заявителей подтверждение факта рождения ребенка;
- совершенствовать процесс сбора данных у других правительственных организаций для получения достоверной информации по вопросам правомочности получения пособия.

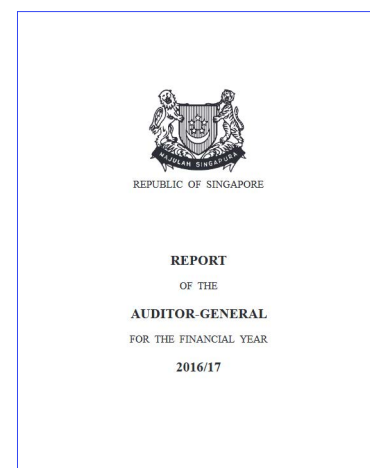
Во-вторых, ВОА рекомендовал Налоговому управлению Канады пересмотреть процедуры, связанные с концепцией приоритетного права женщин на получение детских пособий (female presumption concept)², с целью упрощения процесса выплат.

2. В рамках Закона о подоходном налоге Канады (Income Tax Act) применяется традиционная концепция женской презумпции: денежные средства по программе направляются женщине, проживающей с детьми, поскольку она считается основным опекуном. Тем не менее ВОА отмечает сложности, с которыми могут столкнуться семьи при таком подходе. Например, когда после развода основным опекуном детей становится мужчина, для получения пособий он должен предоставить письменное разрешение от бывшей супруги. Таким образом, данная концепция осложняет деятельность Налогового управления Канады по вопросам предоставления равных возможностей всем семьям, проживающим в Канаде.

Управление Генерального аудитора Сингапура

Годовой отчет Управления Генерального аудитора Сингапура (Report of the Auditor-General)

Программа Baby Bonus была запущена в 2001 году и направлена на оказание финансовой помощи семьям с детьми. В настоящее время в Сингапуре в рамках реализации данной программы за первого и второго ребенка [выплачивается](#) 8 тыс. сингапурских долл. (5,9 тыс. долл. США), а за третьего ребенка и последующих – 10 тыс. сингапурских долл. (7,4 тыс. долл. США), причем данная сумма разбивается на пять частей и выплачивается родителям в течение 18 месяцев с рождения ребенка. Кроме того, для каждого ребенка при рождении открывается специальный сберегательный счет (Baby Bonus Child Development Account), на который правительство перечисляет первоначальный вклад в размере 3 тыс. сингапурских долл. (2,2 тыс. долл. США).



Родители детей, появившихся на свет в период с 1 октября 2020 года по 30 сентября 2022 года, смогут [получить](#) единовременную субсидию в размере 3 тыс. сингапурских долл. (2,2 тыс. долл. США). Субсидия стала дополнением к программе Baby Bonus. Причиной введения дополнительных выплат стало падение рождаемости в Сингапуре на фоне пандемии COVID-19. Согласно данным правительства Сингапура, в 2020 году суммарный коэффициент рождаемости³ [составил](#) 1,14. Всего в 2020 году [родилось](#) 38,6 тыс. детей.

Также в отчете Управления Генерального аудитора Сингапура за 2016–2017 финансовый год отмечается, что Министерство социального развития и развития семьи Сингапура (Ministry of Social and Family Development, MSF) не отслеживало, каким образом его сотрудники и внештатные работники используют ИТ-системы, предназначенные для управления программой Baby Bonus. За 11 месяцев к системе обращались 4,9 тыс. раз, при этом в 595 случаях доступ к системе был получен неправомерно, что требовало проведения дальнейшего расследования. В большинстве случаев неправомерный вход в систему был совершен внештатными работниками, привлеченными для обеспечения функционирования ИТ-системы. Они использовали

3. Суммарный коэффициент рождаемости показывает, сколько в среднем родила бы одна женщина на протяжении всего репродуктивного периода (т. е. от 15 до 50 лет) при сохранении в каждом возрасте уровня рождаемости того года, для которого вычисляется показатель, независимо от смертности и от изменений возрастного состава.

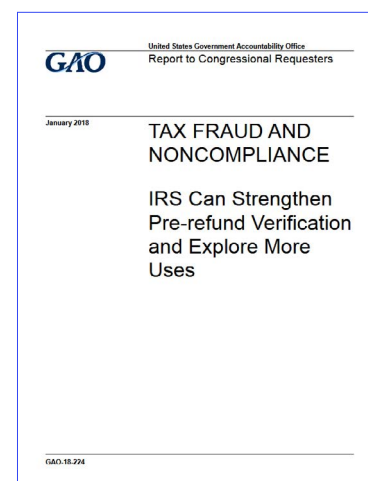
учетные записи привилегированных пользователей системы. По мнению аудиторов, данные нарушения в области безопасности информационных систем могли привести к утечке конфиденциальной информации или искажению данных, используемых для расчета субсидий.

Управление Генерального аудитора Сингапура рекомендовало Министерству социального развития и развития семьи внедрить ежемесячный анализ журналов активности всех пользователей для выявления любых нарушений, связанных с вопросами безопасности. Также было предложено усилить контроль над созданием, изменением и удалением учетных записей пользователей ИТ-системы. Министерство социального развития и вопросов семьи Сингапура отчиталось о выполнении упомянутых рекомендаций Управления.

Государственное контрольное управление Соединенных Штатов Америки

Отчет «Налоговое мошенничество и проблема несоответствия установленным требованиям. Налоговое управление США может усовершенствовать процедуру предварительной проверки и изучить возможности ее более широкого использования» (Tax Fraud and Noncompliance. IRS Can Strengthen Pre-refund Verification and Explore More Uses)

Налоговое управление США (Internal Revenue Service) сталкивается с проблемой неправомερных платежей, включая реализацию мошеннических схем, когда для предоставления выплат преступники используют похищенную информацию о личных данных. Проблема неправомερных платежей касается в том числе выплат в рамках предоставления дополнительной налоговой льготы на ребенка (Additional Child Tax Credit, далее – АСТС) и налоговой льготы в зависимости от полученного дохода (Earned Income Tax Credit; далее – ЕИТС)⁴.



4. В рамках инициатив оказывается поддержка в форме налоговых вычетов, в том числе для семей с детьми. Условия получения вычетов и их размер зависят от нескольких факторов: дохода, налогового статуса домохозяйства, а также количества детей в семье.

В 2017 году по ЕИТС было произведено выплат на общую сумму 68 млрд долл. США, при этом Налоговое управление оценило выплаты в размере 16,2 млрд долл. США как неправомерные.

С 2017 года Налоговое управление США приняло меры по проверке данных в налоговых декларациях, необходимых для предоставления выплат. В частности, ведомство получило более ранний доступ к информации о заработной плате, выплачиваемых пособиях и компенсациях (форма W-2).

Тем не менее в отчете ВОА указывает на несколько факторов, которые воспрепятствовали успеху нововведений. Например, к 15 февраля 2017 года Налоговое управление получило в два раза больше документов, заполненных по форме W-2 (более 214 млн), по сравнению с аналогичным периодом 2016 года. Однако ведомство не смогло проверить более половины необходимых данных до момента выплаты компенсаций. Одна из причин заключалась в том, что управление получало заполненные формы W-2 ежедневно, но информационные системы ведомства обрабатывали их только на еженедельной основе. Более того, некоторые работодатели задерживали подачу информации, но управление не отслеживало связь более поздней подачи отчетов W-2 с мошенническими схемами. Кроме того, около 9 % форм W-2 были представлены в бумажном виде, и ведомство начало получать их от Управления социального обеспечения (Social Security Administration) только начиная с марта⁵.

По итогам аудита ВОА подготовил несколько рекомендаций для Налогового управления США. Ведомству рекомендовано собирать данные для отслеживания связи между штрафами за поздние подачи форм W-2 и мошенническими схемами, а также неправомерными платежами. ВОА также рекомендовал управлению провести оценку потенциальных мер по повышению эффективности механизма начисления штрафов за позднюю подачу форм W-2, например с помощью рассылки уведомлений до истечения следующего срока подачи декларации.

5. Работодатели, которые подают более 250 форм W-2, должны представлять их в электронном виде. Работодатели, подающие менее 250 форм W-2, могут выбирать между подачей в бумажном или электронном виде.

На пути к всеобщей социальной защите детей: достижение ЦУР 1.3



Эти данные в своем совместном [докладе](#) «На пути к всеобщей социальной защите детей: достижение ЦУР 1.3» опубликовали Международная организация труда (МОТ) и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). По оценке авторов, подавляющее большинство детей по-прежнему не имеют эффективной системы социальной защиты. Данные о расходах на социальную защиту детей в возрасте от 0 до 14 лет в 139 странах показывают, что в среднем 1,1 % ВВП тратится на поддержку детей, а по регионам эти показатели значительно разнятся: от 0,1 % в Северной Африке до 2,5 % в Европе.

Для расширения социальной защиты детей необходимы дополнительные финансовые ресурсы, которые позволят достичь ЦУР 1.3 – внедрить соответствующие национальным условиям системы и меры социальной защиты для всех и к 2030 году обеспечить значительный охват бедных и уязвимых слоев населения. Однако важно не только бороться с уже существующими проблемами, но и не допускать ухудшения имеющегося положения многих семей. В этом как раз и помогают дополнительные меры социальной поддержки населения, социальные контракты, материнский капитал, различные пособия и выплаты, которые способствуют сокращению доли малоимущего населения и росту доходов семей с детьми.

МОТ совместно с ЮНИСЕФ [выделили](#) пять вещей, которые каждый должен знать о социальной защите детей.

1. Дети сталкиваются с более высоким риском бедности и уязвимости, чем взрослые.

Половина людей, живущих в условиях многомерной бедности¹, это дети.

Многомерная нищета лишает детей того, в чем они больше всего нуждаются для выживания и развития, включая питание, здравоохранение, жилье, воду и образование.

Поскольку инвестиции в детей помогают наращивать человеческий капитал и способствовать процветанию, решение проблемы детской бедности – это не только важная задача с точки зрения морали, но и разумное экономическое решение. И тем не менее большинство детей не имеют доступа к услугам социальной защиты.

2. Только 35 % детей во всем мире охвачены системой социальной защиты.

Несмотря на то что последние несколько лет наблюдался значительный рост в некоторых формах социальной защиты, например таких, как программы денежных переводов, число детей, пользующихся этими мерами поддержки, остается низким. Почти две трети детей во всем мире не имеют доступа к программам и мерам социальной политики, необходимым для сокращения и ликвидации последствий нищеты.

Показатели охвата значительно различаются в разных регионах. В странах с высоким уровнем дохода более девяти из десяти детей получают пособия. В Африке только 16 % всех детей охвачены системой социальной защиты.

3. Денежные пособия играют важную роль.

Во всем мире денежные пособия на детей и семьи часто являются важнейшей формой социальной защиты. Многочисленные исследования свидетельствуют о положительном влиянии денежных пособий на продовольственную безопасность, охват медицинскими услугами, зачисление в школу и посещаемость учебных занятий.

В Непале, например, небольшие денежные выплаты реально меняют жизнь детей, помогая уязвимым семьям покупать продукты питания и одежду для своих детей.

1. Многомерная бедность охватывает аспекты жизни населения, которые не поддаются оценке с помощью стоимостных показателей: здоровье, образование, условия жизни, личная безопасность, расширение прав и возможностей и т. п. Домохозяйство может иметь средний доход, но при этом испытывать недостаток питьевой воды, не иметь доступа к качественным услугам здравоохранения и образования, достойной работе, жить в регионе с высоким уровнем преступности и/или неблагоприятном с точки зрения экологии. В этом случае человек подвергается депривации – лишению доступа к определенным ресурсам и возможностям (источник: http://www.cisstat.org/life_quality/04_method_lg.pdf)

В Кении программы денежных переводов сокращают количество случаев ранней беременности и помогают девочкам-подросткам получать образование школе.

Но потребности детей и семей иногда гораздо сложнее, и одних денежных выплат не всегда достаточно для их реализации. Некоторые страны внедряют дополнительные социальные программы, открывающие возможности для таких услуг, как образовательная подготовка, охрана здоровья матери и ребенка, психосоциальное консультирование и информирование о правильном питании.

4. 21 страна предоставляет денежные пособия каждому ребенку.

Сегодня 108 стран законодательно закрепили за собой выплату пособий на детей и семьи. 21 из этих стран выплачивает универсальные денежные пособия – предоставляемые всем семьям вне зависимости от уровня дохода или других характеристик, чтобы снизить расходы на воспитание детей. Подобные пособия помогают обеспечить всем детям, особенно наиболее нуждающимся, доступ к социальной защите, снижая риск исключения из этой системы, поскольку не имеют препятствий для получения (сложные процессы подачи заявлений и отбора, отнесение семей к категории бедных и т. п.).

5. В среднем страны тратят 1,1 % своего ВВП на пособия на детей.

Защита детей от нищеты требует выделения достаточных ресурсов. Сегодня страны тратят 1,1 % ВВП на пособия на детей. Но для реализации права детей на социальную защиту, сокращения масштабов нищеты и содействия развитию необходимо увеличить инвестиции в социальную поддержку.

Правительства во всем мире, в том числе в странах с низким и средним уровнем дохода, уже продемонстрировали, что финансирование социальной защиты возможно. Монголия и Замбия, например, использовали средства, полученные от налогов на добычу полезных ископаемых и газа, для финансирования пособий на детей. Коста-Рика и Таиланд сократили военные расходы, чтобы расширить охват детского населения мерами социальной поддержки.

Подробнее с докладом вы можете ознакомиться по [ссылке](#).

Исследования по теме

Материнский (семейный) капитал как программа поддержки семей с детьми: итоги реализации и перспективы развития

В статье исследуются концептуальные и прикладные аспекты возникновения и развития программы МСК. Авторы проанализировали базисные параметры, такие как размер капитала, период действия, направления использования и условия, регулирующие доступ к средствам МСК.

Кроме того, специалисты рассмотрели статистические данные, характеризующие МСК, изменения в направлениях его использования и расходах на эти направления, а также сформировали предложения по развитию программы МСК, расширению направлений его использования для более эффективной поддержки семей с детьми.

Подробнее: [часть 1](#) , [часть 2](#)

Может ли субсидия на детей увеличить рождаемость и стабильность семьи в долгосрочной перспективе? Обеспечит ли это равновесие? Доказательства на основе программы МСК

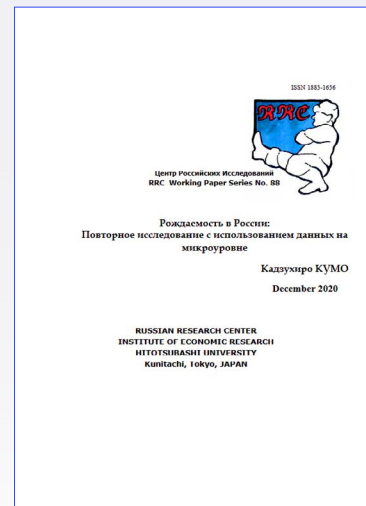
(Could a Child Subsidy Increase Long-Run Fertility and Stability of Families? Could It Have Equilibrium Effects? Evidence From the Maternity Capital Program in Russia)

В статье приведена оценка МСК. В частности, утверждается, что его введение привело к значительному увеличению рождаемости как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Кроме того, программа оказывает существенное влияние на образовательный сектор и рынок жилья.

[Подробнее \(ENG\)](#)

Рождаемость в России: повторное исследование с использованием данных на микроуровне

В статье используются данные для рассмотрения влияния таких экономических факторов, как доход домохозяйства и зарплата женщин, а также факторов субъективного благополучия (удовлетворенность жизнью, состояние здоровья) на вероятность рождения детей в России. Были получены следующие результаты: более высокие доходы домохозяйства способствуют деторождению, в то время как низкая зарплата женщин приводит к сокращению рождаемости; если удовлетворенность жизнью и состояние здоровья находятся на высоком уровне, вероятность рождения детей значительно увеличивается.



[Подробнее](#)

Оценка результативности программы материнского капитала в регионах России

Приведенные в статье результаты свидетельствуют, что государственная программа материнского капитала в большей степени повлияла на увеличение рождаемости вторых детей, региональные программы – на рождаемость третьего и последующих детей. Выделены две группы регионов, отличающиеся по реакции демографического поведения их населения на программы федерального и регионального материнского капитала в складывающихся условиях жизнедеятельности.

[Подробнее](#)

Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации

В докладе рассматриваются причины, компоненты и результаты предыдущей депопуляции в России. Выявлены причины и возможные последствия нового этапа депопуляции в стране. Рассматриваются возможности сокращения последствий негативных демографических тенденций в краткосрочной перспективе. В докладе предложены рекомендации и меры демографической политики по предотвращению новой волны депопуляции в России в контексте реализации национального проекта «Демография».

[Подробнее](#)

Демографическая и семейная политика в контексте целей устойчивого развития

В сборник вошли статьи участников IX Уральского демографического форума. В материалах форума нашли отражение вопросы, связанные с изучением демографических процессов: естественного воспроизводства населения, миграции, брачных и семейных отношений, демографической и миграционной политики.

Подробнее: [том 1](#), [том 2](#)

Материнский капитал как экономический фактор формирования социальных ожиданий женщин, имеющих двух или более детей

В статье приведены результаты медико-социологического исследования социальных ожиданий женщин, связанных с реализацией права на получение материнского капитала. Полученные данные свидетельствуют о том, что решение о рождении второго ребенка и последующих детей они, как правило, принимали без учета ожидаемой выплаты материнского капитала (для 33,8 % он не имел никакого значения, а для 36,4 % явился лишь приятным дополнением).

[Подробнее](#)

Пронаталистская демографическая политика глазами населения: десять лет спустя

Результаты опросов 2011 и 2017 годов выявили высокую поддержку населением проводимых мер демографической политики. Однако практически треть опрошенных в 2017 году предпочла бы направить средства материнского капитала на добровольное медицинское страхование для детей, что отражает потенциал развития программы. Почти две трети населения поддерживают продолжение программы материнского капитала в неизменном виде, а остальные предпочли бы «обменять» ее на введение пособий семьям с детьми по критериям бедности. Второй сценарий чаще выбирают респонденты с низким уровнем дохода и без высшего образования, а также жители сельской местности, то есть наиболее уязвимые группы населения.

[Подробнее](#)

Демографические вызовы России

Цель доклада – детально описать стоящие перед страной вызовы и определить ориентиры социальной политики, которые помогут с ними справиться. Демографические вызовы принадлежат к числу главных вызовов XXI века, и они стоят не только перед Россией. Однако в России острота этих вызовов усугубляется целым рядом исторических обстоятельств, уходящих корнями в прошлое.



[Подробнее](#)

Семейная политика в России

В данном исследовании анализируются текущие и перспективные тенденции рождаемости в современной России. Особое внимание уделяется динамике рождаемости второго ребенка и ее детерминантам.

[Подробнее](#)

Социальная политика в России: долгосрочные тенденции и изменения последних лет

Настоящий доклад отражает некоторые итоги осмысления вызовов и реалий в сфере социальной политики, которые порождены сменой модели экономического роста, назревавшей в течение долгого времени и с очевидностью обнаружившейся в последние годы. Социальная политика, адекватная условиям этого периода, лишь начинает складываться. В связи с этим научная добросовестность побуждала авторов доклада воздерживаться от чрезмерной категоричности как в оценках происходящего, так и в рекомендациях. Текст доклада ориентирован прежде всего на то, чтобы, снабдив экспертное сообщество основанными на научных исследованиях материалами по широкому кругу социальных проблем, способствовать предметной и плодотворной дискуссии как в самой экспертной среде, так и между лидерами гражданского общества и теми, кто принимает решения от имени государства.



[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Китайский материнский капитал перегоняет российский

Китай начал решать схожие с Россией демографические проблемы: отток жителей депрессивных регионов, старение и даже сокращение населения. Пекин начал копировать российский опыт с выплатой «материнского капитала», считают демографы. Правда, в России такие меры не изменили тенденции общей и местной депопуляции. Но Пекин может добиться успеха, поскольку обсуждает расходы на демографические стимулы до 10 % ВВП, что несопоставимо с весьма скромными российскими затратами.

20.09.2021 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Материнский капитал в 2022 году вырастет: сколько он составит и на что его можно будет потратить

Размер материнского капитала в 2022 году будет проиндексирован на 4 %. В 2022 году на первого ребенка семья получит 503 237 рублей, а на второго – 665 009 рублей, сообщил в рамках Дальневосточного экономического форума министр труда России Антон Котяков. Сейчас эти выплаты составляют соответственно 483 882 и 639 432 рублей.

02.09.2021 | Комсомольская правда

[Полная версия публикации](#)

Россиянам будет проще получить пособия

С 2022 года начислять государственные пособия семьям, имеющим детей, а также ряд других выплат будет Пенсионный фонд России. Сейчас этим занимаются органы соцзащиты в регионах. «Одной из первых мер, которую Пенсионный фонд стал оказывать без личного участия семей, является назначение материнского капитала и предоставление соответствующего сертификата в электронном виде через направление его в личный кабинет на портале Госуслуг. С начала реализации программы проактива, то есть с апреля прошлого года, уже около 1,15 млн семей получили сертификат именно таким образом – без обращения в Пенсионный фонд», – пояснил глава ПФР.

26.08.2021 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Владимир Путин выступил на съезде партии «Единая Россия». Главное

«Мы уже расширили программу материнского капитала, увеличили его размер, предусмотрели пособия для беременных женщин, ежемесячные выплаты на детей в возрасте до 7 лет, а для детей, растущих в неполных семьях, до 16 лет включительно. Задача следующих лет – расширить эту линейку, чтобы нуждающаяся семья могла получать поддержку все время: от рождения ребенка и до окончания им школы», – сказал Путин.

24.08.2021 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

10 важных вопросов о материнском капитале

В статье представлены ответы на самые актуальные вопросы о главной государственной программе помощи семьям с детьми.

28.07.2021 | Комсомольская правда

[Полная версия публикации](#)

Материнский капитал становится предметом судебных разбирательств

Как показывает практика, материнский капитал сегодня является не только приятным бонусом для семей, в которых рождаются дети, но и очень частым поводом для судебных разбирательств по поводу распоряжения средствами сертификата. Между тем к настоящему моменту уже накоплена весьма обширная судебная практика, благодаря которой многие инциденты уже получили свой алгоритм разрешения.

27.07.2021 | Аргументы недели

[Полная версия публикации](#)

«Переход на четырехдневную рабочую неделю неактуален». Глава Минтруда Антон Котяков – о дополнительных выходных, сроках выплаты новых пособий и критериях бедности

«...Есть материнский капитал из федерального бюджета, а есть региональный. Первый мы сделали проактивным, а региональный по-прежнему выделяется с набором справок, с приходом в органы соцзащиты. Это же неразумно. Цель одна, условия одни, процедуры выдачи разные. Мы пойдем по пути стандартизации этой услуги, предложим субъектам возможность выдачи регионального материнского капитала через Пенсионный фонд. Это будет просто и понятно. Или такой пример: условно, выплата детям от 0 до 3. У нас сейчас на первого ребенка в размере одного прожиточного минимума нуждающаяся семья получает из федерального бюджета. На второго ребенка выплата осуществляется из средств материнского капитала, на третьего – за счет софинансирования из федерального и региональных бюджетов... Мы четко понимаем, что в данном случае нам нужно вывести и сформировать единые правила, поскольку неважно, каким по счету родился малыш, принципы господдержки для всех детей в семье должны быть одинаковыми», – сказал Котяков, отвечая на вопросы корреспондента «Известий».

10.06.2021 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Большее – детям: Голикова предложила расширить применение маткапитала

Направления использования маткапитала следует расширить — с такой инициативой к президенту обратилась вице-премьер Татьяна Голикова, рассказали «Известиям» два источника. В частности, предлагается разрешить оплачивать им частные образовательные услуги, оказываемые ИП (чаще всего в этой форме действуют детские сады), а также дать возможность тратить маткапитал на самостоятельное строительство и реконструкцию жилья сразу после рождения ребенка. Если инициатива будет одобрена, Минтруд подготовит соответствующий законопроект. Нововведения позволят повысить уровень жизни семей с детьми и решат давно назревшие проблемы, считают эксперты.

17.05.2021 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Чиновники довольны тем, как они исполняют президентские Послания

Президент Владимир Путин обратился к Правительству с вопросом о том, как оно реализует его предыдущие Послания Федеральному Собранию. Глава государства хотел узнать, «к каким качественным изменениям в жизни людей наша совместная работа привела». Социально-экономическое положение России ухудшается уже не один год: в стране сокращаются инвестиции, не растет ВВП, идет депопуляция, снижается доля РФ в мировой экономике. И это ни для кого не секрет. Но российские министры умеют красиво отчитываться. Однако в стране есть и экономисты, которые бьют тревогу. Академик Абел Аганбегян утверждает, что очевидных результатов от национальных проектов не наблюдается, а Россия наверняка останется в затяжной стагнации без кардинального изменения экономической политики. Примеры качественных изменений в жизни страны привела вице-премьер Татьяна Голикова. Благодаря программе материнского капитала и национальному проекту «Демография» «удалось существенно замедлить темпы снижения числа рождений – с 8 % в 2019 году до 3 % в 2020 году», рассказала Голикова. По ее словам, с момента запуска программы более 11 млн семей получили маткапитал. Большинство из них направили эти средства на улучшение жилищных условий.

08.04.2021 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Нацпроект «Демография» поставил рекорд неэффективности

Демографический национальный проект оказался самым провальным для власти. Дополнительные бюджетные вливания не остановили падение рождаемости. Не смогло правительство остановить и рост смертности. Провал нацпроекта чиновники пытаются списать на эпидемию коронавируса. Но ухудшения происходили еще до пандемии. За три года реализации нацпроекта естественная убыль населения России перевалила за 1 млн человек. Специалисты Счетной палаты и демографы надеются предупредить полное фиаско крупнейшего нацпроекта. В качестве мер спасения называются выплаты маткапитала на третьего ребенка, стимулирование миграционного притока и кратное увеличение расходов бюджета на социальную политику.

24.03.2021 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Власти допустили использование маткапитала для инвестиций в ценные бумаги

Одна из идей, обсуждавшаяся на совещании у первого вице-премьера Андрея Белоусова в начале февраля, – возможность размещать маткапитал в специальные банковские или брокерские продукты, такие как вклады в госбанках, облигации, обеспеченные госгарантиями, или облигации, выпущенные госкомпаниями или госбанками. Расширение возможностей инвестирования средств маткапитала включено в проект «Дорожной карты по формированию и развитию механизмов инвестиционного развития РФ» (есть у РБК, подлинность подтвердил чиновник финансово-экономического блока). Оно рассматривается как один из способов «стимулировать инвестиции физическими лицами на рынке капитала с целью обеспечения проектов долгосрочным финансированием».

08.02.2021 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Дмитрий Зайцев: стресс-сценарий социально-экономического развития позволит реагировать на возможные риски

Разработанный Правительством Прогноз социально-экономического развития может стать базой для проекта бюджета на ближайшую трехлетку. Таким мнением поделился аудитор Счетной палаты Дмитрий Зайцев на «правительственном часе» в Совфеде, посвященном Прогнозу социально-экономического развития страны на предстоящие 2022–2024 годы.

«В ситуации сохранения пандемии мы оказываемся в зоне высокой неопределенности и считаем, что в указанных условиях разработанный Прогноз можно использовать как ориентир для проекта бюджета. Но от Правительства в рамках его полномочий потребуются гибкая политика реагирования на факторы, которые будут выявляться по ходу развития экономической ситуации в 2022 году», – сказал Дмитрий Зайцев.

По словам аудитора, достигнуть большей гибкости уже сейчас помог бы стресс-сценарий, в котором изначально было бы заложено резкое ухудшение внешних и внутренних условий экономического развития. «О разработке такого стресс-сценария Счетная палата неоднократно заявляла», – подчеркнул он.

[Полная версия публикации](#)

● Бюджетная отчетность – как пользоваться новым интегрированным модулем портала «Госрасходы»

На портале «Госрасходы» появился новый модуль, который агрегирует данные о расходах федерального бюджета Российской Федерации. Модуль «Бюджет» позволяет узнать, сколько денег запланировано на разные направления, государственные программы, нацпроекты и сколько из них израсходовано. Все данные модуля «Бюджет» формируются на основе отчетов Казначейства России, которые публикуются ежемесячно. В частности, сейчас представлена актуальная информация по состоянию на 1 августа 2021 года. Аналитики проекта «Госрасходы» собрали и обработали в модуле данные о бюджетных расходах начиная с 2016 года. Рассказываем, что можно узнать в новом модуле.

[Полная версия публикации](#)

● Covid и экономика, система здравоохранения и меры соцподдержки – СП на Форуме социальных инноваций

Российская экономика справилась с дополнительной нагрузкой. Уже в этом году ВВП страны вернется к росту и даже достигнет допандемийных темпов. Таким прогнозом поделилась заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова на сессии «Россия и мир после пандемии: глобальные вызовы и перспективы развития» на площадке IV Форума социальных инноваций.

«Буквально вчера был Московский финансовый форум, и министр экономического развития спрогнозировал рост валового внутреннего продукта в размере 4,2 %. По оценке Счетной палаты, мы ожидаем, что этот показатель достигнет 3,6 %. Это все равно позволит нам выйти на докризисный уровень», – сказала заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова.

[Полная версия публикации](#)

● Аудитор Счетной палаты Светлана Орлова: за каждой цифрой – люди!

Счетная палата видит необходимость в корректировке правил бюджетного наполнения регионов Дальнего Востока. В ведомстве считают, что улучшению ситуации с выделением средств может способствовать изменение самой методики распределения субсидий. О предлагаемых в этой связи мерах, а также о работе «регуляторной гильотины», открытости органов власти и «зеленой» экономике рассказала в интервью ТАСС в рамках Восточного экономического форума аудитор Счетной палаты Светлана Орлова.

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Кудрин: этот кризис не носит очищающего характера

Выступая на пленарной сессии юбилейного V Московского финансового форума, Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин обозначил основные особенности пандемийного кризиса. При этом он напомнил, что об окончательном разрешении ситуации говорить пока преждевременно.

«Этот пандемийный кризис не завершился. Хотя в этом году многие страны выйдут на докризисный уровень, и наша страна, как сказал сейчас Михаил Владимирович, вышла, и весь мир в целом выйдет, но, допустим, Европа не выйдет, еще только в 2022 году выйдет на докризисный уровень ВВП», – сказал Алексей Кудрин.

В качестве примера он привел до сих пор не восстановившийся рынок авиаперевозок – его объем в июле 2021 года составил лишь 53 % от уровня 2019 года. Председатель СП подчеркнул, что нынешний кризис – нестандартный. Он не носит «очищающего» характера, когда из строя выбывают самые неэффективные компании.

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Кудрин: пора дать экономике повзрослеть

России следует сократить государственный сектор в период посткризисного развития, заявил глава Счетной палаты Алексей Кудрин в своей статье в журнале «Компания».

[Полная версия публикации](#)

● Галина Изотова: Россия продолжает строить пациент-ориентированную модель здравоохранения

Пандемия COVID-19 стала вызовом для всех российских отраслей без исключения, но быстрее всех пришлось реагировать системе здравоохранения. О том, готовы ли мы к подобным шокам в будущем, способна ли Россия нарастить экспорт медицинских услуг и что нужно сделать для популяризации массового спорта в стране, рассказала в интервью ТАСС в рамках Восточного экономического форума заместитель Председателя Счетной палаты РФ Галина Изотова.

[Полная версия публикации](#)

● Наталья Трунова: до начала распродаж квартир в России еще года два-три

Причинами двузначного роста цен на жилье, начавшегося в России в прошлом году, стали массовая выдача льготной ипотеки, подорожание стройматериалов и желание людей инвестировать в стабильные активы на фоне неопределенности в экономике. Однако потолок цен на недвижимость в стране уже достигнут, и через два-три года даже стоит ожидать распродаж непроданных квартир от застройщиков в регионах, полагает аудитор Счетной палаты Наталья Трунова. В интервью РИА Новости в кулуарах ВЭФ-2021 она рассказала, как ограничить удорожание квартир с помощью ипотеки, сколько платят россияне за ЖКХ по сравнению с европейцами и американцами, назвала регионы-лидеры по расселению аварийного жилья и объяснила, почему повышение энергоэффективности многоквартирных домов неизбежно.

[Полная версия публикации](#)

● СП на ВЭФ: приоритет здоровью граждан и комфортной городской среде, отказ от избыточного контроля и регулирования

В ходе дискуссий на Восточном экономическом форуме представители Счетной палаты обратили внимание на ключевые темы развития Дальнего Востока. Так, на сессии «Партнерство против пандемии: антикризисные стратегии в медицине» заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова назвала недостатки действующей Методики распределения и расходования субвенций ФОМС территориальным фондам, а также напомнила, что перед страной на ближайшие годы стоит важная задача повысить доступность и качество медицинской помощи. О том, что лежит в основе построения такой модели взаимодействия пациента и медицинских работников, Галина Изотова рассказала на сессии «Медицина на экспорт».

В свою очередь, аудитор Счетной палаты Наталья Трунова на сессии «Молодые и умные: города будущего на Дальнем Востоке» поделилась информацией о том, чем нужно руководствоваться при цифровой трансформации города, а также обсудила вопросы развития регионов со своими коллегами на другой сессии форума – «Бюджетная справедливость. Кому на Руси жить хорошо?».

А аудитор Светлана Орлова на сессии «Государство – основной участник и надежный гарант привлечения инвестиций на Дальний Восток» озвучила данные по финансированию госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа».

[Полная версия публикации](#)

● Аудитор Счетной палаты Наталья Трунова – о росте цен на недвижимость и расселении аварийного жилья

Почему льготная ипотека снижает доступность жилья для тех, кому оно необходимо, и как решить проблемы инфраструктуры ЖКХ – в интервью «Известиям» на полях Восточного экономического форума рассказала аудитор Счетной палаты Наталья Трунова.

[Полная версия публикации](#)

● Галина Изотова: нужно актуализировать список редких болезней в России

Лечение орфанных заболеваний является проблемой здравоохранения во всем мире из-за его чрезвычайной дороговизны. Чтобы помочь тяжелобольным детям, власти России решили поднять НДФЛ для богатых граждан и направить эти средства на закупку необходимых лекарств. Сколько денег получит бюджет-2021 на эти цели, почему так сложно получить жизненно необходимые препараты от спиральной мышечной атрофии и каковы сейчас главные финансовые проблемы отечественной системы здравоохранения – обо всем этом в интервью РИА Новости в рамках ВЭФ-2021 рассказала заместитель Председателя Счетной палаты РФ Галина Изотова.

[Полная версия публикации](#)

● Аудитор Счетной палаты: государство должно поддерживать не строительную отрасль, а граждан

Скачок цен на стройматериалы стал серьезным вызовом для строительных компаний и всего рынка жилищного строительства, а также для государства, которому необходимо решать, что делать с бюджетными стройками в условиях их удорожания. Вместе с тем перед отраслью стоит и ряд застарелых вопросов. О том, когда будет решена проблема обманутых дольщиков, стоит ли государству поддерживать строительные компании, как решается проблема незавершенныхстроек и почему содержание жилья – это в том числе задача граждан, в первом в своей новой должности интервью ТАСС рассказала аудитор Счетной палаты Наталья Трунова.

[Полная версия публикации](#)

● Интервью директора Департамента исследований и методологии Дарьи Цыплаковой журналу «Финконтроль»

Коллегия Счетной палаты РФ утвердила Концепцию риск-ориентированного подхода. О том, что представляет собой этот документ, журналу «Финконтроль» рассказала директор Департамента исследований и методологии Счетной палаты Дарья Александровна Цыплакова.

[Полная версия публикации](#)

● СП: вносить изменения в Налоговый кодекс в отношении экоплатежей стоит только при условии их модификации

Счетная палата предлагает повременить с изменением статуса экологических неналоговых платежей и не включать их в Налоговый кодекс без соответствующей модификации, а также до завершения реформы системы расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (РОП). К такому выводу СП пришла по итогам анализа подходов к совершенствованию системы неналоговых экологических платежей.

«Дальнейшее развитие системы экологических платежей может осуществляться либо путем усиления их компенсационной целевой функции (что позволит в большей степени соответствовать понятию фискальный сбор), либо путем кодификации платежей в структуре Налогового кодекса. Если законодательство пойдет по пути придания экологическим неналоговым платежам и плате за негативное воздействие на окружающую среду целевого характера, оснований для внесения их в Налоговый кодекс в качестве налогов не будет. В любом случае мы предлагаем воздержаться от каких-либо изменений в Налоговый кодекс в отношении любых экологических неналоговых платежей до завершения реформы расширенной ответственности производителей», – заявил аудитор Андрей Батуркин на Коллегии.

[Полная версия публикации](#)

● Спецпроект «Стадии принятия бюджета»

ТАСС выпустил спецпроект «Стадии принятия бюджета», в котором можно познакомиться со всеми участниками бюджетного процесса. Этот проект вышел в день публикации «Оперативного доклада об исполнении федерального бюджета и внебюджетных фондов за январь–июнь 2021 года» – спустя полгода со вступления в силу «Закона о бюджете 2021–2023». В спецпроекте объясняется, какие государственные структуры стоят за принятием федерального закона. Пользователь может наблюдать, как ведомства обмениваются документами и принимают решения.

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершенных проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

Для связи с редакцией Бюллетеня: Bull@ach.gov.ru

для справки

