

# Проект «Детский бюджет» - актуальная социальная технология в системе программно-целевого бюджета

## Socioeconomic Assessment of the Effectiveness of Labour Protection management

Получено 23.05.2016 Одобрено 25.06.2016 Опубликовано 21.07.2016 УДК 336.5.02

DOI: 10.12737/20770

**РЖАНИЦЫНА Л.С.**

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник ИЭ РАН  
E-mail: 938@mail.ru

### Аннотация

**Цель.** Обоснование проекта «Детский бюджет» как нового качества социально-экономического управления в государственной политике.

**Аналитическая задача.** Исследование структуры доходов по группам семей и структуры реального потребления.

**Предмет.** Анализ стратегии «Детского бюджета» как экономического (поддержка семей по содержанию ребенка) и как социокультурного (содействие эффективности процессу социализации детей).

**Технологическая основа решения проблемы.** Новые социально-экономические инструменты: инструменты государственного регулирования доходов и противодействия бедности; «проектная схема» в регулировании бюджетного процесса в аспекте долгосрочного экономического развития; государственное регулирование демографической политики; госпрограммы по социальной поддержке населения; государственная поддержка в проведении семейной политики; государственное регулирование доходов и противодействие бедности.

### Ключевые слова:

дети, уровень жизни семьи с детьми, социальные расходы бюджета.

**RZHANITSINA L.S.**

Doctor of Economics, Professor, chief researcher of the IE RAS  
E-mail: 938@mail.ru

### Abstract

**Purpose.** Justification of the project «Children's Budget» as a new quality of social and economic governance in public policy.

**The Analytical Task.** Research revenue structure by groups of families and real consumption patterns.

**Subject.** Analyzing the «Children's Budget» as an economic (support for families to maintain a child), and a sociocultural strategy (promoting the efficiency of the process of socialization of children).

**The Technological Basis for Solving the Problem.** New socioeconomic tools: tools of state regulation of incomes and combating poverty; «Design diagram» in the regulation of the budget process in the aspect of long-term economic development; government regulation of population policies; the state program on social support of the population; state support in the conduct of family policy; state regulation of incomes and combating poverty.

### Keywords:

children, living standards of families with children, social expenditure budget.

### 1. Задачи и содержание проекта

**Введение.** Дети, судя по опросам общественного мнения, – один из главных жизненных ориентиров людей, стимулов поведения, развития нации, забота семьи и государства, требующая общественного внимания, усилий и ресурсов. Последние расходуются государством в пользу подрастающего поколения из системы государственного бюджета. Повысить адресность и эффективность этих расходов можно на основе использования международно

признанного инструмента бюджетной политики – Детский бюджет (ДБ). ЮНИСЕФ считает его новым подходом в финансовой политике, составлением бюджета в интересах детей, ориентированного на обеспечение их благополучия и прав.

Сейчас Детский бюджет в России – проект, реализация которого началась пока только на федеральном уровне, хотя Москва стояла у его истоков. Содействовать дальнейшему продвижению его в Москве – задача настоящей работы.

**Определение.** Детский бюджет (далее ДБ) – новая социальная технология в формате программно-целевого управления (включая планирование, программирование, бюджетирование), имеющая в виду измерение затрат государства на поддержку родительства, семей с детьми, на их содержание и воспитание.

Зачем это нужно? Прежде всего, узнать, сколько стоит родить, вырастить и социализовать ребенка до момента его самостоятельности в качестве субъекта во всех сферах жизни, перехода на режим самообеспечения. Как ни странно, но до сих пор в России не известна общественно необходимая стоимость содержания детства, что, по нашему мнению, снижает обоснованность программирования развития страны в целом, ибо дети – сущностный мотив человеческого поведения вообще и экономического, в частности. С этой позиции составление детского бюджета позволяет продвинуться к обоснованному измерению одного из структурообразующих индикаторов планирования, а с ним – к новому качеству программно-целевого управления в стране.

Как известно, затраты на ребенка складываются из нескольких источников. Первый – доходы родителей (всех трудоспособных членов семьи) с учетом внутрисемейного перераспределения на удовлетворение потребностей членов семьи. Второй – поступления от родственников то ли в денежной форме, то ли как не денежная помощь в виде сопровождения, ухода и т.п. Третий, но не последний по значимости, источник – общественные блага в пользу подрастающего поколения, различные расходы государства на выплаты, льготы и услуги в связи с правами по законодательству, международному (основа – Конвенция ООН по правам ребенка и т.п.) и отечественному (основа – Конституция РФ, статья 39)

Методология детского бюджета в настоящее время применяется во всем мире с подачи ЮНИСЕФ ООН как элемент программы «Города, доброжелательные к детям». Между тем, она была впервые предложена и опубликована в России еще в 2004 г. [1], а в 2008 г. на основе этой методологии было выполнено исследование по Москве, в результате которого был построен реальный Детский бюджет Москвы [2].

В 2011–2012 годах по инициативе Общественной Палаты Москвы в очередной раз научные работники посчитали столичный Детский бюджет, выпустили публикацию с подробными иллюстрациями и разъяснениями [3]. Но это была разовая научная работа и, несмотря на подготовленные рекомендации, Департамент финансов, Департамент социальной защиты, и остальные департаменты,

и фонды, распределяющие государственные ассигнования на детей, не использовали указанный инструмент при составлении проекта городского бюджета. Это особенно странно, поскольку Минфин РФ включил его в свою методологию «Бюджет для граждан» и стал, начиная с 2014 г., представлять в Госдуму реальные расчеты к проекту федерального бюджета, правда, ограниченные социальными обязательствами Федерации. Но об этом ниже.

**Законодательные основания.** В их числе в качестве наиболее важных отечественных правовых документов укажем на Национальную стратегию действий в интересах детей на период 2012–2017 годов. В ее разделе о механизме реализации указывается на необходимость внедрения программно-целевого принципа организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создания условий для планирования бюджетных ассигнований в интересах детей по новым принципам. Данная необходимость «потребует изменения порядка составления и утверждения бюджетов соответствующего уровня и корректировки бюджетной классификации Российской Федерации» [4].

В качестве механизма реализации указанной задачи в тот же 2012 г. принято Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 248 по «Государственному докладу о положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации», которое обязало Минфин ежегодно представлять Федеральному собранию РФ «данные о совокупном объеме финансовых ресурсов, направленных на улучшение социально-экономического положения детей и семей, имеющих детей, в том числе по источникам финансового обеспечения». Это необходимо для формирования оптимальной социальной и семейной политики на основе «разработки и утверждения стандартов минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам, определяющих основные показатели качества жизни детей, включая минимальный гарантированный доход, гарантированное социальное жилье, семейный отдых и качество питания».

Кроме того, внедрять технологию в бюджетный процесс придется по пункту Стратегии о содействии реализации в субъектах Российской Федерации [5] глобальной инициативы Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Города, доброжелательные к детям». В ней в числе модулей программы есть и позиция о детском бюджете.

Приведем выдержку из программы на тему «Ребенок и проблематика бюджетов»: «Гарантиро-

вание прав детей являет не только юридическую и моральную ответственность; она также имеет последствия для экономической и социальной политики и, следовательно, для выделения финансовых ресурсов страны. Делать дело для детей также имеет важное значение, потому что дети обычно не имеют голоса в процессах разработки политики и составления бюджета. Как дети обычно не имеют пространства довести свои приоритеты, дело специализированных правительственных учреждений, НПО и доноров выступить в поддержку инвестиций в детей. Доноры, такие как ЕС, может обеспечить международный опыт и поддержку, но они должны проанализировать национальный контекст для поддержки внутренних процессов и помочь местным заинтересованным сторонам решить их проблемы. Этот модуль:

Определяет ребенка концептуально как проблематику бюджетов и основных соображений, касающихся прав ребенка.

Определяет точки входа для взаимодействия с правительствами стран-партнеров по обсуждению проблематики бюджетов в рамках процесса диалога политики.

Идентифицирует критические области, связанные с детской проблематикой бюджетов, и степени, в которой они принимаются во внимание при выполнении анализа национального бюджета.

Включает в существующие инструменты финансового анализа государственных расходов, финансовой отчетности (PEFA) [6] обзор государственных расходов (%) и их использование в обеспечении того, что бюджеты отражают правительственные соглашения, касающиеся прав ребенка» [7].

Но главное правовое основание для финансовых органов регионов (в том числе, естественно, Москвы) включить ДБ в бюджетную систему является письмо Министерства финансов Российской Федерации от 09 июля 2015 г. № 16-01-08/38621 и Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. То, что это не сделано Департаментом финансов Москвы, представляется прямым нарушением указаний вышестоящей организации.

**Проектная схема.** Дети – один из важных объектов бюджетного процесса в целом. И поскольку система государственных финансов должна быть направлена на обеспечение решающих национальных задач и программ (Долгосрочного экономического развития, Концепции демографической политики, госпрограммы Социальная

поддержка населения, Концепции семейной политики, тем более Национальной стратегии действий в интересах детей), необходимо применять комплекс методов, в который входят бесплатность и доступность образования, охрана здоровья матери и ребенка, жилищные и транспортные льготы, выплаты пособий и компенсаций. Тем самым основой конструкции проекта является консолидированный бюджет, включающий федеральный, региональные бюджеты и внебюджетные фонды. Отсюда подчеркнем, что ДБ не есть нечто сверх действующего бюджета, а его целевая трансформация на основе иной композиции и представления имеющихся данных (см. Таблицу 1).

Как видим, предлагаемая модель нацелена на наиболее полное выполнение Национальной стратегии действий в интересах детей, подписанной 1 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации, в которой должны создаваться условия для формирования достойной жизненной перспективы для каждого ребенка, его образования, воспитания, максимально возможной самореализации в социально позитивных видах деятельности, в управлении. Реализовать эту задачу, понятно, невозможно без соответствующей бюджетной политики.

Учитывая проблемы демографии и народонаселения в стране, система государственных финансов должна быть направлена на поддержку семьи, рождаемости, развитие подрастающего поколения. В целях содействия семьям с детьми применяется комплекс методов, в который входят бесплатность и доступность образования, охрана здоровья матери и ребенка, жилищные и транспортные льготы, выплаты пособий и компенсаций. И задача – постоянно отслеживать расходы государства на решение проблем, связанных с положением детей в стране и регионе.

**Опыт расчетов.** Как указывалось выше, первой в России Детский бюджет посчитала Москва в порядке исследовательской работы и в таком же варианте в формате общественной экспертизы проекта городского бюджета он был выполнен в 2011 и 2013 годах [8]. На федеральном уровне официальный расчет ДБ выполнен Минфином РФ впервые за 2010, 2011 годы для заседания Государственного совета по семье, где он был оценен в 1,9–2,1 трлн руб., или порядка 4%. Далее его построил НИИ Счетной Палаты по заказу ЮНИСЕФ, цифра была 1,7 трлн руб. С 2014 г. ДБ представляется Минфином к проекту федерального бюджета как «Расходы на поддержку семьи и детей» по социальным обязательствам Федерации. По проекту 2016 г. эти расходы составили 480 млрд руб., главная статья здесь материнский ка-

питал – 304 млрд руб. И раз федеральный бюджет, то эти цифры без учета расходов в пользу детей по региональным бюджетам.

Судя по тому, что 17 ноября 2015 г. на заседании Комиссии по реализации Национальной стратегии по детям вице-премьер Правительства О. Голодец назвала общую сумму расходов на ма-

теринство и детство в РФ в 3,4 трлн. руб.<sup>1</sup>, приходится считать представленное Минфином исключительно федеральной частью Детского бюджета. Тем самым задача его составления на сегодня не решена.

1 12,4% консолидированного бюджета <http://government.ru/news/20603/>

Таблица 1

### Примерный состав детской бюджетной матрицы, основные компоненты

Виды расходов бюджета	Источники
<b>УСЛУГИ и льготы</b>	
Образование (детские дошкольные учреждения, школы, профтехобразование, содержание и питание в школах, лицеях, внешкольная работа, компенсация платы в детсады, начальное и среднее профобразование и пр.)	Все уровни бюджетов
Здравоохранение и физкультура (охрана здоровья матерей и детей, лечение, родовспоможение, родовые сертификаты, обеспечение новорожденных, лекарства, дома ребенка, спорт для детей и пр.)	Все уровни бюджетов, фонды медстраха
Социальное обслуживание детей (интернаты для инвалидов, реабилитационные центры, протезирование, технические средства, льготы на проезд и телефон, натуральная помощь, налоговые скидки и пр.)	Региональные бюджеты
Организация детского отдыха, оздоровление детей (загородные и городские лагеря, санатории)	Региональные бюджеты
Жилье для детей-сирот, программы по молодым семьям, скидки и субсидии по квартплате отдельным группам семей (дети-инвалиды, многодетные семьи и т.п.)	Все уровни бюджетов
<b>ПОСОБИЯ и пенсии</b>	
Ежемесячные выплаты малообеспеченным семьям, имеющим детей	Региональные бюджеты
Пособие по уходу за больным ребенком	Фонд соцстраха
По беременности и родам, на рождение, по уходу до 1,5 лет и другие родительские пособия (федеральные пособия и региональные доплаты к ним)	Фонд соцстраха, федеральный и региональный бюджеты
Пособия на детей одиноких матерей, многодетным семьям, при уклонении от уплаты алиментов, на детей и беременных жен военнослужащих срочной службы, студенческим семьям, на детей до 3-х лет и др.	Региональные бюджеты
Социальные пенсии сиротам, пособие опекунам, зарплата приемным родителям, другие выплаты на сирот	ПФР, федеральный и региональные бюджеты
Пенсии и ежемесячная денежная выплата детям-инвалидам, пенсии потерявшим кормильца, другие выплаты	ПФР, региональные бюджеты
Единовременные выплаты и компенсации многодетным, молодым семьям, женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации, на рост стоимости жизни и пр.	Региональные бюджеты
Материнский капитал	Федеральный и региональные бюджеты

Ранее Москва, в 2008 г., инициировала саму идею ДБ и под руководством вице-мэра Москвы Л.И. Швецовой с участием авторов настоящей работы – ученых ИЭ РАН (научный руководитель проекта проф. Ржаницына Л.С.) в столице впервые в России был построен ДБ еще до федеральных расчетов. Объем расходов на основе предложенной тогда модели и исследований по данным за 2007 г. был оценен в 156 млрд. руб. или 16% консолидированного московского бюджета [9].

Исходя из разработанной методологии, консолидированный московский бюджет в части социальных расходов включает в себя средства не только городские, но и федеральные. Однако и федеральный и региональный бюджеты построены так, что там не представлены конечные получатели – граждане, в соответствии с их законными правами и гарантиями. Действующая классификация бюджета предусматривает распределение расходов по органам управления, выполняющим эти функции (ведомственная классификация). В соответствии с БК (статья 21), «ведомственная структура расходов бюджета – «распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов»

В подобном раскладе экспертному сообществу неизвестно, сколько государство расходует на родительство и детство, на выплаты, льготы и услуги гражданам, имеющим детей. Поэтому для эффективного управления указанной сферой нужна новая, социальная классификация бюджета, в том числе, и прежде всего, по детям. Предлагаемое дополнение к ныне используемой классификации особенно важно, если мы реально хотим перейти на программный Бюджет для граждан Минфина РФ.

Таким образом практический вывод: мешает сделать полноценный ДБ то, что в действующих условиях бюджетирования затраты на детей раздроблены практически между всеми социальными органами управления на федеральном и регио-

нальном уровнях, на сегодня, ориентировочно, в процентах к общим социальным расходам финансовой системы РФ как 38 и 62. Но несмотря на столь весомую роль региона в теме детствосбережения, Департамент финансов Москвы не считает нужным в материалах к проекту бюджета показать эти цифры, возможно, из-за несоответствия сроков законодательного их утверждения, когда Мосгордума утверждает региональный документ до принятия Госдумой федерального.

И все же, несмотря на информационные сложности и неполноту данных, мы постарались представить затраты на семью и детей в городском бюджете Москвы по проекту на 2016 г. Прежде всего, учитываются финансы по госпрограмме «Семья и дети» (см. Таблицу 2).

Дополним эти средства оценкой расходов на детей по программам образование, здравоохранение, социальная поддержка, которые составили примерно 306 млрд. руб. Добавив 53 млрд руб. межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и внебюджетных фондов к городским расходам на детей 306 млрд руб., получим примерный объем средств государства **на поддержку материнства и детства в Москве из всех источников – 359 млрд руб.** Составив таким образом примерный Детский бюджет, можно узнать, много или мало инвестирует государство в поддержку подрастающего поколения, оценить роль государства в расходах на ребенка в системе семья плюс государство, располагать базой для построения нормативов по заработной плате, социальным услугам в условиях их коммерциализации и т.п. Все это – вопрос политики, его решение зависит от ресурсов экономики и используемой модели государственного регулирования доходов населения.

Но, безусловно, основная обязанность содержать детей лежит на родителях, государство и его бюджет только содействуют их воспитанию, как указано в Конституции. Если установить на основе расчетов ДБ, какую часть расходов на ребенка берет (или должно брать) на себя государство, то можно определить, сколько тратит (или должна тратить) семья на ребенка, и далее оценить источник подобных трат для большинства экономически активного населения – заработной платы. В связи с этим мы представляем анализ ситуации с расходами семьи и расходами госбюджета и страховых фондов на семейно-социальную поддержку.

Таблица 2

**Детский бюджет, Москва, Объем финансовых средств на Государственную подпрограмму  
«Семья и дети», 2014 г.**

Статья расходов	Источники финансирования	Отчет, млн руб.	Примечания
Социальная поддержка семей с детьми	Всего	85 734,0	
	1. Расходы бюджета города Москвы	36 685,3	
	2. Средства федерального бюджета	2 580,6	
	3. Средства бюджетов государственных внебюджетных фондов	46 468,1	
Пособия и другие социальные выплаты семьям с детьми	1. Расходы бюджета города Москвы	20 687,3	Рождение, уход, малообеспеченные, военнообязанные, дети-инвалиды, одинокие, многодетные, сироты, студенты с детьми
Меры социальной поддержки семей с детьми	1. Расходы бюджета города Москвы	2 506,5	Питание, лекарства
Адресная социальная помощь	1. Расходы бюджета города Москвы	9 357,3	Белье новорожденных, питание школьников, студентов СУЗов, адресная помощь малообеспеченным семьям с детьми
Социальное обслуживание семей с детьми	1. Расходы бюджета города Москвы	868,2	Профилактика и сопровождение семей с детьми в трудной жизненной ситуации
Организация отдыха детей	Всего	3 539,1	Летние лагеря, компенсация стоимости путевок
	1. Расходы бюджета города Москвы	3472,2	
	2. Средства федерального бюджета	66,9	
Укрепление института семьи, повышение престижа семьи в обществе	1. Расходы бюджета города Москвы	122,9	Награждения родителей, система взаимодействия с общественными организациями
Профилактика социального сиротства, поддержка детей-сирот	1. Расходы бюджета города Москвы	467,8	Выплаты, услуги, устройство, размещение
Пособие при устройстве детей, лишенных родительского попечения	2. Расходы федерального бюджета	41,3	
Услуги социальных госучреждений, их финансовое обеспечение	Всего	48 745,5	Материнский капитал
	1. Расходы бюджета города Москвы	70,5	
	2. Средства федерального бюджета	2 206,9	
	3. Средства бюджетов государственных внебюджетных фондов	46 468,1	
Примечание. В московской отчетности нет расходов на пенсии детей из ПФР		4 270	Дети-инвалиды, дети, потерявшие кормильца

**2. Бюджеты семей с детьми, анализ ситуации**

Семьи (домохозяйства) с детьми в Москве. Всего в Москве живут примерно 1,3 млн семей с детьми, с 1,8 млн детей. Ситуация с расходами семей, имеющих детей, проанализирована на основе разработки обследований Росстата по составу, доходам и потреблению семей с детьми в Москве за 2014 г. Они охватывают примерно 1,3 тыс. семей различного состава: с детьми и без детей, с трудоспособным и пенсионерами и пр. Разработка бюджетных обследований Росстата по составу, доходам и потреблению семей с детьми в Москве за 2014 г. показала следующее.

По этим данным в структуре семей мегаполиса семьи с детьми составили треть (29,3%). Большинство семей с детьми с 1 ребенком – 58%, с 3-мя и более – 1,3%. Во всем населении члены семей с детьми составляют более 42%. Каждый двадцатый родитель (5,6%) – одинокий, с детьми-инвалидами – 0,2%. Следует указать, что эта структура детства в бюджетных обследованиях с их выборкой не полностью идентична данным сплошных учетов населения, к примеру переписям, но общую тенденцию отражает. Более того, только здесь можно увидеть особые группы семей с детьми в перерыве между переписями: одинокие, многодетные, с детьми-инвалидами, молодые семьи и т.п. (см. Таблицу 3).

Таблица 3

**Структура семей (домохозяйств) города Москвы**

Тип семьи	Из числа семей с детьми, %	Из числа всех семей, %
Все семьи, из них:		100,0
с детьми, из них:	100,0	42,5
с 1 ребёнком	58,5	22,1
с 2 детьми	37,2	18,0
с 3 и более детьми	4,3	2,4
без детей		57,5

В среднем московская семья – это 2,62 человека. В семьях с детьми среднее число членов составляет 3,81 (с одним ребенком – 3,38, с двумя детьми – 4,34, с тремя и более детьми – 5,00 чел.). Наименее малочисленные – это семьи не только с одним родителем (2,08 чел.), но и с детьми-инвалидами (2,00 чел.). Позитивную динамику можно отметить для московских семей с двумя детьми: они выросли в 4 раза против 2006 г. Ныне московская семья в своем составе имеет в среднем 2,6 членов, дети в возрасте до 16 лет составляют в ней в расчете на все население 0,4 чел., или 16%.

Мужчин в учтенных семьях с детьми большинство – 53%, женщин, соответственно, – 47%. Сказывается, видимо, возрастной состав периода водительства. В малообеспеченных семьях, напротив, мужчин меньше, в высокодоходных соотношение примерно равное. Одинокие родители с детьми – исключительно женщины. Родитель, который воспитывает ребенка-инвалида также является одиноким и также – это женщина.

В семьях с расходом менее 10 тысяч в месяц больше иждивенцев. Инвалидов с ограничениями к трудовой деятельности в обеспеченных семьях нет.

В среднем на 100 домохозяйств экономически активное население – 176,0 чел., в малообеспеченных семьях – 175,2 чел., с доходом более 25 тыс. руб. – 168,9. В семьях всех горожан, с детьми и без, величина этого показателя: 200,6; 245,4 и 191,9 чел. соответственно, то есть обеспеченные семьи по размеру меньше. Наибольшее число работающих на 100 домохозяйств в семьях с детьми, прежде всего, в семьях с одним ребенком. Очевидно, что в многодетных семьях мать реже имеет возможность работать. В домохозяйствах одинокого родителя он же, естественно, и работает. Аналогичная ситуация и в семье с ребенком-инвалидом, в подавляющем большинстве случаев речь идет о единственном родителе – матери, которая работает, других членов, как правило, в таких домохозяйствах нет.

Глава домохозяйства с низким уровнем дохода преимущественно занят на предприятии и в организации с государственной или муниципальной формы собственности (83,9%). Напротив, глава домохозяйства с расходами более 25 тыс. руб. в месяц, как правило, работает на предприятии (организации) с частной или иной формой собственности (90,5%). Главы бедных домохозяйств

на предприятиях с частной формой собственности заняты реже (16,1%). Объяснить можно, пожалуй, стабильностью государственных организаций, соблюдением трудовых прав работников с семейными обязанностями, ради которых они нередко жертвуют более высокой зарплатой, особенно женщины, совмещающие профессиональную деятельность и материнство.

**Располагаемые ресурсы, доходы.** О материальном положении семей можно судить по их располагаемым ресурсам: совокупность денежных доходов домохозяйств, сумма привлеченных (заемных) средств, израсходованных сбережений и стоимость натуральных поступлений определяют возможности потребления семей и их рас-

ходы. В среднем московские семьи располагают ресурсами на уровне 37 563 руб. в месяц на душу. Выше среднего уровня по Москве объем ресурсов в семьях с детьми без других родственников – 42 146,4 руб., у семей без детей – 39 797,5 руб. В целом у домохозяйств с детьми объем средств (денежных и натуральных), которыми располагали домохозяйства для обеспечения всех своих расходов и создания сбережений, составили 34 536,3 руб., что ниже среднего по Москве (92%). Семьи с детьми-инвалидами располагают ресурсами в два раза меньшими, чем средняя московская семья. В структуре располагаемых ресурсов более 90% – денежные доходы у домохозяйств с детьми – 93,6% и без детей – 95,1% (см. Таблицу 4).

Таблица 4

**Доходы московских семей в 2014 году, в среднем на душу, руб. в месяц\***

Показатель	Все домохозяйства	Домохозяйства с детьми – всего	С детьми-инвалидами	Семьи с детьми без других родственников	Одиноким родителям с детьми	Домохозяйства без детей
Располагаемые ресурсы – всего из них:	37563	34536,3	18775,3	42146,4	38134,4	39797,5

Традиционно величина располагаемых ресурсов уменьшается с увеличением числа детей в семье: с 1 ребенком 41 167,7 руб., с 2 детьми 28 496,4 руб., с 3 детьми и более 18 855,9 руб. (близкое значение и в семье с ребенком-инвалидом – 18 775,3 рубля). Подобная тенденция характерна для семей в каждой категории по доходу, которые приняты: до 10 тыс. (малообеспеченные) и свыше 25 тыс. руб. (обеспеченные). В целом, у обеспеченных с детьми ресурсов меньше, чем у бездетных – 80,5%.

В целом за 2014 г. размер располагаемых ресурсов в семье без детей увеличился на 10% от 2013 года, а в семье с детьми – уменьшился. Но по отношению к 2010 году величина располагаемых ресурсов увеличилась и у них. То же наблюдается и в ретроспективе, по отношению к 2006 году. Например, величина располагаемых ресурсов в семьях с тремя детьми увеличилась относительно 2006 года в 5 раз, а в семьях с детьми-инвалидами – в 4 раза. По отношению к 2010 году ситуация ухудшилась у одиноких родителей, величина располагаемого ресурса составила в 2014 году 99,4% от 2010 года.

Указанные данные позволяют органам управления более адресно ориентировать социальную помощь в Москве. Вместе с тем, следует учиты-

вать инфляцию, произошедшую за указанные периоды и величину прожиточного минимума в годы исследования, особенно ситуацию 2015 г. Но пока этими данными мы не располагаем.

Что касается распределения семей с детьми по уровню доходов (мало, средне и высокообеспеченные), то на основе обследования можно выделить три группы с доходом до 10 тыс. от 10 до 25 тыс. и свыше 25 тыс. руб. Если учесть супердифференциацию в Москве, то, безусловно, последние не есть высокообеспеченные, а скорее обеспеченные.

Здесь и далее категория «доходы» приравнена к показателю «расходы», ибо Росстат много лет считал, что доходы скрываются, и их размер более точно отражается именно расходами.

В Москве в целом большинство домохозяйств находится в группе, имеющей ежемесячные ресурсы 10–25 тыс. руб. в месяц – 55%, свыше 25 тыс. руб. – 40%, те, кого относим к бедным с доходом до 10 тыс. руб. лишь незначительная доля (5%). Большинство домохозяйств с детьми повторяют эту конструкцию, только здесь доля малообеспеченных выше – 6,4%<sup>1</sup>. Пропорции по распре-

1 Эти 6,4% – наша выборка по семьям с доходом до 10 тыс. руб. По сплошным данным, ПМ в 2014 г. – 12,5 тыс. руб., и доля семей, его не имеющих – 9%. По данным В.А. Петро-



делению в ресурсных группах у семей с разным числом детей также различается. Наиболее благополучно выглядят семьи с детьми без других родственников, 59,2% из них имеют ресурсы более 25 тыс. руб.

Семья с одним ребенком имеет больше шансов попасть в группу с ресурсами свыше 25 тыс. руб. в месяц – 45,5%, семьи с двумя детьми меньше – 38,5%. Семей с тремя детьми вообще не оказалось в этой наиболее обеспеченной группе, а с детьми-инвалидами – в 1,5 раза ниже – 28,4%.

Одним из свидетельств различий выступают накопления. Они (и другие расходы) в располагаемых ресурсах москвичей составляют 8,9% (с детьми – 6,3%, без детей – 10,5%, у одинокого родителя – 1,3%). Сумма сделанных сбережений в московских домохозяйствах в 2014 г. составляет 3 499,7 руб. в месяц или 9,3% от всех ресурсов. В семьях без детей доля от располагаемых ресурсов составляет 6,8%, у семей с детьми – 13,3%, в семье с одним ребенком – 12,5%, с двумя детьми – 15,8%, с тремя детьми и более всего 0,4%, в семье одинокого родителя – 11,3%, с ребенком-дошкольником – 19,8% и семья без других родственников – 17,8%.

**Структура доходов, общая и по группам семей.**

Основная часть семейных ресурсов уходит на потребительские расходы, в целом домохозяйства тратят 26 779,6 руб. на потребительские расходы в месяц, или 71,3% от располагаемых ресурсов (у домохозяйств с детьми – 69,6%, без детей – 72,4%, с 3 детьми и более – 85,6%, с детьми-инвалидами – 90,4%). Налоги, сборы, платежи (которые могут включать налоги и сборы с физических лиц, коммунальные платежи, возврат основной суммы полученного кредита и выплата процентов, страховые платежи) в московских семьях составляют 3 909,3 руб. в месяц (11,0% от всех доходов семьи). Домохозяйства с детьми на налоги и другие обязательные платежи тратят в среднем меньше (3 708,0 руб., 11,5% от доходов), а без детей – больше (4057,9 руб., 10,7% от доходов). Семьи с детьми, не имеющие родственников, расходуют на налоги и сборы больше всех – 4 452,7 руб. (11,3% от всех доходов). Доля расходов одиноких родителей на налоги и сборы составляет 8,6% от всех доходов – 3 225,7 руб. Доля расходов на налоги и сборы у семей с детьми-инвалидами также составляет десятую часть от всех доходов семьи, в денежном выражении это в два раза меньше, чем у остальных (1 800,9 руб.).

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств состоят из потребительских расходов в сына, главы соцзащиты Москвы, детей, получивших пособие по бедности – 256 тыс. в 102 тыс. малообеспеченных семей. Отсюда, их доля, видимо, примерно 5%. Правда, он не считает тех, кто не обратился за пособием.

части, направленной на собственное потребление, а также оценки в денежном эквиваленте стоимости натуральных поступлений продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг (в расходы на конечное потребление не включается стоимость товаров, если они были приобретены не для собственного потребления).

Расходы домашнего хозяйства в Москве как фактические затраты денежных и материальных ресурсов, направляемых на удовлетворение текущих потребностей домохозяйства, необходимые для обеспечения его жизнедеятельности и развития, составляют 34 026,4 руб. У домохозяйств с детьми затраты на приобретение материальных и духовных благ составляют 29 935,4 руб. (91,8% от общего расхода семей без детей), а у семей без детей – 37 046,5 руб. Семьи с детьми без других родственников в 2014 году ежемесячно расходовали 34 626 руб., неполные семьи – 33 827,9 руб., семьи с детьми-инвалидами – 18 775,3 руб.

Потребительские расходы семей (домохозяйств) включают расходы домохозяйств на текущее потребление, расходы на товары длительного пользования (за исключением расходов домохозяйств на покупку жилья), расходы на услуги и составляют 26 779,6 руб. (75,4% от всех доходов). Часть денежных расходов, направленных на приобретение потребительских товаров и услуг, у домохозяйств без детей составляет 28 797,8 руб. (76,1% от всех доходов), у семей с детьми – 24 045,8 руб. (74,4% от доходов или 83,5% от аналогичных расходов семей без детей).

В монетарном выражении средние расходы на покупку товаров краткосрочного пользования, среднесрочного и длительного пользования (например, мебель, бытовая техника, автомобили) у одиноких родителей с детьми самые высокие – 30 121,4 руб. в месяц (80,1% от всех доходов). Семьи с детьми без других родственников расходуют в месяц больше, чем средняя московская семья (26 555,5 руб. – 67,2% от всех доходов). Самые низкие расходы у семей с детьми-инвалидами – 16 974,4 руб. в месяц и это составляет 90,4% от всех доходов семьи. И всего лишь 58,9% от того, что расходуют семьи без детей (см. Таблицу 5).

Расходы на питание (покупка продуктов питания для домашнего потребления и питание вне дома) являются основной составляющей расходов домохозяйств. Средняя московская семья отдает на питание 7 604,8 руб. в месяц на своего члена, что составляет пятую часть от всего денежного дохода домохозяйства, семьи с детьми почти столько же. Одинокие родители с детьми отдают значительно больше на питание по сравнению с остальными и в денежном выражении

(12 902,4 руб.) и в долевом от денежного дохода (34,5%). Семья с ребенком-инвалидом со своими скромными доходами и на питание тратит мень-

ше – 3 628,4 руб., что в два раза меньше, чем семьи с детьми без других родственников и в три раза меньше, чем одинокие родители с детьми.

Таблица 5

**Структура потребительских расходов семей (домохозяйств) 2014,  
на душу в месяц**

Показатель	Все домохозяйства	Домохозяйства с детьми - всего	С детьми-инвалидами	Семьи с детьми без других родственников	Одинокие родители с детьми	Без детей
Потребительские расходы, в руб.	26779,6	24045,8	16974,4	26555,5	30121,4	28797,8
%	100	100	100	100	100	
- питание, руб.	7608,8	6713,6	3628,4	7339,4	12902,4	8202,7
%	28,4	27,9	21,3	27,6	42,8	28,5
- алкогольные напитки, руб.	461,3	411,2	0,0	564,2	2422,1	498,3
- непродовольственные товары, руб.	10267,8	10117,3	8282,1	11397,8	8036,2	10378,9
%	38,3	42,1	48,8	42,9	26,7	36,1
услуги, руб.	8445,7	6803,7	5063,9	7254,2	6760,8	9658,0
%	31,5	28,3	27,9	27,8	22,4	36,1

На питание вне дома больше остальных расходуют семьи без детей (1 758,4 руб.), это – естественно для взрослых людей, у семей с ребенком-инвалидом таких расходов нет. Средняя семья, питающаяся вне дома, расходует 1 587,8 руб. в месяц.

Расходы на непродовольственные товары в целом составляют большую долю от потребительских расходов московской семьи, чем питание – 38,3% (10 267,8 руб.). Семьи с детьми тратят практически 42,1%.

Семьи без детей тратят на промтовары 10 378,9 руб. на душу в месяц, или 36,1% своего бюджета. Напротив, семьи с детьми-инвалидами расходуют меньше – 8 282,1 руб., но эта доля близка к половине (42,9%) от всех потребительских расходов. Экономнее всех в расходах на непродовольственные товары выглядят одинокие родители, они тратят 8 036,2 руб., что в долевом выражении составляет наименьшее в данном анализе значение – 22,4% от всех денежных доходов домохозяйства, или три четверти от трат семьи без детей.

Расходы на оплату услуг у московской семьи ежемесячно составляют 8 445,7 руб. (31,5%), с детьми – ниже. Это составляет 70% от того, что платит за услуги семья без детей. Семьи без детей расходуют на оплату услуг наибольшую сумму – 9 658 руб. (25,5% от денежных доходов).

Реальное потребление, самооценка уровня жизни. Наряду со стоимостными показателями семейных бюджетов стоит изучить натуральные, прежде всего по продуктам питания, что наиболее наглядно свидетельствует об уровне жизни. Так, у менее обеспеченных проблемы по мясу и мясопродуктам, фруктам и ягодам, овощам и бахчевым. При этом у них и в целом питание недостаточное, ибо отставание имеет место практически по всем продуктам, даже по хлебу и картошке. Укажем, что подобная ситуация – признак бедности, который, несомненно, будет усиливаться с 2015 г. при современных высоких темпах роста цен. Продовольственные талоны, которые введены в Москве с 2013 г., вполне актуальны (см. Таблицу 6).

Таблица 6

**Потребление основных продуктов питания, 2014  
в среднем на потребителя в год, кг**

Наименование основных продуктов питания	Домохозяйства с детьми до 16 лет	С душевыми расходами, руб. в месяц:	
		до 10 тыс. руб.	свыше 25 тыс. руб.
Хлебные продукты	66,8	61,3	71,9
Картофель	32,7	24,1	33,4
Овощи и бахчевые	91,3	52,3	112,5
Фрукты и ягоды	85,1	32,2	104,4
Мясо и мясопродукты	75,1	48,5	86
Молоко и молочные продукты	230	129,7	256,9
Яйца, шт.	157,6	102,4	174,7
Рыба и рыбопродукты	18,2	9,7	21,1
Сахар и кондитерские изделия	17,4	12,7	16,6
Масло растительное и др. жиры	5,5	8,9	4,6

По предметам длительного пользования также дифференцированная картина в зависимости от величины доходов. У менее обеспеченных меньше вещей, характерных для современного быта: видеокамера, кондиционер, посудомоечная машина, легковой автомобиль и т.п. По традиционным изделиям, напротив, различия в обеспеченности непринципиальны, хотя непонятно их качество и цена, как раз здесь они могут быть существенны (см. Таблицу 7).

Итоговые свидетельства об уровне жизни семей с детьми получаем из их самооценки своего финансового положения по опросам Росстата. В общем ситуация благополучная. По этой информации наихудшая позиция «Не хватает денег даже на еду» практически отсутствует у обследуемых семей, наиболее популярны у них ответы: «не могут позволить покупку товаров длительного пользования и покупку автомобиля, квартиры», это выбрали порядка 80% опрошенных. Только самообеспеченные (в нашем анализе с расходом до 10 тыс. руб. в месяц) испытывают материальные затруднения, что следует из того, что 26% из них «сложно покупать одежду и оплачивать ЖКУ» (см. Таблицу 8).

Отсюда видна необходимость и возможность перейти в Москве к иной политике регулирования доходов населения: от курса на обеспечение прожиточного минимума к курсу на материальный достаток по стандарту экономической устойчивости (СЭУ) для экономически активного населения, имея в виду необходимость усилить связь стимулов труда с более высокими доходами на

жизнь, позволяющими обеспечивать работника и его ребенка достойной заработной платой.

**3. Новое в государственном регулировании доходов семей**

**Курс на достаток. Стандарт экономической устойчивости.** Построение Детского бюджета и переход к политике регулирования по нормативному потребительскому бюджету (СЭУ) для работающих и их детей предусматривает текущее потребление на базовом уровне среднего класса, исходя из данных обследования Росстата семейных бюджетов с различным составом работающих и иждивенцев, действующих цен, доли государственной поддержки и т.п.

СЭУ типичной семьи с 2 родителями и 1 ребенком должен составлять примерно 150 тыс. руб. в месяц, что означает при двух работающих необходимость зарабатывать по 75 тыс. руб. в месяц, (средняя зарплата 2015 г. в Москве 60 тыс. руб.). Таким образом, средний доход в Москве в 2015 г. 55 тыс. на душу, позволяет 60% москвичей иметь 2-х детей, а у 40% горожан его нет и, следовательно, нет материальных условий родить следующего ребенка. А из дохода по СЭУ на семью с другим составом (с одним родителем или многодетную) следует потребность получать родителям более высокую заработную плату, что означает объективную необходимость в поддержке такой семьи за счет средств государства (формат Детского бюджета) в целях сохранения положительной демографической обстановки и сокращения детской бедности в городе.

Таблица 7

**Наличие предметов длительного пользования, 2014 (на конец года)  
в среднем на 100 домохозяйств, штук**

Наименование предмета	Домохозяйства с детьми	С душевыми расходами, руб. в месяц:	
		до 10 тыс. руб.	свыше 25 тыс. руб.
телевизор цветной	258	253	296
телевизор черно-белый	1	17	0
видеомагнитофон, видеоплеер	21	41	25
DVD-плеер	102	54	100
видеокамера	69	15	93
радиоприемник	16	4	23
музыкальный центр	69	53	75
магнитофон, аудиоплеер	75	44	90
холодильник	110	100	122
морозильник	17	8	11
стиральная машина	100	100	100
микроволновая печь	98	102	99
посудомоечная машина	45	17	70
пылесос	108	97	118
швейная машина	31	26	34
вязальная машина	1	9	0
кондиционер	143	15	194
персональный компьютер	110	104	103
карманный, портативный компьютер	95	7	115
мобильный телефон	365	341	401
велосипед	49	0	51
мотоцикл, мопед	9	0	22
легковой автомобиль	136	44	152

Таблица 8

**Оценка семьями своего финансового положения, в процентах**

	Все домохозяйства	Семьи с детьми	Одинокая мать (отец) с детьми	Семьи с детьми без др. родственников	Семьи с 3 детьми	Семьи без детей
Число обследуемых домашних хозяйств	100	100	100	100	100	100
из них указали, что						
не хватает денег даже на еду	0,2	0,2	0	0,3	0	0,3
затруднительно покупать одежду и оплачивать ЖКУ	8,9	4,2	7,8	4,0	0	11
не могут позволить покупку товаров длительного пользования	49,5	58,5	34,4	38,6	100	45,6
не хватает денег на покупку автомобиля, квартиры	36,8	36,7	57,7	56,5	0	36,8
средств достаточно, чтобы купить все, что считают нужным	4,0	0,0	0	0	0	5,8
затрудились ответить	0,5	0,4	0	0,6	0	0,5

Однако в формате СЭУ как дохода, обеспечивающего материальный достаток, речь идет не только о бедных, и о нормальных семьях с детьми. Ибо без учета положения основной массы населения – работников с детьми, не получится поддерживать позитивную демографию и благосостояние, особенно в условиях современного разгула инфляции. Это все не московские, а общенациональные проблемы, и столица не является исключением, и их решение противоположно намеченному жесткому переходу на адресность с пониманием ее исключительно как прожиточный минимум. Представляется, что нуждаемость следует трактовать как определение того разного, в чем нуждается семья, что включает более широкие потребности, чем затраты на физиологическое выживание.

К тому же подобный адресный подход Россия проходила в 90-е годы. Очень настаивал на нем Международный валютный фонд, применяющий к России те же рецепты, что и к странам типа Латинской Америки, где бедность означает жизнь на один доллар, начальное образование, первичное здравоохранение и климат, не требующий защиты от холода, упрощенное жилье и пр. Последствия той адресности для экономики – резкий рост серых доходов, а с ним – сложности бюджета по налогам, страховым взносам, услугам, иначе говоря сокращение ресурсов на социальные меры и социальные услуги, в первую очередь образования, медицины и т.п.

При этом сокращение выплат и льгот из бюджета на детей особенно нежелательно в условиях инфляции, моратория и снижения оплаты труда.

Так что для фундированного программирования и регулирования доходов из всех источников их поступления построение целевых бюджетов доходов и расходов, проходящих через семейные бюджеты различных групп населения, имеющих в своем составе детей, пожилых, инвалидов и других субсидиантов выплат и льгот из бюджета, объективное требование качественного управления.

**Продвижение в управление.** Детский бюджет родился именно как новая управленческая технология управления. Учитывая переход на программно-целевое планирование и оценку деятельности, масштабные задачи в области демографии, охраны здоровья, поддержки материнства, повышения доходов семей с детьми, группа экспертов совместно с ПРООН разработали в 2007–2008 гг. модель Гендерного бюджета «Социальная бюджетная матрица расходов государства на поддержку материнства и детства (Детский бюджет). Он стал результатом внедрения гендерного под-

хода в доступности государственных ресурсов женщинам в соответствии с решениями Пекинской платформы действий ООН, 2005 г. (Гендерный бюджет). Как известно, именно женщина является основным субъектом воспитания детей в России.

Согласно разработанной методологии ДБ можно сформировать базу для обоснованной экспертизы проводимых бюджетных решений по родительству и детству, определения эффективности их исполнения, оценки усилий управленцев. В современных условиях это затруднено, так как в бюджетном процессе принята функциональная и ведомственная классификации затрат и отсутствует социальная по конечному адресу граждан, получающих бенефиции. В разработанной модели целевой адрес планируемых и проводимых мероприятий и затрат на них становится прозрачным и отслеживаемым для органов управления и мониторинга общественных организаций в сфере главного национального приоритета политики в целом: Дети – будущее России.

Наш ДБ аккумулирует целевые расходы в пользу детей по статьям, программам, межбюджетным трансфертам в части бесплатных услуг, льгот и денежных выплат (пособий и пенсий) из всех источников и на всех уровнях бюджетного планирования – федеральном и региональном. Таков и международный подход к содержанию данной социально-финансовой технологии.

Актуальность использования предлагаемой модели возрастает в связи с переходом к среднесрочному планированию, когда возможно сравнение различных прогнозных сценариев с позиции их вклада в решение острых национальных проблем. Это соответствует также международным обязательствам по подготовке национальных докладов в ООН по улучшению положения женщин и детей в России, снижению бедности, детской и материнской смертности, усилению равенства мужчин и женщин и т.п. К тому же это очень важно с позиции реализации Конвенции ООН о правах ребенка, ратифицированной Россией.

Минфин РФ обозначил значимость социального подхода в бюджетном процессе в документе «Бюджет для граждан» при подготовке изменений в Бюджетный кодекс РФ. В 2010 г. Министерство финансов накануне заседания Государственного совета впервые представило данные о расходах государства на детей и семейную политику, где они измерены на уровне 4% ВВП.

В свою очередь, в 2010 г. ЮНИСЕФ опубликовал итоги научного исследования, проведенного совместно с Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счет-

ной Палаты РФ, в нем доля расходов на детей в РФ определяется ближе к 5 % ВВП. Но главное – Национальная стратегия действий в интересах детей на период 2012–2017 годов (НСИД) предусмотрела, что «Сроки и основные этапы реализации Национальной стратегии должны быть согласованы с бюджетным процессом. Необходимость внедрения программно-целевого принципа организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создания условий для планирования бюджетных ассигнований в интересах детей по новым принципам потребует изменения порядка составления и утверждения бюджетов соответствующего уровня и корректировки бюджетной классификации Российской Федерации». В решении заседания Координационного совета по НСИД Правительству РФ рекомендовано проработать вопрос о формировании консолидированного «детского бюджета», предусмотрев включение в него бюджетных расходов всех уровней на оказание услуг в данной сфере и затрат на развитие социальной инфраструктуры детства [10].

Но пока этот пункт Стратегии не реализован ни в масштабах России, ни в регионах, ни в столице. Ранее выполненные расчеты ДБ не носят системного характера, ибо не включены напрямую в Бюджетный кодекс РФ или другие весомые руководящие финансовые документы. К тому же они имеют существенные недостатки: нет научного обоснования единой методологии расчетов, много условностей вместо опоры на четкие первичные данные бюджетной классификации, где адресом является материнство и детство, расчеты не являются стандартизированными, которые может выполнить на базе имеющейся информации каждый специалист, нужен весьма подготовленный эксперт, «домысливающий» недостающие показатели и пропорции и пр. И отсюда не ясно, из чего состоит ныне названная (18 ноября с. г.) вице-премьером О. Голодец цифра в 3,4 трлн руб. расходов на поддержку семьи и детей из бюджета. Кажется, сюда включена инвестиционная программа (упомянуто строительство школ), но традиционно последняя не включается в текущие расходы, выделяется отдельно.

Наша модель Детского бюджета и расчеты по ней показали главную трудность их составления. Так, расчеты Минфина 2014–2016 гг. позиции проекта бюджета «Расходы на поддержку семьи и детей» составлена по ограниченному кругу исходных данных – *только на федеральном уровне в системе федерального бюджета (ФБ)*. Однако ответственность за социальную сферу ныне прак-

тически целиком перенесена на региональные бюджеты. Сбор региональных данных достаточно затруднен, для этого *нужно определить консолидированный бюджет Федерации и субъектов*, а наиболее доступным документом его является одна страничка приложения к ежегодному проекту ФБ о расходах по отраслям социального блока, без какой-либо расшифровки. А после принятия ФБ мы можем встретиться с консолидированным бюджетом России, в том числе с региональной его частью, лишь в отчете Федерального казначейства более чем через год. Те же сроки публикации отчетов Росстата по сфере финансов. А в реальном управлении в первую очередь нужны проектные предложения – что, где, как по деньгам менять практически в действующем процессе бюджетирования.

К тому же для измерений недостаточно позиций только бюджета, значительную роль играют и внебюджетные фонды государственного социального страхования (Пенсионный – пенсии потерявшим кормильца, инвалидам, Социального страхования – по беременности и родам, по уходу, Медицинского страхования – затраты на родовспоможение и здоровье детей и пр.).

Есть и вторая проблема в определении расходов консолидированного бюджета. Если цифры по пособиям, детским, материнским и семейным, пусть с опозданием, достаточно доступны для экспертов, то в финансовой информации *не выделяются, а должны выделяться специальные статьи по услугам для детей*. Это, к примеру, в образовании (школы, техникумы, ДОО, дома-интернаты), в здравоохранении (расходы на педиатрию, гинекологию, детские поликлиники и больницы), не всегда и не везде и в социальной политике (адресная материальная помощь на детей и пр.). Нет также распределения межбюджетных трансфертов по детско-ориентированным направлениям услуг при составлении проекта бюджета за год.

Составление консолидированного Детского бюджета региона, в том числе в Москве, осложняется не только отсутствием первично расшифрованной базы данных по детям, ибо коды устанавливаются централизованно едиными по стране, но необходимостью *объединить все источники финансирования территории*: городской бюджет, федеральный, внебюджетные фонды (ПФР, ФСС, ФОМС), с добавлением территориального фонда медицинского страхования.

Причем переход на программный метод ничего не изменил в сложившемся формировании бюджета, ибо программы также строятся по отраслевому признаку. В Москве, к примеру, это: Столичное образование, Столичное здравоохра-

нение, Социальная поддержка жителей Москвы и т.п., практически представленные одноименным ведомством. И остается задача выделить из них расходы на детей, в них встроенные и даже не всегда выделенные (кое-что, конечно, есть, но далеко не все), чтобы затем объединить в целом по конечной цели, если составитель ДБ попытается это сделать сам. Причем, помимо всего прочего, сложно реструктурировать по возрасту многие действующие позиции в подпрограмме «Социальная поддержка семей с детьми». К примеру, статьи Оказание адресной помощи распространяется не только на детей, но и предоставляется взрослым гражданам; не разделены компенсационные выплаты учащимся и студентам государственных образовательных учреждений и др.

О том, как важно утвердить, наконец, для всех участников бюджетного процесса методологические принципы понятия Детский бюджет, свидетельствуют материалы Минфина РФ для Координационного совета НСИД. При этом важно определить принятые подходы к составу ДБ, главное из различий, в которых – считать ли затраты государства на поддержку детства в форме услуг (образование, здравоохранение, культуру и т.п.). Международная практика как раз исходит из управленческой задачи ДБ-измерения степени наиболее полной доступности государственных ресурсов для граждан с детьми.

Чтобы все же действительно ввести технологию ДБ в реальный бюджетный процесс, Минфин РФ должен выполнить требование Национальной стратегии о переходе при составлении первичных данных на социальную классификацию расходов бюджета с выделением расходов на поддержку семей с детьми в консолидированном бюджете (т.е. на всех уровнях бюджета и внебюджетных фондов. И, тем самым, построить первичные коды расходов на родительство и детство.

Все эти аспекты были отражены в проекте «Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве» в 2008 г., финансируемом Правительством столицы. Проект предполагал обоснование размеров заработка работника в семье с ребенком. Сделать это возможно с учетом расходов государства на поддержку родительства и детства, что предполагает решение давно назревшего вопроса – сколько стоит типичное содержание ребенка, достаточное для его нормального развития и какую долю в него вносит государство, что показывает Детский бюджет. Оно, как известно, предполагает ряд источников: доходы родителей, участие родственников (помощь материальная и по уходу за детьми), наконец, затраты государства на поддержку семей с детьми, исходя

из социальных гарантий и их финансового обеспечения, проходящего через бюджет семьи<sup>1</sup>.

При составлении модели Детского бюджета в проекте была использована и адаптирована *потребительская корзина и ее натуральные составляющие по нормативам для ребенка* (питание, промтовары, услуги, включая детское питание, коляску, велосипед, отдых, досуг, частичную плату за образование и медицину, от которой по факту никак не уйдешь, и т.п.) на основе обследования семейных бюджетов Росстата. Натуральное потребление далее *умножается на цены* также по данным Росстата.

Использование привлеченной к составлению ДБ информации позволяет провести анализ и обоснование мероприятий в ряде направлений государственной социальной, демографической и семейной политики.

В частности, определить изменение материального положения семьи с ребенком при проведении некоего мероприятия, к примеру, индексации пособия. Бюджеты содержат данные о денежных доходах семей с детьми. Далее, зная новый и старый размер пособия (эта информация отслеживается), подсчитаем повышение уровня жизни типичной семьи или семьи, получающий конкретный вид помощи в форме пособий. Редкость обследования бюджетов еще и в том, что такой расчет можно выполнить по особой категории населения, по семье с детьми-инвалидами: учтен их доход, величина выплаты или иной социальной поддержки определяется законом, затем подсчет итога – чистая арифметика. Полученная сумма расходов годится для использования планируемого госбюджета.

Та же методика используется, когда проектируется измерить эффективность планируемой меры. Предположим, если реально вводится электронный продовольственный сертификат в 1000 руб., то в бюджетной статистике известны потребительские расходы семьи: в 2014 – 24 тыс. руб. на душу, в том числе на питание – 5,4 тыс., или на типичную семью с детьми – 18 тыс. в месяц. Значит, сертификат в 1000 руб. меняет ситуацию с питанием всего на 5%. Но поскольку сертификат выдается малообеспеченной семье, ее расходы на питание меньше – порядка 9 тыс. руб. на всех, тогда 1000 руб. означает улучшение на 11%.

Решение подобного типа задач требуется при повышении налогов и платежей. В последнее время это – платежи на капитальный ремонт. В

1 Бесплатные услуги (образование, здравоохранение и пр.), льготы (на транспорт, скидки на детские товары, отдых, кружки и пр.) не поступают в бюджет семьи, они составляют его экономию.

бюджетах представлена информация о средней жилищной обеспеченности семьи: с одним ребенком имеют 16 кв. м на душу, все жилье – 48 кв. м; с 3-мя детьми – 12 кв. м, всего 60 кв. м. Отсюда несложно понять, что рационально, исходя из поддержки многодетных, установить им льготы по плате за капремонт.

Хуже обстоит дело, если надо подсчитать влияние вводимого налога на имущество в семье. Надо сказать, что пока в бюджетах расшифрованы в основном расходы на жизнь семьи, хуже представлены доходы, в отличие от некоторых других систем, изучающих семью. Назовем здесь Российский мониторинг экономики и здоровья населения ИСИ РАН, где представлены данные о заработках, пособиях, пенсиях, алиментах, аренде, продажах, кредитах, поступлениях от родственников и т.п. Ныне и Росстат считает актуальным иметь более представительную информацию о личных доходах членов семьи из всех источников. Сошлемся, хотя бы, на выборочное обследование условий жизни населения, где линейка показателей доходов принципиально шире, чем ранее. Но, увы, нет регионов, нет Москвы.

Примеров практического применения данных из статистики по семье можно привести массу. Вывод из них такой: использование статистической информации о бюджетах семей с детьми значительно расширяет инструментарий аналитической работы, возможность обосновать программирование социальной политики, выделяя сферу интересов детей, и экономических расчетов для формирования расходов госбюджета на всех уровнях. Показатели семейных бюджетов, хотя и критикуются многими за консерватизм, выборочность, определенные различия по сравнению с массовой отчетностью, тем не менее, они – ценнейший источник информации, который недостаточно используется в управленческой работе, что считаем неэффективным и непрофессиональным.

Проблема в том, чтобы иметь всю статистическую информацию о детях и их позициях в формате бюджетного финансирования в соответствии с законодательством, федеральным и региональным, чтобы суметь рассчитать каждое направление бюджета по теме и получить итоговую информацию о результате. К примеру, вы хотите определить расходы на детское здравоохранение. Здесь надо знать численность детей в возрасте до 18 лет и государственные гарантии медицинской помощи по ее видам в форме возрастных нормативов, принимающих во внимание особенности периодов рождения и взросления. И еще нужны нормативы медобслуживания (расхо-

дов) по полу, с учетом материнской функции женщины, поддержка которой входит в обязанности бюджета.

К сожалению, таких дифференцированных по полу-возрасту нормативов недостаточно, и придется разработать их систему по всем видам государственных услуг, в том числе в Москве. Без системы дифференцированных нормативов расходов не создать Детский бюджет, не выполнить требование Национальной стратегии по детям, то есть Указ Президента.

Подобная проектная работа должна быть запланирована и организована московскими Департаментом финансов совместно с Департаментом экономического развития Социальной защиты и труда, другими заинтересованными органами столицы. Следует изучить Программу и методические рекомендации в интересующей нас области<sup>1</sup>, систематически, а не от случая к случаю, разрабатывать данные семейных обследований Росстата по основным категориям населения в формате объектов государственного финансирования (работающие бюджетники, дети, пенсионеры и т.п.) и, безусловно, увеличить выборку по Москве в целях получения обоснованных, отражающих реальность показателей.

Особенно требуется расширить данные по доходам, которые в новое время были ограничены, исходя из темы о серых доходах. Это позволило бы получить распределение населения по душевому доходу, заработной плате с иждивенческой нагрузкой (дети, пожилые). Сейчас в действующей статистике нет распределения по размерам душевых доходов, независимое от семейного компонента, включенного ныне в государственное регулирование экономики. Новые, начиная с 2011 г., единовременные статистические обследования об условиях жизни населения, об использовании социальных льгот и пр., могли бы помочь отработать методологические вопросы о круге учитываемых и их характеристиках, востребованных задачами решения социальных диспропорций, условиями общественного развития.

При этом объем информации и знаний предмета вырастает гигантски. К примеру, самый неразработанный блок ДБ – расходы на здоровье детей и женщин. Его не удалось объективно представить ни в одном из предыдущих расчетов. Ибо для этого надо знать: номенклатуру лечебных учреждений, оказывающих эти услуги; численность пациентов по указанным учреждениям по полу-возрасту; виды услуг, обращаемость, объ-

1 Приложение 2. Подпрограмма «Совершенствование социальной поддержки семей и детей» Государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан»



ем услуг по видам, их продолжительность, особенность финансирования (из системы ОМС), финансовые нормативы на каждый вид услуги и группу пациентов и т.д. Все это имеет юридические и экономические основания, данные медицинской статистики, физические измерения и пр. Из всего перечисленного пока на поверхности есть только нормативы расходов (размер гарантии) медицинского страхования на обратившегося с некоторой дифференциацией по возрасту из Постановления Правительства Москвы от 23 декабря 2014 г. N 811-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в городе Москве на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Дифференциация по возрасту предусмотрена от 12 месяцев до 17 лет с коэффициентами от 5 до 1,33.

Исходя из перечисленной информации, расчет для ДБ по здравоохранению приходится делать весьма укрупнено. Сколько детей были обслужены медучреждениями? Это узнаем из демографической статистики. А с учетом распределения численности по возрасту рассчитаем средневзвешенный норматив расходов на детей, он составит 1,76. Отсюда, расход ОМС на ребенка приходится грубо считать так: 23 095 руб.  $\times$  1,76 = 40 645 руб. в год<sup>1</sup>. А на всех детей Москвы, как будто они все воспользовались здравоохранением, если данных по обращаемости по возрасту нет, вынуждены считать так: 40 645 руб.  $\times$  1,8 млн детей = 73 161 млрд руб. Думается, что в пределах этой цифры разумно выделить деньги на детскую диспансеризацию, которая должна проходить для всех.

Заболеваемость детей в возрасте до 14 лет составила в 2014 г. – 234,87 случая заболевания на 100 тыс. детского населения; в абсолютных значениях в 2014 году зарегистрировано 3 758 372 случая, то есть у каждого московского ребенка в возрасте до 14 лет включительно ежегодно регистрируется два и более заболевания или всего 3,6 млн случаев. Но нормативный расход на случай не установлен, будь он, было бы легче.

При более углубленном поиске данных узнаем, что структуру первичной и вторичной медицинской профилактики в Москве образуют 18 центров здоровья для детей. Всего в центры здоровья в 2014 году обратилось 128 970 детей. По этому кругу затраты – 5,2 млрд. руб. Эту цифру смело ставим в Детский бюджет, но понимаем ее условность.

1 Грубо, поскольку средний показатель уже включает затраты на детей, точнее было бы непосредственно определить дифференцированные по возрасту нормативы на ребенка.

Из приведенного примера понятно, как ДБ гигантски зависит от достаточности информационной базы, иначе есть риск иметь весьма приблизительный его объем, причем расчет идентично невозможно повторить в следующий временной период, а для анализа важна тенденция, положительная или отрицательная. Но игра стоит свеч: больше знаний – более эффективные и обоснованные решения.

Между тем, Москва по данным Минфина о применении системы «Бюджет для граждан» (куда, видимо, должен входить и Детский бюджет), явно отстает. И по объему исходной информации о положении своих детей Москва знает несравнимо меньше, чем, к примеру, Санкт-Петербург<sup>2</sup>.

В связи с этим соответствующая проектная работа должна быть организована в правовом отношении поручением провести ее Департаментом финансов совместно с Департаментом экономической политики и развития города Москвы, Департаментом труда и социальной защиты населения, другими заинтересованными органами столицы. Разработчикам целесообразно изучить Программу и методические рекомендации в интересующей области, систематически, а не от случая к случаю, разрабатывать данные семейных обследований Росстата по основным категориям населения в формате объектов государственного финансирования (работающие бюджетники, дети, пенсионеры и т.п.), увеличить выборку по Москве в целях получать обоснованные, отражающие реальность показатели, расширить информацию по детям, как это сделал Фонд поддержки детей в трудной жизненной ситуации в соответствии с определенной системой критериев на основе Индекса детского благополучия.

Особенно требуется расширить данные по доходам, которые в новое время были ограничены, исходя из темы о серых доходах. В составе доходов можно было бы иметь данные о зарплате, пенсиях и прочих источниках потребления семей с детьми и получить распределение населения по душевому доходу, заработной плате с иждивенческой нагрузкой (включая детей, пожилых). Сейчас в действующей статистике есть распределение по размерам душевых доходов, но нет распределения душевых доходов в семьях с детьми, зависимое от семейного компонента, включенного ныне в государственное регулирование экономики. Новые, начиная с 2011 г., единовременные статистические обследования об условиях жизни населения, об использовании социальных льгот

2 СПб. Перечень индикативных показателей экономического и социального благополучия семей с детьми, сайт Петростата.

и пр. по регионам могли бы помочь отработать методологические вопросы о круге учитываемых и их характеристиках, востребованных задачами решения социальных диспропорций, условиями общественного развития и пр.

Составление Детского бюджета Москвы показало бы не только меру вещей, основные проблемы и направления решений в области уровня

жизни, трудовых отношений, экономической, демографической и семейной политики, но и то, как должно совершенствоваться управление бюджетом, квалификация сотрудников в деле повышения эффективности бюджета на основе программно-целевого подхода, реализуемого, в первую очередь, в целях совершенствования политики развития страны в целом.

### Список литературы

1. Ржаницына Л.С. Цена труда -приоритет социально-экономической политики в России / Л.С. Ржаницына. – М.: Профиздат, 2004.
2. Ржаницына Л.С., Бессолова О.А. Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве / Л.С. Ржаницына, О.А. Бессолова. – М.: ООО «Вариант», 2008.
3. АНО Совет по управлению и развитию. Московский программно-целевой детский бюджет 2013. – М.: 2012.
4. <http://base.garant.ru/70183566/#friends#ixzz3rNYOrwVC>
5. Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 N 761 «Национальная стратегия действий в интересах детей на период 2012-2017 годов». План реализации стратегии действий в интересах детей в период. 2012–2017 годов.
6. Public Expenditure and Financial Accountability
7. <http://www.unicef.org/eu/crtoolkit/>.
8. Общественный Совет города Москвы «Социальная экспертиза городского бюджета» – М.: 2011. «Дети Москвы. Программно-целевой детский бюджет». – М.: 2013.
9. Ржаницына Л.С., Бессолова О.А. Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве / Л.С. Ржаницына, О.А. Бессолова. – М.: ООО «Вариант», 2008.
10. РИА Новости: от 17 ноября 2015 г.

### References

1. Rzhantsyna, LS. Tsena Truda -Prioritet Sotsial'no-ekonomicheskoy Politiki v Rossii / LS Rzhantsyna M., Profizdat, 2004.
2. Rzhantsyna, LS, Bessolova, OA. Standart Ekonomicheskoy Ustoychivosti Sem'yi s Det'mi v Moskve / LS Rzhantsyna, OA Bessolova. - M., ООО «Variant», 2008.
3. ANO Sovet po Upravleniyu i Razvitiyu. Moskovskiy Programmno-Tselevoy Detskiy Byudzhet 2013. - M., 2012
4. <http://base.garant.ru/70183566/NofriendsNoixzz3rNYOrwVC>
5. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsiyi ot 01.06.2012 No761 «Natsional'naya Strategiya Deystviy v Interesakh Detey na Period 2012-2017 godov». Plan Realizatsiy Strategiy Deystviy v Interesakh Detey v Period 2012-2017 godov.
6. Public Expenditure and Financial Accountability
7. <http://www.unicef.org/eu/crtoolkit/>.
8. Obschestvennyy Sovet Goroda Moskvyy «Sotsial'naya Ekspertiza Gorodskogo Byudzheta» - M., 2011. «Deti Moskvyy. Programmno-tselevoy Detskiy Byudzhet». – M., 2013.
9. Rzhantsyna, LS, Bessolova, OA. Standart Ekonomicheskoy Ustoychivosti Sem'yi s Det'mi v Moskve / LS Rzhantsyna, OA Bessolova. - M., ООО «Variant», 2008.
10. RIA Novosti: ot 17 Noyabrya 2015 g.