

Последствия применения различных критериев адресности при предоставлении социальной поддержки населению России⁶

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 оценены возможные

¹ Ведущий аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ, к.э.н.

² Старший научный сотрудник Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ, к.э.н.

³ Аналитик Центра анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ.

⁴ Аналитик Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ.

⁵ Младший научный сотрудник Центра семейной политики и качества жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ.

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.

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.

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 программах⁷ (ВНДН) за 2013 г.

Методология исследования

Оценка последствий введения различных критериев адресности производилась в ходе микромоделирования. Каждый из рассматриваемых критериев адресности задавался для индивидов из целевой группы получателей меры, обследованных ВНДН, проживающих во всех субъектах РФ. Таким образом, изменения в численности и составе выделяемых групп при смене критерия адресности отражают среднюю по стране реакцию на переход от одного правила выделения группы к другому.

При моделировании групп получателей пособия на ребенка по достижению им возраста 16 (18) лет и выплаты на ребенка по достижению им возраста 3 лет изменяемым параметром стал состав семьи – членов домохозяйства, доходы которых учитываются при определении права на предоставление тех или иных мер поддержки. При моделировании

⁷ Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах⁷ (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.

критериев адресности для жилищной субсидии предметом оценки выступали различные варианты особых категорий населения, для которых может быть применен сниженный порог входа в программу. Моделирование на получателях льгот для ветеранов труда позволило оценить, как изменятся численность и характеристики населения, получающего поддержку, при ее предоставлении *всем* ветеранам труда и ветеранам, выделенным по тому или ному критерию адресности.

Моделируемые варианты критериев адресности были сформулированы по итогам анализа регионального законодательства об адресных мерах социальной поддержки.

При моделировании использовалась методика учета доходов, установленная Федеральным законом от 05.04.2003 № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» и Постановлением Правительства РФ от 20.08.2003 № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи». Структура доходов, используемая в ВНДН, не в полной мере соответствует перечню источников доходов, подлежащих учету, согласно правилам, закрепленным в законодательстве. В связи с этим расчет доходов для критериев адресности осуществлялся с некоторыми допущениями. В итоге доходы, рассчитанные по указанной методике и использованные для определения нуждаемости домохозяйства или индивида в предоставлении поддержки, в среднем составляют 94,1% от величины полных доходов домохозяйства, оцениваемых в ВНДН.

Причисление домохозяйства или индивида к группе получателей производилось по итогам сопоставления индивидуальных или душевых семейных или доходов со значением регионального прожиточного минимума для населения возраста респондента или прожиточного минимума, рассчитанного для домохозяйства или его части с учетом возраста входящих в его состав индивидов.

Переход от числа получателей помощи на уровне выборки к численности участников программы в генеральной совокупности осуществлялся с помощью весовых коэффициентов обследования ВНДН, предложенных Росстатом.

Для оценки тестируемых критериев адресности были рассчитаны уровни бедности среди получателей (которые позволяют рассчитать ошибку включения – долю небедных среди получателей), а также ошибки исключения – доли бедных среди исключенных из получателей представителей целевой группы. Использовалось два индикатора бедности:

- абсолютная (объективная) бедность, равная доле индивидов (домохозяйств) с доходами ниже прожиточного минимума⁸⁾;
- субъективная бедность – равная доле представителей группы, испытывающих материальные трудности с покупкой продуктов питания, одежды и оплатой услуг ЖКХ⁹⁾.

Анализировалась структура выделенных групп получателей по: (1) характеристикам обеспеченности (квинтильным группам, выделенным по величине располагаемых денежных доходов домохозяйства, аналогам «критериев зажиточности»); (2) месту жительства (типу населенного пункта), (3) составу семьи (наличию пенсионеров и детей). Для семей с детьми, отобранных в качестве нуждающихся по тому или иному критерию, отдельное рассмотрение получили характеристики родителей (возраст и уровень образования), а также возраст детей. Для групп ветеранов труда, признаваемых получателями льгот по различным критериям, был определен уровень уязвимости, связанный с потерей трудоспособности: средний возраст, доля инвалидов и одиноко проживающих ветеранов труда среди получателей, доля имеющих в составе домохозяйства работающих родственников, распределение получателей по уровню образования.

Полученные на данных выборочного обследования результаты моделирования имеют ряд ограничений, которые необходимо учитывать при их интерпретации. Во-первых, моделирование осуществлялось на членах семьи, информация о которых собирается в ходе выборочных исследований – на индивидах, проживающих совместно. В связи с этим при расчете уровня доходов, определяющих право семьи (индивида) на получение поддержки, не учитывались отдельно проживающие родители детей, что могло занижить доходы получателей пособий на детей и завысить прогнозируемую численность получателей. Во-вторых, в ВДН отображен уровень благосостояния семьи, достигнутый с учетом уже получаемых мер поддержки, и если при учете доходов возможно исключить из источников доходов соответствующую статью, то оценить и исключить из влияния вклад этих поступлений в достигнутый уровень благосостояния (наличие имущества и потребительские возможности) затруднительно.

⁸⁾ Уровень бедности измерялся на основании всех доходов, оцениваемых ВДН.

⁹⁾ Данный индикатор уровня бедности используется в проекте «Мониторинг доходов, самочувствия и потребительских предпочтений российских домохозяйств» (ГЗ-101), реализуемом Институтом социальной политики в 2016 году в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ под руководством Л.Н.Овчаровой.

Результаты

Статус рассматриваемых мер социальной поддержки определен как адресный на федеральном уровне, однако субъекты РФ используют собственные критерии нуждаемости, различающиеся по группам потенциальных получателей, кругу членов семьи, доходы которых подлежат оценке при назначении выплат, пороговым значениям доходов, дающим право на обеспечение, величинам выплаты для тех или иных категорий получателей.

В ходе проведенного моделирования была предпринята попытка оценить последствия использования:

- различных представлений о составе семьи при оценке душевых доходов (для численности и состава получателей пособий на детей);
- сниженных пороговых значений для отдельных групп населения при предоставлении жилищной субсидии;
- адресного принципа (по величине среднедушевых доходов семьи получателя) при предоставлении льгот ветеранам труда.

1. Учет доходов родителей и других родственников ребенка при определении права на предоставление поддержки семьям с детьми

При оценке прав семей с детьми на выплаты практически все субъекты РФ используют среднедушевые доходы, рассчитанные для родителей и детей. При этом могут учитываться или не учитываться: (1) братья и сестры ребенка в возрасте от 18 до 23 лет, являющихся учащимися образовательных учебных заведений очной формы обучения, (2) совместно проживающий партнер матери или отца, не состоящий с ним в зарегистрированном браке.

При определении получателей пособия на ребенка до достижения им возраста 16 (18) лет Республика Татарстан использует федеральную методику расчета доходов¹⁰⁾, учитывая доходы *всех* членов семьи. Такой подход представляется более обоснованным, поскольку позволяет более точно измерить уровень благосостояния семьи, значительный вклад в которое могут вносить другие родственники ребенка, помимо родителей, например, бабушки и дедушки, получающие пенсии.

На этих основаниях объектом моделирования стали комбинации критериев, представленные в Таблице 1. Сравнение Д2-Д4 с Д1 позволяет оценить эффект от

¹⁰⁾ В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2003 № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи».

перехода оценки доходов нуклеарной семьи к доходам всех членов семьи. Сопоставление Д2 с Д3 указывает на влияние учета доходов взрослых детей, Д2 с Д4 – последствия от введения правила собирать доходы партнеров, не состоящих в браке с родителями ребенка.

Таблица 1 – Критерии выделения членов домохозяйства, доходы которых учитываются при моделировании групп получателей детских пособий

Обозначение критерия	Критерии адресности – состав членов семьи, доходы которых подлежат учету
Д1	Все члены домохозяйства.
Д2	Несовершеннолетние дети и их родители, находящиеся в зарегистрированном браке.
Д3	Несовершеннолетние дети (младше 18 лет) и совершеннолетние дети в возрасте до 23 лет, являющиеся учащимися образовательных учреждений очной формы, их родители, которые должны находиться в браке.
Д4	Несовершеннолетние дети и их родители, которые могут состоять как в зарегистрированном, так и в незарегистрированном браке.

В каждом из четырех модельных вариантов вычислялся душевой доход членов семьи, подлежащих рассмотрению, равный сумме индивидуальных доходов и пропорционально распределенного на каждого члена семьи семейного дохода, деленный на число учитываемых индивидов. При этом рассматривались годовые доходы семьи. Именно за такой период (но не более короткий, как того могут требовать условия регионального законодательства) ВНДН позволяет учесть поступления в бюджет семьи. Формат выборочного исследования, а также перечень содержащихся вопросов не позволили учесть доходы родителей, проживающих за пределами домохозяйства.

В ходе моделирования для каждого из вариантов учитываемых членов семьи (Д1-Д4) на основе прожиточных минимумов для различных категорий населения (дети, пожилые, трудоспособное население) для каждой семьи в составе, заданном условием, определялся прожиточный минимум. В связи со сроком измерения доходов в ВНДН (весь прошедший год) использовались значения региональных прожиточных минимумов, средние за год.

На основе рассчитанного дохода и вычисленного прожиточного минимума определялось, является ли семья¹¹⁾ (в случае Д1 все домохозяйство) малоимущей, со среднедушевыми денежными доходами, размер которых не превышает прожиточного минимума.

¹¹⁾ При моделировании критериев адресности применительно к мерам поддержки семей с детьми отдельно рассматривались части домохозяйства, семейные ячейки. Домохозяйство было отнесено к получателям пособия/выплаты, если хотя бы одна из семейных ячеек, проживающих в нем, удовлетворяли модельному условию.

- Учет доходов при предоставлении пособия на ребенка

Последствия использования различных критериев адресности для состава получателей пособия на ребенка анализировались на выборке домохозяйств, имеющих в своем составе детей в возрасте до 16 (до 18 лет – если дети являются учащимися с очной формой обучения). Результаты моделирования представлены в Таблицах 2 и 3.

По числу домохозяйств, получающих право на пособие на ребенка, наиболее строгим является критерий Д1, подразумевающий оценку душевых доходов всех членов домохозяйства – при экстраполяции данных ВНДН численность семей-получателей составит 4,2 миллиона (или 20,9% от общего числа домохозяйств в детьми в возрасте до 16(18) лет). В 3 раза большую численность получателей (от 11,7 до 13,9 миллионов) обеспечивает использование методики учета доходов лишь для детей и их родителей. Данный эффект обеспечивается тем, что при включении в состав оцениваемых взрослых родственников ребенка, кроме родителей, доходы семьи могут возрасти (например, за счет пенсий). Также при расчете душевых доходов с учетом родственников за пределами нуклеарной семьи число приносящих доход увеличивается, а число иждивенцев (детей) остается неизменным. По этой же причине при учете доходов родителей и детей больше семей попадает в получатели пособия, если запрашивается информация о доходах только официальных супругов.

Таблица 2 – Численность и характеристики домохозяйств, выделенных в качестве получателей пособия на ребенка в соответствии с модельными критериями адресности

Критерий адресности	Число получателей		в том числе среди получателей пособия		в том числе среди всех домохозяйств с детьми, не получающих пособие	
			абсолютно бедных домохозяйств	субъективно бедных домохозяйств	абсолютно бедных домохозяйств	субъективно бедных домохозяйств
	Млн. домохозяйств	% от всех домохозяйств с детьми	% от получателей	% от получателей	% от всех детей не получающих пособие	% от всех детей не получающих пособие
Все домохозяйства с детьми в возрасте до 16 (18) лет	19,9	100,0	16,3	23,2	-	-
Д1	4,2	20,9	75,1	51,8	0,7	15,6
Д2	13,9	69,6	19,3	26,8	9,4	14,8
Д3	14,0	70,0	19,2	26,7	9,5	14,9
Д4	11,7	58,7	18,5	23,2	13,1	23,2

Источник: Расчеты авторов. ВНДН (Росстат, 2013 г.)

Варианты Д2 и Д3 практически идентичны по числу получателей пособий и по характеристикам материального благосостояния включенных и исключенных из программы. Требование контроля доходов детей 18-23 лет, обучающихся очно, не вносит значительных изменений в численность и состав домохозяйств, получающих право на поддержку - таковы результаты моделирования на данных обследования, которое учитывает только проживающих совместно старших братьев и сестер 18-23 лет. По-видимому, эти члены семьи имеют невысокие доходы и не могут оказать значительное влияние на право семьи получать пособие на ребенка.

При оценке доходов всего домохозяйства, а не только родителей, братьев и сестер ребенка уровень бедности среди получателей значительно выше, а среди исключенных – ниже.

Возможность делать сбережения выражена меньше у домохозяйств, отобранных по любому из критериев Д1-Д4, - по сравнению с возможностью среднего домохозяйства с детьми. Но если считать данный показатель мерой потребности семьи в доходах (нуждающиеся не имеют возможности делать сбережения), то наиболее точным критерием нуждаемости является Д1, значительно менее точными Д2-Д4.

Сравнение состава групп получателей, выделенных по различным модельным критериям, показывает, что при выборе варианта Д1 в группе получателей становится меньше жителей Москвы и Санкт-Петербурга, из программы уходят жители больших городов, а получатели все более концентрируются на селе (Таблица 3). Д1 обеспечивает концентрацию домохозяйств с правом на пособие в первых квинтильных группах с минимальными доходами, в то время как при использовании Д2-Д4 распределение получателей по квинтильным группам практически не отличается от распределения по уровню доходов для всех семей с детьми в возрасте до 16(18) лет.

Сокращая численность получателей и повышая уровень нуждаемости среди получателей выплаты, критерий Д1 изменит и социально-демографические характеристики семей, которые останутся в программе. По результатам анализа использование Д1 обеспечит двукратное сокращение доли семей с отцом или с матерью, имеющими высшее образование, а семьи с более образованными родителями проиграны от введения Д1. С переходом к данному критерию доля семей с одним ребенком сократится в совокупности получателей с половины до трети – являясь более обеспеченными, семьи с небольшим числом детей потеряют право на пособие. В то же время доля многодетных семей в структуре получателей повысится.

На возраст получателей (детей и родителей) выбор критерия адресности существенного воздействия не оказывает.

Использование критериев зажиточности (наличие второго жилья и транспортного средства) способно значительно сократить число получателей пособия на ребенка. По наличию транспортного средства (без учета его технических характеристик) из числа правообладателей может быть исключено от 37,9% до 58,3% получателей, по наличию второго жилья могут исключаться небольшие группы размером от 5,5% до 8,0%.

Таблица 3 – Социально-демографический состав получателей пособия на ребенка в соответствии с модельными критериями адресности, %

	Все домохозяйства с детьми до 16 (18) лет	Д1	Д2	Д3	Д4
Тип населенного пункта	100	100	100	100	100
г. Москва и г. Санкт-Петербург	11,2	1,9	8,2	8,4	8,6
города (более 500 тыс. чел.)	18,6	8,4	16,9	17	17
города (100 тыс. - 499 тыс. чел.)	18,2	11,8	18,2	18,1	17,8
города (менее 99 тыс.)	26,2	25,7	27,7	27,6	27,4
село	25,8	52,2	29	28,9	29,2
Располагаемый денежный доход	100	100	100	100	100
1 дециль	20,7	72,7	25,3	25,1	24,1
2 дециль	16,1	14,2	19,7	19,6	18,3
3 дециль	12,3	6,5	14,8	14,7	14,9
4 дециль	10,2	3,4	11,8	11,7	11,9
5 дециль	8,9	1,7	9,5	9,6	10,4
6 дециль	8,3	0,8	7,5	7,7	7,9
7 дециль	8	0,5	5,7	5,7	6,1
8 дециль	6,5	0,1	3,6	3,6	4
9 дециль	5,5	0,2	1,8	1,9	1,9
10 дециль	3,4	0	0,4	0,4	0,4
Наличие в собственности второго жилья	100	100	100	100	100
есть	9	5,5	7,4	7,4	8
нет	91	94,5	92,6	92,6	92
Наличие транспортного средства	100	100	100	100	100
есть	54,1	37,9	51,8	52	58,3
нет	45,9	62,1	48,2	48	41,7
Возможность делать сбережения	100	100	100	100	100
есть	21,9	4,4	15,8	15,9	17

	Все домохозяйства с детьми до 16 (18) лет	Д1	Д2	Д3	Д4
нет	78,1	95,6	84,2	84,1	83
Уровень образования отца (для домохозяйств, где есть отец):	100	100	100	100	100
высшее (в т.ч. послевузовское и неполное)	37,6	14,9	32,8	33	31,9
среднее профессиональное (среднее специальное)	23,4	19,6	24,1	24	24
начальное профессиональное	22,7	31,4	25	24,9	25,5
среднее и ниже	16,3	34,1	18,1	18	18,7
нет отца	27,1	29,9	21,4	21,3	0,0
Уровень образования матери (для домохозяйств, где есть мать):	100	100	100	100	100
высшее (в т.ч. послевузовское и неполное)	45,1	19,5	40,6	40,7	41,2
среднее профессиональное (среднее специальное)	25	25,2	26,6	26,6	26,5
начальное профессиональное	13,3	20,8	14,7	14,6	14
среднее и ниже	16,6	34,5	18,2	18,1	18,2
нет матери	10	4	1	1	0
Средний возраст младшего ребенка в домохозяйстве, лет	7,13	5,44	5,98	6,01	5,6
Средний возраст отца, лет	37	37,5	36,8	36,8	38,1
Средний возраст матери, лет	34,2	33,9	33,9	34	33,9
Среднее число детей в домохозяйстве	1,52	1,97	1,66	1,65	1,72
Тип домохозяйства по наличию пенсионеров:	100	100	100	100	100
домохозяйства без пенсионеров	69,3	72,3	70,1	70,2	75,8
домохозяйства с пенсионерами и другими членами	30,1	27,4	29,7	29,6	24,2
семьи пенсионеров	0,6	0,3	0,2	0,2	0
Тип домохозяйства по числу детей:	100	100	100	100	100
домохозяйства с 1 ребенком	59,5	34,4	48,7	48,9	44,2
домохозяйства с 2-мя детьми	31,4	40,8	39,6	39,4	42,7

	Все домохозяйства с детьми до 16 (18) лет	Д1	Д2	Д3	Д4
домохозяйства с 3-мя и более детьми	9,1	24,8	11,7	11,7	13,2

Источник: Расчеты авторов. ВНДН (Росстат, 2013 г.)

Таким образом, при распространении правила учитывать доходы всех членов семьи точность определения нуждающихся семей увеличится, однако проиграны домохозяйства с взрослыми родственниками детей, имеющими высокие доходы, семьи граждан с высшим образованием и с небольшим числом детей - они теряют право на пособие на ребенка, которое имели при более узком определении семьи. Учет доходов проживающего в домохозяйстве партнера родителей без регистрации брака оставит в проигрыше семьи с таким составом.

- Учет доходов при предоставлении денежной выплаты до достижения ребенком возраста 3 лет

Эффект использования различных критериев адресности при выборе получателей денежной выплаты оценивался для домохозяйств, имеющих в своем составе 3 и более детей, возраст одного из которых не более 3 лет. Дети моложе 3 лет, рожденные до 31 декабря 2012 года, которые, согласно законодательству, не давали бы родителям право на получение пособия, не исключались из анализа (как и домохозяйства, в которых они проживают), чтобы увеличить подвыборку моделирования и получить результаты, более приближенные к условиям сегодняшнего дня¹²⁾.

Результаты моделирования представлены в Таблицах 4 и 5.

Как и в случае с пособием на ребенка, наиболее точным критерием адресности, обеспечивающим большую концентрацию бедных (по объективному и субъективному критериям) среди получателей и меньшую ошибку исключения, является величина душевых доходов домохозяйства, рассчитанная с учетом вклада всех проживающих вместе родственников (Д1), а не только детей и родителей. Но стоит отметить, что и доходы родителей хорошо дифференцируют многодетные семьи с детьми в возрасте до 3 лет: уровень бедности среди домохозяйств, выделенных по Д2-Д4 существенно выше, чем среди всех многодетных семей из подвыборки для моделирования. По-видимому,

¹²⁾ С учетом того, что ВНДН характеризует домохозяйства по состоянию на 2013 год, в состав получателей могли бы попасть лишь семьи с 3 и последующими детьми в возрасте не старше 1 года.

многодетное домохозяйство в связи с большим числом детей реже включает в себя других родственников, которые могут повлиять на уровень благосостояния семьи.

Таблица 4 – Численность и характеристики домохозяйств, выделенных в качестве получателей ежемесячной денежной выплаты до достижения ребенком возраста 3 лет в соответствии с модельными критериями адресности

Критерий адресности	Число получателей		в том числе среди получателей пособия		в том числе среди всех домохозяйств с 3-мя и более детьми, не получающих пособие	
			абсолютно бедных домохозяйств	субъективно бедных домохозяйств	абсолютно бедных домохозяйств	субъективно бедных домохозяйств
	Тыс. домохозяйств	% от всех дх с 3-мя и более детьми	% от получателей	% от получателей	% от всех дх с 3-мя и более детьми не получающих пособие	% от всех дх с 3-мя и более детьми не получающих пособие
Домохозяйства с 3-мя и более детьми, одному из которых менее 3 лет	1 805	100,0	41,2	40,4	-	-
Д1	498	27,6	71,2	56,0	29,7	34,4
Д2 (Д3) ¹³⁾	723	40,1	37,9	37,8	43,5	42,1
Д4	719	39,8	37,3	35,8	43,8	43,4

Источник: Расчеты авторов. ВНДН (Росстат, 2013 г.)

Использование душевых доходов домохозяйства, рассчитанных для всех членов семьи, при оценке нуждаемости в поддержке многодетных семей с детьми до 3 лет позволяет выделить группу получателей, около 70% которой сосредоточены в первой децильной группе с минимальными доходами (Таблица 4.6). Такие семьи реже, чем домохозяйства, выделенные по Д2-Д4, хорошо обеспечены материально: реже имеют дополнительное жилье или транспортное средство, чаще не могут позволить себе делать сбережения.

Также при использовании критерия Д1 среди отобранных повышается доля сельских семей (до половины получателей), снижается доля жителей Москвы и Санкт-Петербурга. Несколько снижается возраст отца в семье, которая сохранит право на поддержку – по-видимому, повышенный риск быть бедной имеет многодетная семья с более молодым отцом.

¹³⁾На выборке ВНДН домохозяйства, выделенные по критериям Д2 и Д3 совпадают.

Таблица 5 – Социально-демографический состав получателей ежемесячной денежной выплаты до достижения ребенком возраста 3 лет в соответствии с модельными критериями адресности, %

	Все домохозяйства с 3 и более детьми, имеющие детей до 3 лет	Д1	Д2 (Д3)	Д4
Тип населенного пункта				
г. Москва и г. Санкт-Петербург	5,8	2,3	6,6	6,6
города (более 500 тыс. чел.)	9,8	5,8	9,2	9,7
города (100 тыс. - 499 тыс. чел.)	12	12,1	14,5	13,2
города (менее 99 тыс.)	27,6	26,6	27,1	28
село	44,8	53,1	42,6	42,5
Располагаемый денежный доход				
1 дециль	47,5	70,1	43,3	42,5
2 дециль	20,3	19,6	21,2	21,5
3 дециль	11,4	6,7	12,9	13,2
4 дециль	6,9	0,7	6,7	6,1
5 дециль	5,3	1,8	7,6	8
6 дециль	2,3	0,3	2,1	2,1
7 дециль	3,1	0,8	4,4	4,8
8 дециль	1,5	0	0,7	0,7
9 дециль	0,6	0	0	0
10 дециль	1	0	1,1	1,1
Наличие в собственности второго жилья				
есть	8,8	6,4	9,1	9,6
нет	91,2	93,6	90,9	90,4
Наличие транспортного средства				
есть	49,4	36,8	54,7	55,6
нет	50,6	63,2	45,3	44,4
Возможность делать сбережения				
есть	10,6	3,3	11,1	11,4
нет	89,4	96,7	88,9	88,6
Неполная семьи				
да	13,1	18,7	8,2	0,5
нет	86,9	81,3	91,8	99,5

	Все домохозяйства с 3 и более детьми, имеющие детей до 3 лет	Д1	Д2 (Д3)	Д4
Уровень образования отца:	100	100	100	100
высшее (в т.ч. послевузовское и неполное)	25,3	12,6	25,9	24,1
среднее профессиональное (среднее специальное)	19,6	17,2	22,3	21,3
начальное профессиональное	24,3	27,1	22,4	23,7
среднее и ниже	30,8	43	29,4	30,8
нет отца	13,1	17,8	10	0
Уровень образования матери:	100	100	100	100
высшее (в т.ч. послевузовское и неполное)	28,1	19,2	29,5	29,2
среднее профессиональное (среднее специальное)	22,5	16,8	23,4	23,4
начальное профессиональное	15,7	18,2	15,3	16
среднее и ниже	33,7	45,9	31,8	31,4
нет матери	1,4	1	0,1	0
Средний возраст младшего ребенка в домохозяйстве, лет	3,42	0,91	0,96	0,94
Средний возраст отца, лет	37,9	35,5	36,1	39,8
Средний возраст матери, лет	34,6	32,5	33	32,7
Среднее число детей в домохозяйстве	3,23	3,38	3,28	3,27
Тип домохозяйства по наличию пенсионеров:	100	100	100	100
домохозяйства без пенсионеров	70,7	73,5	73	75,3
домохозяйства с пенсионерами и другими членами	28,7	26,3	26,9	24,7
семьи пенсионеров	0,6	0,2	0,1	0
Источник: Расчеты авторов. ВДН (Росстат, 2013 г.)				

2. Выделение получателей со сниженной долей расходов на ЖКХ в доходах при предоставлении жилищной субсидии

Анализ региональных нормативных документов, задающих порядок предоставления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, свидетельствует о широком разнообразии существующих подходов к механизму ее назначения. В 44 субъектах РФ установлен единый размер регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения, из них в 34 субъектах РФ он равен 22%, а в 10 субъектах колеблется в диапазоне от 21% до 14%. В 9 регионах введены две или три нормы регионального стандарта максимальной доли расходов граждан на оплату жилого помещения в зависимости от выделенных ими категорий граждан: для пенсионеров, многодетных семей, неполных семей, инвалидов. В Республике Башкортостан доля расходов граждан на оплату помещения дифференцирована: для многодетных и неполных семей - 15%; для одиноко проживающих пенсионеров - 18%; для иных категорий граждан - 20%. Восемь регионов (Алтайский край, Белгородская область, Калужская область, Новосибирская область, Смоленская область, Тамбовская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) предпочли дифференциацию допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в зависимости от соотношения среднедушевого дохода и прожиточного минимума (ПМ). Так в Белгородской области процент установлен: 10% для семей (одиноко проживающего гражданина) со среднедушевым доходом, меньше или равным величине ПМ; 22 % для семей (одиноко проживающего гражданина) со среднедушевым доходом выше ПМ. Шесть регионов (Калининградская область, Курская область, Москва, Орловская область, Тульская область, Самарская область) остановились при определении регионального стандарта максимальной доли расходов граждан на оплату жилого помещения на среднедушевом доходе как критерии нуждаемости.

При моделировании последствий различных критериев выделения получателей субсидии на оплату коммунальных услуг было выделено четыре варианта характеристик семей, которым данная поддержка может быть предоставлена (Таблица 6). Эти варианты были определены на основе анализа региональных нормативных документов. В первой модели (Ж1) доля затрат на услуги на оплату ЖКХ составляют 22 %, то есть установлена максимальный процент доли расходов, как это установлено в постановлении N 561¹⁴⁾. Во

¹⁴⁾ Правила предоставления субсидии закреплены в Постановлении Правительства РФ от 14.12.2005 N 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

второй модели (Ж2) доля затрат на ЖКХ, дающая право на предоставлении субсидии, снижена для многодетных домохозяйств (с детьми до 18 лет) до 10% и установлена для других категорий на уровне 22%. В следующем варианте (Ж3) выделяются одиноко проживающие пенсионеры, для которых нормативная доля затрат на ЖКХ снижена до 10%, а для прочих домохозяйств доля составляет 22%. И последнем варианте (Ж4) для домохозяйств со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума максимальные затраты на оплату услуг ЖКХ установлены на уровне 10 % от дохода домохозяйств и на уровне 22% для иных категорий домохозяйств.

Сопоставление вариантов Ж2-Ж4 с базовым, Ж1, позволяет оценить эффект от введения более мягких условий для социально уязвимых групп населения: семей с большим числом детей, лиц пожилого возраста, проживающих без лиц, которые могут оказывать им поддержку в повседневной жизни, бедного населения.

Таблица 6 – Критерии выделения домохозяйств, получающих жилищную субсидию, оцениваемые в ходе моделирования

Обозначение критерия	Критерии адресности – доля расходов на услуги ЖКХ в доходах для различных категорий домохозяйств, дающая право на предоставление жилищной субсидии
Ж1	Расходы на оплату услуг ЖКХ составляют более 22% от дохода домохозяйства
Ж2	Если домохозяйство является многодетным (имеющим 3 и более детей в возрасте до 18 лет), и затраты на оплату услуг ЖКХ составляют более 10% от дохода домохозяйства; более 22% для остальных домохозяйств
Ж3	Если домохозяйство представлено одиноко проживающим пенсионером, и затраты на оплату услуг ЖКХ составляют более 10% от дохода домохозяйства; более 22% для остальных домохозяйств
Ж4	Если домохозяйство имеет среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, и затраты на оплату услуг ЖКХ составляют более 10% от дохода домохозяйства; более 22% для остальных домохозяйств

В соответствии с правилами предоставления жилищной субсидии, моделирование групп получателей проводилось на подвыборке домохозяйств, проживающих собственном или государственном (муниципальном) жилье. При этом из рассмотрения были исключены домохозяйства, проживающие субъектах РФ с наиболее высокими показателями расходов на ЖКУ¹⁵⁾.

¹⁵⁾ Были исключены домохозяйства, проживающие в Магаданской и Московской областях, Ханты-Мансийском АО, Москве и Санкт-Петербурге, Мурманской и Сахалинской областях, Камчатском крае и Ненецком АО, Тюменской и Амурской областях, Ямало-Ненецком АО, Республике Коми. Исключение производилось на основе данных Росстата о расходах на ЖКУ в 2013 году.

Право на субсидию получали домохозяйства со среднедушевыми доходами *равными или выше* величины прожиточного минимума, для которых выполнялось условие (1):

$$ССЖКУ_p * n - \frac{МДД_p}{100} * Д > 0, \quad (1)$$

где $ССЖКУ_p$ – размер установленного для муниципального образования p регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на одного члена семьи для семей различной численности – в рублях (при моделировании использовались усредненные $ССЖКУ$ для семей, состоящих из 1, 2, 3 и более лиц по региону, расходы на ЖКХ в котором ближе всего к средним по данному федеральному округу¹⁶⁾);

n – количество лиц, входящих в семью заявителя (при моделировании использовалось число лиц, проживающих в домохозяйстве),

$МДД_p$ – региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе – в процентах (при моделировании использовались единые для домохозяйств из всех регионов, соответствующие условиям Ж1-Ж4 (Таблица 6)),

$Д$ – совокупный доход семьи – в рублях (при моделировании использовались доходы, рассчитанные на основе методики оценки доходов, закрепленной в Постановлении Правительства РФ № 512 и адаптированной к возможностям ВНДН).

Также получателями субсидии были признаны домохозяйства со среднедушевыми доходами *ниже* прожиточного минимума, соответствующие условию (2):

$$ССЖКУ_p * n - \frac{МДД_p}{100} * Д * К > 0, \quad (2)$$

где $К$ – поправочный коэффициент, равный отношению среднедушевых доходов домохозяйства к величине прожиточного минимума домохозяйства, рассчитываемого по формуле (3):

$$ПМ = \frac{(ПМ_{тн} * n_{тн}) + (ПМ_{п} * n_{п}) + (ПМ_{д} * n_{д})}{n_{тн} + n_{п} + n_{д}}, \quad (3)$$

где $ПМ_{тн}$ $ПМ_{п}$ и $ПМ_{д}$ – величины региональных прожиточных минимумов, соответственно, для трудоспособного населения, пенсионеров и детей,

$n_{тн}$ $n_{п}$ $n_{д}$ – число проживающих в семье трудоспособных индивидов, пенсионеров и детей.

¹⁶⁾ Для домохозяйств ВНДН, проживающих в Центральном ФО использовались усредненные показатели $ССЖКУ$ Ивановской области, для домохозяйств Северо-Западного ФО – показатели Архангельской области, для домохозяйств Южного ФО – показатели Волгоградской области, для Северо-Кавказского ФО – Республики Дагестан, Приволжского ФО – Кировской области, Уральского ФО – Челябинской области, Сибирского ФО – Забайкальского края, Дальневосточного ФО – Приморского края.

Результаты моделирования показали, что при базовом критерии адресности с единым пороговым значением для доли расходов на ЖКХ в 22% (Ж1), прогнозируемая численность получателей составляет 2,5 миллиона домохозяйств или 9,1% от общего числа домохозяйств, для которых производилось моделирование (Таблица 7). Уровень объективной бедности в данной группе получателей составляет 47,6%, что незначительно выше среднероссийского уровня бедности по данным ВДН (7,9%), и доли бедных среди домохозяйств, проживающих в собственном или государственном (муниципальном) жилье рассматриваемых субъектов РФ (5,2%). По уровню субъективной бедности группа получателей по критерию Ж1 (60,4% из них сообщают, что испытывают затруднения с приобретением еды, одежды или оплатой ЖКХ) также значительно беднее всех домохозяйств, которые могут претендовать на субсидию по виду жилья, в котором проживают (22,9%).

Введение сниженного порога на вход в программу для многодетных семей и бедного населения (Ж2 и Ж4) незначительно увеличивает число получателей (соответственно, на 0,2 и 0,3 миллиона домохозяйств) – охват целевой группы программой увеличивается на 0,9 и 1,5 п.п. При этом введение особых условий для многодетных семей несколько снижает уровень бедности среди получателей, а особые правила для малоимущих незначительно его увеличивают. Значительно больший эффект для состава получателей субсидии имеет использование сниженного порога для одиноко проживающих пенсионеров (Ж3), которое увеличивает число получателей в 2 раза (по сравнению с базовым условием Ж1) и значительно снижает уровень бедности по величине доходов среди участников программы, хотя он остается на достаточно высоком уровне - 23,0%, при 5,2% для всех потенциальных получателей.

Таблица 7 – Численность и характеристики домохозяйств, выделенных в качестве получателей жилищной субсидии

	Число получателей		в том числе домохозяйства, получающие субсидию		в том числе домохозяйства, не получающие субсидию, проживающие в городах в своем жилье	
			абсолютно бедных домохозяйств	субъективно бедных домохозяйств	абсолютно бедных дх	субъективно бедных дх
	Млн. домохозяйств	% от всех дх проживающих в собственном или государственном (муниципальном) жилье	% от получателей субсидии	% от получателей субсидии	% от не получающих субсидию	% от не получающих субсидию
Домохозяйства, проживающие в собственном и государственном (муниципальном) жилье	26,8	100,0	5,2	22,9	-	-
Ж1	2,5	9,1	47,6	60,4	0,9	19,2
Ж2	2,7	10,0	44,5	58,1	0,8	19,0
Ж3	5,1	18,9	23,0	53,3	1,0	15,9
Ж4	2,8	10,6	48,8	59,0	0,0	18,7

Источник: Расчеты авторов. ВНДН (Росстат, 2013 г.)

Таблица 8 – Социально-демографический состав получателей жилищной субсидии в соответствии с модельными критериями адресности, %

	Все домохозяйства, проживающие в собственном или государственном (муниципальном) жилье	Ж1	Ж2	Ж3	Ж4
Тип населенного пункта	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
города (более 500 тыс. чел.)	30,7	12,8	14,0	19,1	14,1
города (100 тыс. - 499 тыс. чел.)	26,0	20,7	20,4	22,7	21,2
города (менее 99 тыс.)	31,1	39,8	39,7	38,0	38,8
село	12,3	26,8	25,9	20,3	25,9
Располагаемый денежный доход	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 дециль	7,4	48,0	46,4	23,5	49,5
2 дециль	9,7	19,6	20,0	12,1	19,9
3 дециль	11,0	11,2	12,3	12,1	11,0
4 дециль	11,8	7,6	8,4	12,2	7,4
5 дециль	12,0	4,9	5,0	13,8	4,4
6 дециль	12,0	4,0	3,7	11,5	3,7

	Все домо- хозяйства, проживающие в собственном или государ- ственном (муниципаль- ном) жилье	Ж1	Ж2	Ж3	Ж4
7 дециль	11,4	2,5	2,3	7,6	2,3
8 дециль	10,3	1,1	1,0	4,2	0,9
9 дециль	9,0	0,7	0,7	2,3	0,6
10 дециль	5,4	0,3	0,3	0,6	0,3
Наличие в собственности второго жилья					
есть	8,2	5,2	5,4	4,0	5,1
нет	91,8	94,8	94,6	96,0	94,9
Наличие транспортного средства					
есть	41,5	23,7	26,8	14,7	25,8
нет	58,5	76,3	73,2	85,3	74,2
Возможность делать сбережения					
есть	29,9	6,3	6,5	15,1	6,1
нет	70,1	93,7	93,5	84,9	93,9
Источник: Расчеты авторов. ВНДН (Росстат, 2013 г.)					

Введение более мягкого условия для одиноко проживающих пенсионеров более значительно изменяет и состав получателей. При использовании критерия Ж3 лишь около четверти (23,5%) получателей пособия является представителями первой децильной группой с минимальным размером доходов (при Ж1, Ж2 и Ж4 – более 40%); более значительная часть получателей представлена населением со средним уровнем доходов (Таблица 8). Получившие в соответствии с Ж3 право на поддержку граждане значительно чаще имеют возможность делать сбережения. При введении данного критерия снижается доля жителей села среди получателей субсидий и возрастает доля жителей крупных городов с численностью более 500 тыс. человек. Характеристики получателей при введении сниженных порогов для многодетных семей (Ж2) и малоимущих (Ж4) практически совпадают с теми, которые обеспечивают универсальные условия получения субсидии (Ж1).

3. Введение принципа адресности при предоставлении льгот ветеранам труда

Как уже отмечалось, поддержка ветеранов труда в субъектах РФ (в виде выплаты ЕДВ, компенсации расходов на оплату ЖКХ, льготного проезда в общественном транспорте) осуществляется по категориальному принципу, и только в отдельных регионах

разработаны меры, предоставляемые с учетом размера индивидуальных или душевых доходов. В Томской, Нижегородской, Московской и Калининградской областях в качестве пороговых значений используется величина душевых доходов в семье ветерана на уровня чуть выше прожиточного минимума (1,2 ПМ в первом регионе и 1,5 ПМ во втором, 2 ПМ в третьем и четвертом регионах). В Республике Татарстан нуждаемость ветерана в социальной поддержке оценивается по уровню не семейного дохода, а индивидуальных доходов ветерана и устанавливается пороговое значение в 20 000 рублей, соответствующее 2,6 величины прожиточного минимума

В ходе моделирования были оценены эффекты перехода от универсального права на поддержку для всех ветеранов труда к ее предоставлению гражданам с доходами, не превышающими определенный уровень. Были оценены последствия использования в качестве индикатора нуждаемости среднедушевых доходов в домохозяйстве ветерана (B1, B2), а также индивидуальных доходов получателя (B3, B4) (Таблица 9). Были сопоставлены численности и характеристики получателей при различных пороговых значениях данных показателей: стандартных однократных значений прожиточных минимумов (B1 и B3) и их увеличенных значений в соответствии с практиками регионов (B2 и B4).

Таблица 9 – Критерии выделения ветеранов труда, получающих право на предоставление поддержки

Обозначение критерия	Критерии адресности – условие предоставление поддержки ветеранам труда
B1	Ветераны труда, среднедушевой доход домохозяйства, в котором они проживают, ниже регионального прожиточного минимума
B2	Ветераны труда, среднедушевой доход домохозяйства, в котором они проживают, ниже величины 1,5 региональных прожиточных минимумов
B3	Ветераны труда, индивидуальный доход которых ниже величины прожиточного минимума пенсионера
B4	Ветераны труда, индивидуальный доход которых ниже величины 2,5 прожиточных минимумов пенсионера

Как показывают результаты моделирования, однократные значения прожиточных минимумов (как индивидуального, так и семейного душевого) позволяют выделить очень небольшие группы получателей поддержки. Только 2,7% всех ветеранов труда (331,8 тысячи из 12,5 миллионов) имеют среднедушевой доход домохозяйства, не превышающий значение регионального прожиточного минимума (Таблица 10). Лишь единичные граждане со званием «Ветеран труда» (40 тыс. в масштабе всей страны или 0,3% от общей численности ветеранов) имеют индивидуальные доходы на уровне прожиточного минимума пенсионера. Это исключительные случаи, когда гражданин пенсионного

возраста не получает доплату к пенсии, обеспечивающую ему доход на уровне не ниже прожиточного минимума.

В связи с существованием доплат пенсионерам критерий В3, соответствующий *индивидуальному* прожиточному минимуму не может быть реализован на практике. Критерий прожиточного минимума *домохозяйства* позволяет выделить более многочисленную группу получателей поддержки, однако она также является небольшой. При этом уровень бедности в выделенной группе достигнет достаточно высокого уровня – 77,6%. Поскольку, как уже отмечалось, ветераны труда сосредоточены в группах населения со средними и высокими доходами, редко являются бедными, использование нескорректированных прожиточных минимумов, которые ориентированы на выделение лиц с низкими доходами, ведет к исключению из программы помощи подавляющего большинства ветеранов труда.

Из закрепившихся в практике субъектов увеличенных прожиточных минимумов более строгим и более точным является полуторный размер прожиточного минимума для сопоставления со среднедушевыми доходами в семье ветерана (В2) (Таблица 10). Его использование позволяет сузить группу получателей поддержки до 1149 тыс. ветеранов труда (9,2% от числа всех ветеранов), обеспечив значительно больший уровень бедности в группе получателей (22,4%), чем при использовании в качестве критерия В4 (уровень бедности=3,7%). Однако критерий В2 является значительно менее точным при выделении бедного населения, по сравнению с В1.

Таблица 10 – Численность и характеристики ветеранов труда, выделенных в качестве получателей социальной поддержки

	Число получателей		в том числе ветеранов труда		в том числе среди исключенных ветеранов	
			абсолютно бедные	субъективно бедные	абсолютно бедные	субъективно бедные
	Тыс. чел.	% от всех ветеранов труда	% от всех ветеранов труда	% от всех ветеранов труда	% от исключенных ветеранов труда	% от исключенных ветеранов труда
Все ветераны труда	12 484	100,0	2,1	22,6	-	-
В1	332	2,7	77,6	32,5	0,0	22,2
В2	1 149	9,2	22,4	43,3	0,0	20,5
В3	40	0,3	29,6	24,0	2,0	22,6
В4	6 168	49,4	3,7	31,7	0,4	13,7

Источник: Расчеты авторов. ВНДН (Росстат, 2013 г.)

Таким образом, переход к предоставлению социальных гарантий ветеранам труда по итогам сопоставления среднедушевых доходов в их домохозяйстве с нескорректированной величиной прожиточного минимума (В1) позволяет значительно повысить эффективность расходования средств (значительная часть получивших право на помощь будут бедными и потому нуждающимися), но может привести к негативным реакциям населения, поскольку при использовании критерия значительной части ветеранов будет отказано в предоставлении гарантий. Из использующихся в данный момент критериев выделить группу ветеранов с относительно высокой нуждаемостью позволяет критерий В2. Используемый в Республике Татарстан критерий В4 позволяет исключить из программы половину получателей (численность ветеранов, которые потеряют свое право на поддержку, будет минимальной, если сопоставить все рассматриваемые критерии), однако выделенная группа будет характеризоваться низким уровнем нуждаемости в льготах – доля бедных в ней составит 3,7%.

Выбор более строго из рассматриваемых критериев (В1) повысит в группе получателей долю сельского населения до 47,4% (Таблица 11) и сократит до минимальных значений доли лиц со сбережениями. Отобранные получатели будут иметь низкий уровень образования. Однако это будут граждане, практически всегда проживающие не одни, имеющие занятых родственников, проживающих совместно с ними.

Таблица 11 – Социально-демографический состав ветеранов труда, получающих социальную поддержку в соответствии с модельными критериями адресности¹⁷⁾, %

	Все ветераны труда	В1	В2	В4
Тип населенного пункта	100,0	100,0	100,0	100,0
г. Москва и г. Санкт-Петербург	5,8	4,4	2,4	5,2
города (более 500 тыс. чел.)	20,3	11,2	13,0	18,3
города (100 тыс. - 499 тыс. чел.)	20,8	11,3	15,5	20,4
города (менее 99 тыс.)	29,9	25,8	29,0	29,6
Село	23,2	47,4	40,1	26,5
Располагаемый денежный доход	100,0	100,0	100,0	100,0
1 дециль	3,2	63,7	32,2	5,3
2 дециль	7,3	24,7	39,0	11,9
3 дециль	11,5	7,4	15,0	18,5
4 дециль	13,7	2,3	6,7	18,2
5 дециль	13,7	0,9	3,0	15,1

¹⁷⁾ В связи с малой наполняемостью группы, социально-демографический состав ветеранов труда, получающих право на получение поддержки в соответствии с критерием В3 (индивидуальный доход ниже прожиточного минимума), не рассматривается.

	Все ветераны труда	B1	B2	B4
6 дециль	13,5	0,5	2,3	11,5
7 дециль	11,6	0,0	0,7	8,3
8 дециль	10,3	0,4	0,4	5,4
9 дециль	9,1	0,0	0,4	4,3
10 дециль	6,0	0,0	0,2	1,4
Наличие в собственности второго жилья	100,0	100,0	100,0	100,0
есть	7,7	3,7	5,9	5,1
нет	92,3	96,3	94,1	94,9
Наличие транспортного средства	100,0	100,0	100,0	100,0
есть	30,6	35,7	27,2	27,6
нет	69,4	64,3	72,8	72,4
Возможность делать сбережения	100,0	100,0	100,0	100,0
есть	37,3	6,9	10,4	25,8
нет	62,7	93,1	89,6	74,2
Наличие инвалидности	100,0	100,0	100,0	100,0
есть	12,9	7,3	7,7	7,0
нет	87,1	92,7	92,3	93,0
Наличие занятых в ДХ	100,0	100,0	100,0	100,0
есть	53,8	67,7	59,9	41,3
нет	46,2	32,2	40,1	58,7
Проживает один	100,0	100,0	100,0	100,0
да	28,3	1,7	14,0	28,1
нет	71,7	98,3	86,0	71,9
Уровень образования	100,0	100,0	100,0	100,0
высшее (в т.ч. послевузовское и неполное)	25,0	7,2	8,9	16,5
среднее профессиональное (среднее специальное)	28,2	20,6	23,5	27,2
начальное профессиональное	16,0	23,6	21,5	19,7
среднее и ниже	30,9	48,6	46,2	36,6
Средний возраст получателя, лет	68,6	68,9	68,8	69,2
Источник: Расчеты авторов. ВНДН (Росстат, 2013 г.)				

При этом переход к адресному принципу как таковому (независимо от выбора конкретного критерия: B1, B2 или B4) от универсального права на поддержку для всех ветеранов труда приведет к проигрышу, с одной стороны, более обеспеченных граждан (менее нуждающихся в предоставлении материальной помощи), а с другой стороны, более нуждающихся в помощи в осуществлении повседневной деятельности: лиц с инвалидностью и одиноко проживающих граждан.

Выводы

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 с детьми, в меньшей степени – при определении получателей выплаты по достижению ребенком возраста 3 лет среди многодетных семей.

Сокращая численность получателей и повышая уровень нуждаемости среди получателей выплаты, переход к предоставлению пособия на детей по итогам оценки доходов всей семьи (а не только детей и родителей) изменит и социально-демографические характеристики семей, которые останутся в программе. По результатам анализа учет доходов всех членов семьи обеспечит двукратное сокращение доли семей с отцом или с матерью, имеющими высшее образование. С переходом к данному критерию адресности при предоставлении пособия на ребенка доля семей с одним ребенком сократится в совокупности получателей с половины до трети – являясь более обеспеченными, семьи с небольшим числом детей потеряют право на пособие. В то же время доля многодетных семей в структуре получателей повысится.

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 точному 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 большей 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) сократит численность получателей 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 с экономической точки зрения, 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» из программы и меняет символическое значение льгот. Наиболее обоснованным в данной ситуации является переход к скорректированной величине прожиточного минимума – практике, используемой в отдельных субъектах РФ. Аналог предложенного в Республике Татарстан критерия (индивидуальный доход ветерана труда не должен превышать 20 000 рублей или порядка 2,5 ПМ пенсионера) исключит из числа получателей только половину ветеранов, однако отобранная группа будет отличаться невысокой нуждаемостью (невысоким уровнем бедности). При этом переход к адресному принципу как таковому (независимо от выбора конкретного критерия) от универсального права на поддержку для всех ветеранов труда приведет к проигрышу, с одной стороны, более обеспеченных граждан (менее нуждающихся в предоставлении материальной помощи), а с другой стороны, более нуждающихся в помощи в осуществлении повседневной деятельности: лиц с инвалидностью и одиноко проживающих граждан.