**Аннотация**

**ТЗ-107**

Тема: **«**Анализ использования критериев адресности при предоставлении мер социальной поддержки на федеральном и региональном уровне**»**

Руководитель: Л.Н. Овчарова, д.э.н., директор Института социальной политики

Наименование подразделения: Институт социальной политики

**Объектом исследования** являютсякритерии адресности, используемые для определения получателей мер социальной поддержки населению.

**Цель работы** - проанализировать использование критериев адресности на федеральном и региональном уровне, оценить последствия применения различных критериев, в том числе для отдельных групп населения.

Для достижения цели были использованы следующие **методы:**

* анализ публикаций;
* экспертиза законодательства;
* микромоделирование, одномерный и многомерный статистический анализ;
* экспертные интервью.

**Эмпирическая база исследования.** Экспертиза законодательства была проведена с использованием нормативно-правовых актов о мерах социальной поддержки граждан населения России, принятых на федеральном и региональном уровне и размещенных в базах «Консультант» и «Гарант», а также на сайтах органов исполнительной власти. Эмпирической основой для оценки численности и характеристик групп населения (в том числе инвалидов), получающих социальную поддержку или приобретающих/теряющих право на нее при изменении критериев адресности, стали данные выборочных обследований населения, проведенных Федеральной службой государственной статистики: Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН) 2014 г., Комплексного наблюдения уровня жизни населения (КОУЖ) 2014 г., Выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения 2015 г. Выводы о нуждаемости инвалидов в социальной помощи, средствах реабилитации, а также о способности сложившейся системы их предоставления удовлетворить потребности российского населения были сформулированы на основе результатов экспертных интервью с сотрудниками бюро медико-социальной экспертизы, производителями ассистивов, представителями общественных объединений инвалидов, политическими деятелями. При проведении мониторинга реализации №442-ФЗ были использованы данные реестров поставщиков социальных услуг, формируемые органами исполнительной власти субъектов РФ. Оценка влияния миграционного законодательства на возможность получения социальной поддержки мигрантами производилась с использованием статистических данных, предоставляемых Федеральной миграционной службой РФ и Федеральной службой государственной статистики РФ, данных информационной системы «Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства»

**Результаты исследования:**

1. В ходе проекта был изучен международный опыт реализации программ социальной поддержки, выделены основные подходы к определению адресности и нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки, в том числе в государствах с различными моделями социальной политики. Наибольший интерес для России с ее традиционно широким блоком категориальных программ, по-видимому, может представлять опыт Германии и Франции, где со-существуют социальные программы, действующие по категориальному принципу, и адресные на основе проверки доходов.
2. Проведен анализ федерального и регионального законодательства о мерах социальной поддержки населения России на предмет выделяемых в нем критериев адресности и нуждаемости. В законодательных актах Российской Федерации и ее субъектов нет однозначного определения адресности, а принцип нуждаемости определен только для социальных программ сферы социального обслуживания населения. В практике применения в большинстве случаев они фигурируют как синонимы, поскольку используют один и тот же механизм отбора реципиентов, а именно - душевой доход претендента ниже определенной величины (как правило, ниже прожиточного минимума или ниже 1,5ПМ). Исключение составляет сфера социального обслуживания, для которой нуждаемость в большей степени связана не с материальным, а с физическим состоянием получателя и семейными обстоятельствами.
3. В ходе моделирования на данных ВНДН были оценены размеры и социально-демографический состав групп, которым могут быть предоставлены меры социальной поддержки, при различных критериях адресности. Установлено, что при предоставлении поддержки семьям с детьми, учет доходов всех совместно проживающих членов семьи, является более строгим, но более точным, с точки зрения материальной обеспеченности отобранных домохозяйств, по сравнению с измерением доходов в расчете на детей и родителей. А при введении максимальной величины среднедушевых семейных доходов на уровне прожиточного минимума для ветеранов труда в качестве условия получения поддержки из числа получателей будет исключено подавляющее большинство ветеранов, что противоречит цели создания социальной программы для этой группы населения.
4. На основе данных выборочных обследований населения и экспертных интервью оценено, насколько сложившаяся система социальной поддержки инвалидов отвечает их нуждаемости в монетарной поддержке и предоставлении технических средств реабилитации. В настоящее время социальную поддержку лиц с ограниченными возможностями, как на федеральном, так и на региональном уровне нельзя назвать адресной: доходы инвалидов, не имеющих права на ее получение, оказываются ниже доходов инвалидов, претендующих на нее. Значительная часть средств реабилитации приобретается за счет инвалидов, особенно, если эти средства не являются дорогостоящими. В то же время, низкодоходные группы населения либо стремятся получить денежную компенсацию набора социальных услуг, либо недостаточно информированы о возможности их бесплатного получения. В условиях возрастающей востребованности мер медико-социальной поддержки инвалидов и увеличения спроса на ассистивные технологии и устройства актуальной проблемой является отсутствие их индивидуального подбора.
5. На основе анализа федеральных и региональных подзаконных актов и практики применения основных положений №442-ФЗ «О социальном обслуживании граждан в Российской Федерации» проведен мониторинг реализации федерального закона в 2016 г. по ряду основных его положений: по вопросам оценки нуждаемости в социальном обслуживании, тарифов на социальные услуги, платности/бесплатности предоставляемых социальных услуг и размера оплаты за предоставление помощи; За прошедший год 56 субъектов РФ внесли изменения в нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию федерального закона на территории региона: 36 субъектов ввели дополнительные категории населения, на которые распространяется возможность получать социальные услуги бесплатно; 18 субъектов ввели дополнительные обстоятельства, которые признаны ухудшающими или способными ухудшить условия жизнедеятельности граждан; изменение предельной величины среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно произошло в 4 регионах; изменение платы за предоставление услуг на дому и в полустационаре произошло в 8 регионах. Большинство регионов при установлении нуждаемости в социальных услугах и формировании списков клиентов для бесплатного обслуживания ориентируются на традиционно уязвимые социальные группы населения и граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации: дети и семьи в социально опасном положении, инвалиды, дети-инвалиды, граждане, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций, подвергшиеся воздействию радиации, женщины в кризисной ситуации, граждане без определенного места жительства, пенсионеры. Особо выделяются инвалиды и ветераны ВОВ, для которых бесплатные социальные услуги в настоящее время оказываются в большинстве субъектов Федерации.
6. В ходе проекта изучено, каким образом изменения в миграционной политике могут способствовать легализации мигрантов и, соответственно, включении их в систему социальной поддержки на разных уровнях. Проведенный анализ миграционной политики свидетельствует о недостаточной развитости механизмов, обеспечивающих интеграцию граждан, приезжающих из других государств, в российское общество. Это выступает одним из барьеров для получения социальной поддержки мигрантами.
7. Разработаны рекомендации по совершенствованию критериев адресности при предоставлении мер социальной поддержки на федеральном и региональном уровне. Предложено использование одновременно нескольких подходов к выделению получателей: материально-имущественных характеристик граждан наряду с групповыми. Рекомендовано расширение набора индикаторов имущественного положения, пересмотр методики учета доходов при предоставлении поддержки семьям с детьми. Заявлено о нежелательности введения критериев адресности при реализации мер стимулирующего и поощрительног характера. Рекомендовано введение дифференцированного размера выплат гражданам с различным уровнем нуждаемости.

**Степень внедрения результатов НИР.** Работа выполнена в интересах Администрации Президента РФ. По результатам проекта было подготовлено 7 аналитических записок и экспертная позиция. Отдельные материалы проекта были использованы в обсуждениях на семинарах, организованных Научно-исследовательским финансовым институтом и Всемирным банком.

**Область применения.** Результаты и рекомендации, сформулированные по итогам реализации проекта, могут быть использованы для консультирования органов государственной власти и совершенствования действующего или разрабатываемого законодательства в области предоставления мер социальной поддержки с целью повышения их эффективности.