Корчагина И.И.[[1]](#footnote-1), Селезнева Е.В.[[2]](#footnote-2), Тер-Акопов С.А.[[3]](#footnote-3), Абрамова Н.В.[[4]](#footnote-4), Миронова А.А.[[5]](#footnote-5)

**Последствия применения различных критериев адресности при предоставлении социальной поддержки населению России[[6]](#footnote-6)**

Международный опыт предоставления социальной помощи закрепил представление об адресных программах как о форме поддержки, которая позволяет направить ресурсы к группам населения с наибольшей потребностью в помощи, исключить получателей с низкой нуждаемостью, и потому более эффективно использовать имеющиеся ресурсы. В России процесс внедрения принципов адресности в деятельность системы социальной защиты населения начался в 1990-е годы, но к настоящему моменту он не завершен. Исходя из уровня и структуры бедности, целей проводимой социальной политики, а также величины собственного бюджета, субъекты РФ устанавливают собственные правила оценки доходов потенциальных получателей (состав учитываемых доходов и членов семьи, чьи доходы подлежат проверке) и пороговые значения, которые позволяют выделить граждан, нуждающихся в предоставлении поддержки со стороны государства. При этом представления о свойствах критериев, вошедших в практику регионального законодательства, и последствиях их внедрения для состава получателей являются скудными.

*Цель* данного исследования - сопоставить используемые в субъектах РФ критерии адресности по их способности выделять получателей, имеющих потребность в предоставлении материальной помощи. Для реализации цели были решены следующие *задачи*:

1. проанализирован портрет *фактических* получателей адресных мер социальной поддержки, измерен уровень их материальной обеспеченности;
2. оценены возможные последствия использования различных критериев адресности при предоставлении мер – для численности получателей и их социально-демографических характеристик.

Объектом изучения стали меры социальной поддержки, предоставление которых осуществляется по адресному принципу - по итогам проверки доходов заявителей. К таковым относятся выплаты малоимущим семьям, отдельные формы поддержки семей с детьми (пособие на ребенка и денежная выплата до достижения ребенком возраста 3 лет), а также жилищная субсидия. Отдельное рассмотрение получили социальные гарантии, предоставляемые ветеранам труда как пример категориальной меры, при реализации которой актуально использовать принцип адресности.

Портрет фактических получателей поддержки был проанализирован по характеристикам участников всероссийского выборочного обследования, заявивших о получении рассматриваемых видов помощи. Последствия применения различных критериев адресности были определены по итогам микромоделирования: на данных выборочного обследования по тестируемым критериям адресности были отобраны группы возможных получателей тех или иных видов помощи. Сопоставлены размеры групп, доли представителей групп, нуждающихся в предоставлении поддержки (по уровню доходов, наличию ценного имущества, самооценке материального положения), прогнозируемые ошибки включения и исключения, а также изучен социально-демографический портрет выделяемых групп.

*Эмпирической базой* для анализа и моделирования послужили данные Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах[[7]](#footnote-7) (ВНДН) за 2013 г.

По результатам анализа характеристик текущих получателей мер социальной поддержки сделано заключение о том, что выплаты семьям с детьми, по сравнению с другими рассматриваемыми мерами, позволяют обеспечить более точечное направление средств нуждающимся в дополнительном материальном обеспечении получателям. С точки зрения уровня бедности среди получателей пособий и охвата бедных представителей целевых групп поддержкой, формы помощи семьям с детьми опережают пособия и натуральную помощь, предоставляемые малоимущим домохозяйствам, а также жилищную субсидию. Социальные пособия малоимущим семьям (предоставляемые без социального контракта) сопоставимы с пособиями на детей по уровню бедности среди получателей, однако являются менее адресными по охвату бедного населения.Критерии адресности, используемые при определении права на получение жилищной субсидии, еще в меньшей степени учитывают нуждаемость семей. Как свидетельствуют данные ВНДН, текущие получатели поддержки этого вида имеют уровень дохода различного уровня (не только низкий) и лишь в 10,2% случаев являются бедными. Охват бедного населения данной субсидией не велик (4,2%), однако это может быть связано не только с неэффективностью используемых критериев адресности, но и с тем, что бедное население стремится иметь жилье, оплата содержания которого невелика. Поддержка ветеранов труда, которая в большинстве случаев производится по категориальному принципу, является самой неадресной из рассматриваемых мер. Это приводит к тому, что охват данной помощью является более значительным среди населения со средними и высокими доходами, по сравнению с малоимущим населением.

По итогам моделирования последствий использования различных критериев адресности при предоставлении поддержки семьям с детьми, учет доходов *всех совместно проживающих членов семьи,* который рекомендуется использовать*,* был признан более строгим, но более точным, с точки зрения материальной обеспеченности отобранных домохозяйств, по сравнению с измерением доходов в расчете на детей и родителей. Душевой доход, рассчитываемый только для совместно проживающих *детей и родителей*, занижает уровень благосостояния семьи и увеличивает число получателей выплат – в большей степени при использовании в пособиях не ребенка для всех семей, в меньшей степени – при определении получателей выплаты по достижению ребенком возраста 3 лет среди многодетных семей. Переход к учету доходов *партнера* кого-либо из родителей, *не состоящего с ним в зарегистрированном браке*, позволит снизить круг получателей пособий на детей, однако повысит ошибку исключения – уровня объективной и субъективной бедности среди получателей, которым будет отказано в пособии.

Результаты моделирования свидетельствуют о том, что введение сниженных пороговых значений (10% при базовых 22%) для отношения величины коммунальных платежей к доходам домохозяйства для таких групп получателей, как многодетные и малоимущие семьи, не способствует более точечному направлению средств нуждающемуся населению, хотя могут повысить издержки населения и работников органов социальной защиты на сбор и обработку дополнительных документов. В результате использования данных критериев адресности численность получателей субсидии, как и уровень бедности среди них, существенно не увеличиваются, по сравнению с базовым условием (отношение расходов на коммунальные услуги к величине доходов не должно превышать 22% для *всех* заявителей). В небольшой мере расширяет круг получателей субсидии, но снижают долю бедных и нуждающихся в группе, введение сниженного норматива предельной доли расходов на ЖКХ в доходах для одиноко проживающих пенсионеров.

Введение принципа адресности при предоставлении поддержки ветеранам труда (требования наличия душевых семейных доходов на уровне прожиточного минимума) численность получателей сократится до 2,7% от численности всех ветеранов труда, но обеспечит высокую долю бедных среди получателей (более 70%) и практически нулевую ошибку исключения. Таким образом, введение принципа адресности при предоставлении поддержки ветеранам труда обосновано, однако *однократный* размер регионального прожиточного минимума является неудовлетворительным пороговым значением для включения населения в программу. Поскольку у большинства ветеранов труда средний или высокий уровень дохода, использование такого низкого порогового значения исключает *значительную часть* обладателей звания «Ветеран труда».

1. Ведущий аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ, к э.н. [↑](#footnote-ref-1)
2. Старший научный сотрудник Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ, к.э.н. [↑](#footnote-ref-2)
3. Аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ. [↑](#footnote-ref-3)
4. Аналитик Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Младший научный сотрудник Центра семейной политики и качества жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ. [↑](#footnote-ref-5)
6. Исследование проведено в рамках проекта «Анализ использования критериев адресности при предоставлении мер социальной поддержки на федеральном и региональном уровне» (ТЗ-107) Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2016 году. Руководитель проекта – Л.Н Овчарова. [↑](#footnote-ref-6)
7. Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН). Росстат. <<http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn/survey0/index.html>> Обследование проведено во всех субъектах РФ на выборке в 45 тыс. домохозяйств и является репрезентативным по основным социально-демографическим характеристикам населения, как на региональном уровне, так и на уровне России в целом. [↑](#footnote-ref-7)