



СЕМЬИ С ДЕТЬМИ В РОССИИ: УРОВЕНЬ ЖИЗНИ И ПОЛИТИКА СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

При участии Всемирного банка
Москва, 2019

К XX Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества

9 –12 апреля 2019 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

СЕМЬИ С ДЕТЬМИ В РОССИИ: УРОВЕНЬ ЖИЗНИ И ПОЛИТИКА СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2019

УДК 330.59+364
ББК 60.9
С30

Авторский коллектив:

*С.С. Бирюкова, Е.А. Горина, А.Р. Горяйнова, Т.Б. Гудкова,
Д.Е. Карева, Е.С. Любушина, Л.Н. Овчарова, С.А. Тер-Акопов*

Под редакцией *Л.Н. Овчаровой*

Семья с детьми в России: уровень жизни и политика социальной поддержки [Текст] : докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / С. С. Бирюкова, Е. А. Горина, А. Р. Горяйнова и др. ; под ред. Л. Н. Овчаровой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 153, [3] с. — 250 экз. — ISBN 978-5-7598-1970-7 (в обл.) — ISBN 978-5-7598-1894-6 (e-book).

Доклад посвящен анализу материального благосостояния семей с детьми и государственной политики социальной поддержки семьи и детства в России. Проанализированы демографические тенденции и изменения в благосостоянии семей с детьми, особое внимание уделено проблемам бедности. Система социальной поддержки семей с детьми на федеральном и региональном уровнях рассмотрена с точки зрения разнообразия мер и условий их предоставления, охвата целевой группы, востребованности отдельных инструментов и их влияния на уровень жизни получателей. Специальный фокус доклада — отношение населения к сложившейся системе социальной поддержки семей с детьми. Данный вопрос рассмотрен через призму оценок открытости и доступности для населения информации о правах на получение государственной поддержки, результатов анализа восприятия существующих мер поддержки и запроса на развитие этой системы.

УДК 330.59+364
ББК 60.9

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1970-7 (в обл.) © Национальный
ISBN 978-5-7598-1894-6 (e-book) исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
2019

Содержание

Введение	5
1. Численность детей и семей с детьми и тенденции рождаемости (С.С. Бирюкова)	7
2. Уровень жизни семей с детьми: монетарные и немонетарные характеристики (С.С. Бирюкова, С.А. Тер-Акопов).....	23
2.1. Материальное положение и потребление семей с детьми	24
2.2. Основные характеристики монетарной бедности семей с детьми	37
3. Обзор системы социальной поддержки семей с детьми: разнообразие, размеры, принципы (Е.А. Горина, А.Р. Горяйнова, Т.Б. Гудкова).....	54
3.1. Систематизация мер социальной поддержки семей с детьми.....	55
3.2. Охват населения отдельными мерами социальной поддержки семей с детьми: данные статистики и выборочных обследований	88
3.3. Размеры мер поддержки и их достаточность для повышения уровня жизни семей с детьми	96
4. Информационная открытость системы социальной поддержки семей с детьми в регионах России (Е.С. Любушина).....	112
4.1. Методика оценки информационной открытости	113
4.2. Результаты оценки информационной открытости	119

5. Востребованность действующих государственных мер социальной поддержки семей с детьми и запрос на дополнительные меры (Д.Е. Карева).....	125
5.1. Отношение населения к различным мерам поддержки семей с детьми	126
5.2. Нуждаемость семей с детьми в дополнительных мерах государственной поддержки: мнения населения в зеркале массовых опросов	137
Заключение.....	145
Приложение	149

Введение

Семьи с детьми и дети традиционно являются одной из основных целевых групп социальной политики. Это обусловлено как общегуманитарными задачами, так и важностью инвестиций в человеческий капитал детей для дальнейшего развития страны: уровень жизни, качество питания, здоровье и образование в детском возрасте влияют на социальный и экономический потенциал человека на протяжении всей его жизни. Объявление 2018–2027 г. Десятилетием детства в России нацелено на формирование и усиление государственной политики по улучшению положения детей в стране. Актуальность этого направления возросла в контексте поставленных Президентом РФ в 2018 г.¹ национальных целей по двукратному снижению уровня бедности населения до 2024 г. и обеспечению устойчивого естественного роста численности населения России, в том числе за счет увеличения суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 рождения в расчете на одну женщину репродуктивного возраста к 2024 г. Достижение этих целей вряд ли возможно без реализации эффективной социальной поддержки семей с детьми на уровне страны в целом и ее отдельных регионов.

В настоящем докладе представлен анализ современной ситуации и тенденций последних лет в уровне жизни семей с детьми и политике государственной социальной поддержки семьи и детства в России. В его основу положены результаты исследовательских работ Института социальной политики НИУ ВШЭ 2016–2018 гг.

Данный доклад лежит в русле наших предшествующих исследований в этой области. В 2009 г. сотрудники института² рассматривали изменения, происходившие в начале — середине 2000-х годов в уровне жизни семей с детьми и адресованных им мерах социальной политики, сделав акцент на их эффективности и доступности для получателей. Далее многоплановый ситуационный анализ был предпринят в 2011 г. в докладе по результатам совместной работы авторов и большой группы российских экспертов под эгидой Детского фонда ООН³. Он охватил все основные аспекты

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

² Семья и дети в России: особенности современной жизни и взгляд в будущее / под ред. Л.Н. Овчаровой, Л.М. Прокофьевой. М.: ИСЭПН РАН, 2009.

³ Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей. М.: ЮНИСЕФ, 2011.

положения детей и государственной политики в отношении их, включая доступ к материальным благам и образованию, охрану здоровья и защиту прав детей.

Предлагаемый вниманию читателя аналитический доклад в большей степени сконцентрирован на проблемах материального благосостояния семей с детьми и политики их социальной поддержки для сокращения бедности и отчасти для стимулирования рождения детей.

В *первом разделе* охарактеризованы основные демографические факторы и тенденции в сфере рождаемости в России и ее регионах, влияющие на численность и структуру детей и семей с детьми в настоящее время и в перспективе до 2035 г.

Комплексный анализ уровня жизни семей с детьми, принятый во *втором разделе*, сфокусирован на их материальном положении (доходах, потреблении, имущественном положении, жилищных условиях) в сопоставлении с другими группами населения, его динамике в период экономической рецессии и стагнации в 2014–2018 гг., а также рисках и глубине абсолютной монетарной бедности семей с детьми с учетом региональной дифференциации.

Вопросам, связанным с социальной поддержкой семьи, материнства и детства в России, посвящены остальные главы. В *третьем разделе* приводится систематический обзор мер, реализуемых на федеральном и региональном уровнях. На основе анализа нормативно-правовой базы показано разнообразие систем поддержки семей с детьми в регионах с разным уровнем социально-экономического развития (какие категории семей, на каких основаниях и какие виды поддержки могут получить), с применением метода модельных семей проанализированы региональные различия в объеме поддержки многодетных семей — одной из наиболее уязвимых категорий с точки зрения монетарной бедности, а также с использованием данных статистики и выборочных обследований населения рассмотрены вопросы охвата семей отдельными мерами социальной поддержки. Здесь же представлены результаты оценки влияния действующих мер на уровень доходов и бедности семей с детьми, полученные с помощью микромоделирования на данных Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (Росстат, 2017).

Результаты исследования, показавшего, насколько доступна для населения информация о реализуемых мерах социальной поддержки, представлены в *четвертом разделе*. Этот аспект чрезвычайно важен для эффективной реализации социальных про-

грамм⁴. Учитывая сложившиеся предпочтения в структуре информационного обеспечения большинства современных родителей, по специально разработанной авторской методике оценивалась информационная открытость региональных органов исполнительной власти, реализующих государственную политику социальной защиты семьи и детства, для этого использовались их официальные сайты в сети Интернет.

Завершает доклад *пятый раздел*, где предметом анализа выступает отношение населения к действующим мерам поддержки семей с детьми и запрос на дополнительные меры, которые могли бы, по мнению населения, усилить это направление государственной социальной политики. Анализ основан на данных различных количественных выборочных обследований населения, проведенных Росстатом, НИУ ВШЭ, ВЦИОМ и др. в 2016–2018 гг., а также на материалах тематических фокус-групп 2017 г.

1. Численность детей и семей с детьми и тенденции рождаемости

Общая численность адресных групп семейной политики — детей и семей с детьми — существенно изменяется во времени. Это происходит под влиянием изменений как в возрастном составе населения, т.е. прежде всего в численности когорт женщин и мужчин репродуктивных возрастов, так и в распространенной модели рождаемости (это касается ее интенсивности и возрастных характеристик).

Имеющиеся статистические данные, а также сведения демографических прогнозов указывают на то, что в настоящий момент общая численность детского населения в России возрастает (рис. 1.1), и такая динамика будет наблюдаться вплоть до 2024–2025 гг., когда детей в возрасте до 18 лет будет насчитываться 32,1–32,2 млн человек. При этом хорошо видно, что с 2018–2019 гг. численность детей младшего возраста (0–6 лет) постепенно пойдет на убыль, и наблюдаемый прирост будет обеспечиваться тем, что многочисленные поколения детей, рожденных в предыдущие

⁴ Корчагина И.И., Прокофьева Л.М. Региональные программы социальной поддержки многодетных семей: что знает о них население // SPERO. 2008. № 9. С. 67–84.

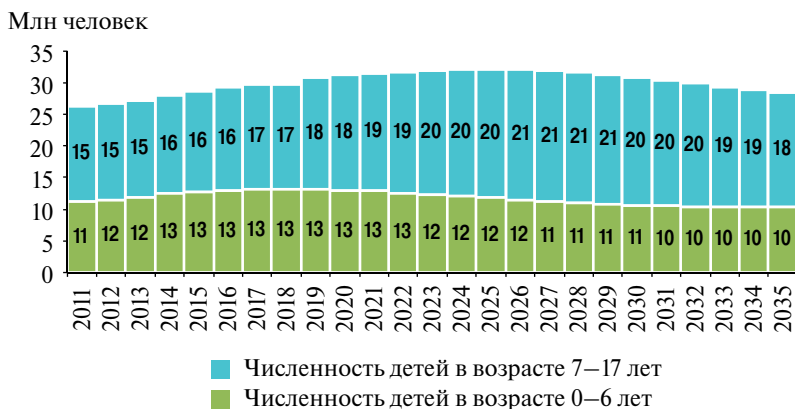


Рис. 1.1. Изменения в структуре и численности детского населения в России, 2011–2035 гг.

Источник: Данные Росстата за 2011–2018 гг., прогноз ИДЕМ НИУ ВШЭ на период 2019–2035 гг.

годы, будут переходить в старшие возрастные группы, оставаясь в числе несовершеннолетних. Этот эффект исчерпает себя к середине 2020-х годов, затем численность детского населения начнет сокращаться.

Описанная динамика определяется изменениями в числе ежегодно рожденных детей и режимом смертности в возрастах 0–17 лет. При этом абсолютное число рождений и абсолютная численность детского населения хотя и являются важными статистическими индикаторами с точки зрения разработки, реализации и совершенствования политики по поддержке семей с детьми, не могут считаться прямыми показателями рождаемости: так, их колебания от года к году усложняют процесс администрирования системы мер семейной и социальной политики и содержания инфраструктуры детства, но не обязательно означают изменения в режиме воспроизводства населения, т.е. в уровне фактической рождаемости поколений (см. врезку I).

Врезка I

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РОЖДАЕМОСТИ И ДОСТУПНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ИНДИКАТОРЫ

Уровень и структура рождаемости в каждом конкретном обществе складывается под влиянием множества факторов (как макро-, так и микроуровня), и государственная семейная политика является лишь одним из них, отнюдь не первостепенным. Развивая описанную Т.М. Малевой и О.В. Синявской типологию факторов рождаемости⁵, на микроэкономическом, или индивидуальном, уровне можно выделить четыре их группы:

- 1) демографические факторы — партнерский или брачный статус, число уже имеющих детей, структура расширенной семьи, состояние здоровья партнеров, в том числе репродуктивного, и др.;
- 2) экономические факторы — уровень денежных доходов, обеспеченность жильем и другим имуществом, профессиональный статус и статус занятости партнеров и др.;
- 3) социальные факторы — образование, место жительства (тип поселения), отношение к религии, жизненные ценности и установки и др.;
- 4) наконец, институциональные факторы, к которым в том числе относится и характеристика основных элементов национальной семейно-демографической политики, — доступность услуг внесемейного ухода за детьми, детских медицинских и образовательных услуг для каждой конкретной семьи.

Демографическая политика государства способна влиять на каждую из этих групп, однако в чистом виде ее прерогативой является четвертая группа факторов.

К факторам макроэкономического уровня относится демографическая структура населения (состояние брачного рынка и т.п.), экономические условия (спад/подъем и его влияние на доходы населения, устойчивость макроэкономической ситуации в стране), социальные условия (политика в отношении семьи и детства, структура мер и их щедрость, общий уровень

⁵ См.: Малева Т.М., Синявская О.В. Социально-экономические факторы рождаемости в России: эмпирические измерения и вызовы социальной политике // SPERO. 2006. № 5. С. 70–97.

государственных расходов по этому направлению, общественное отношение к статусу материнства и родительства и т.д.), политические условия (безопасность, наличие активных военных конфликтов).

Демографическую политику и ее элементы можно рассматривать как фактор микроуровня — т.е. как то, что влияет на принятие индивидуальных решений о рождении детей, — и как фактор макроуровня — общеполитическую рамку, задаваемую идеологией и масштабами государственных расходов. В научных исследованиях более распространенным является первый подход, при котором характеристики действующей политики рассматриваются на микроэкономическом уровне, с точки зрения доступности мер для каждого адресата (семьи, женщины или мужчины) и их влияния на положение отдельных семей.

Все описанное выше касается каналов влияния на фактический уровень рождаемости в поколениях, т.е. от этого должно зависеть, сколько детей имеет в среднем каждая женщина в течение жизни. Совсем иная ситуация складывается, если мы говорим о влиянии на показатели рождаемости, и об этом в рамках настоящего доклада следует сказать отдельно. Показатели рождаемости, т.е. статистические индикаторы, используемые различными ведомствами и экспертами для оперативного мониторинга происходящих изменений, подвержены влиянию как фактических изменений в рождаемости, так и различных структурных изменений — в связи с особенностями методики их расчета, формул.

Для мониторинга уровня рождаемости в национальной системе статистических индикаторов в России в настоящий момент используются два основных показателя:

- 1) абсолютное число зарегистрированных рождений за определенный календарный период;
- 2) суммарный коэффициент рождаемости, СКР (или коэффициент суммарной рождаемости, КСР).

Кроме того, в программу регулярных статистических расчетов Росстата входят такие индикаторы рождаемости, как общий коэффициент рождаемости, возрастные (специальные) коэффициенты рождаемости и средний возраст матери при рождении детей. Однако эти индикаторы до настоящего времени реже применялись для мониторинга рождаемости (хотя нужно отметить, что возрастные коэффициенты для отдельных групп

женщин были включены в число целевых индикаторов разработанного в 2018 г. Национального проекта «Демография»).

Рассмотрим факторы, влияющие на основные показатели мониторинга.

Абсолютное число зарегистрированных рождений является конъюнктурным показателем и, как было сказано выше, напрямую зависит от общей численности женщин репродуктивного возраста в стране: чем больше число потенциальных матерей, тем больше будет происходить рождений. В странах, где возрастная композиция населения изменяется со временем и группы разных возрастов представлены неравномерно — т.е. в структуре населения проявляются так называемые демографические волны, — этот показатель подвержен сильным колебаниям. Россия относится именно к таким странам. По этой причине данный индикатор все реже используется для оценки изменений, происходящих в сфере рождаемости, хотя и не уходит из практики полностью. Так, абсолютное число третьих рождений до сих пор используется в качестве показателя результативности при предоставлении из федерального бюджета региональным бюджетам субсидий на софинансирование программы ежемесячных денежных выплат при рождении третьего (или последующего) ребенка (до достижения ребенком возраста трех лет).

Коэффициент суммарной рождаемости — это более устойчивый показатель. Фактически он складывается из суммы повозрастных интенсивностей рождаемости, наблюдаемых в календарном году (для каждой возрастной группы это число рождений, произошедших у женщин данного возраста, разделенное на среднегодовую численность таких женщин). Содержательно СКР можно интерпретировать следующим образом: это среднее число детей, которое одна женщина из выбранного населения родит в течение своей жизни в том случае, если повозрастные интенсивности рождаемости на протяжении всей ее жизни сохранятся именно на том уровне, на каком мы их наблюдаем в текущем году. Из этой интерпретации очевидным образом следует, в каких случаях СКР «плохо» отражает реальность, подвержен серьезным колебаниям год от года и обладает слабой прогностической силой — в тех сообществах, где происходят изменения в возрастных интенсивностях рождаемости, т.е. меняется модель рождаемости. К сожалению, именно к этой группе стран, как будет показано ниже, относится сейчас Россия: в нашей стране

происходит активная перестройка модели рождаемости, связанная с изменением жизненных путей, удлинением периода образования граждан, все большим включением женщин в рынок труда и выравниванием гендерного разрыва в карьерных амбициях. В таких условиях возникает следующий эффект: молодые поколения женщин начинают откладывать рождение детей на более поздние периоды, и возрастные коэффициенты наиболее молодых групп снижаются. Вместе с тем более старшие женщины, придерживающиеся «старой» модели рождаемости, уже родили своих детей и в своем возрасте закономерно также демонстрируют низкие интенсивности рождений. В средних же возрастных группах накладываются два эффекта: те, кто уже начали «перестройку», рожают своих первенцев, а те, кто пока придерживаются более старой модели поведения, рожают вторых и третьих детей, в результате чего возрастные коэффициенты данных групп начинают стремительно расти. Совокупное влияние этих процессов на коэффициент суммарной рождаемости год от года оказывается разным, коэффициент начинает показывать довольно быстрые изменения, рост сменяется падением, и наоборот.

Повозрастные интенсивности рождаемости могут изменяться не только под влиянием перестройки модели (глобального социально-эволюционного процесса), но и под воздействием более локальных факторов — к примеру, экономических. Так, экономические кризисы и периоды нестабильности на рынке труда могут приводить к массовому откладыванию рождений на более поздние периоды жизни (или отказу от них, если речь идет о женщинах в поздних репродуктивных возрастах). В этом случае будет наблюдаться локальный спад интенсивностей рождаемости во всех возрастных группах, который позднее, в условиях экономического роста и относительно стабильной ситуации с точки зрения благосостояния и уровня жизни населения, может и будет частично наवरстан. В период «наверстывания» мы будем, напротив, наблюдать локальный рост интенсивностей рождаемости в средних и старших возрастных группах, не связанный с перестройкой модели.

Два описанных эффекта схлестнулись в России в период постсоветского развития. Произошедший в конце 1990-х годов глубочайший экономический кризис спровоцировал временную подстройку модели рождаемости (откладывание рождений), которая была скомпенсирована в более поздние периоды экономического роста на фоне уже начавшейся активной перестройки

модели рождаемости. Два этих процесса, по-видимому, во многом обусловили наблюдавшийся в последнее десятилетие рост суммарного коэффициента рождаемости.

Отметим, однако, что в обществах, прошедших период перестройки рождаемости и характеризующихся устойчивой экономической ситуацией, СКР является надежным индикатором и лишь очень плавно изменяется год от года, достаточно точно отражая реальные изменения в уровне рождаемости.

Есть ли хорошие индикаторы рождаемости в условиях перестройки модели? Да, есть. Во-первых, более точные оценки по сравнению с суммарным коэффициентом рождаемости дает так называемый скорректированный коэффициент суммарной рождаемости, который учитывает в формуле расчета изменения, наблюдаемые в среднем возрасте матери при рождении детей разных порядков (первых, вторых и т.д.), т.е. изменения, происходящие в возрастной модели рождаемости. Этот индикатор иногда используется в научной литературе, но не включен в число показателей национального мониторинга рождаемости — не в последнюю очередь по причине того, что он требует для оценки существенно более детализированных данных (сведений о числе рождений у женщин разных возрастов с учетом порядка рождения, которые с 1998 по 2013 г. не собирались при регистрации рождений в России). Самым надежным индикатором является коэффициент итоговой рождаемости, характеризующий среднее число фактически рожденных детей в реальных поколениях женщин, сформированных по году их рождения, а не по календарному году (к примеру, коэффициент, рассчитанный для женщин, родившихся в 1970 г.). Он позволяет точно фиксировать уровни рождаемости и содержит лишь небольшой потенциал для ошибок и смещений, связанный с естественным выбытием (смертью или миграцией) части представительниц каждого поколения к моменту достижения этим поколением возраста 50 лет — верхней границы репродуктивного возраста. К сожалению, данный индикатор, при всех его плюсах, неудобен для мониторинга рождаемости в ежегодном режиме, поскольку может быть оценен только для поколений женщин, вышедших из репродуктивного возраста. Несмотря на непригодность этого индикатора для решения текущих политических и административных задач, он может быть использован при исследовании процессов, происходящих в России в сфере рождаемости.

Для понимания происходящих в России процессов в сфере рождаемости необходим анализ длинных рядов различных показателей. В середине прошлого века уровень рождаемости в нашей стране превышал значение, необходимое для простого воспроизводства населения, — 2,1 ребенка в расчете на одну женщину (табл. 1.1). При этом высокие значения коэффициента в 1950-е годы связаны не только с более традиционным укладом семьи и демографического поведения населения, но во многом обеспечены послевоенным ростом рождаемости. Уже к середине 1960-х — началу 1970-х годов под влиянием различных социально-экономических процессов — в том числе компенсаторного спада рождаемости вслед за послевоенным бэби-бумом, экономической модернизации общества и включения женщин в различные сферы занятости наравне с мужчинами — он опустился ниже уровня простого воспроизводства.

Таблица 1.1. Суммарный коэффициент рождаемости в России в отдельные годы XX–XXI вв.

Показатель	1950	1960	1970	1980	1987	1990	2000	2010	2017
СКР	2,89	2,56	2,00	1,86	2,23	1,89	1,20	1,57	1,62

Источник: Данные Росстата, агрегированные на сайте Демоскоп: <<http://www.demoscope.ru/weekly/app/app4007.php>>.

К началу 1980-х годов суммарный коэффициент рождаемости снизился до 1,86 ребенка в расчете на одну женщину условного поколения, а к 1987 г., на фоне введения мер семейной политики (предоставление работающим матерям оплачиваемого отпуска до достижения ребенком возраста одного года, введение отпуска без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет), снова возрос — до 2,23 ребенка на одну женщину. Это увеличение оказалось краткосрочным, и уже в начале 1990-х годов СКР снова стал устойчиво сокращаться, снизившись до 1,89 ребенка на одну женщину к 1990 г., а затем до 1,19 ребенка на одну женщину к 1999 г. и 1,20 — к 2000 г., достигнув в этот период своего минимума на рассматриваемом горизонте времени (рис. 1.2). Анализ динамики показателей в реальных поколениях, необходимый для адекватной оценки изменений в календарном индикаторе рождаемости (СКР) в 1980-е годы, стало возможным провести лишь совсем недавно, когда все женщины, которых коснулись изменения в семейно-демографической политике тех лет, вышли из активных репродуктивных



Рис. 1.2. Динамика числа родившихся и суммарного коэффициента рождаемости, 1990–2017 гг.

Источник: Данные Росстата.

возрастов. Он показал, что рост СКР в 1980-е годы был вызван прежде всего изменениями в календаре рождений (переносом запланированных рождений на более ранние сроки и укорочением интергенетических интервалов — перерывов между рождением детей), в то время как прирост в итоговом числе рождений в расчете на одну женщину в реальных поколениях составил в тот период лишь около 0,1 ребенка⁶.

Динамику СКР с начала 2000-х годов мы рассмотрим более подробно. Как видно из годовых данных, приведенных на рис. 1.2, в 1999–2015 гг. (кроме 2005 г.) величина СКР постепенно возрастала. На конъюнктурную природу этого роста, т.е. связанную с календарными изменениями и перестройками тайминга рождений в течение жизни женщины (как было и в 1980-х годах), а не с ростом реальных уровней рождаемости в поколениях, косвенным образом указывает неравномерность темпов изменения показателя от года к году. Так, в некоторые периоды или даже отдельные годы — на-

⁶ Андреев Е.М. Конечный эффект мер демографической политики 1980-х в России // Мир России. Социология. Этнология. 2016. Т. 25. №. 2. С. 68–100.

пример, в период 2006–2008 гг., в 2012 г. — происходят очень существенные приросты; на рисунке это находит отражение в большом угле наклона кривой СКР. Эти периоды сменяются интервалами умеренного роста (1999–2004 гг., 2008–2011 гг.) или даже спада и стагнации (2004–2006 гг.). Похожую динамику мы наблюдаем и в абсолютном числе рождений, произошедших в течение каждого года (см. столбцы на рисунке). Все это указывает на то, что за динамикой наблюдаемых показателей скрываются изменения в модели рождаемости (возрасте рождения детей). В России, как будет показано далее, такие изменения связаны как с постепенной перестройкой модели (эволюционный процесс, свойственный всем развитым странам и обусловленный объективными изменениями в обществе и экономике), так и с влиянием государственной политики на тайминг рождений.

Рост абсолютного числа рождений и суммарного коэффициента рождаемости в последние годы (2008–2015 гг. на рис. 1.2) происходил на фоне относительно благоприятной динамики численности женщин в репродуктивных возрастах и возрастной структуры этой группы (см. рис. 1.3). Действительно, увеличение абсолютного числа рождений в период 2006–2015 гг. с 1,5 млн до 1,9 млн детей сопровождалось увеличением общей численности женщин в возрасте 20–39 лет (основные репродуктивные возраста) с 21,5 млн до 22 млн, и весь прирост произошел благодаря группе 30–39 лет (+1,7 млн женщин), которая обеспечивает основную часть первых и вторых рождений в городском населении, а также в экономически и социально развитых регионах страны в целом. В то же время именно в середине этого периода достигла пика восходящей волны численность женщин 20–29 лет (см. зеленую линию на рис. 1.3), для которых свойственны максимальные интенсивности деторождения: в наиболее развитых регионах (Москва, Санкт-Петербург и другие крупные города) самые высокие повозрастные коэффициенты рождаемости наблюдаются среди 25–29-летних женщин, а в прочих регионах — среди 20–24-летних.

Одновременно с этим происходила перестройка возрастной модели российской рождаемости: увеличивалась интенсивность рождаемости среди женщин в возрасте 25–29, 30–34 и 35–39 лет на фоне стабилизации и сокращения показателей в более молодых возрастных группах (см. рис. 1.4). При этом рост в старших возрастных группах, как видно из приведенного рисунка, происходил более высокими темпами, чем сокращение в младших (углы наклона кривых). Отчасти это связано с тем, что самые старшие

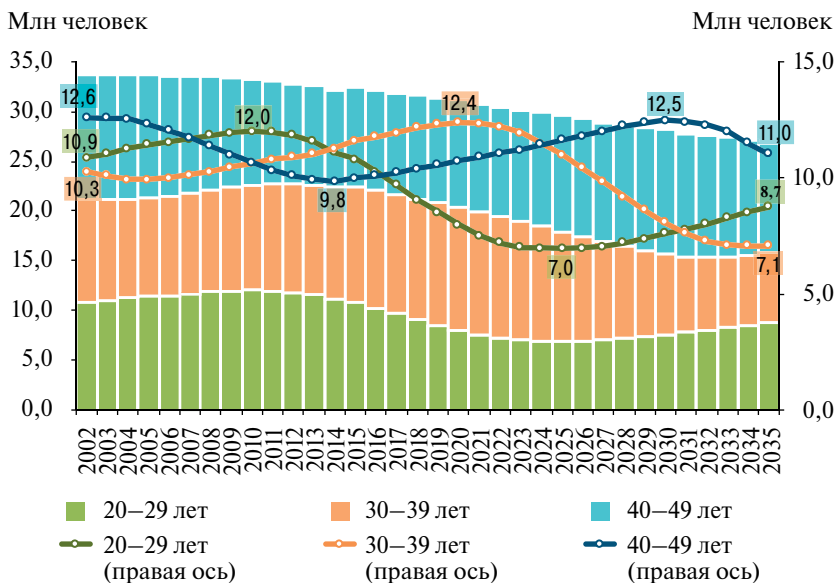


Рис. 1.3. Изменения в структуре и численности женщин основных репродуктивных возрастов, 2002–2035 гг.

Источник: Данные Росстата за 2002–2016 гг., прогноз ИДЕМ НИУ ВШЭ на период 2017–2035 гг.

поколения женщин на протяжении 2000-х годов реализовали «отложенные» в период экономически неблагоприятных 1990-х годов рождения. Данный фактор обеспечил условия для роста суммарного показателя рождаемости, в то время как рост в реальных поколениях, связанный как с эффектом от введенных мер, так и с другими факторами, в том числе общим улучшением экономической конъюнктуры в стране, по предварительным оценкам С.В. Захарова (Институт демографии НИУ ВШЭ)⁷, в этот период находился в пределах 0,1–0,15 рождения на одну женщину.

К 2016–2017 гг. описанные эффекты стали постепенно исчерпываться, с чем и связано сокращение абсолютного числа рождений и суммарного коэффициента рождаемости в последние годы:

⁷ Захаров С. Скромные демографические результаты пронаталистской политики в контексте долговременной эволюции рождаемости в России. Ч. 1, 2 // Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 3. С. 6–38; № 4. С. 6–26.

Число детей, родившихся
в среднем за год на 1000 женщин
возрастной группы

Среднее число рождений
на одну женщину

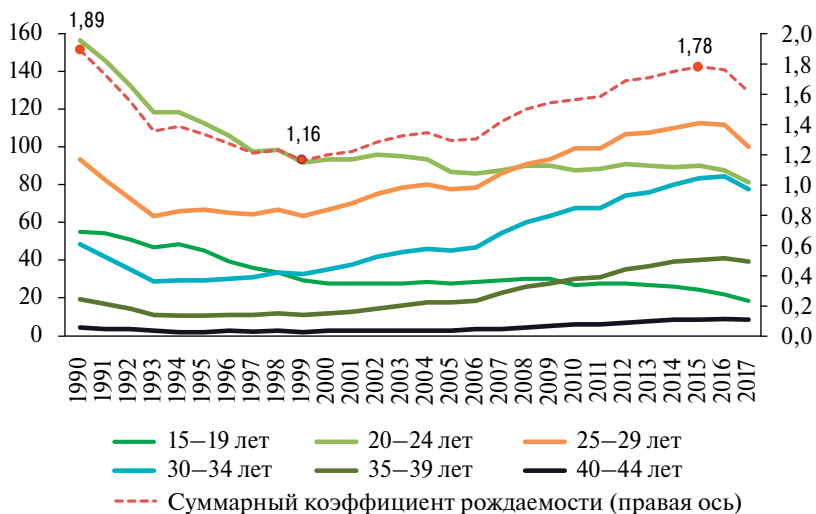


Рис. 1.4. Динамика повозрастных коэффициентов рождаемости, 1990–2017 гг.

Источник: Данные Росстата за 1990–2017 гг.

в 2016 г. он упал на 0,02 ребенка на одну женщину, а по итогам 2017 г. — еще на 0,13 ребенка в расчете в среднем на одну женщину репродуктивного возраста.

Обозначенные изменения в ближайшие годы приведут к сокращению показателей рождаемости, включенных в официальный статистический мониторинг (абсолютное число рождений, суммарный коэффициент рождаемости). В таких условиях — на фоне спада демографической волны — особенно важно расширять систему мер, адресованных семьям с детьми, повышать эффективность, точность действующих мер и их адекватность запросам населения. Реализация такой политики будет способствовать постепенному сокращению амплитуды демографической волны, существование которой приводит к серьезным колебаниям в нагрузке на сети образовательных, медицинских и социальных организаций — т.е. совершенствование системы мер социальной поддержки в текущих условиях, помимо сиюминутного эффекта, будет также обеспечивать косвенный положительный эффект для

системы социальной поддержки населения в долгосрочной перспективе.

Отметим, что динамика последних лет и обозначенные выше прогнозы не означают сокращения фактического числа рождений в реальных поколениях женщин, а относятся только к календарным показателям; уровень рождаемости в реальных поколениях, по оценкам экспертов, за последние годы в целом остается стабильным и составляет 1,7 ребенка на женщину (прогнозные оценки С.В. Захарова). Судя по динамике показателей итоговой рождаемости в реальных поколениях на более длинном горизонте, рождаемость в поколениях российских женщин 1950-х годов рождения находилась на уровне примерно 1,9 ребенка на одну женщину, в поколениях 1960-х годов рождения — 1,7 ребенка на одну женщину, в поколениях 1970-х годов рождения — 1,6 ребенка на одну женщину⁸. Точно оценить итоговые показатели в более молодых поколениях пока не представляется возможным, однако как уже упоминалось выше, прогнозные расчеты позволяют говорить о стабилизации рождаемости на уровне 1,7 ребенка в расчете на одну женщину.

Более глубокое понимание процессов, происходящих в сфере рождаемости, дает анализ региональных показателей. Согласно данным Росстата, ситуация в области рождаемости сильно дифференцирована по регионам России. В 2017 г. региональный разброс в величине СКР составил 2,6 раза: максимальный показатель достигал 3,19 ребенка на одну женщину репродуктивного возраста (Республика Тыва), а минимальный — 1,22 ребенка (Ленинградская область). Кроме того, низкие показатели рождаемости наблюдались в таких регионах, как Республика Мордовия (1,26), Пензенская (1,36), Воронежская (1,37) и Смоленская области (1,37). Напротив, высокие значения СКР были зафиксированы в Чеченской Республике (2,73), Республике Алтай (2,36), Ненецком (2,35) и Чукотском (2,08) автономных округах и некоторых других регионах.

Для того чтобы получить общую картину по этому вопросу, мы сгруппировали регионы по величине СКР в 2017 г. в четыре категории: с низкими, пониженными, повышенными и высокими значениями (табл. 1.2). Низкие на фоне средней картины по

⁸ Фрейка Т., Захаров С.В. Эволюция рождаемости в России за полвека: оптика условных и реальных поколений // Демографическое обозрение. 2014. Т. 1. № 1 (1).

стране показатели рождаемости — на уровне ниже 1,5 ребенка на женщину репродуктивного возраста — наблюдаются в 18 регионах; пониженные — ниже среднего показателя по стране, но выше 1,5 — в 25 регионах; повышенные — выше среднего по стране, но ниже 2,0 ребенка на одну женщину — в 35 регионах; наконец, высокие — выше 2,0 — в 7 регионах страны.

Таблица 1.2. Группировка регионов РФ по уровню суммарного коэффициента рождаемости и его средние изменения в периоды роста и спада

Тип региона	Границы величины СКР	Количество регионов в группе	Прирост рождаемости в 2007–2015 гг., в среднем по группе	Сокращение рождаемости в 2015–2017 гг., в среднем по группе
С низким уровнем рождаемости	< 1,5	18	0,26	–0,15
С пониженным уровнем рождаемости	$\geq 1,5$ и < 1,62	25	0,34	–0,17
С повышенным уровнем рождаемости	$\geq 1,62$ и < 2,0	35	0,39	–0,20
С высоким уровнем рождаемости	$\geq 2,0$	7	0,37	–0,15

Источник: Расчеты автора по данным Росстата.

Как видно из табл. 1.2, более высокий уровень рождаемости в регионе связан также с большими изменениями в показателях в периоды их роста и спада: данная закономерность работает при переходе между первой, второй и третьей группами, но нарушается в четвертой (регионы с высоким уровнем рождаемости). Это говорит о том, что в регионах первых трех групп процесс модернизации рождаемости (перестройки модели) идет активнее или начался раньше, чем в регионах четвертой группы, и в регионах первой — третьей групп изменения в СКР во многом связаны именно с этим. В четвертой группе, имеющей высокие показатели рождаемости, СКР оказывается чуть более устойчивым во времени. Эти различия легко объяснить, если посмотреть на состав регионов с

высоким уровнем СКР: в данную группу входят республики Бурятия, Алтай, Тыва, Чеченская Республика, Ненецкий и Чукотский автономные округа и Сахалинская область. Таким образом, значительная доля населения, представленного в этой группе, до сих пор следует традиционным национальным моделям поведения, в том числе и брачно-семейного, связанным с ранним материнством и широкой распространенностью многодетности, именно поэтому в них мы до настоящего времени наблюдаем высокие по сравнению со среднестрановыми показатели. Однако и в этих регионах началась перестройка модели рождаемости: они «отстают» от других частей страны в демографической модернизации, но не исключены из нее; и эти процессы, как было сказано ранее, «вмешиваются» в статистические показатели.

В дополнение к этому отметим, что свод региональных показателей о динамике СКР в последние годы наглядно демонстрирует, что в период роста СКР на уровне страны в целом, в 2007–2015 гг., противоположная динамика наблюдалась лишь в трех регионах: Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках и Республике Ингушетия, где СКР за обозначенный интервал сократился соответственно на 0,01, 0,38 и 0,25 ребенка в расчете на одну женщину репродуктивного возраста. Это еще раз подтверждает наш вывод о том, что в российских регионах с сильным влиянием традиционной национальной культуры также началась перестройка модели семейного и демографического поведения.

Что касается периода 2015–2017 гг. (спад СКР на уровне страны в целом), на текущий момент единственным исключением из общей закономерности стала Сахалинская область, где за обозначенные два года коэффициент вырос на 0,01 ребенка в расчете на одну женщину репродуктивного возраста. Однако более детальный анализ показывает, что этот прирост был полностью обеспечен в 2016 г., а в 2017 г. СКР в Сахалинской области тоже стал снижаться. Эта тенденция является универсальной для всех регионов России.

Дополнительной и крайне важной с точки зрения системы государственной поддержки характеристикой процессов, происходящих в сфере рождаемости и формирования семей, является структура семей по числу детей. Один и тот же уровень рождаемости — например, близкий к уровню простого воспроизводства населения — может обеспечиваться как почти универсальной распространенностью модели двухдетной семьи, так и относительно высокой бездетностью в сочетании с низкой распространенностью

однодетности и высокой — многодетности. Композиция семей по числу детей имеет большое значение для семейной и социальной политики, поскольку позволяет оценивать нагрузку на систему при предоставлении дифференцированной поддержки различным семьям, определяет размер адресных групп.

Основным источником такой информации в России являются переписи населения, в рамках которых собирается информация о численности и составе частных домохозяйств. Приведенные в табл. 1.3 данные указывают на то, что на протяжении последних лет в нашей стране в структуре домохозяйств снижалась доля семей с детьми: она сократилась с 51,7% в 2002 г. до 43,6% в 2015 г. Это изменение связано в значительной мере с постепенным старением населения и увеличением в его структуре доли домохозяйств пенсионеров и лишь в небольшой степени — с ростом бездетности в парах. Одновременно с этим изменялась и структура домохозяйств с несовершеннолетними детьми. Если в 2002 г. на долю однодетных семей среди всех домохозяйств с детьми приходилось 65,2%, то к 2015 г. их вес сократился до 59,8%. В то же время вес двухдетных семей за тот же период увеличился с 28,2 до 31,1%, а многодетных — с 6,6 до 9,1%⁹.

Таким образом, детальный анализ доступных статистических данных о численности несовершеннолетних детей и семей с детьми, а также основных характеристик рождаемости в России позволяет говорить о том, что в ближайшие годы мы будем наблюдать постепенное сокращение общей численности несовершеннолетних детей и семей с детьми в сочетании с увеличением доли многодетных семей в структуре последних. При этом наблюдаемое снижение календарных показателей рождаемости (суммарного коэффициента), по-видимому, не будет сопровождаться существенными изменениями в значениях реальных индикаторов, которые будут оставаться на уровне ниже простого воспроизводства населения.

⁹ Важно отметить, что речь в данном случае не идет об итоговой структуре семей по числу детей, поскольку мы учитываем только детей, не достигших возраста 18 лет на момент проведения переписи населения. Строго говоря, в том случае, если изменение модели рождаемости сопровождается серьезным удлинением или сокращением интервалов между рожденьями детей, эти сведения будут искажать реальную картину. Однако у нас нет оснований предполагать, что в рассмотренный период длина указанных интервалов изменилась настолько сильно, а потому мы считаем, что приведенные данные позволяют получить некоторое представление о динамике ситуации.

Таблица 1.3. Изменения в структуре и численности российских домохозяйств размером от двух человек по данным переписей населения, 2002–2015 гг.

Тип домохозяйства	Перепись 2002 г.		Перепись 2010 г.		Микроперепись 2015 г.	
	млн	% от общей численности домохозяйств	млн	% от общей численности домохозяйств	тыс.	% от общей численности домохозяйств
Все домохозяйства	41,0	100,0	40,5	100,0	626,7	100,0
В том числе с детьми в возрасте до 18 лет	21,2	51,7	17,9	44,1	273,5	43,6
Среди них:	млн	% от численности домохозяйств с детьми	млн	% от численности домохозяйств с детьми	тыс.	% от численности домохозяйств с детьми
с одним ребенком	13,8	65,2	11,7	65,4	163,6	59,8
с двумя детьми	6,0	28,2	4,9	27,5	85,0	31,1
с тремя и более детьми	1,4	6,6	1,2	7,0	24,9	9,1

Источник: Данные Росстата.

2. Уровень жизни семей с детьми: монетарные и немонетарные характеристики

В данном разделе доклада охарактеризовано современное материальное положение российских семей с несовершеннолетними детьми и его динамика в период экономической рецессии, начиная с 2014 г., в сопоставлении с другими группами населения. В первом подразделе представлен общий обзор объема и структуры доходов и расходов семей, а также немонетарных индикаторов уровня жизни, характеризующих их имущественную и жилищную обеспеченность, структуру и качество питания. Во втором подразделе в фокусе рассмотрения находятся основные характеристики монетарной бедности семей с детьми на общестрановом уровне, а также в региональном разрезе на основе разработанной группировки регионов РФ. Проведенный анализ базируется на сведениях

официальной статистики и расчетах авторов на данных выборочных обследований населения, осуществленных Росстатом.

2.1. Материальное положение и потребление семей с детьми

Доходы, расходы и имущественное положение

В рамках программы своих регулярных обследований населения Росстат ежегодно проводит выборочное Обследование бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ), данные которого содержат сведения о доходном и имущественном положении различных групп населения. Они позволяют на микроэкономическом уровне оценивать не только объем денежных доходов, получаемых каждым домохозяйством, но и объем *располагаемых ресурсов*, т.е. совокупность всех денежных и натуральных (в денежном эквиваленте) средств, которые имеются в распоряжении домохозяйства для финансирования его расходов и создания сбережений.

Первый результат сравнения доходной обеспеченности домохозяйств разного состава заключается в том, что в домохозяйствах с детьми до 16 лет располагаемые ресурсы в расчете на одного члена семьи остаются на устойчиво более низком уровне, чем в бездетных домохозяйствах (рис. 2.1). При изучении динамики последних лет видно, что в домохозяйствах без детей душевые располагаемые ресурсы в номинальном выражении стагнировали в 2014–2015 гг. и возросли в более поздние периоды, в то время как в домохозяйствах с детьми — оставались неизменными вплоть до 2016 г. и лишь в 2017 г. показали небольшой рост. В реальном выражении в обоих типах домохозяйств душевые располагаемые ресурсы сокращались, однако в домохозяйствах с детьми это происходило более быстрыми темпами.

Потребительские возможности домашних хозяйств характеризует также показатель *расходов на конечное потребление*, который складывается из суммы потребительских денежных расходов и стоимости натуральных поступлений продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. В динамике этого показателя за 2014–2017 гг. мы наблюдаем похожую, но не тождественную картину (рис. 2.1). Если россияне, проживающие в домохозяйствах без детей, «заморозили» уровень своих расходов на конечное потребление в номинальном выражении в период 2014–2015 гг., а затем стали постепенно наращивать, то в домохозяйствах с детьми этот

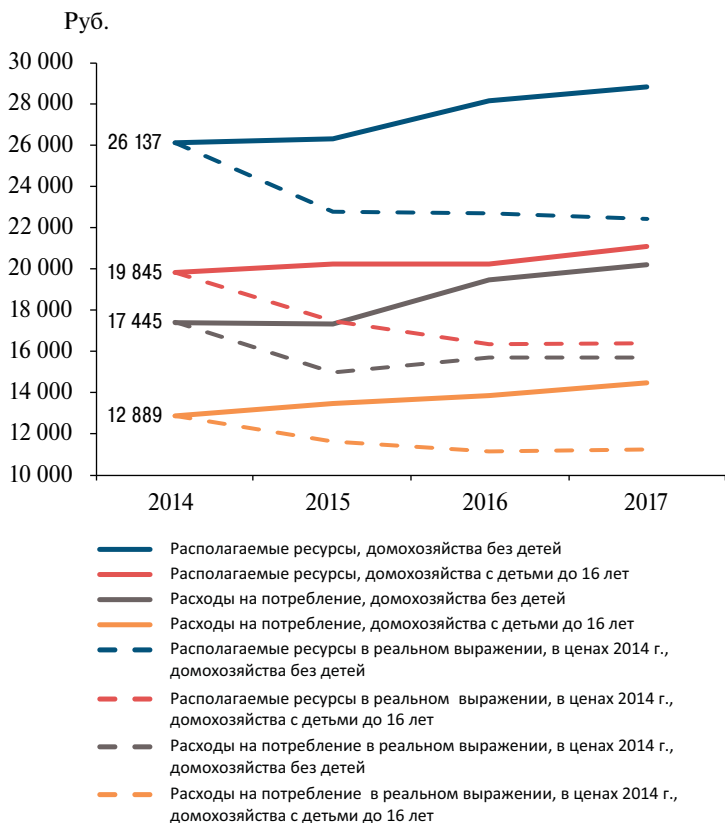


Рис. 2.1. Располагаемые ресурсы и расходы на конечное потребление домашних хозяйств с детьми и без детей в номинальных величинах и в реальном выражении (с корректировкой на индекс потребительских цен; в ценах 2014 г.), руб. в месяц в расчете на одного члена домохозяйства

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

показатель непрерывно возрастал, хотя и очень медленно, на протяжении всего рассматриваемого периода. Это говорит о том, что при более низком уровне доходов и располагаемых ресурсов домохозяйства с детьми одновременно сталкиваются с бóльшим объемом обязательных расходов: они связаны как с необходимостью вносить обязательные платежи, так и с более высокой долей расходов на питание в структуре общих трат по сравнению с бездетны-

ми семьями, а также с расходами на образование и здравоохранение детей, от чего родители стараются отказываться лишь в самых крайних случаях. Таким образом, у домохозяйств с детьми меньше гибкости в расходах, меньше резервов для экономии, и в условиях экономического спада и снижения доходов населения они оказываются в более тяжелом положении по сравнению с другими группами населения. В реальном выражении расходы на конечное потребление в домохозяйствах без детей начали постепенно возрастать с 2015 г., в то время как в семьях с детьми они продолжали стагнировать до конца 2017 г.; ресурсов для наращивания расходов в этих домохозяйствах пока нет.

Если взглянуть на структуру располагаемых ресурсов домашних хозяйств разных типов, можно увидеть, что по состоянию на 2017 г. домохозяйства с детьми привлекают больше заемных средств и/или чаще расходуют сбережения, сделанные в предыдущие периоды: если в бездетных домохозяйствах в среднем на одного человека приходилось 1523 руб. таких средств в месяц, то в домохозяйствах с детьми — 2079 руб. в месяц (рис. 2.2). При этом к займам и сбережениям обращаются как однодетные, так и двух- и многодетные домохозяйства. Несмотря на то что в номинальном выражении сумма этих средств сокращается с ростом числа детей, в относительном, с учетом общей суммы располагаемых ресурсов, этого не происходит: вес заемных средств и сбережений в располагаемых ресурсах домохозяйств с одним ребенком составляет 9,9%, с двумя детьми — 10,0%, с тремя и более детьми — 8,7%.

Анализ состава расходов на конечное потребление бездетных домашних хозяйств и домохозяйств с детьми также показывает ряд существенных различий. При общем более низком уровне расходов в домохозяйствах с детьми в номинальном выражении мы наблюдаем более низкие душевые расходы, в том числе и по статьям первой необходимости — т.е. по расходам на питание, одежду и обувь (рис. 2.3). При этом различия в расходах на конечное потребление между одно-, двух- и многодетными семьями обеспечиваются в основном за счет сокращения расходов на товары и услуги за рамками набора базового потребления — номинальные душевые расходы на питание, одежду и обувь в сумме различаются по этим домохозяйствам незначительно. Это указывает на то, что домохозяйства с детьми находятся на уровне минимального стандарта базового потребления, т.е. резервов экономии по этим позициям у них практически нет.

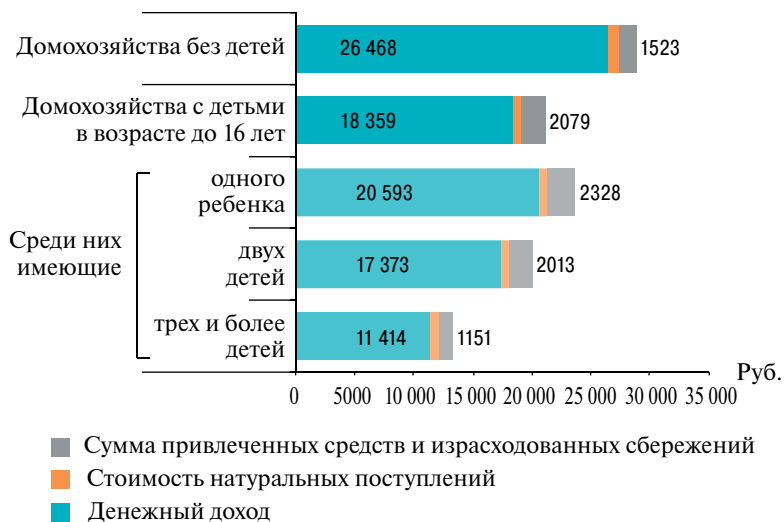


Рис. 2.2. Объем и структура располагаемых ресурсов домашних хозяйств с детьми и без детей, 2017 г., руб. в месяц в расчете на одного члена домохозяйства

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

Данные ОБДХ также позволяют провести оценку *обеспеченности населения товарами длительного пользования*: бытовой техникой и автомобилями. Информация, приведенная в табл. 2.1, свидетельствует о том, что обеспеченность домохозяйств с детьми базовыми бытовыми предметами хозяйственного назначения, вошедшими в стандарт жизни россиян, не отличается от обеспеченности бездетных домохозяйств: такие предметы, как холодильники, стиральные машины и пылесосы, одинаково распространены. При этом современной бытовой техникой и средствами личного пользования, такими как, с одной стороны, посудомоечная машина, микроволновая печь, кондиционер, видео- и аудиотехника, а с другой — персональный компьютер, мобильный телефон, домохозяйства с детьми обеспечены лучше, чем бездетные. Отчасти это обусловлено высоким представительством в группе бездетных старших групп населения, для которых пользование отдельными приборами может быть затруднительно, а отчасти — более высокой потребностью домохозяйств с детьми в такой технике и, как результат, ее приобретением за

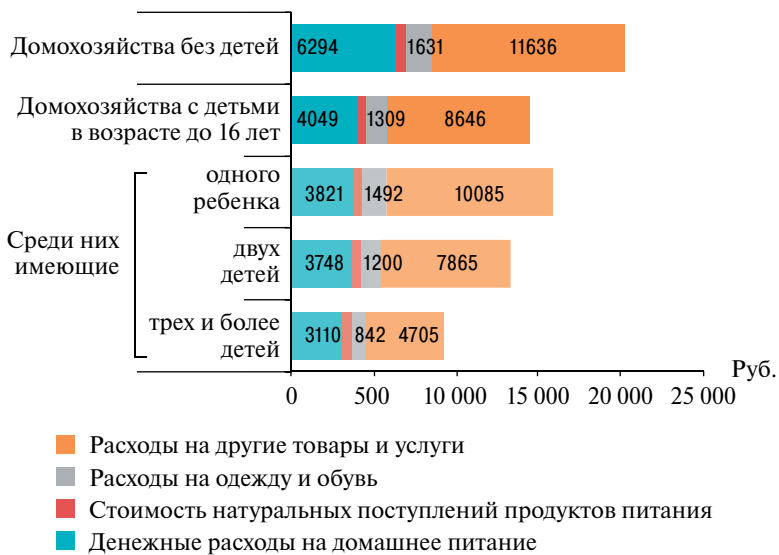


Рис. 2.3. Объем и структура расходов домашних хозяйств с детьми и без детей на конечное потребление, 2017 г., руб. в расчете на одного члена домохозяйства

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

счет собственных или заемных средств. Наконец, домохозяйства с детьми демонстрируют и более высокую обеспеченность автомобилями. В 2016–2017 гг. зафиксированы значимые изменения в уровне обеспеченности домохозяйств с детьми такими предметами бытового пользования, как телевизоры и персональные компьютеры. В обоих случаях это, вероятнее всего, связано с изменениями в стандарте потребления: население постепенно отказывается от покупки телевизоров — или принципиально, или заменяя их цифровым телевидением на компьютере, а на смену части персональных компьютеров приходят планшеты и смартфоны.

Для того чтобы хотя бы косвенным образом оценить, есть ли в домохозяйствах с детьми неудовлетворенный спрос на бытовую технику и автомобили, можно посмотреть на дифференциацию этих показателей по числу детей. Данные в табл. 2.2 указывают на то, что обеспеченность предметами общего пользования из базового набора — холодильниками и стиральными машинами — не

Таблица 2.1. Наличие бытовой техники, телерадиоаппаратуры и транспортных средств в домохозяйствах с детьми и без детей, в среднем на 100 домохозяйств, штук

Товары длительного пользования	Домашние хозяйства			
	имеющие детей в возрасте до 16 лет		не имеющие детей в возрасте до 16 лет	
	2016	2017	2016	2017
Телевизор	212	201	182	183
Видеомагнитофон, видеоплеер	35	26	29	24
Видеокамера	22	18	11	12
Радиоприемник	11	11	18	16
Музыкальный центр	35	30	29	26
Магнитофон, аудиоплеер	31	27	22	21
Холодильник	109	107	108	108
Стиральная машина	101	101	100	100
Микроволновая печь	119	120	99	102
Посудомоечная машина	16	14	7	7
Пылесос	96	96	95	94
Кондиционер	28	27	21	21
Персональный компьютер	171	163	105	104
Мобильный телефон	325	324	203	204
Легковой автомобиль	78	79	48	48

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

дифференцирована по числу детей в домохозяйстве. Обеспеченность предметами индивидуального пользования (мобильные телефоны) ожидаемо возрастает с ростом числа детей. Наконец, обеспеченность предметами общего пользования, которые не являются необходимыми для жизнеобеспечения семьи, сокращается при переходе от однодетных домохозяйств к двух- и многодетным. Это видно, например, по таким позициям, как видеокамера, посудомоечная машина, кондиционер, персональный компьютер, легковой автомобиль и даже пылесос. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что низкий уровень денежных доходов является для семей с детьми препятствием к покупке бытовой техники и связан с более низким стандартом быта.

Таблица 2.2. Наличие бытовой техники, телерадиоаппаратуры и транспортных средств в домохозяйствах с детьми в зависимости от числа детей, в среднем на 100 домохозяйств, штук

Товары длительного пользования	Домохозяйства с детьми в возрасте до 16 лет, имеющие:					
	одного ребенка		двух детей		трех и более детей	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Телевизор	214	205	214	203	174	159
Видеомагнитофон, видеоплеер	37	28	31	25	28	22
Видеокамера	22	19	24	19	16	11
Радиоприемник	12	11	11	12	6	6
Музыкальный центр	37	33	34	28	25	25
Магнитофон, аудиоплеер	35	29	27	26	19	20
Холодильник	108	107	111	108	108	107
Стиральная машина	100	100	103	102	105	105
Микроволновая печь	120	120	119	121	106	110
Посудомоечная машина	16	15	16	14	13	10
Пылесос	95	97	98	96	92	92
Кондиционер	30	28	27	27	26	20
Персональный компьютер	171	166	173	164	148	147
Мобильный телефон	310	306	346	342	361	376
Легковой автомобиль	78	78	81	83	67	69

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

Потребление продуктов питания

Важнейшей характеристикой уровня жизни населения является *качество питания*. Поддержание его на высоком уровне особенно значимо для детского населения, поскольку качество питания в младших возрастах оказывает существенное влияние на здоровье человека на протяжении всей его жизни¹⁰. Очевидно, что

¹⁰ Alderman H., Hoddinott J., Kinsey B. Long Term Consequences of Early Childhood Malnutrition // Oxford Economic Papers. 2006. No. 58. P. 450–474.

структура и состав питания населения зависят не только от его возможностей, т.е. уровня доходов, но и от предпочтений, привычек. К сожалению, разделить влияние двух этих факторов на структуру питания — сложная методологическая задача, которая до настоящего времени не имеет универсального решения.

По сравнению со средними показателями по населению в домохозяйствах с детьми ниже душевое потребление всех без исключения продуктов питания (табл. 2.3). В первую очередь это связано с более низкими объемами потребления у детей по сравнению со взрослыми, и интерпретировать эти данные напрямую нельзя. Более информативным, как и в случае с обеспеченностью домохозяйств бытовыми приборами, оказывается анализ дифференциации по числу детей.

Таблица 2.3. Потребление, пищевая и энергетическая ценность продуктов питания в домашних хозяйствах, в среднем на одного члена домашнего хозяйства, 2017 г.

Продукты питания	Все домашние хозяйства	Домашние хозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет	Из них имеющие:		
			одного ребенка	двух детей	трех и более детей
<i>Потребление основных продуктов питания, кг в год</i>					
Хлебные продукты	97	83	85	80	92
Картофель	59	52	53	50	56
Овощи и бахчевые	102	83	89	77	77
Фрукты и ягоды	73	63	67	61	56
Мясо и мясопродукты	88	74	80	69	62
Молоко и молочные продукты	266	220	231	210	206
Яйца, шт.	230	188	200	179	168
Рыба и рыбопродукты	22	17	18	16	14
Сахар и кондитерские изделия	31	27	28	26	27
Масло растительное и другие жиры	11	9	9	8	9
<i>Пищевая ценность, г в сутки</i>					
Белки	80	67	70	63	64
в том числе в продуктах животного происхождения	...	42	45	39	37

Продукты питания	Все домашние хозяйства	Домашние хозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет	Из них имеющие:		
			одного ребенка	двух детей	трех и более детей
Жиры	108	89	95	84	80
в том числе в продуктах животного происхождения	...	56	61	53	47
Углеводы	338	290	296	278	303
в том числе в продуктах животного происхождения	...	13	14	13	13
Энергетическая ценность, ккал в сутки	2655	2241	2333	2132	2195
в том числе в продуктах животного происхождения	...	730	782	690	627

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

Эта информация содержит ряд тревожных маркеров. С увеличением числа детей в семье мы наблюдаем сокращение душевых объемов потребления фруктов, овощей, мяса и мясопродуктов, молока и молокопродуктов, яиц, рыбы — именно тех позиций, которые могут считаться компонентами здорового питания. Одновременно с этим возрастает потребление хлебных продуктов и картофеля, а масла, растительных жиров и сахара — остается практически неизменным. Поскольку эти тенденции носят разнонаправленный характер, мы не можем объяснить их только изменениями в возрастном составе членов домохозяйств и констатируем снижение качества питания по мере роста числа детей в российских домохозяйствах.

Данный вывод подтверждается и при переходе к относительным показателям. Сведения о структуре питания (табл. 2.4) носят несколько синтетический характер — здесь вычислены весовые доли продуктов, объем потребления которых может быть измерен по весу, в совокупном весе потребленных продуктов. Тем не менее содержание таблицы наглядно подтверждает все обозначенные тенденции: в структуре питания по мере роста числа детей растет доля углеводосодержащих продуктов и снижается доля белковых, а также свежих овощей и фруктов (клетчатки).

Таблица 2.4. Доля отдельных продуктов в общем весе потребленных продуктов питания в домашних хозяйствах в среднем на одного члена домашнего хозяйства, %, 2017 г.

Продукты питания	Все домашние хозяйства	Домашние хозяйства, имеющие детей в возрасте до 16 лет	Из них имеющие:		
			одного ребенка	двух детей	трех и более детей
Хлебные продукты	13,0	13,2	12,9	13,4	15,4
Картофель	7,9	8,3	8,0	8,4	9,3
Овощи и бахчевые	13,6	13,2	13,5	12,9	12,9
Фрукты и ягоды	9,7	10,0	10,2	10,2	9,3
Мясо и мясопродукты	11,7	11,8	12,1	11,6	10,4
Молоко и молочные продукты	35,5	35,0	35,0	35,2	34,4
Рыба и рыбопродукты	2,9	2,7	2,7	2,7	2,3
Сахар и кондитерские изделия	4,1	4,3	4,2	4,4	4,5

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата (ОБДХ).

Обнаруженная закономерность находит отражение в данных о пищевой ценности потребленных продуктов (табл. 2.3). Если в среднем по населению и в домохозяйствах с одним ребенком потребление углеводов обеспечивает 64% пищевой ценности, то в двухдетных домохозяйствах на углеводы приходится 65%, а в многодетных — уже 68% пищевой ценности.

Наблюдаемые различия по качеству и структуре питания оказываются не очень большими, однако в имеющейся статистике мы видим лишь усредненные по всем членам домашних хозяйств показатели, за которыми может скрываться дополнительная дифференциация по членам семьи. А поскольку качество питания в детстве оказывает серьезное влияние на здоровье человека, даже незначительное ухудшение характеристик питания детей по сравнению со средними значениями по населению требует дополнительного внимания исследователей и лиц, принимающих решения.

Жилищные условия

В контексте данного исследования важно увидеть *жилищную обеспеченность* разных типов домохозяйств, в частности, оценить неравенство в зависимости от наличия в семье детей.

Для выявления данной дифференциации обратимся к такому показателю, как «социальная норма жилья», или норма предоставления площади жилого помещения по договору социального найма, которая определена в ст. 50 Жилищного кодекса РФ. Эта норма устанавливается органом местного самоуправления, и, как показывает обзор нормативных актов муниципальных образований, ее размер варьируется от 12–13 кв. м до 15–18 кв. м на одного проживающего. Наиболее часто в нормативной практике и в тематической литературе встречается граница в 15 кв. м на человека.

По данным ОБДХ за 2014–2017 гг. видно, что примерно у половины домохозяйств с детьми общая площадь жилья на одного проживающего меньше социальной нормы в размере 15 кв. м. Хотя со временем наблюдается некоторое улучшение ситуации: доля семей, проживающих в наиболее стесненных условиях, снизилась с 51 до 45% в 2016 г. и приблизилась к 47% в 2017 г. (табл. 2.5). В то же время среди бездетных домохозяйств доля проживающих в жилье, где на одного человека приходится менее 15 кв. м, не превышает 10%.

Среди домохозяйств с детьми наиболее низкая жилищная обеспеченность отмечается в семьях, имеющих трех и более детей: среди них в 2016 г. в жилье общей площадью менее 15 кв. м на члена семьи проживало около 72% (табл. 2.6). С 2014 по 2016 г. в домохозяйствах с одним и двумя детьми наблюдалась небольшая положительная динамика (доля проживающих в жилье площадью менее 15 кв. м на члена семьи в таких домохозяйствах снизилась с 40,4 до 34,5% в однодетных семьях и с 64,9 до 57,6% в двухдетных). В динамике распределения семей с тремя и более детьми¹¹ по жилищной обеспеченности за 2014–2017 гг. выраженного тренда нет.

Отметим, однако, что напрямую интерпретировать различия в жилищной обеспеченности домохозяйств с разным числом детей не вполне корректно. В больших домохозяйствах с близкими по возрасту малолетними детьми может происходить экономия на

¹¹ В данном сюжете мы намеренно не рассматриваем показатель числа многодетных семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, публикуемый Росстатом. Он охватывает семьи с самыми стесненными жилищными условиями (как правило, менее 9–10 кв. м на одного члена семьи), не имеющие финансовых ресурсов для их самостоятельного улучшения. Однако общее число таких семей относительно невелико (131,6 тыс. в 2017 г.), а его динамика, как представляется, может иметь регулируемый характер, в том числе исходя из возможностей органов местного самоуправления по обеспечению нуждающихся семей жилыми помещениями.

Таблица 2.5. Распределение домохозяйств в зависимости от наличия детей в возрасте от 16 лет по размеру общей площади жилого помещения в среднем на проживающего, %

Наличие детей до 16 лет в домохозяйстве	Год	Размер общей площади жилого помещения, кв. м		
		до 15	от 15,1 до 20	от 20,1 и более
Есть	2014	50,9	28,1	21,0
Нет		9,4	15,4	75,2
Есть	2015	48,8	28,4	22,8
Нет		10,0	14,7	75,3
Есть	2016	45,2	32,0	22,8
Нет		8,3	13,5	78,2
Есть	2017	46,9	30,0	23,1
Нет		7,8	12,4	79,8

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

масштабе, связанная с тем, что до определенного возраста дети могут не иметь острой потребности в отдельных комнатах, и площадь жилья ниже расчетной социальной нормы для таких семей может не обозначать реальных стесненных условий проживания или низкого уровня жизни. Это косвенно подтверждает тот факт, что только 23,1% домохозяйств с тремя и более детьми оценивают свои условия проживания как сильно стесненные, тогда как 39,7% из них, по субъективной оценке, не испытывают стесненности¹².

В аналогичных ситуациях оценка потребления благ (например, товаров длительного пользования) корректируется с использованием шкал эквивалентности¹³. В частности, в настоящее время в России в экспертно-аналитических работах используется модифицированная шкала эквивалентности ОЭСР¹⁴. Согласно этой шкале потребление первого взрослого члена домохозяйства имеет вес, равный 1, каждого следующего взрослого — 0,5, а каждого ребенка

¹² Росстат. Итоги Комплексного наблюдения условий жизни населения, 2016. <http://www.gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ16/index.html>.

¹³ Овчарова Л.Н. Теоретические и практические подходы к оценке уровня, профиля и факторов бедности: российский и международный опыт. М.: М-Студио, 2009.

¹⁴ Мареева С.В., Тихонова Н.Е. Бедность и социальные неравенства в России в общественном сознании // Мир России. 2016. Т. 25. № 2. С. 37–67.

Таблица 2.6. Распределение домохозяйств с детьми в возрасте до 16 лет по размеру общей площади жилого помещения в среднем на проживающего, %

Количество детей в домохозяйстве	Размер общей площади жилого помещения, кв. м		
	до 15	от 15,1 до 20	от 20,1 и более
<i>2014</i>			
1	40,4	30,6	29,0
2	64,9	25,8	9,3
3 и более	76,4	15,6	8,0
<i>2015</i>			
1	39,1	30,0	30,9
2	60,3	27,8	11,9
3 и более	72,5	16,4	11,1
<i>2016</i>			
1	34,5	35,1	30,5
2	57,6	29,9	12,7
3 и более	76,9	14,5	8,5
<i>2017</i>			
1	35,7	34,0	30,3
2	59,0	27,6	13,3
3 и более	71,8	12,5	15,7

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

до 14 лет — 0,3¹⁵. Для получения более точных сведений о жилищной обеспеченности и качестве условий проживания семей с различным числом детей может быть оправданным использование аналогичных или сходных по логике, но отличающихся по фактическим значениям корректировочных (весовых) коэффициентов шкал. При их применении острота жилищной проблемы в больших домохозяйствах (имеющих в составе двух, трех и более детей), очевидно, снизится. Однако в настоящее время нет сведений об использовании таких шкал в российской практике.

¹⁵ Hourriez J.-M., Olier L. Niveau de vie et taille du ménage: estimations d'une échelle d'équivalence // Economie et Statistique. 1997. No. 308–310.

2.2. Основные характеристики монетарной бедности семей с детьми

Прежде чем перейти к характеристике показателей бедности, отметим, что мы остаемся в рамках официально принятого абсолютного монетарного подхода, при котором малоимущими (бедными) признаются те, кто проживает в домохозяйствах со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (ПМ). Это один из множества индикаторов, применяемых для оценки бедности в мировой и российской практике¹⁶, но его безусловным преимуществом для нашего анализа является то, что он регулярно и оперативно рассчитывается на национальном и региональном уровнях, а потому позволяет осуществлять постоянный мониторинг абсолютной монетарной бедности в стране¹⁷.

Динамика реальных доходов населения и уровня бедности

Как отразились экономическая рецессия 2014–2017 гг. и связанное с ней снижение доходов населения на динамике бедности детей и семей с детьми в данный период? Чтобы ответить на этот вопрос, кратко рассмотрим основные тенденции реальных денежных доходов и их компонент¹⁸.

По официальным оценкам¹⁹, начавшееся в IV квартале 2014 г. сокращение денежных доходов населения продлилось до января 2018 г., длительность спада достигла 39 месяцев, а совокупные потери в реальных доходах за период 2014–2017 гг. по отношению к уровню 2013 г. составили более 10%. Сопоставимое по масштабу, хотя все-таки более серьезное снижение уровня жизни населения в постсоветской истории России наблюдалось в 1997–1999 гг. Начавшийся в первом полугодии 2018 г. рост реальных доходов населения оказался неустойчивым, и в III–IV кварталах прошлого года

¹⁶ *Laderchi C., Saith R., Stewart F.* Does It Matter That We Do Not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches // Oxford Development Studies. Sept. 2003. Vol. 31. No. 3; *Овчарова Л.Н.* Указ. соч.

¹⁷ Об оценке бедности российских семей с детьми по методу материальных лишений (деприваций) на основе критериев имущественного положения, жилищных условий, качества питания и проч. см., в частности: *Гришина Е.Е.* Различные аспекты бедности семей с детьми // ЭКО. 2018. № 3. С. 7–26.

¹⁸ Более подробный анализ см.: Население России: доходы, расходы и социальное самочувствие. Мониторинг НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. <<https://isp.hse.ru/monitoring>>.

¹⁹ Социально-экономическое положение России. М.: Росстат.

он снова сократился: на $-1,6\%$ и $-0,7\%$ соответственно по отношению к уровню 2017 г.

Изменения в уровне доходов населения обусловили динамику бедности, которая теснее всего коррелирует с динамикой заработных плат. Снижение заработной платы отражается на положении не только работающего населения, но и живущих с ними иждивенцев, в первую очередь детей, поэтому наиболее существенный прирост показателей бедности наблюдался в период максимального сокращения заработных плат, в 2015 г. В этот год численность малоимущего населения выросла до 19,5 млн человек, а его доля составила 13,3% (прирост на 2,1 п.п. по сравнению с 2014 г.), откатившись на уровень 2007–2009 гг.

В 2016 г., несмотря на начавшийся восстановительный рост зарплат, доля бедного населения не изменилась. Это было обусловлено продолжившимся снижением пенсий и других компонентов доходов населения, в том числе социальных трансфертов, индексация которых в тот период не компенсировала инфляционных потерь. По итогам 2017 г. Росстат зафиксировал незначительное, на 0,1 п.п., сокращение уровня бедности, однако положительная динамика была почти полностью определена влиянием единовременной доплаты к пенсии (в размере 5 тыс. руб.) в I квартале года. В 2018 г. на фоне более уверенного роста реальных заработных плат, на 5–7% в годовом выражении, динамика бедности была более обнадеживающей: по предварительным данным, за январь–сентябрь численность малоимущего населения сократилась на 0,5 п.п. (около 0,7 млн человек). Это позволяет прогнозировать более существенное, чем в 2017 г., сокращение уровня бедности населения по итогам прошлого года.

Падение доходов населения на протяжении последних лет сопровождалось не только ростом уровня бедности, но и сокращением доходного неравенства. Постепенно снижаясь на протяжении всего рассматриваемого периода, индекс концентрации доходов Джини по итогам 2017 г. составил 0,410, а децильный коэффициент фондов — 15,3 раза, вернувшись к уровню 2004–2005 гг. По-видимому, это связано с тем, что изменения в распределении были обусловлены прежде всего сокращением доходов средне- и высокообеспеченных групп населения, а не увеличением объема доходов (в том числе и социальных трансфертов) представителей наименее обеспеченных групп. Действительно, основная часть государственных трансфертов населению осуществляется через пенсионную систему, а потому распределяется по всем группам насе-

ления, в то время как риски бедности в период экономического спада в максимальной степени возрастали среди семей с детьми, доходные потери которых в основном генерировались через заработную плату, т.е. на рынке труда, и не компенсировались ростом масштабов адресованных им мер социальной поддержки.

Структура и риски бедности: положение детей и семей с детьми на фоне других групп населения

Во многих исследовательских работах, посвященных проблемам бедности в России, отмечается, что семьи с детьми составляют большую часть малоимущих домохозяйств и характеризуются высокими рисками и глубиной монетарной бедности²⁰.

Наиболее точную информацию о *профиле российской бедности* и его динамике, т.е. социально-демографическом составе малоимущего населения и рисках бедности отдельных групп населения, предоставляют данные выборочного Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ). Его результаты показывают, что на протяжении последних лет доля детей в возрасте до 16 лет в структуре бедного населения увеличивалась, так же как и доля мужчин и женщин старше трудоспособного возраста. Это происходило на фоне снижения доли молодежи (16–30 лет) и неизменной доли трудоспособного населения более старших возрастов. Причем для детского населения динамика последних лет стала продолжением более долгосрочной тенденции: вес этой группы в структуре бедного населения неуклонно возрастал с 2007 г.; если в середине прошлого десятилетия дети в возрасте до 16 лет составляли примерно пятую часть всех малоимущих (21%), то по итогам 2017 г. их доля достигла уже 31,4%.

В то же время изменения, наблюдающиеся в положении населения старше трудоспособного возраста, идут против долгосрочных трендов. Доля пенсионеров в структуре бедного населения существенно сократилась после введения социальной доплаты к пенсии неработающих пенсионеров до прожиточного минимума и устойчиво держалась на уровне 10% в течение 2010–2013 гг.

²⁰ См., например: *Лежнина Ю.П.* Социально-демографические факторы бедности в современной России // Бедность и бедные в современной России / под ред. М.К. Горшкова, Н.Е. Тихоновой. М.: Весь Мир, 2014. С. 106–121; *Пишняк А.И., Попова Д.О.* Бедность и благосостояние российских семей с детьми на разных этапах экономического цикла // SPERO. 2011. № 14. С. 57–78; Анализ положения детей в Российской Федерации...

Реализация этой меры удерживала доходы основной массы людей старше пенсионного возраста на уровне не ниже линии бедности. Однако тот факт, что часть пенсионеров проживает в составе многопоколенных домашних хозяйств и их доходы перераспределяются на других членов семьи, среди которых могут быть как экономически неактивные, безработные либо получающие оплату ниже прожиточного минимума взрослые, так и дети-иждивенцы, вытеснял часть людей старше пенсионного возраста в зону бедности. На фоне экономического спада, начавшегося в 2014 г., доля пенсионеров в структуре малоимущего населения стала понемногу возрастать: до 11–12% в 2014–2017 гг. За этими изменениями скрывается влияние как минимум двух факторов. Во-первых, недоиндексация пенсионных выплат в этот период по сравнению с темпами потребительской инфляции снизила реальные доходы самих пенсионеров. Во-вторых, сокращение доходов других членов домохозяйств, в которых проживают пенсионеры, перевело в зону бедности новые многопоколенные домохозяйства, в том числе и домохозяйства с детьми.

Знания о структуре бедного населения важны для понимания масштабов эффектов, которые могут дать меры политики, адресованные разным группам, но положение самих групп лучше характеризуют *риски бедности*, которые учитывают их вес в структуре населения.

В силу описанной негативной динамики доходов, в первую очередь реальных заработных плат, риски попасть в состав бедного населения среди детей в возрасте до 16 лет еще более возросли. Если в 2013 г. они превышали средний показатель по населению в 1,48 раза, то к 2016 г. это соотношение увеличилось до 1,52 раза. Самые низкие относительные риски бедности зафиксированы у женщин и мужчин пенсионного возраста: в 2013 г. они составляли 0,55 от среднего по населению уровня, а по итогам 2016 г. — поднялись до 0,61 от среднего показателя, оставшись, тем не менее, минимальными среди всех групп.

Если рассматривать динамику рисков бедности основных групп населения в более длительной ретроспективе, приняв за точку отсчета 2000 г. как начало периода устойчивого экономического роста, то наши оценки на основе данных Росстата показывают, что самый большой прогресс за это время наблюдается в отношении населения старше трудоспособного возраста: для них за 2000–2016 гг. риски бедности снизились более чем на 60% (рис. 2.4). Наиболее серьезные изменения происходили в период

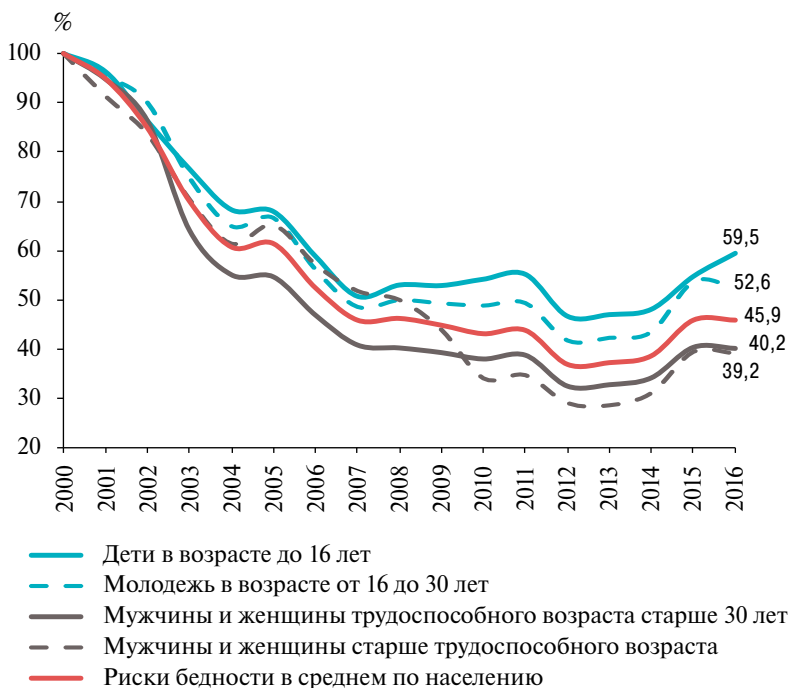


Рис. 2.4. Динамика рисков бедности основных демографических групп населения (2000 г. = 100%), %

Источник: Расчеты авторов по данным ОБДХ Росстата.

2008–2010 гг.: до введения социальных доплат к пенсии риски бедности пенсионеров сокращались темпами ниже средних, но проведение реформы сразу же перевело эту группу в число наиболее «успешных». Самые скромные результаты, напротив, наблюдаются в отношении детей в возрасте до 16 лет: для них шансы попадания в состав малоимущего населения за 16 лет снизились лишь на 40,5%, в то время как в среднем по населению — на 54,1%.

В 2014–2015 гг., во время экономического спада последних лет, риски бедности всех групп населения возрастали примерно одинаковыми темпами (рис. 2.4). Однако в 2016 г., когда уровень бедности для населения в целом практически стабилизировался, сохранилась одна группа, для которой ситуация продолжала ухудшаться, — дети в возрасте до 16 лет. Это связано с тем, что в семьях с детьми прирост в доходах взрослых членов домохозяй-

ства (прежде всего заработных плат родителей) распределяется на 3–4 человек и может не успевать компенсировать увеличение в стоимости жизни семьи при одновременном сокращении реальной стоимости социальных выплат. Кроме того, такая ситуация может быть связана с влиянием так называемых скрытых доходов — оплаты труда, формируемой в ненаблюдаемом, неформальном секторе экономики. Граждане с детьми могут чаще соглашаться на дополнительную работу и подработки без официального оформления (по причине необходимости дополнительного дохода), однако в неформальном сегменте экономики рост пока не начался.

С 2013 г. в дополнение к описанным показателям в рамках мониторинга вопросов семьи, материнства и детства Росстат оценивает *риски бедности для детей в возрасте до 18 лет* (т.е. для всех несовершеннолетних детей, в то время как до этого речь шла о детях младше возраста трудоспособности). Эти оценки основаны на результатах ежегодного Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН) (табл. 2.7).

Как видно из этих оценок, в 2013–2015 гг. шансы попадания в состав бедного населения существенно увеличились — точнее, возросли практически в 1,5 раза — как для детей дошкольного возраста, так и для детей более старших возрастов. При этом в 2017 г., по оценкам Росстата на основе этих данных, доля детей, прожи-

Таблица 2.7. Доля детей, проживающих в домашних хозяйствах со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности детей соответствующей возрастной группы

Показатель	2013	2014	2015	2016
Доля детей в возрасте до 18 лет, проживающих в домашних хозяйствах со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	19,1	20,7	27,4	26,7
Из них детей в возрасте:				
до 7 лет	20,4	21,8	29,0	28,8
от 7 до 18 лет	18,2	20,0	26,5	25,4

Источник: Данные Росстата (ВНДН).

вающих в малоимущих домохозяйствах, незначительно снизилась: на 0,7 п.п. для всех детей в возрасте до 18 лет, на 0,2 п.п. для детей 0–6 лет и на 0,9 п.п. для детей старше 7 лет. Отметим, что эти оценки расходятся с результатами наших расчетов на базе агрегированных данных Росстата (рис. 2.4): там в 2016 г. мы наблюдаем увеличение доли детей в возрасте до 16 лет, относящихся к малоимущему населению. Если предположить, что составившие основу этих расчетов данные двух выборочных обследований населения, проведенных Росстатом, все-таки согласуются между собой, то объяснение такому расхождению может быть лишь одно: в 2016 г. риски попадания в число бедных в первую очередь и наиболее существенно сократились в самых старших возрастных группах детей (16–18 лет), в то время как для остальных детей они продолжали расти, хотя и чуть меньшими темпами, чем в 2015 г. Такая ситуация могла сложиться, если на фоне постепенного оживления рынка труда (сегмента формальной занятости) часть лиц в возрасте 16–18 лет сумели устроиться на работу или найти подработку, что спровоцировало сокращение рисков бедности в домохозяйствах их проживания.

Анализ *профиля российской бедности на домохозяйственном уровне*, по данным ОБДХ, показывает, что доля домашних хозяйств с детьми в возрасте до 16 лет в структуре малоимущих домохозяйств длительное время возрастала: с 48,7 до 64% за 2006–2013 гг. (рис. 2.5). В последние годы доля домохозяйств с детьми до 16 лет в структуре бедного населения незначительно снизилась — до 62,3%²¹, однако, как уже упоминалось выше, это связано прежде всего с ухудшением относительного положения других групп населения. На протяжении 2006–2013 гг. вес семей с детьми в структуре бедного населения рос в первую очередь из-за увеличения числа бедных домашних хозяйств, имеющих в своем составе двух и бо-

²¹ Данные другого обследования Росстата — Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН) — дают еще более высокие оценки веса семей с детьми (в возрасте до 18 лет) в структуре бедных домохозяйств: 72,2% в 2013 г. и 78,8% в 2016 г. Это связано с тем, что в обследовании бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) собирается подробная информация о доходах, расходах и потреблении населения, и в совокупности она позволяет получить более точную оценку уровня жизни по сравнению с обследованием ВНДН, сфокусированным на доходах и социальных программах. В рамках нашего анализа в тех случаях, когда это возможно, мы придерживаемся оценок по данным ОБДХ.

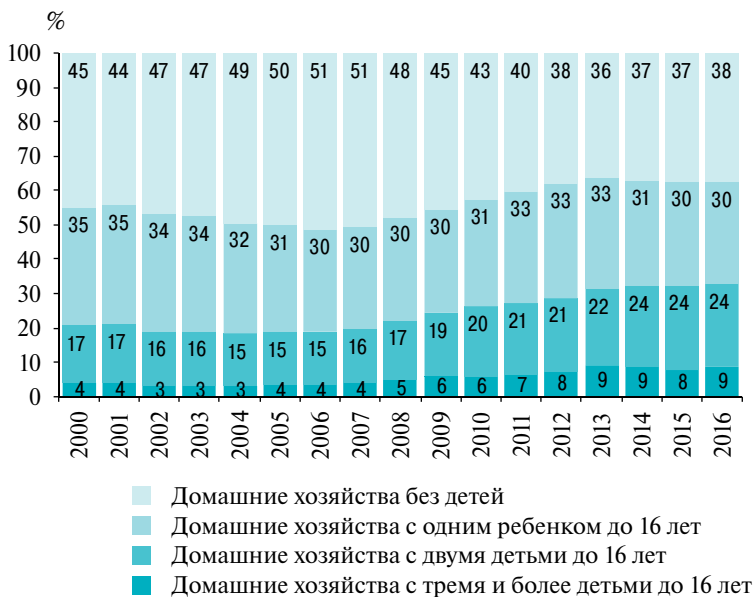


Рис. 2.5. Профиль российской бедности: состав бедных домохозяйств

Источник: Данные Росстата (ОБДХ).

лее детей в возрасте до 16 лет²². В то же время доля домохозяйств с детьми до 16 лет в общей структуре населения страны уже на протяжении длительного времени практически не изменяется, находясь в среднем на уровне 34%, что свидетельствует о росте рисков бедности в этой группе.

²² В данном случае не следует полностью отождествлять группы, о которых идет речь, с детскими, бездетными или многодетными семьями, поскольку речь идет только о наличии в составе домохозяйств детей в возрасте до 16 лет. Поясним это на примере многодетных семей. Во-первых, в некоторых случаях проживающие в одном домохозяйстве дети могут иметь разных родителей. Если в домохозяйстве проживают две супружеские пары, каждая из семей (семейных ячеек) может не быть многодетной даже при условии наличия в домохозяйстве трех или четырех детей в возрасте до 16 лет. Во-вторых, часть многодетных семей в данном распределении может попадать в группы домохозяйств с двумя или даже одним ребенком — в тех случаях, когда старшие дети уже вышли за границу 16-летнего возраста. Поэтому, несмотря на то что приведенные результаты дают нам представление о доходном положении домохозяйств в зависимости от числа детей, интерпретировать их нужно с осторожностью.

Действительно, согласно результатам ОБДХ, шансы попадания домохозяйств с детьми до 16 лет в число бедных в 2012 г. превышали средний показатель в 1,8 раза, в то время как для бездетных семей они были ниже среднего в 1,7 раза, т.е. риски бедности семей с детьми превосходили риски бедности бездетных семей в 3,06 раза. К 2016 г. этот разрыв еще увеличился — до 3,45 раза.

Дефицит денежных доходов семей с детьми

Крайне важной характеристикой положения семей с детьми в контексте исследования бедности является дефицит денежных доходов. Исходя из определения, он исчисляется как суммарное значение дохода, недостающего малоимущим гражданам, чтобы их среднедушевой доход сравнялся с величиной прожиточного минимума. Иными словами, этот показатель соответствует сумме, которая при абсолютно адресном распределении между малоимущими позволит вывести из бедности всех, кто отнесен к бедным согласно национальному определению.

В соответствии с официальными оценками Росстата, рассчитанными на данных ВНДН, рост бедности на протяжении последних лет закономерным образом сопровождался увеличением объема дефицита денежных доходов населения с 0,9% от совокупного объема денежных доходов населения в 2014 г. до 1,3% в 2017 г., или в номинальном выражении с 478,5 до 716,6 млрд руб.

На долю домохозяйств с детьми до 18 лет приходится подавляющая часть совокупного дефицита денежных доходов, и на протяжении всех последних лет этот показатель увеличивался, достигнув 88,8% в 2016 г. (рис. 2.6). В номинальном выражении это соответствует 627,6 млрд руб. — данную сумму можно условно считать минимальной оценкой объема средств, необходимых для преодоления бедности в семьях с детьми.

При этом вес домохозяйств с детьми в структуре бедных домохозяйств составляет менее 80%, что свидетельствует о большей глубине их бедности по сравнению с другими. Действительно, по оценкам Росстата, средний дефицит денежных доходов в расчете на домохозяйство в 2016 г. составил 6382,3 руб. для домохозяйств, не имеющих в составе детей в возрасте до 18 лет, и 13544,8 руб. — для домохозяйств с детьми. Заметим, что данная сумма для семей с детьми, оцененная в среднем для всех регионов и по всем типам семей, оказывается выше федерального прожиточного минимума, а это означает, что «в среднем» даже пособие в размере про-



Рис. 2.6. Соотношение доли дефицита доходов домохозяйств с детьми в совокупном объеме дефицита доходов населения с долей малоимущих домохозяйств с детьми в общей численности малоимущих домохозяйств

Источник: Данные Росстата (ВНДН).

житочного минимума не сможет вывести такую семью из бедности.

Более подробный анализ дифференциации дефицита доходов в различных типах домохозяйств с детьми ожидаемо показывает, что глубина бедности возрастает с увеличением числа детей в домохозяйстве (табл. 2.8), особенно резко при появлении в семье третьего ребенка (прирост оказывается гораздо существеннее, чем при переходе от однодетной семьи к двухдетной). Если перевести данные душевого дефицита доходов за 2016 г. на домохозяйственный уровень, то для домохозяйств с одним ребенком он составлял в среднем 9411 руб., для домохозяйств с двумя детьми — 12 609 руб. и для домохозяйств с тремя или более детьми — 20 544 руб.

Какие вызовы эта ситуация ставит перед системой социальной поддержки, какие ограничения она накладывает?

Во-первых, только относительно благополучные из числа бедных семей с детьми — те, в которых дефицит доходов существенно ниже средних показателей по группе, — могут выйти из бедности за счет социальных выплат, адресованных малоимущим семьям с детьми. Во-вторых, среди двух- и особенно многодетных семей существует зона глубокой хронической бедности — такой, которую нельзя преодолеть даже за счет наиболее высоких по размеру регулярных выплат системы государственной поддержки (например, в размере прожиточного минимума ребенка). Одним из перспективных направлений работы с такими семьями может быть ис-

Таблица 2.8. Дефицит доходов домохозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет

Количество детей в домохозяйстве	2011**	2012**	2013***	2014***	2015***	2016***
Дефицит доходов* домохозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет, в среднем на члена домохозяйства, руб.	1768,0	1738,5	2351,3	2638,7	3149,8	3119,8
Из них имеющих:						
одного ребенка	1625,4	1592,6	2173,2	2386,2	2758,6	2728,6
двух детей	1775,4	1756,1	2205,7	2577,2	2929,8	2929,6
трех и более детей	2225,6	2143,2	2749,6	2981,0	3787,3	3683,4
Дефицит доходов* домохозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет, % к общему объему дефицита доходов малоимущих домохозяйств	71,0	71,8	84,5	86,8	88,6	88,8
Из них имеющих:						
одного ребенка	31,9	31,8	24,4	23,8	22,6	20,3
двух детей	26,0	25,9	31,8	34,1	32,5	34,7
трех и более детей	13,1	14,1	20,0	19,5	23,7	22,4

* За 2011–2012 гг. — располагаемых ресурсов, начиная с 2013 г. — денежных доходов.

** До 16 лет.

*** До 18 лет.

Источник: Данные Росстата (2011–2012 гг. — ОБДХ, 2013–2016 гг. — ВНДН).

пользование технологий социального контракта, предполагающих совместные действия и взаимные обязательства органов социальной защиты и граждан или семей, мобилизацию ресурсов системы государственной поддержки, рынка труда, бизнеса и собственных квалификационных, образовательных и материальных ресурсов населения.

Региональные различия рисков и глубины бедности семей с детьми и проживающих в них детей

Агрегированные на уровне страны показатели скрывают за собой существенную региональную дифференциацию. Последние данные Росстата, доступные в региональном разрезе — за 2017 г., — показывают, что разброс *в уровне бедности по регионам* достигает 34 п.п., или 5,5 раза (от 7,5% в Ямало-Ненецком автономном округе до 41,5% в Республике Тыве). В целом по итогам 2017 г. к числу регионов с относительно низким уровнем бедности (менее 10%) относятся 10 субъектов РФ, к регионам с пониженным уровнем бедности (выше 10%, но ниже среднероссийского уровня) — еще 20 регионов. В оставшихся 55 регионах статистика фиксирует повышенный (43 региона) или высокий (12 регионов) уровень бедности.

Отметим, что пониженный уровень бедности в регионе, безусловно, является положительным результатом, однако в контексте поставленной на ближайшие пять лет национальной цели по двукратному снижению бедности эта благополучная ситуация ставит перед «успешными» регионами наиболее амбициозные задачи. Снижение бедности вдвое с низкого уровня — это более сложная задача, нежели снижение бедности с повышенного и даже среднего уровня; ее решение потребует поиска новых подходов к работе с населением и вовлечения в этот процесс более широкого круга акторов: вероятно, помимо органов социальной защиты населения участвовать в работе с населением с повышенными рисками бедности должны будут работодатели, службы занятости, образовательные организации.

Для анализа *региональных различий рисков и глубины бедности* именно для семей с детьми, за неимением опубликованных данных Росстата, мы обращаемся к собственным оценкам на данных Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах. Обследование проведено Росстатом в 2017 г. по расширенной выборке в 160 тыс. домохозяйств, однако собранные данные фактически относятся к 2016 г.

Данные ВДН-2017 по уровню бедности населения в региональном разрезе в целом хорошо согласуются с соответствующими макроданными Росстата. Наиболее сильные смещения отмечаются в федеральных городах и некоторых республиках Северного Кавказа и юга Сибири. Так, в Москве и Санкт-Петербурге уровень бедности населения по обследованию составил соответственно 1,8% и 1,2%, а по официальным сведениям Росстата за 2016 г. — 8,9% и 8,0%. В республиках доля населения с денежными доходами ниже величины ПМ, наблюдаемая в обследовании, напротив, сильно завышена по сравнению с макроданными (отклонение составляет от 10–13 п.п. в республиках Тыва, Алтай и Северная Осетия до 20 п.п. и более в Дагестане и Чеченской Республике). При дальнейшей оценке данных обследования мы делаем поправку на эти смещения.

Для анализа положения семей с детьми и особенностей мер социальной поддержки в региональном разрезе разработана специальная аналитическая *группировка субъектов РФ по уровню социально-экономического развития* (см. врезку II).

Врезка II

ГРУППИРОВКА РЕГИОНОВ РОССИИ ПО УРОВНЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Е.А. Горина

В основу группировки положено пять доступных статистических индикаторов, характеризующих бюджетные ресурсы региона, уровень жизни населения и демографическую ситуацию:

- 1) доходы бюджета субъекта РФ в расчете на душу населения, скорректированные на индекс бюджетных расходов (ИБР, для учета межрегиональных стоимостных различий) за 2017 г., в процентах к среднему значению по Российской Федерации;
- 2) соотношение среднедушевых денежных доходов населения и величины прожиточного минимума в регионе (покупательная способность доходов) за II квартал 2017 г., в процентах;
- 3) доля населения с денежными доходами ниже величины регионального прожиточного минимума (уровень бедности) за 2017 г., в процентах;

- 4) суммарный коэффициент рождаемости в регионе за 2017 г.;
- 5) доля лиц моложе трудоспособного возраста в общей численности населения региона за 2017 г., в процентах.

Анализ рядов распределения этих показателей позволил разделить 85 субъектов РФ на пять групп (одна из них с двумя подгруппами), различающихся по значениям рассмотренных показателей. При использовании нескольких индикаторов с большим разбросом значений границы между группами регионов часто сложно провести однозначно, поскольку для подобных группировок свойственно плавное перетекание и частичное наложение групп друг на друга. Тем не менее предлагаемая группировка достаточно хорошо отражает региональную социально-экономическую и демографическую дифференциацию.

Группа 1. «Богатые» регионы с высокими и повышенными бюджетными доходами, относительно высоким уровнем жизни населения, низкой и средней рождаемостью и долей детей в населении (10 субъектов РФ): Белгородская, Воронежская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Московская и Нижегородская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан.

Группа 2. «Богатые» регионы с высокими и повышенными бюджетными доходами, относительно высоким уровнем жизни населения, более благоприятной демографической ситуацией (7 субъектов РФ): Краснодарский край, Сахалинская, Свердловская и Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Группа 3. Регионы с повышенными и средними бюджетными доходами, средними и пониженными доходами населения:

а) с постаревшим населением и пониженным уровнем рождаемости (16 субъектов РФ): Калининградская, Кемеровская, Курская, Магаданская, Мурманская, Новгородская, Рязанская, Самарская, Тамбовская, Тульская, Челябинская и Ярославская области, Приморский и Хабаровский края, Республика Крым, г. Севастополь;

б) с более молодым населением и/или повышенной рождаемостью (12 субъектов РФ): Архангельская, Астраханская, Вологодская, Иркутская, Новосибирская, Омская и Оренбургская области, Красноярский и Пермский края, Республика Башкортостан, Республика Коми, Удмуртская Республика.

Группа 4. Регионы с пониженными бюджетными доходами, преимущественно пониженными доходами населения, пре-

имущественно неблагоприятной ситуацией с рождаемостью (25 субъектов РФ): Амурская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Кировская, Костромская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Саратовская, Смоленская, Тверская, Томская и Ульяновская области, Алтайский и Ставропольский края, Республики Адыгея, Калмыкия, Карелия, Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Чувашская Республика.

Группа 5. Регионы с пониженными бюджетными доходами, относительно низким уровнем жизни населения, высокой или повышенной рождаемостью и долей детей (15 субъектов РФ): Еврейская автономная область, Забайкальский и Камчатский края, Курганская область, республики Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия, Тыва, Хакасия, Чеченская Республика, Чукотский АО.

Медианные значения индикаторов по группам представлены в таблице.

Таблица. Медианные значения индикаторов в различных группах субъектов РФ

Группы регионов	Доходы бюджета субъекта РФ на душу населения, скорр. на ИБР, % к среднему по РФ	Соотношение среднедушевых денежных доходов с ПМ, %	Уровень бедности, %	СКР	Доля детей до 16 лет, %
	2017	II кв. 2017	2017	2017	2017
Российская Федерация	100	297	13,2	1,62	19
Группа 1	108	338	9,0	1,50	16,8
Группа 2	137	335	11,4	1,88	21,5
Группа 3а	83	266	13,5	1,57	18,0
Группа 3б	78	257	14,8	1,71	20,0
Группа 4	69	230	15,1	1,52	17,2
Группа 5	63	221	20,0	1,88	23,0

Как показывают данные ВДН, положение детей и семей с детьми в регионах России напрямую коррелирует с уровнем бюджетной обеспеченности региона. При переходе от первой группы

регионов к пятой наблюдается четкий градиент — от более низких показателей к более высоким — в уровнях общей бедности населения, доле детей, проживающих в бедных домохозяйствах, и доле бедных домохозяйств (табл. 2.9). Так, если в первой группе средний уровень бедности составляет, по этим оценкам, менее 7%, то во второй он вырастает до 13,3%, в третьей — до 14,2%, в четвертой — до 16,6%, а в пятой — до 21,5% (а вместе с регионами, имеющими большие отклонения от официального уровня бедности, — до 28,3%).

В дополнение к этому можно заметить, что низкая бюджетная обеспеченность регионов идет в тесной связке с пониженными доходами населения, что усугубляет ситуацию с бедностью: низкий уровень жизни в таких условиях не может быть в большей степени поддержан за счет средств бюджета, т.е. более щедрых мер социальной поддержки населения. Это находит свое отражение в росте глубины бедности по мере перехода от первой группы регионов к пятой: как видно из табл. 2.9, дефицит доходов в расчете на одного члена домохозяйства с детьми постепенно увеличивается. При этом, если в номинальных величинах четкость этого перехода нарушается, при переходе к относительным — дефициту дохода в процентах от дохода семьи — картина становится более отчетливой (рис. 2.7).

Риски попадания детей в состав бедного населения во всех без исключения группах регионов оказываются выше рисков бедности населения в целом. Соотношение рисков бедности этих двух групп населения, как следует из наших оценок, находится в интервале от 1,5 до 2,3 раза, и здесь не наблюдается явной связи с типом региона. Так, максимальным оно оказывается в группе 1 (2,3), в группах 2–4 оно различается незначительно и составляет около 2 раз, а в последней группе 5 — опускается до 1,5 раза. Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что повышенные риски бедности у детей генерируют универсальные механизмы, в большей степени связанные с особенностями жизненного цикла семьи в период появления детей (выпадением доходов матери) и в меньшей — со спецификой региональных систем социальной защиты. В текущем дизайне они оказывают не столь значительное влияние на уровень благосостояния семей с детьми.

Наконец, еще один момент, который обращает на себя внимание, — это серьезное повышение рисков бедности домохозяйств с детьми по мере увеличения в их составе числа несовершеннолетних. Эта закономерность также наблюдается во всех

Таблица 2.9. Доля детей, проживающих в малоимущих домохозяйствах, и дефицит денежных доходов домохозяйств с детьми в регионах разных типов, 2016 г.

Группы регионов	Уровень бедности населения, %	Доля детей до 18 лет, проживающих в бедных домохозяйствах, %	Доля белых домохозяйств с детьми в общем числе домохозяйств, %	В том числе имеющие:			Среднедушевой денежный доход домохозяйств с детьми, руб. в мес.	Дефицит денежного дохода домохозяйств с детьми, на 1 человека, руб. в мес.
				одного ребенка	двух детей	трех и более детей		
Российская Федерация	13,1	26,7	20,8	12,1	26,4	50,3	20 230	3120
В том числе по группам регионов:								
Группа 1*	6,7	15,2	11,7	6,6	15,3	32,9	20 147	2386
Группа 2	13,3	25,6	20,3	12,1	24,8	45,4	25 582	3284
Группа 3	14,2	28,3	22,2	13,3	28,5	53,9	18 798	3141
Группа 3а	13,5	28,6	22,3	13,2	30,5	54,0	18 382	3009
Группа 3б	14,8	28,1	22,1	13,5	26,9	53,8	19 163	3257
Группа 4	16,6	33,7	27,5	17,3	35,5	58,3	14 888	2867
Группа 5	28,3	44,0	35,2	19,1	39,3	60,3	15 243	3723
В том числе без учета отдельных регионов**	21,5	37,8	30,5	19,3	35,6	59,8	18 941	4007

* Города Москва и Санкт-Петербург исключены из расчетов по группе 1.

** Исключены из расчетов республики Ингушетия, Дагестан, Северная Осетия, Алтай, Тува, Чеченская Республика.

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата (ВНДН-2017).

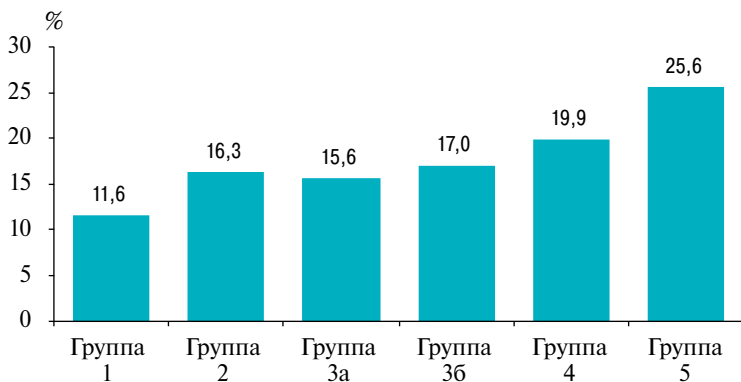


Рис. 2.7. Среднедушевой дефицит доходов в соотношении со среднедушевыми доходами семей с детьми в регионах разных типов, %, 2016 г.

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата (ВНДН-2017).

группах регионов, а в группах 3–5 положение многодетных семей становится критическим: там в число малоимущих попадает более половины семей с тремя и более детьми. В таких условиях, очевидно, проблема благосостояния семей с детьми не решается исключительно инструментами социальной поддержки, необходимо включение и других механизмов, связанных с созданием условий для реализации потенциала оплачиваемой занятости в данных домохозяйствах. Одновременно с этим в условиях такого масштабного распространения малоимущности в отдельных группах населения и в отдельных регионах к социальной поддержке предъявляются все более жесткие требования с точки зрения эффективности.

3. Обзор системы социальной поддержки семей с детьми: разнообразие, размеры, принципы

Государственная политика поддержки семьи, материнства и детства включает мероприятия, направленные на повышение материальных и нематериальных ресурсов семьи, прежде всего в целях стимулирования рождения детей и улучшения качества их

жизни в семье²³. В данном разделе речь пойдет только о поддержке экономического характера, т.е. прямых или косвенных монетарных и натуральных трансфертах, хотя эта политика также реализуется и через сферу социальных услуг и через развитие инфраструктуры и институтов, создающих благоприятную среду для рождения и воспитания детей.

На основе ряда параметров мы проводим систематический обзор нормативно-правового обеспечения мер поддержки, адресованных семьям с детьми, на уровне страны в целом и, более подробно, в субъектах РФ, рассматривая меры с точки зрения их назначения, категорий получателей и правил предоставления, а также оцениваем объем совокупных государственных расходов в этой сфере. На основании данных статистики и выборочных обследований через характеристики охвата населения мы рассматриваем проблемы реализации некоторых распространенных мер социальной поддержки семей с детьми. Наконец, мы анализируем размеры поддержки, фокусируясь на их региональных различиях и влиянии на показатели бедности населения.

3.1. Систематизация мер социальной поддержки семей с детьми

Подход и параметры систематизации

В систематический обзор включаются меры государственной поддержки семей с несовершеннолетними детьми²⁴, установленные нормативными правовыми актами (НПА) Российской Федерации и всех субъектов РФ (по состоянию на октябрь 2018 г.) и одновременно удовлетворяющие условиям:

- они являются прямыми или косвенными социальными трансфертами²⁵ в денежной или натуральной форме;

²³ Макаренцева А.О., Третьякова Е.А., Хасанова Р.Р. Развитие поддержки материнства и детства в России. Working Papers 031701. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 2017. [Электронный ресурс]. <<ftp://w82.ranepa.ru/rnp/wpaper/031701.pdf>>.

²⁴ В отдельных случаях, предусмотренных законодательством, учитываются также меры для семей с детьми в возрасте 18 лет и старше, продолжающими обучение в образовательных организациях, кроме выплат стипендий.

²⁵ Нормы, устанавливающие первоочередное право отдельных категорий семей с детьми на получение какой-либо меры поддержки, не учитываются.

- адресованы непосредственно семьям, имеющим детей²⁶, либо семьи с детьми являются одной из целевых групп получателей меры, либо для семей с детьми установлены особые условия назначения меры.

При этом, так же как и при анализе государственных расходов (см. врезку III), мы рассматриваем меры поддержки детей и семей с детьми в широкой трактовке, независимо от того, какую функцию они призваны выполнять: поддерживать семью в связи с рождением и воспитанием детей или в связи с ограничениями жизнедеятельности из-за нарушений здоровья ребенка либо компенсировать детям ущерб от потери кормильца. В силу ряда причин в систематизации, в отличие от анализа расходов, не участвуют дополнительные гарантии детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, обучающимся в образовательных организациях, в том числе обеспечение жильем этой категории граждан, а также ежемесячные выплаты на содержание ребенка в приемной семье и вознаграждение за труд приемных родителей.

Для систематизации мер поддержки используются пять параметров.

Параметр *«Область предоставления поддержки»* описывает, к какой сфере относятся те или иные меры поддержки семей с детьми:

- социальное обеспечение — для повышения уровня жизни семей с детьми;
- образование — для обеспечения лучшей доступности услуг образования;
- охрана здоровья;
- обеспечение жильем — в целях улучшения жилищных условий семей с детьми.

Параметр *«Разнообразие мер поддержки»* (только на региональном уровне) описывает, насколько большой набор мер реализуется в регионе, а также насколько меры, назначаемые на уровне субъектов РФ, развивают, дополняют или дублируют нормы федерального законодательства в отношении поддержки семей с детьми.

Параметр *«Назначение мер поддержки»* позволяет классифицировать меры исходя из того, для чего они предоставляются:

- поддержка потребления семей с детьми — поддерживающие меры (общего назначения — на обеспечение текущего потреб-

²⁶ Включая семьи, в которых есть беременные женщины.

ления, целевого назначения — для обеспечения потребления определенных товаров и услуг);

- стимулирование приоритетных для государства процессов и явлений, таких как рождаемость и семейное устройство детей-сирот, — стимулирующие меры;
- поощрение за достижения в определенных областях (учебе, творчестве или воспитании детей) — поощрительные меры.

Параметр «*Категории получателей*» описывает, каким категориям семей с детьми адресованы меры поддержки. Для анализа по этому параметру выделены категории, которые отличаются повышенными рисками уязвимости материального положения и социальной эксклюзии²⁷:

- многодетные семьи,
- семьи с детьми-инвалидами и детьми с социально значимыми заболеваниями (онкологические заболевания, сахарный диабет и т.п.),
- семьи с единственным родителем (в том числе дети, потерявшие кормильца),
- семьи с нетрудоспособными или неработающими родителями,
- семьи с детьми в возрасте до трех лет,
- замещающие семьи.

Для учета мер поддержки, которые могут получать семьи с детьми иных категорий, не относящихся к вышеперечисленным, а также в том случае, если для назначения меры не требуется принадлежность к какой-либо категории, введена категория «Прочие семьи с детьми».

По параметру «*Применение критериев нуждаемости*» анализируется, насколько распространен учет доходов при предоставлении мер поддержки, в том числе в разрезе категорий семей с детьми и в разрезе назначения мер поддержки, какие используются подходы к оценке нуждаемости исходя из уровня доходов семей, а также какие величины доходов служат пороговыми значениями.

Федеральные меры поддержки семей с детьми

В законодательстве Российской Федерации насчитывается более 30 НПА, содержащих правоустанавливающие нормы в отношении около 60 мер поддержки семей с детьми, предоставляемых за счет средств федерального бюджета и средств государственных

²⁷ Овчарова Л.Н. Указ. соч.; Пишняк А.И., Попова Д.О. Указ. соч.

внебюджетных фондов. Из них только 10 НПА устанавливают правоотношения именно в сфере поддержки семей с детьми. Многие права различных категорий семей с детьми на получение мер государственной поддержки закреплены в документах, не имеющих непосредственного отношения к защите семьи и детства²⁸.

Если судить по объему и разнообразию нормативно-правового обеспечения, меры федерального уровня в основном ориентированы на поддержку семей с единственным родителем²⁹, семей, имеющих детей с нарушениями здоровья (в том числе пострадавших от воздействия радиации), и семей с детьми в возрасте до трех лет.

Поддержка остальных социально уязвимых категорий семей с детьми на федеральном уровне менее приоритетна, поскольку относится к компетенции субъектов РФ. Только две федеральные меры ориентированы на многодетные семьи — это единовременное денежное поощрение при награждении орденом «Родительская слава» и субсидирование в течение трех или пяти лет процентной ставки по ипотечному кредиту сверх 6% годовых семьям, в которых в период с 01.01.2018 по 31.12.2022 родился второй или третий ребенок. С 2020 г. это направление будет усилено: его дополнят прямые выплаты на погашение ипотечного кредита при рождении в семье третьего и/или последующего ребенка, а субсидирование ставки по ипотеке будет продлено на весь срок до ее полного погашения³⁰.

Для всех категорий семей федеральные меры в первую очередь сосредоточены в области социального обеспечения и направлены на обеспечение их текущего потребления (табл. 3.1).

Наиболее разнообразные меры в области охраны здоровья предоставляются детям-инвалидам (обеспечение техническими

²⁸ Например, Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ст. 262), Федеральные законы от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.

²⁹ Включая семьи с детьми, потерявшими кормильца из числа военнослужащих, сотрудников Следственного комитета, органов прокуратуры и некоторых федеральных органов исполнительной власти, служба в которых связана с высоким риском для жизни и здоровья.

³⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 20 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>>.

Таблица 3.1. Распределение федеральных мер поддержки по категориям семей с детьми и областям предоставления поддержки

Категория семей с детьми	Количество федеральных мер поддержки, ед.				
	Всего	Из них в области:			
		социального обеспечения	образования	охраны здоровья	обеспечения жильем
Многодетные семьи	2	1	—	—	1
Семьи с единственным родителем	26	21	—	4	1
Семьи с детьми-инвалидами и детьми с ОВЗ	17	12	—	4	1
Семьи с нетрудоспособными или неработающими родителями	1	1	—	—	—
Замещающие семьи	1	1	—	—	—
Семьи с детьми в возрасте до трех лет	9	9	—	—	—
Прочие семьи с детьми	5	1	1	3	2
Итого*	59	46	1	11	4

* Итоговое значение может быть меньше суммы составляющих, так как одна мера может быть направлена на поддержку сразу нескольких категорий семей с детьми или относиться к нескольким областям реализации.

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов РФ.

средствами реабилитации, а также государственная социальная помощь в виде набора социальных услуг). Для детей, потерявших кормильца из числа военнослужащих и сотрудников некоторых ФОИВ, меры по охране здоровья предоставляются в виде ежегодных пособий на проведение летнего оздоровительного отдыха или ежегодного обеспечения путевкой (компенсацией за путевку) в организации отдыха и оздоровления детей.

Поддержка семей с детьми, не относящихся к наиболее социально уязвимым категориям, на федеральном уровне реализуется в основном стимулирующими мерами. На стимулирование ответственного подхода женщин к вынашиванию детей нацелены единовременное и дополнительное пособия беременным женщинам, вставшим на учет в медицинские организации в ранние сроки беременности. Стимулировать появление в семьях вторых и последующих детей призваны субсидирование процентной ставки по ипотеке и предоставление материнского (семейного) капитала, средства которого могут быть использованы сразу в нескольких областях: образование, охрана здоровья и улучшение жилищных условий. Единственная мера поддерживающего назначения в данном сегменте — это единовременное пособие беременной жене военнослужащего по призыву.

Федеральные меры поддержки семей с детьми в целом не ориентированы на оценку уровня доходов. Он является критерием нуждаемости для единственной из всех учтенных в анализе мер — ежемесячных выплат на первого и на второго ребенка, родившегося (усыновленного) начиная с 01.01.2018, до достижения им возраста полутора лет. Получить их могут семьи со среднедушевым денежным доходом ниже 1,5 величины прожиточного минимума (ВПП) населения в трудоспособном возрасте. С 2020 г. предполагается повысить этот порог до 2 ВПП³¹.

Региональные меры поддержки семей с детьми

Каркас системы мер социальной поддержки, адресованных семьям с детьми, в любом регионе формируется под влиянием норм федерального законодательства. Они обязывают органы власти субъектов РФ (реже — рекомендуют им) исполнять в рамках собственных расходных полномочий в общей сложности более десятка мер:

- пособие на ребенка до 16 (при продолжении обучения в общеобразовательной организации — до 18) лет из малоимущей семьи;
- меры социальной поддержки для многодетных семей;
- ежемесячная денежная выплата при рождении третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет;

³¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию...

- компенсация части родительской платы за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих общеобразовательную программу дошкольного образования;
- обеспечение питанием отдельных категорий обучающихся в общеобразовательных организациях;
- обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей и детей раннего возраста;
- бесплатное лекарственное обеспечение детей до трех лет и детей до шести лет из многодетных семей;
- обеспечение детей в трудной жизненной ситуации путевками на отдых и оздоровление;
- обеспечение бесплатными земельными участками многодетных семей и иных категорий семей с детьми; и др.

Добавление к этому «обязательному минимуму» в регионе своих, «инициативных», мер увеличивает разнообразие категорий семей с детьми и жизненных ситуаций, в которых оказывается поддержка.

Общее число мер поддержки, адресованных семьям с детьми, в регионах варьируется в широком диапазоне: от 11–17 в некоторых республиках Северо-Кавказского, Южного и Сибирского федеральных округов до 50–60 в Липецкой области, городах Москве и Санкт-Петербурге, Ненецком АО. В «среднестатистическом регионе» для семей с детьми установлено в общей сложности около 30 мер поддержки в сфере социального обеспечения, образования, охраны здоровья и обеспечения жильем.

Общее число мер поддержки семей с детьми больше и, как следствие, их разнообразие шире в регионах с более значительными бюджетными ресурсами и более высоким уровнем жизни населения (группы 1 и 2 в группировке регионов по уровню социально-экономического развития — см. врезку II). Хотя в них же отмечается и наибольший разброс между максимальным и минимальным общим числом мер поддержки (рис. 3.1). Это указывает на то, что на разнообразие системы поддержки, помимо уровня бюджетной обеспеченности, влияют и другие факторы, в том числе приоритеты региональных властей. Хотя в целом есть четкая тенденция: медианное значение общего числа мер поддержки по группе снижается при переходе от более экономически развитых регионов к регионам с более проблемной социально-экономической ситуацией.

В региональных системах поддержки семей с детьми доминируют поддерживающие меры целевого назначения: в среднем они составляют более 60% в общем количестве мер поддержки семей с

Число мер поддержки

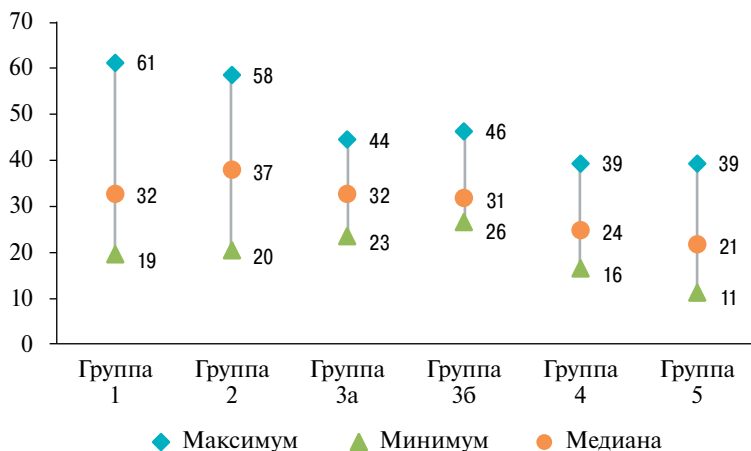


Рис. 3.1. Общее число мер поддержки семей с детьми в регионах с разным уровнем социально-экономического развития, ед.

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

детьми в регионах³² (табл. 3.2). К ним относятся как оказание помощи в натуральной форме, так и денежные выплаты с привязкой к той или иной цели, в том числе в виде субсидий или компенсаций фактических расходов.

Поддерживающие меры общего назначения — второй по распространенности в регионах вид мер, в среднем они составляют около 20%. Однако разброс значений высок — от 6% в тех регионах, где, кроме пособия на ребенка до 16 (18) лет из малоимущей семьи, нет других общих поддерживающих выплат, до 34% в регионах, где много дробных выплат для поддержки уровня жизни семей из самых уязвимых категорий.

Стимулирующие меры поддержки есть также во всех регионах, но в целом их доля невелика — около 12%. Максимально распространены они в тех регионах, где законодательство предусматривает и разнообразные меры поддержки семьи в связи с рождением детей, и минимум одну-две меры в связи с семейным устройством детей-сирот. А наименее распространенный вид поддержки семей

³² Важно подчеркнуть, что речь идет о количестве мер поддержки, а не о численности их получателей или объемах финансирования.

Таблица 3.2. Распространенность мер поддержки семей с детьми различного назначения в субъектах РФ

Назначение мер поддержки	Доля мер поддержки в общем количестве мер поддержки семей с детьми в регионе, %		
	Значение		
	медианное	минимальное	максимальное
Стимулирующие	12	6	18
Поддерживающие общего назначения	19	6	34
Поддерживающие целевого назначения	62	44	82
Поощрительные	6	0	16

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

с детьми — поощрительные меры. В среднем их доля составляет 6% от общего количества мер в регионе, но в некоторых регионах нет ни одной.

Для того чтобы рассмотреть, насколько широкой поддержкой на региональном уровне пользуются разные семьи с детьми, были подсчитаны частоты мер поддержки, адресованных различным социально уязвимым категориям, в общем количестве категорий, которым оказывается поддержка (оно заведомо больше общего количества мер, так как одна мера может предоставляться различным категориям семей с детьми).

Существенный разброс в минимальных и максимальных значениях (табл. 3.3.) свидетельствует о том, что регионы ориентируют свои системы поддержки на разные категории семей с детьми. Если судить по медианному значению, то наиболее разнообразный «пакет» мер на региональном уровне предоставляется многодетным семьям и прочим семьям, которые не относятся ни к одной из выделенных категорий (это в том числе и все малоимущие семьи с детьми без спецификации категории). Относительно менее приоритетна для регионов поддержка семей с детьми до трех лет и семей с детьми-инвалидами либо детьми с социально значимыми заболеваниями. Еще реже (в среднем) меры поддержки специфически адресованы замещающим семьям³³, неполным семьям и

³³ При расчетах не учитывались выплата денежных средств на содержание детей-сирот, находящихся под опекой (попечительством), в приемной семье, и вознаграждение, причитающееся приемным родителям.

семьям с безработными или нетрудоспособными (из-за возраста, инвалидности или обучения по очной форме) родителями. В отдельных, правда немногочисленных, регионах этим семьям не адресована ни одна мера (тем не менее они могут получать другие виды поддержки, если подходят под условия их назначения, например, по критерию малообеспеченности).

Таблица 3.3. Распространенность мер поддержки, адресованных семьям с детьми из числа наиболее социально уязвимых категорий, в субъектах РФ

Категория семей с детьми	Доля мер поддержки, адресованных данной категории, в общем количестве категорий, которым оказывается поддержка в регионе, %		
	Значение		
	медианное	минимальное	максимальное
Многодетные семьи	31	19	48
Семьи с единственным родителем	8	2	20
Семьи с детьми-инвалидами, детьми с ОВЗ и социально значимыми заболеваниями	13	2	28
Семьи с нетрудоспособными и безработными родителями	3	0	20
Замещающие семьи	9	2	25
Семьи с детьми до трех лет	11	3	22
Прочие семьи с детьми	22	12	37

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

Рассмотрим, какие меры поддержки в регионах адресованы категориям семей с высокими рисками бедности. Более детальный анализ показывает, что максимально разнообразную поддержку во всех без исключения регионах получают *многодетные семьи*. Для них наиболее распространены поддерживающие меры общего и целевого назначения, перечень которых во многом унаследован от Указа Президента РФ от 05.05.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей».

Поддерживающие меры общего назначения для многодетных семей — это чаще всего регулярные выплаты на каждого ребен-

ка из такой семьи, в том числе в системе пособия на ребенка до 16 (18) лет для малоимущих семей³⁴. В некоторых регионах они установлены взамен целевых мер. Кроме того, малоимущие многодетные семьи зачастую выделяются как особая категория для оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, в том числе на развитие личного подсобного хозяйства.

Поддерживающие меры целевого назначения в подавляющем большинстве субъектов РФ включают в первую очередь компенсацию расходов (или скидку) на оплату жилого помещения, коммунальных услуг и на приобретение и доставку твердого топлива. Ее размер, как правило, составляет 30% от соответствующих расходов семьи в пределах региональных нормативов, но может быть увеличен до 50–100% для семей с большим количеством детей (от четырех-пяти и более). Расходы на оплату услуг телефонной связи компенсируются только в трех регионах.

В большинстве субъектов РФ для детей из многодетных семей, обучающихся в образовательных организациях, предусмотрено право льготного или бесплатного проезда на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) на городских, внутрирайонных и межмуниципальных маршрутах либо денежные выплаты на покрытие этих расходов. В отдельных регионах (например, Москва, Брянская область) право бесплатного проезда предоставляется также родителям из многодетной семьи.

Достаточно распространены льготы для многодетной семьи по уплате региональных налогов (освобождение от уплаты или снижение размера ставки транспортного налога, земельного налога и налога на имущество физических лиц). Более чем в десятке регионов семьям, имеющим в составе большое число детей (пять или более — в зависимости от региона), предоставляются транспортное средство, сельскохозяйственная техника или денежные средства на его приобретение.

В числе наиболее распространенных региональных мер поддержки многодетных семей в области образования следует назвать:

- компенсацию части родительской платы за третьего и последующих детей, посещающих детский сад, в повышенном раз-

³⁴ Ежемесячная выплата на третьего ребенка или последующих детей до трех лет здесь не учитывается и рассмотрена среди мер для семей с детьми до трех лет.

мере (от 70 до 90%), а также дополнительные скидки на оплату детского сада;

- ежегодные выплаты на подготовку учащихся общеобразовательных школ к началу учебного года либо при поступлении ребенка в первый класс (редко — обеспечение школьной и спортивной формой в натуральной форме);
- бесплатное обеспечение горячим питанием детей, обучающихся в общеобразовательных организациях, либо соответствующая компенсация;
- бесплатное посещение один раз в месяц государственных объектов и учреждений культуры и спорта либо возмещение расходов на эти цели.

В области охраны здоровья для многодетных семей реализуются такие широко распространенные меры поддержки, как бесплатные путевки на отдых и оздоровление детей (либо частичная компенсация расходов на самостоятельно приобретенную путевку) и бесплатное лекарственное обеспечение детей до шести лет по назначению врача (либо выплата на приобретение лекарств).

Поддерживающие меры для многодетных семей отличаются наибольшей региональной дифференциацией правил предоставления, влияющих на их доступность для получателей. В первую очередь это определяется тем, применяются ли в регионе критерии нуждаемости по доходу в отношении многодетных семей и, если да, какие пороговые значения доходов установлены.

Наконец, многодетным семьям на региональном уровне оказывается разноплановая поддержка в улучшении жилищных условий:

- 1) бесплатное предоставление земельных участков (во всех субъектах РФ, кроме Москвы, Республики Ингушетия и Чеченской Республики), а также сопутствующие меры поддержки для снижения расходов, связанных со вступлением во владение земельным участком и обеспечением его необходимой инфраструктурой (например, в Магаданской и Липецкой областях);
- 2) денежные меры, облегчающие финансовую нагрузку многодетных семей при приобретении (строительстве) жилого помещения, в том числе при получении и/или выплате жилищного кредита (оплата части первоначального взноса, возмещение (субсидирование) уплаты процентов, частичное погашение остатка основного долга), а также целевые займы из средств бюджета субъекта РФ и единовременная социальная выплата (субсидия) для приобретения или строительства жилья;

- 3) обеспечение нуждающихся семей жилыми помещениями по договору социального найма;
- 4) благоустройство жилых помещений (возмещение расходов на проведение работ по газификации, ремонту жилья и т.п.).

Однако полноценная реализация этих мер затруднена. Так, индивидуальному жилищному строительству на выданных земельных участках зачастую препятствует низкий уровень их обеспеченности транспортной и инженерной инфраструктурой («дорожные карты» по решению этой проблемы есть далеко не во всех регионах). Инструменты поддержки, которые предполагают оформление жилищного кредита, доступны только семьям с относительно высокими доходами, которых среди многодетных меньшинство. А условия предоставления единовременных субсидий для приобретения или строительства жилья в ряде регионов таковы, что на нее могут претендовать лишь единичные семьи (например, семьи с пятью (шестью) и более детьми, при рождении (усыновлении) седьмого ребенка или последующих детей или при одновременном рождении трех и более детей). Одновременно же весь спектр мер поддержки по улучшению жилищных условий многодетных семей в регионах встречается крайне редко.

Стимулирующие меры поддержки, которыми могут воспользоваться многодетные семьи, обусловлены прежде всего рождением третьего ребенка и последующих детей. Одной из самых распространенных из них (реализуется более чем в 70 субъектах РФ) является региональный материнский (семейный) капитал (РМСК) и аналогичные ему меры.

При определении направлений использования РМСК регионы, как правило, ориентируются на положения федерального законодательства. Однако в целом спектр таких направлений гораздо шире. В отличие от федеральных норм, отдельные регионы предоставляют возможность расходовать эти средства на благоустройство жилых помещений, получение образования родителями, оплату медицинской помощи детям или родителям, приобретение транспортного средства, сельскохозяйственной техники и даже товаров длительного пользования. Таким образом, региональные программы «работают» с тем сегментом потребностей семей с детьми, который оказался вне рамок федерального МСК из-за крайне ограниченного набора направлений его использования³⁵.

³⁵ Подробнее об условиях предоставления и распоряжения средствами РМСК см.: *Прокофьева Л.М., Рыбальченко С.И.* Поддержка семьи, материнства и дет-

В качестве поощрительных мер за достойное воспитание детей для многодетных родителей, награжденных орденом или медалью ордена «Родительская слава» либо государственными региональными наградами, предусмотрены единовременные денежные выплаты в размере от 50 тыс. до 250 тыс. руб., а в ряде регионов и иные меры социальной поддержки (МСП): компенсация расходов на оплату ЖКУ, проезда в общественном транспорте, проезда к месту отдыха (лечения).

Анализ в разрезе групп регионов показывает, что поддержка многодетных семей в среднем более значима (относительно других категорий семей) в регионах групп 3б, 4 и 5 с пониженной бюджетной обеспеченностью и невысоким уровнем жизни в целом (рис. 3.2). В условиях жестких бюджетных ограничений такая конфигурация системы мер позволяет концентрировать ресурсы на поддержке семей с максимальными рисками бедности. И снова в группах с высоким медианным значением наблюдается самый большой разброс. При более детальном рассмотрении видно, что в регионах, где меры поддержки в минимальной степени нацелены на многодетные семьи, такая ситуация объясняется двумя совершенно разными причинами. В регионах из групп 4 и 5, как правило, это связано с очень низким общим числом их мер, ограниченных только обязательным минимумом. А в регионах групп 1–3 — обусловлено тем, что приоритеты социальной поддержки смещены в сторону более разнообразной поддержки малоимущих семей или семей из других социально уязвимых категорий.

Хотя социальная поддержка *детей-инвалидов и их семей* относится к компетенции Российской Федерации, органы власти субъектов РФ нередко устанавливают для данной категории дополнительные меры поддержки, учитывая высокие риски бедности и социальной эксклюзии этих семей.

Наиболее распространены меры в области социального обеспечения, ориентированные на те семьи, в которых один из родителей (опекунов, попечителей) не работает в связи с осуществлением ухода за ребенком-инвалидом³⁶, либо ребенок-инвалид имеет вторую или третью степень ограничения по одной из основных

ства в регионах России // Народонаселение. 2013. № 4. С. 18–28; Макаренцева А.О. и др. Указ соч. С. 14–15.

³⁶ По аналогии с федеральным законодательством в ряде регионов в целях социальной поддержки к категории «ребенок-инвалид» приравниваются ВИЧ-инфицированные дети.

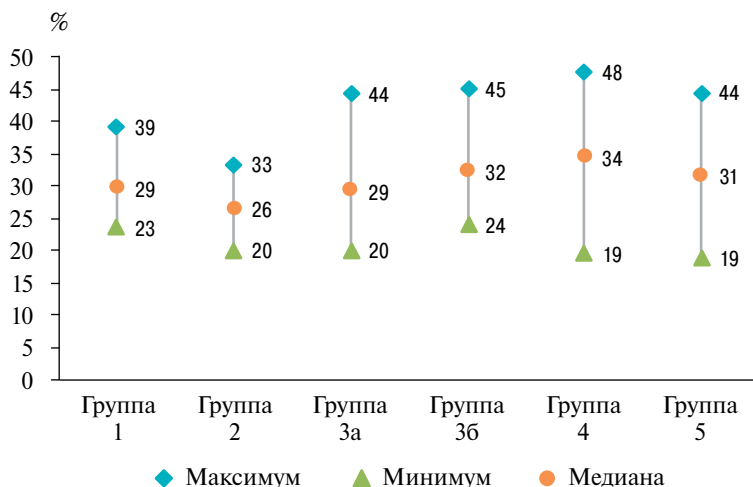


Рис. 3.2. Поддержка многодетных семей в регионах с разным уровнем социально-экономического развития (доля категории «Многодетные семьи» в общем количестве категорий семей с детьми, которым адресованы меры поддержки, в субъектах РФ, входящих в группу, %)

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

категорий жизнедеятельности. Выплаты таким семьям призваны частично компенсировать отсутствующий трудовой доход или повышенные затраты на уход за ребенком-инвалидом и, по сути, дополняют ежемесячную выплату, установленную Указом Президента РФ от 26.02.2013 № 175.

В отдельных регионах правила назначения выплат предусматривают также оценку нуждаемости семьи по критерию среднедушевого дохода. В то же время более чем в 10 регионах выплаты предоставляются вне зависимости от факта трудоустройства родителей и степени нуждаемости ребенка-инвалида в уходе. Кроме того, инвалидность ребенка может быть основанием для выплаты пособия на ребенка из малоимущей семьи в повышенном размере.

Вторая по распространенности группа — меры поддержки в области охраны здоровья детей-инвалидов, детей с ОВЗ и с социально значимыми заболеваниями. Это могут быть:

- выплаты на детей, страдающих заболеваниями, которые требуют специального рациона питания или регулярного приобретения медицинских изделий (тест-полоски к глюкометрам, инсулиновые помпы и т.п.);

- обеспечение техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями;
- мероприятия по адаптации жилых помещений (либо компенсация расходов на их проведение) к потребностям детей-инвалидов, передвигающихся на креслах-колясках, либо помощь в приобретении жилых помещений, адаптированных для проживания семей, имеющих таких детей;
- компенсация расходов на оплату проезда к месту обследования (лечения) детей нуждающихся в специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи.

Обеспечение путевками и бесплатным проездом на санаторно-курортное лечение в большинстве случаев предусмотрено только для детей, не имеющих права на аналогичную меру по законодательству РФ. Крайне редко региональная мера дублирует норму федерального законодательства в отношении детей-инвалидов.

К этой же группе мер можно отнести и меры поддержки, снижающие стоимость владения автомобилем, который зачастую является единственно возможным средством передвижения для семей с детьми-инвалидами на креслах-колясках (бесплатное обучение вождению, компенсация расходов на текущий ремонт и топливо, оплата доставки транспортного средства до места жительства, освобождение от уплаты транспортного налога и др.).

Меры, улучшающие доступность образования для детей-инвалидов и детей с ОВЗ, получающих его на дому и/или с использованием дистанционных образовательных технологий, в основном следуют за нормами федерального законодательства (компенсация расходов на надомное обучение, обеспечение компьютерной техникой, доступом в Интернет и т.п.).

Наконец, семьи, имеющие детей-инвалидов, в отдельных субъектах РФ пользуются прочими мерами поддержки, такими как бесплатный или льготный проезд в городском, внутрирайонном и межмуниципальном общественном транспорте, бесплатное предоставление в собственность земельных участков, предоставление жилых помещений по договору социального найма, компенсация затрат на газификацию жилья, государственная социальная помощь и проч.

На поддержку семей с детьми-инвалидами и детей с социально значимыми заболеваниями, которая на уровне субъектов РФ по сути является факультативной, в большей степени ориентированы регионы, у которых есть бюджетные возможности для финансирования дополнительных обязательств (рис. 3.3). К тому же у них

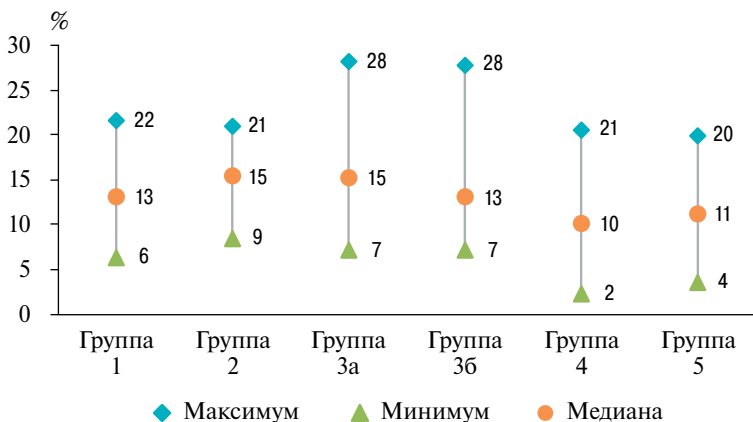


Рис. 3.3. Поддержка семей с детьми-инвалидами, детьми с ОВЗ и социально значимыми заболеваниями в регионах с разным уровнем социально-экономического развития (доля категории «Семьи с детьми-инвалидами, детьми с ОВЗ и социально значимыми заболеваниями» в общем количестве категорий семей с детьми, которым адресованы меры поддержки, в субъектах РФ, входящих в группу, %)

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

в среднем больше общее количество реализуемых мер. В регионах групп 1–3 круг мер поддержки таких семей зачастую включает пособия на ребенка-инвалида или специальные выплаты по уходу за ребенком-инвалидом, предусмотрены различные целевые меры компенсационного характера, особенно связанные с лечением заболеваний детей.

Меры поддержки *семей с единственным родителем* преимущественно направлены на обеспечение их текущего потребления, учитывая повышенную иждивенческую нагрузку в них. Право на такие меры предоставляется, как правило, одиноким матерям либо родителям (усыновителям), не состоящим в браке. К этой же категории при анализе отнесены семьи, в которых один из родителей уклоняется от уплаты алиментов, а также семьи, в которых воспитываются дети, потерявшие кормильца.

Прежде всего, для детей из малоимущих неполных семей почти во всех регионах предусмотрено пособие на ребенка до 16 (18) лет в повышенном размере (150–200% от базового пособия). Отсутствие одного из родителей в семье может рассматриваться как основание для доплаты и к иным пособиям. Так, в Кемеровской

области предусмотрена повышенная ежеквартальная выплата неполным многодетным семьям, в Нижегородской области — доплата многодетным одиноким матерям с четырьмя и более детьми, в Еврейской автономной области — ежегодная выплата на ребенка-школьника из многодетной семьи в двукратном размере.

Другой вариант правил предоставления заключается в том, что отсутствие одного из родителей является обязательным дополнительным условием для назначения мер поддержки. Так, в Кировской и Оренбургской областях, Республике Коми пособие по уходу за ребенком-инвалидом может получать только родитель, не состоящий в браке, в Красноярском крае выплачивается пособие на ребенка одинокой матери, не обеспеченного местом в дошкольной образовательной организации.

Проживание ребенка в неполной семье расценивается в региональном законодательстве как одна из форм трудной жизненной ситуации, поэтому такие дети (или семьи, в которых они проживают) во многих регионах имеют право на государственную социальную помощь, обеспечиваются на льготных основаниях путевками на отдых и оздоровление, питанием в общеобразовательных организациях или проездом к месту учебы. Как и для многодетных семей, в отношении неполных семей может применяться сниженный стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в доходах семьи (Республика Башкортостан).

Меры поддержки, предоставляемые детям, потерявшим кормильца из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, народных дружинников, спасателей, участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и добровольных пожарных, зачастую дублируют или дополняют федеральные выплаты. Одна из причин дублирования заключается в том, что региональная выплата была установлена раньше, чем ее федеральный аналог.

По сравнению с многодетными семьями и семьями с детьми-инвалидами поддержка семей с единственным родителем в регионах всех групп, за редким исключением, оказывается на периферии приоритетов. Медианное значение доли мер, адресованных конкретно этой категории, по группам регионов не превышает 8–10% (рис. 3.4). Хотя по своему материальному положению семьи с единственным родителем также являются уязвимыми, региональные власти в целом не склонны расширять их поддержку, достаточно редко специфически выделяя эту категорию в нормативном поле. Одна из причин — возможные негативные манипу-

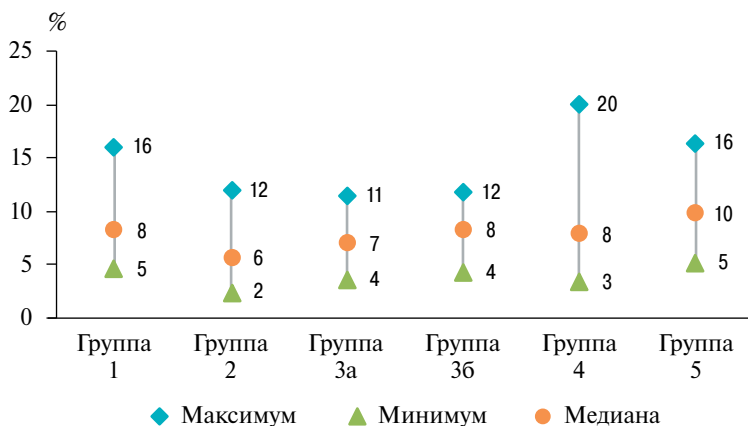


Рис. 3.4. Поддержка семей с единственным родителем в регионах с разным уровнем социально-экономического развития (доля категории «Семьи с единственным родителем» в общем количестве категорий семей с детьми, которым адресованы меры поддержки, в субъектах РФ, входящих в группу, %)

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

ляции со стороны семей, например, распространение отказов от регистрации отца ребенка в свидетельстве о рождении для получения статуса одинокой матери.

Меры поддержки *семей с нетрудоспособными и/или безработными родителями* по своей направленности и вариантам применения (основание для увеличения размера выплат или дополнительное обязательное условие для назначения меры) сходны с мерами поддержки неполных семей, однако еще менее распространены.

Чаще других основанием для поддержки этой категории семей является инвалидность обоих или одного из родителей (как правило, I или II группы). Максимальное число мер (в абсолютном и относительном выражении) для таких семей предусмотрено в законодательстве Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республик. В этих регионах им предоставляются те меры, которые обычно получают многодетные и/или малоимущие семьи (компенсация на оплату ЖКУ, выплаты на подготовку детей к школе, на проезд и питание обучающихся и проч.).

Специфические меры для семей с детьми, где родители (опекуны, попечители) являются неработающими пенсионерами или неработающими беременными женщинами, в регионах России

редки. И лишь в единичных случаях они адресованы семьям, где родители признаны безработными.

Отдельное внимание во многих субъектах РФ уделяется такой категории, как студенческие семьи, в том числе в рамках политики по стимулированию рождаемости. Это могут быть единовременные выплаты родителям-студентам в связи с рождением ребенка либо ежемесячные выплаты с целью поддержки текущего потребления семей, учитывая, что из-за учебы родители не могут в полной мере реализовать свой трудовой потенциал. Как правило, родители-студенты могут получать пособие на несовершеннолетнего ребенка до окончания своего обучения, но в ряде случаев этот срок ограничен возрастом ребенка (полутора или тремя годами).

Региональные меры поддержки *семей с детьми до трех лет* можно разделить на три вида: единовременные пособия, обусловленные рождением (усыновлением) детей, натуральная помощь семьям в связи с рождением ребенка и регулярные пособия на детей до трех лет.

Единовременные пособия при рождении детей установлены во многих субъектах РФ. Правила их предоставления и размеры часто дифференцированы в зависимости от очередности рождения детей. В одних регионах их могут получить все семьи, начиная с первого ребенка, в других — только при рождениях более высокого порядка (как правило, с третьего ребенка, но в Дагестане, например, с пятого, а в Ингушетии — с восьмого). В качестве стимулирующего механизма часто с увеличением очередности рождения растет размер выплат. Однако все большее число регионов переходит к оценке уровня дохода при назначении данных пособий, что снижает их доступность для семей.

Доступность этих мер, так же как РМСК и мер по улучшению жилищных условий, может быть ограничена и условием о длительности проживания родителей (или одного из них) на территории субъекта РФ. Ценз, необходимый для возникновения права на получение поддержки, в разных регионах составляет от 3–5 до 10–15 лет.

Менее доступна семьям такая поддержка и в тех регионах, которые предусматривают выплату единовременного пособия только при одновременном рождении нескольких детей в результате многоплодных родов (Алтайский, Пермский и Камчатский края, республики Татарстан, Хакасия, Томская область и др.). По своему назначению такие пособия уже не могут быть отнесены к стимулирующим.

Для стимулирования ранних рождений в регионах право на МСП в связи с рождением ребенка может быть увязано с возрастом родителей. Основные различия в правилах предоставления этих выплат касаются возрастных ограничений: к кому они применяются — только к матерям или к обоим родителям — и какой возрастной диапазон установлен. В практике регионов возрастной диапазон для женщин варьируется от 19 до 26 лет. Он может быть узким или более широким, установлен с ограничением нижнего порога возраста или без него (например, от 22 до 24 лет, до 23 лет, от 20 до 24 лет, от 19 до 25 лет, от 19 до 24 лет, до 26 лет). Молодые семьи определяются по возрасту обоих супругов (или единственного родителя) — в основном до 30 или 35 лет.

Регулярные выплаты на детей до трех лет — важный элемент в системе поддержки семей с детьми, так как на этом этапе жизненного цикла реализация трудового потенциала матери, ухаживающей за ребенком, как правило, ограничена. Он реализуется в нескольких видах (по степени распространенности):

- ежемесячная денежная выплата семьям в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ими трех лет (ЕДВ на третьего ребенка до трех лет);
- выплата в повышенном размере пособия на ребенка из малоимущей семьи в возрасте до трех лет;
- специальные пособия на детей до трех лет.

Как и во многих других случаях, правила назначения и размеры этих выплат сильно дифференцированы по регионам. Так, в системе пособия на ребенка из малоимущей семьи диапазон возраста ребенка, на которого выплачивается повышенное пособие, может быть установлен от 0 до 3 лет, от 0 до 1,5 года, от 0 до 1 года и от 1 года до 2 лет либо от 1,5 до 3 лет. Назначение выплат может также учитывать одно или несколько дополнительных требований и ограничений (отсутствие трудоустройства одного из родителей, ухаживающего за ребенком, невозможность посещения ребенком дошкольной образовательной организации из-за отсутствия мест или медицинских противопоказаний и др.).

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что такая дифференциация, как правило, отвечает целевому назначению выплат. Однако не вполне обоснованным можно считать ограничение в отдельных регионах права семей на получение поддержки либо резкое снижение ее объема, после того как ребенку исполнилось полтора года. Большинство семей в это время и так лишается права почти на все выплаты федерального уровня, хотя возмож-

ности трудоустройства лиц, ухаживающих за ребенком до трех лет, существенно ограничены. Размеры же региональных пособий для малоимущих семей с детьми, как правило, в несколько раз ниже, чем размеры федеральных выплат (см. подразд. 3.3). К этому следует добавить сохраняющуюся проблему доступа семей с детьми раннего возраста к услугам по присмотру и уходу³⁷, на решение которой в том числе нацелены мероприятия национального проекта «Демография» (создание 255 тыс. новых мест для детей до трех лет в дошкольных образовательных организациях).

ЕДВ на третьего ребенка до трех лет в 2018 г. предоставлялась в 73 регионах, из них 60 получали субсидии из федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, возникших в связи с установлением этой выплаты. Возраст предыдущих детей не учитывается, т.е. получить выплату могут семьи, формально не имеющие статуса многодетных. Остальные правила предоставления выплаты сильно варьируются от региона к региону. В первую очередь используются разные пороговые значения доходов, определяющие семью в качестве нуждающейся (см. далее), а также нижняя планка возраста ребенка, на которого назначается выплата (от 0 или от 1,5 года). Может быть установлено верхнее ограничение по сроку рождения ребенка (например, до 31.12.2018), отодвигаемое по усмотрению органов власти субъектов РФ. Повторное предоставление выплаты на последующих детей в регионах предусмотрено довольно редко.

Распространенным видом поддержки семей с детьми младшего возраста из перечня «обязательного минимума» является обеспечение полноценным питанием детей, кормящих матерей и беременных женщин. Основные различия касаются возраста детей, до которого предоставляется питание (он может быть ограничен планкой от 8–9 месяцев до 3 лет), медицинских показаний (они могут быть строго ограничены набором состояний и заболеваний, а могут не требоваться совсем), формы предоставления (большинство регионов для удобства реализации перешли к денежным выплатам) и учета уровня доходов семьи (в большинстве регионов мера предоставляется семьям с доходом ниже 1–2 ВПМ).

Характеризуя *применение критериев нуждаемости*, отметим, что в среднем доля мер поддержки семей с детьми, предоставляемых с учетом уровня дохода, составляет около 35%. При этом разброс значений очень велик. Максимально ориентированы на

³⁷ Макаренцева А.О. и др. Указ. соч. С. 53.

учет уровня доходов Астраханская, Амурская, Томская области (62–74% мер), а также республики Карелия, Северная Осетия — Алания, Башкортостан, Калининградская область (52–58% мер). Минимально распространен учет доходов в Москве (7% мер), Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республиках, Республике Мордовия, Белгородской, Орловской, Омской, Тамбовской, Свердловской областях (14–20% мер).

Анализ регионального законодательства показывает, что в настоящее время существует три подхода к установлению порогового значения дохода при оценке нуждаемости:

- 1) относительно величины прожиточного минимума,
- 2) относительно величины, устанавливаемой правительством субъекта РФ,
- 3) относительно размера среднедушевого дохода (СДД) в регионе.

В подавляющем большинстве регионов используется первый подход, при котором граница дохода, дающего право на получение поддержки, устанавливается как величина, кратная региональной величине прожиточного минимума. Наиболее распространен порог в размере 1 ВПМ: в среднем на это значение ориентированы около 80% мер, предоставляемых с учетом доходов. Однако пороги варьируются в диапазоне от 0,3–0,5 ВПМ, позволяющей выделить крайне бедные семьи (например, в Республике Саха (Якутия), Самарской, Нижегородской областях), до 3 и даже 5 ВПМ. Использование слишком высоких порогов делает меры доступными для подавляющего большинства семей с детьми и фактически обесценивает усилия как заявителей, так и органов власти по сбору информации, подтверждающей уровень доходов семьи.

Величина, фиксированная в рублях, в качестве порога нуждаемости используется лишь в отдельных регионах и также значительно варьируется. Минимальная величина — 5 тыс. руб., т.е. менее 0,5 ВПМ, используется в Тюменской области для назначения пособия на ребенка из малоимущей семьи и некоторых мер поддержки многодетных семей. В Смоленской области она составляет 11 тыс. руб. (около 1 ВПМ). В Нижегородской и Кировской областях для назначения некоторых мер поддержки применяется порог в 20 и 21 тыс. руб. соответственно.

Уникальный подход применен в Ленинградской области, где нуждаемость семьи оценивается относительно среднего уровня дохода в регионе для назначения большинства мер. Причем для разных мер используются разные градации: 40, 70 и 100% СДД. Это соответствует относительному подходу к определению бедно-

сти, применяемому в развитых странах, например в Европейском Союзе.

Различия подходов к установлению границы нуждаемости ярко проявляются на примере ЕДВ на третьего ребенка до трех лет. Это одна из немногих выплат, которая в силу своего относительно большого размера (величина прожиточного минимума ребенка) направлена на эффективное смягчение проблем бедности многодетных семей. В то же время с момента ее введения в 2012 г. она позиционируется как мера по стимулированию рождаемости. Двойственная функция данной выплаты породила проблему, обусловленную региональными различиями пороговых значений доходов, используемых при оценке нуждаемости семьи.

Всего в регионах зафиксировано семь вариантов пороговых значений дохода: СДД, сложившийся в регионе (37 регионов), 1 ВПМ (23 региона), 1,5 ВПМ (3 региона), 2,5 ВПМ (1 регион), 3 ВПМ (2 региона), 1 ВПМ или СДД — для разных категорий получателей (2 региона) и величина, определенная в твердой сумме (4 региона).

Использование порога дохода на уровне 1 ВПМ существенно сужает круг потенциальных получателей данной выплаты по сравнению с порогом на уровне СДД: в большинстве регионов они различаются в 2–3,5 раза. Первый подход, как представляется, вступает в некоторое противоречие со стимулирующей функцией выплаты. Чтобы выполнять это свое назначение, выплата должна давать семье ресурсы на развитие, а не только поддерживать жизненные функции на минимальном уровне. Предоставляя средства только малоимущим семьям, регионы фактически трансформируют эту выплату в пособие по бедности для многодетных семей.

Важно отметить, что ЕДВ на третьего ребенка до трех лет хотя и относится к полномочиям субъектов РФ, во многих из них частично финансируется за счет средств федерального бюджета (до 2018 г. — в среднем на 30%, а с 2019 г. — на 70%). Однако из-за различий в подходах к оценке нуждаемости семьи из разных регионов имеют совершенно разные условия доступа к данному виду поддержки.

Наконец, говоря о пороговых значениях доходов при оценке нуждаемости, нельзя обойти вниманием использование градуированных шкал. В отличие от «плоского» подхода, при котором семье полностью отказывают в назначении меры поддержки, если ее доход превышает единственный установленный порог, градуированная шкала подразумевает несколько пороговых значений: при их

достижении семья не лишается (или не сразу лишается) права на поддержку, а продолжает получать ее, но в меньшем размере. Соответственно размеры выплат дифференцированы так, что семьям с меньшим доходом (т.е. с большим дефицитом доходов) предоставляются выплаты большего размера.

Пока такой подход применяется лишь в единичных случаях, однако его распространенность в регионах постепенно растет. Примеры таких практик есть в регионах с разным уровнем социально-экономического развития: Рязанская и Самарская области, республики Карелия и Саха (Якутия), Камчатский край и др.

Для более действенного контроля за правомерностью получения выплат, предоставляемых на основе оценки уровня доходов, регионы активно вводят дополнительные требования к получателям. Они включают:

- критерий занятости: все трудоспособные члены семьи должны либо быть трудоустроены, либо зарегистрированы в службе занятости в качестве безработного, либо иметь уважительные причины отсутствия трудоустройства (инвалидность, уход за малолетними детьми, за инвалидом или престарелым гражданином, наличие в семье трех и более несовершеннолетних детей, обучение по очной форме в образовательной организации, наличие большого обрабатываемого личного подсобного хозяйства);
- имущественное положение, а именно владение объектами недвижимого и движимого имущества установленного качества и количества;
- увеличение расчетного периода, за который учитываются доходы семьи (например, с трех до шести или до 12 месяцев);
- регулярное подтверждение статуса малоимущей семьи (от шести месяцев до трех лет).

Распространенность мер, назначаемых с учетом уровня доходов, различается между группами регионов с разным уровнем социально-экономического развития (рис. 3.5). Власти регионов из групп 1 и 2 с более благополучной бюджетной ситуацией менее склонны устанавливать доходные критерии нуждаемости. В некоторых из них, например, в Москве, Санкт-Петербурге, Белгородской, Свердловской областях, система мер поддержки семей с детьми более чем на 80% работает по категориальному принципу. Напротив, в регионах с большими бюджетными ограничениями выше и медианные, и максимальные значения доли мер, предоставляемых с учетом критериев нуждаемости по доходу. Это мо-

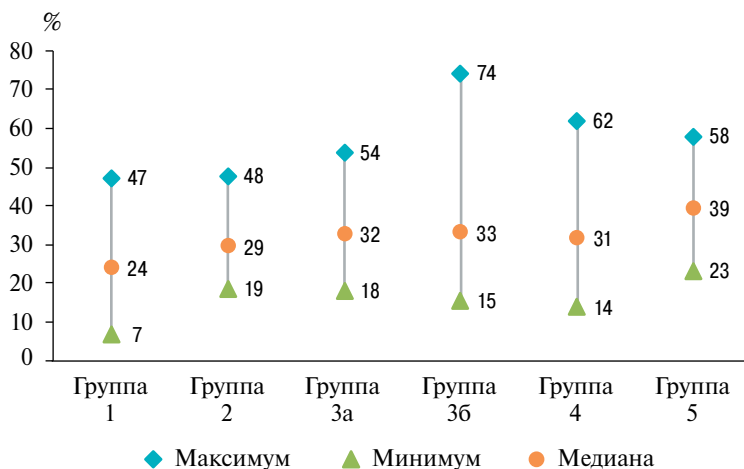


Рис. 3.5. Распространённость мер, назначаемых с учетом уровня доходов, в регионах с разным уровнем социально-экономического развития (доля мер, предоставляемых с учетом критериев нуждаемости по доходу, в общем количестве мер поддержки семей с детьми в субъектах РФ, входящих в группу, %)

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

жет косвенно указывать на то, что введение принципов учета нуждаемости рассматривается региональными властями как способ бюджетной экономии. Категориальный принцип предоставления остается доминирующим в основном в регионах, где наиболее широко распространена неформальная занятость.

Дифференцированные подходы к реализации мер социальной поддержки семей с детьми в регионах с различным уровнем социально-экономического развития

Большие различия между субъектами РФ по уровню их социально-экономического развития и демографическим тенденциям служат основанием для дифференциации региональных подходов к реализации мер государственной поддержки семей с детьми. Исходя из этого, для каждой из пяти групп регионов обозначим общие направления развития в этой области.

Регионы из групп 1 и 2 характеризуются прежде всего значительными бюджетными ресурсами, имеющимися в распоряжении

региональных властей. В них относительно высокий общий уровень жизни населения и низкая доля бедных, однако проблемы доходного и, шире, социального неравенства в таких регионах, как правило, острее. Здесь актуальны меры социальной поддержки, адресованные не только наиболее бедным семьям, но и тем, чей доход превышает величину прожиточного минимума, но ниже черты относительной бедности, измеряемой, как правило, в долях от среднего (или медианного) дохода. Такой подход уже применяется, например, в Ленинградской области. При этом в регионах из группы 1, в отличие от регионов из группы 2, в целом выше потребность в активной семейно-демографической политике, направленной на стимулирование рождаемости.

В большинстве регионов из группы 3 при повышенном уровне бедности и в целом относительно невысоком уровне жизни населения бюджетные ресурсы достаточно ограничены для проведения широкой экстенсивной политики государственной социальной поддержки населения. Для большей эффективности политика поддержки семей с детьми в этих «срединных» регионах должна быть тонко настроена на решение двух задач: снижение бедности семей с детьми и повышение рождаемости (или поддержание условий для реализации репродуктивных намерений в регионах с более молодым населением и повышенной рождаемостью).

У регионов из группы 4 сходные проблемы и задачи с регионами предыдущей группы, однако их бюджетные возможности еще меньше. В этих регионах сложилось наиболее неблагоприятное сочетание существенного дефицита бюджетных ресурсов, относительно низкого уровня жизни населения и пониженной рождаемости. В таких условиях политика государственной поддержки семей с детьми на региональном уровне может быть сосредоточена на решении наиболее острых проблем, а ресурсы целесообразно концентрировать на помощи в основном малообеспеченным семьям, живущим за чертой абсолютной бедности.

Именно в регионах из групп 3 и 4 может быть наиболее востребованным и целесообразным применение градуированных шкал размеров мер поддержки в зависимости от дефицита доходов семьи с верхней границей нуждаемости на уровне не выше 1,5 ВПМ.

Регионы, отнесенные в группу 5, характеризуются высокой зависимостью бюджетов от федеральных трансфертов, собственных бюджетных ресурсов для решения проблем низкого уровня жизни населения им недостает. В большинстве из них (за исключением Крайнего Севера) низкий уровень урбанизации, в республиках

Северного Кавказа и юга Сибири не завершен демографический переход — за счет этого сохраняется повышенный уровень рождаемости и высокая доля детей, а значит, и потребность в мерах государственной поддержки семей с детьми.

В данных регионах зачастую широко распространена неформальная экономическая деятельность и, как следствие, высока доля других доходов (скрытых от статистического наблюдения) в структуре доходов населения. Это означает, что полноценный учет доходов семей с детьми в рамках действующих в настоящее время процедур и методик может быть затруднен. Некорректные результаты оценки нуждаемости на основе уровня среднедушевых доходов сильно повышают риск ошибки включения (когда меры поддержки получают семьи, не соответствующие условиям) и ошибок исключения (когда семьи, соответствующие условиям, не получают мер поддержки). Поэтому в социально-экономических условиях, затрудняющих адекватную оценку нуждаемости семьи на основе уровня доходов, вполне оправдан альтернативный подход: вместо широкого распространения принципов учета доходов назначать большинство мер поддержки по категориальному принципу семьям с минимальным трудовым потенциалом и высокой иждивенческой нагрузкой. Такая практика реализуется, например, в Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республиках, где основные меры поддержки адресованы двум категориям семей — многодетным и семьям, в которых один или оба родителя являются инвалидами.

Для помощи семье на этапе, когда она уже не может получать федеральные пособия, но еще не имеет достаточных возможностей для полноценной реализации трудового потенциала матери, ухаживающей за ребенком, необходимо выделять семьи с детьми в возрасте от полутора до трех лет как нуждающиеся в специальной поддержке. Введение на региональном уровне дополнительных мер такого рода (возможно, с учетом дополнительных условий) представляется одним из перспективных направлений оказания социальной поддержки, высокоэффективных с точки зрения сокращения бедности семей с детьми, которое может быть рекомендовано органам исполнительной власти всех субъектов РФ независимо от уровня социально-экономического развития.

Врезка III

ОБЪЕМ И СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ НА ПОДДЕРЖКУ СЕМЬИ, МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА В РОССИИ

Согласно последним опубликованным данным Росстата, в 2016 г. суммарно из бюджетной системы РФ на семейные и материнские пособия было израсходовано 747,77 млрд руб., или 0,87% ВВП³⁸. Это почти в 2,3 раза меньше по отношению к ВВП, чем в среднем по странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)³⁹, хотя напрямую сравнивать эти величины некорректно из-за разных составляющих⁴⁰. Так, с учетом расходов на дошкольное образование (0,79% ВВП в 2016 г.) отставание России от среднего значения по странам ОЭСР сокращается всего до 20%, и в этой трактовке ее уровень расходов на поддержку семей с детьми сопоставим с уровнями таких стран, как Нидерланды, Швейцария, Словения, Канада и др.

Состав расходов на семейные и материнские пособия в России указывает на то, что их сумма занижена по сравнению с реальным объемом государственных средств, который направляется на поддержку семей с детьми: в ней, в частности, не учтены расходы на подавляющее большинство мер социальной поддержки семей с детьми, предоставляемых по обязательствам бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Авторская оценка *по расширенной схеме* позволяет полнее оценить расходы на те меры государственной поддержки, для которых дети и/или семьи с детьми составляют непосредственную целевую группу, независимо от типов социальных рисков, которыми

³⁸ Социальное положение и уровень жизни населения России: сб. ст. М.: Росстат, 2017.

³⁹ Последние данные за 2015 г.: OECD (2019). Family Benefits Public Spending (indicator). (Accessed on 04 March 2019).

⁴⁰ В статистике ОЭСР в государственные расходы на поддержку семьи и детства включены расходы на предоставление прямых денежных выплат семьям с детьми различных категорий, выплаты в период отпуска по уходу за детьми, налоговые льготы и вычеты для семей с детьми, государственные расходы на организацию и субсидирование услуг для семей с детьми, в том числе на предоставление услуг по уходу за детьми дошкольного возраста и их образование.

эти меры обусловлены. Помимо семейных и материнских пособий и мер поддержки семей с детьми на региональном и муниципальном уровнях, в расширенной трактовке мы также включаем в рассмотрение меры поддержки, связанные с потерей кормильца или нарушением здоровья детей, с той оговоркой, что они выполняют специфические функции.

Основным источником информации о расходах федерального уровня служат данные Казначейства России об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Они комбинируются со статистическими данными⁴¹ о расходах субнациональных бюджетов. В отдельных случаях, когда прямые сведения об объеме расходов на те или иные меры отсутствуют, оценка проводится на основе статистических сведений о численности получателей и размере предоставляемых выплат.

Исходя из того, как организованы данные в используемых источниках информации, структура совокупных государственных расходов рассматривается в разрезе целевых групп получателей мер поддержки:

- семьи с детьми-инвалидами, дети и подростки, подвергшиеся воздействию радиации;
- замещающие семьи, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, потерявшие кормильца;
- семьи на этапе рождения детей;
- дети из семей военнослужащих и отдельных категорий сотрудников ФОВИВ;
- дети из отдельных категорий семей⁴²;
- студенты, учащиеся, школьники⁴³;

⁴¹ Росстат. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_227.docx>.

⁴² Дети из семей с низким уровнем доходов, многодетных семей, дети несовершеннолетних родителей, дети, у которых один или оба родителя являются нетрудоспособными, инвалидами или гражданами пожилого возраста, дети из студенческих семей, молодых семей, дети из неполных семей (с одним родителем) и проч.

⁴³ Меры поддержки и поощрения отличников учебы, призеров и победителей олимпиад.

- отдельные категории семей с детьми и молодые семьи⁴⁴;
 - семьи — получатели материнского (семейного) капитала.
- Результаты оценки, проведенной по данным за 2016–2017 гг., представлены в таблице.

Таблица. Объем совокупных расходов, осуществляемых в целях поддержки семьи, материнства и детства, из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Наименование категории	Объем расходов, млрд руб.	
	2016	2017
Всего по Российской Федерации	1339,2	1330,5
Из средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ:	1014,3	1010,8
в том числе за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ	292,4	330,1
семьи с детьми-инвалидами, дети и подростки, подвергшиеся воздействию радиации	152,6	165,1
замещающие семьи, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, потерявшие кормильца	191,3	215,6
семьи на этапе рождения детей	88,9	85,9
дети из семей военнослужащих и отдельных категорий сотрудников ФОИВ	1,7	2,1
дети из отдельных категорий семей	106,2	111,1
студенты, учащиеся, школьники	2,2	4,5
отдельные категории семей с детьми и молодые семьи	89,9	99,2
семьи-получатели материнского (семейного) капитала	381,5	327,3
Из средств государственных внебюджетных фондов:	324,9	319,7
замещающие семьи, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, потерявшие кормильца	26,7	27,9
семьи на этапе рождения детей	298,2	291,8

Источник: Расчеты авторов по данным Казначейства России, Росстата, Минтруда России, Минпросвещения России, федеральных законов бюджетов государственных внебюджетных фондов.

⁴⁴ Поддержка молодых семей, как правило, также ориентирована на семьи, имеющие детей, либо нацелена на то, чтобы способствовать их рождению.

Проведенная оценка показывает, что в 2016–2017 гг. совокупные расходы на меры государственной поддержки детей и семей с детьми в России составляли более 1,3 трлн руб., или около 1,5% ВВП, это в 1,8 раза выше объема семейных и материнских пособий по данным Росстата.

В общем объеме совокупных расходов на меры государственной поддержки детей и семей с детьми, доступных для оценки в 2017 г., одна половина средств поступила из федерального бюджета, другая — почти поровну из консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджета Фонда социального страхования.

Исходя из структуры расходов (рис.), основным компонентом в системе государственной поддержки детей и семей с детьми является помощь семьям на этапе жизненного цикла, связанном с рождением детей. Около 28% общего объема затрат составляют пособия, предоставляемые в связи с беременностью, рождением ребенка и уходом за ребенком до полутора лет. Большая их часть (примерно 77%) выплачивается из средств Фонда социального страхования лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию по временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Другая крупная статья государственных расходов (25% в общем объеме) — распоряжение средствами материнского (семейного) капитала (МСК), из которых 95% предоставляется по обязательствам федерального бюджета. Уменьшение расходов на предоставление МСК в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом обусловлено тем, что в 2016 г. более 1,8 млн владельцев сертификата воспользовались возможностью частичного обналичивания средств (единовременная выплата в размере 25 тыс. руб.) на общую сумму 45,2 млрд руб.

Значимым сегментом — около 30% в структуре расходов — являются меры государственной поддержки наиболее социально уязвимых категорий: семей с детьми-инвалидами и детьми, подвергшимися воздействию радиации, а также детей, оставшихся без родительского попечения, и семей, принявших их на воспитание. Но эти меры различаются по источнику финансирования: поддержка первой категории почти полностью осуществляется за счет средств федерального бюджета, а для поддержки второй очень значимы расходы региональных бюджетов (они финансируют около 55% учтенных в расчетах затрат).



* Малоимущие, многодетные семьи, монородительские семьи, студенческие семьи, семьи с нетрудоспособными родителями, семьи военнослужащих, студенты, учащиеся, школьники и проч.

Рис. Структура расходов в целях поддержки семьи, материнства и детства из средств консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2017 г.

Источник: Расчеты авторов по данным Казначейства России, Росстата, Минтруда России, Минпросвещения России, федеральных законов бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Меры поддержки детей и семей с детьми отдельных категорий охватывают 16% оцененных совокупных расходов; более чем на 90% это расходные полномочия региональных и местных бюджетов. Они включают прежде всего затраты на поддержку малоимущих семей с детьми и тех категорий семей, которые считаются уязвимыми с точки зрения монетарной бедности (многодетные и монородительские семьи, студенческие семьи, семьи, в которых родители нетрудоспособны из-за инвалидности или

пожилого возраста, семьи с детьми до трех лет и т.д.). Именно в этом сегменте сосредоточены расходы на меры поддержки, предоставляемые с учетом критериев нуждаемости, однако имеющиеся данные не позволяют оценить объем и долю расходов на такие меры.

3.2. Охват населения отдельными мерами социальной поддержки семей с детьми: данные статистики и выборочных обследований

Крупнейшим сегментом поддержки семей с детьми на федеральном уровне, не только по бюджетным затратам, но и по охвату населения, являются материнские и семейные выплаты, предоставляемые женщине (семье) на этапе жизненного цикла, связанного с рождением детей. В целом по России численность получателей основных пособий в связи с рождением ребенка и уходом до полутора лет увеличивалась на протяжении 2014–2016 гг. Тот факт, что это происходило на фоне сокращения абсолютного числа рождений (с 1942,7 тыс. до 1888,7 тыс. в 2016 г.), говорит о росте востребованности мер социальной поддержки — по-видимому, на фоне спада реальных доходов населения в этот период. В то же время спад в 2017 г. на 14–15% по сравнению с предыдущим годом, вероятнее всего, не связан с сокращением востребованности, а объясняется продолжающимся снижением числа родившихся детей.

Еще один интересный вывод позволяет сделать сопоставление сведений о численности получателей единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, и получателей единовременного пособия при рождении ребенка из числа лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию. Адресные группы этих пособий совпадают — в каждом случае получателями являются застрахованные лица, родившие ребенка в текущем году, единственным отличием является необходимость в срок встать на учет в женскую консультацию для получения первого пособия. Однако численность получателей различается существенно: в 2014–2017 гг. количество пособий за раннюю постановку на учет составило только 66–69% от количества выплаченных единовременных пособий при рождении (в номинальных значениях в 2017 г. 783,3 тыс. и 1147,7 тыс. пособий соответственно). Частично эта разница может

быть объяснена многоплодными родами — в данном случае пособия в связи с рождением будут предоставляться по числу рожденных детей, а выплаты в связи с постановкой на учет однократно. Однако только этим мы не можем объяснить все наблюдаемые различия. В связи с чем может складываться такая ситуация? Во-первых, разница может объясняться тем, что около трети женщин не имеют права на это пособие, поскольку не вовремя встают на учет в медицинское учреждение. И тогда указанную меру следует признать неэффективной — более трети рожениц, не вставших на учет в первом триместре беременности, — это критический показатель. Во-вторых, разница может объясняться низкой востребованностью выплаты в связи с ее незначительным размером (628,47 руб. в 2018 г.), и это более вероятное объяснение, которое подкрепляется результатами фокус-групп (см. разд. 5). В таком случае необходимо пересматривать механизмы и правила предоставления данного пособия, с тем чтобы оно могло снова выполнять стимулирующую функцию, возложенную на него в момент введения в начале 1990-х годов.

Одной из центральных мер российской демографической политики, направленной на стимулирование рождаемости и поддержку семей с детьми, является материнский (семейный) капитал. За 2007–2018 гг. сертификаты на МСК получили более 8,6 млн семей. Сопоставление статистики рождаемости со сведениями о численности получивших сертификаты МСК свидетельствуют о высокой востребованности этой меры у ее адресной группы — семей, в которых с 2007 г. появился второй или последующий ребенок; сертификаты получают практически 100% имеющих на них право семей. В то же время сведения об использовании средств сертификатов указывают на то, что не все семьи находят возможность фактически обратиться к этим ресурсам: так, за период 2007–2018 гг. только 64% владельцев МСК полностью или частично распорядились его средствами.

В 2009–2011 гг. и 2015–2016 гг. допускалось частично обналичить средства МСК в размере 12, 20 и 25 тыс. руб., чтобы использовать их без ограничений на любые текущие нужды семьи. Такие меры оказываются очень востребованы у населения: каждый раз за ними обращались почти все владельцы сертификатов, не распорядившиеся средствами. Это свидетельствует о том, что семьи с детьми предъявляют запрос на более широкий спектр направлений распоряжения средствами, чем это определено законодателем. Об этом говорят и результаты ряда социологических

исследований⁴⁵: и те родители, которые уже получили сертификат на МСК, и те, кто пока не имеет на это права, заинтересованы в большем разнообразии способов его использования. Они мотивируют это наличием большого числа неудовлетворенных семейных нужд, возникающих в связи с появлением в семье детей и в процессе их воспитания. Кроме того, распоряжение сертификатом на текущие нужды предотвращает обесценение средств и повышает значимость данной меры для улучшения уровня и качества жизни семей с детьми.

С 2018 г. предусмотрена возможность использования средств МСК на ежемесячную выплату в размере ВПМ ребенка для семей со среднедушевым денежным доходом ниже 1,5 ВПМ населения в трудоспособном возрасте. Одновременно с внедрением этой выплаты было введено и ежемесячное пособие малоимущим семьям при рождении (усыновлении) первого ребенка в размере ПМ до достижения ребенком полутора лет. В рамках Федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» НП «Демография» предусмотрено, что за период 2019–2024 гг. среднегодовая численность нуждающихся семей, получающих ежемесячную выплату на первого ребенка, составит около 200 тыс., постепенно сокращаясь с 237,7 тыс. в 2019 г. до 133,2 тыс. в 2024 г. При таких прогнозных значениях эта выплата охватит всего около 5–7% малоимущих семей с детьми в год. Повышение порогового значения доходов до 2 ВПМ в соответствии с предложением Президента РФ в Послании Федеральному Собранию 2019 г. увеличит охват семей этими выплатами, но никак не повлияет на сокращение бедности семей с детьми, поскольку имеет отношение только к семьям с доходами выше черты бедности.

По данным Минтруда России, за 2018 г., в течение первого года реализации программы, выплату на первого ребенка получили около 244 тыс. семей. Численность получателей выплаты на второго ребенка, несмотря на увеличение рисков бедности среди семей с двумя и более детьми, еще меньше: по данным ПФР, за весь 2018 г. и январь–февраль 2019 г. за ней обратились 55,6 тыс. семей — частично это может быть связано с нежеланием семей расходовать средства «собственного» сертификата.

⁴⁵ Бороздина Е.А., Здравомыслова Е.А., Темкина А.А. Как распорядиться «материнским капиталом», или Граждане в семейной политике // Социологические исследования. 2012. № 7. С. 108–118; Гурко Т.А. Репродуктивные планы супругов и влияющие на них факторы // Социологические исследования. 2014. № 9. С. 77–85.

Одно из проблемных мест в реализации новых федеральных ежемесячных выплат на детей заключается в порядке исчисления среднедушевых доходов при оценке нуждаемости домохозяйств-получателей. Согласно этому порядку в среднемесячный доход семьи включаются все суммы полученных социальных выплат, в том числе единовременные пособия федерального и регионального уровней, связанные с беременностью и рождением ребенка. Кроме того, поскольку в расчет принимаются доходы, полученные за последние 12 месяцев, учитывается и заработная плата матери до рождения ребенка, которая уже утрачена. В такой ситуации многие семьи оказываются лишены права на выплату, хотя фактический уровень их дохода ниже установленного порога нуждаемости. Охват нуждающихся семей можно было бы увеличить, исключив из расчетов единовременные пособия в связи с рождением ребенка⁴⁶ и сократив срок, за который собираются сведения о доходах, с 12 до 3 или до 6 месяцев.

Еще один сюжет, который мы рассматриваем на данных официальной статистики, — охват ежемесячным пособием на детей из малоимущих семей. По данным Минтруда России, в целом по стране по состоянию на конец 2017 г. пособие на детей из малоимущих семей до 16 (18) лет было назначено почти на 7,3 млн детей (26,7% детей в возрасте до 16 лет) из более чем 4 млн семей. Наблюдаемый показатель охвата оказывается очень близок к зафиксированной в официальной статистике доле детей в возрасте до 16 (18) лет, проживающих в малоимущих домохозяйствах, однако регионы сильно дифференцированы по охвату детей этим пособием.

Как показывает сравнение показателей охвата и уровня бедности среди детей по данным ВДН-2017 (рис. 3.6), низкий уровень бедности населения в отдельных регионах — лишь один из факторов низкой востребованности данного пособия семьями. Немаловажную роль в этом играют правила предоставления и размер выплат, а также их соотношение, определяющее баланс издержек и выгод для семей-получателей. В каждом третьем регионе уровень бедности детей значительно, более чем на 30%, превышает охват детей пособием на ребенка. Очень низкая востребованность по-

⁴⁶ Исключение из расчета доходов ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет, на наш взгляд, некорректно, так как эта выплата составляет регулярный доход семьи, заменяющий заработную плату женщины на период временной нетрудоспособности.



■ Доля детей в возрасте до 16 (18) лет, на которых назначено пособие, в общей численности детей в возрасте до 16 лет (2017 г.)

■ Доля детей до 18 лет, проживающих в бедных домохозяйствах, в общей численности детей (2016 г.)

Рис. 3.6. Доля детей, проживающих в бедных домохозяйствах, и охват детей пособием на ребенка до 16 (18) лет

Источник: Данные Минтруда России; расчеты авторов по данным Росстата (ВНДН-2017).



Рис. 3.7. Охват детей разных возрастов ежемесячным пособием на детей из малоимущих семей, 2016 г., % от численности детей в соответствующем возрасте

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата (ВНДН-2017).

собия по сравнению с потенциальным числом его получателей в таких регионах, как Тульская, Курская, Тюменская, Архангельская области, Приморский край и др., указывает на возможные институциональные особенности программы, препятствующие ее эффективной реализации.

Дополнительные сведения о востребованности пособий на детей из малоимущих семей дает анализ данных обследования ВДН-2017, которые характеризуют положение населения в 2016 г. На основе этой информации мы можем посмотреть на охват детей различных возрастных групп данной программой пособий (рис. 3.7). Из полученного распределения видно, что максимальная востребованность пособия (и соответственно максимальный охват) наблюдаются в отношении детей в возрасте двух-трех лет — когда семья прекращает получать выплаты в связи с отпуском по уходу за ребенком до полутора лет, но мать еще не имеет гарантированной возможности отдать ребенка в учреждение по уходу и присмотру и вернуться на рынок труда. Если сопоставить это распределение с оценками Росстата в отношении шансов попадания детей различных возрастов в состав малоимущего населения, можно увидеть, что фактический охват программой пособия дифференцирован чуть слабее, чем риски бедности, и оказывается в среднем ниже этих показателей. Так, в 2016 г. 28,8% в возрасте

0–6 лет проживали в малоимущих домохозяйствах, однако средний охват таких детей программой пособия в том же году, по нашим оценкам, не превышает 25%. В то же время шансы проживания детей старше 7 лет в малоимущих домохозяйствах, по данным Росстата, составляли 25,4%, а охват этой группы программой пособия составляет в среднем порядка 21%⁴⁷.

Кроме описанных выше сведений о включенности детей различных возрастов в программу пособия для детей из малоимущих семей, интерес представляют данные об охвате детей программами поддержки, информации о которых нет в системе регулярно статистического мониторинга. Мы включаем в рассмотрение программы по предоставлению бесплатного или частично оплачиваемого питания, лекарственного обеспечения, льгот на оплату транспорта.

Судя по сведениям, представленным в табл. 3.4, наиболее востребованы населением льготы по предоставлению питания и по оплате транспорта. Относительно низкий охват детей бесплатным питанием на молочной кухне связан с неуниверсальным доступом к этой мере поддержки (предоставляется не во всех регионах), однако сравнение охвата детей различных возрастов, тем не менее, позволяет сделать определенные выводы о ее востребованности. Максимально востребована она в отношении детей в возрасте одного года (22% детей этого возраста проживают в домохозяйствах, получающих данную меру поддержки); до одного года охват ниже из-за меньшей потребности в предоставляемых продуктах в период грудного вскармливания. Бесплатное или частично оплачиваемое питание в школах в наибольшей степени востребовано в отношении детей в возрасте 9–10 лет; при этом наблюдается максимальный охват такой мерой, как получение бесплатных завтраков (треть детей этой возрастной группы включены в данную программу).

Охват детей (школьного возраста) льготами на оплату транспорта, равно как и получением бесплатных лекарств (на детей в возрасте 0–3 года) составляет в среднем около 10%. При этом вос-

⁴⁷ Пониженный охват детей программой пособий по данным ВДН по сравнению с данными Росстата (26,2% в 2016 г.) обусловлен тем, что респондент может забыть часть сведений либо быть слабо информированным по отдельным вопросам. Тем не менее наблюдаемые расхождения находятся в пределах допустимой погрешности, и мы считаем возможной содержательную интерпретацию полученных данных.

требуемость транспортных льгот возрастает по мере увеличения возраста ребенка, а бесплатного лекарственного обеспечения — достигает максимума в отношении детей в возрасте одного-двух лет.

Таблица 3.4. Охват детей различных возрастов отдельными мерами государственной поддержки, 2016 г., % от численности соответствующей группы

Меры социальной поддержки	Возраст ребенка, лет							
	0	1	2	3	4–5	6–8	9–10	11–15
Получение бесплатного питания с молочной кухни	18,4	22,1	12,3	5,5	—*	—	—	—
<i>Получение питания в образовательной организации</i>								
Получение бесплатного или частично оплачиваемого питания	—	—	—	—	—	31,7	48,4	31,5
В том числе:								
бесплатных завтраков	—	—	—	—	—	22,7	34,0	18,6
скидок при оплате обедов	—	—	—	—	—	8,7	13,2	10,9
талонов на бесплатное питание	—	—	—	—	—	2,2	3,0	2,8
денежной помощи на питание	—	—	—	—	—	0,6	1,4	1,3
Получение бесплатных лекарств по рецепту врача	8,3	11,7	9,2	6,1	—	—	—	—
Получение льгот на оплату транспорта в образовательной организации	—	—	—	—	—	5,5	10,5	11,8

* Не относится к категории.

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата (ВНДН-2017).

3.3. Размеры мер поддержки и их достаточность для повышения уровня жизни семей с детьми

По нашим оценкам, совокупный объем расходов, направляемых на социальную поддержку семей с детьми с низким уровнем доходов, в настоящее время составляет около 140–150 млрд руб., что в 4,3 раза меньше совокупного оцененного дефицита доходов (около 630–640 млрд руб. по состоянию на 2017 г.). Очевидно, что столь значительный объем дефицита доходов семей с детьми не может быть устранен только инструментами социальной поддержки — в первую очередь необходимы изменения со стороны рынка труда и рост реальных заработных плат. Тем не менее в рамках данного исследования важно рассмотреть вопрос о размерах социальных выплат, предоставляемых семьям с детьми для обеспечения их текущего и целевого потребления, о региональной дифференциации этих выплат, а также оценить их влияние на уровень жизни получателей.

Размеры выплат поддерживающего назначения в соотношении с величиной прожиточного минимума

На федеральном уровне основные поддерживающие выплаты общего назначения в целом установлены в относительно крупных размерах (табл. 3.5). К тому же они учитывают удорожание стоимости проживания в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях через повышающие районные коэффициенты и ежегодно индексируются по фактическим темпам инфляции. Самые большие выплаты, в размере около 100% ВПМ ребенка, — ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего по призыву и ежемесячные выплаты на первого и второго ребенка до полутора лет. Их можно расценивать как наиболее результативные для поддержания минимально приемлемого уровня жизни получателей.

Единственная относительно крупная и широко распространенная федеральная выплата, которая не подлежит ежегодной индексации, — ежемесячная компенсационная выплата неработающим родителям, ухаживающим за ребенком-инвалидом. За 2013–2018 гг. из-за инфляции она обесценилась почти в 1,5 раза. Как показано в подразд. 3.1, многие субъекты РФ, учитывая особые потребности семей с детьми-инвалидами, берут на себя обязательства по дополнительной поддержке этой категории семей, хотя размеры выплат и условия их предоставления существенно различаются по регионам (табл. 3.6). Повышение федеральной выплаты

Таблица 3.5. Размеры отдельных ежемесячных выплат семьям, имеющим детей, установленных законодательством Российской Федерации

Наименование выплаты	Размер выплаты	
	руб.	% к величине ПМ ребенка*
Ежемесячная компенсационная выплата родителям (усыновителям, опекунам), осуществляющим уход за ребенком-инвалидом до 18 лет	5500	53
Ежемесячное пособие по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию:		
на первого ребенка	3142	30
на второго и последующих детей	6285	60
Ежемесячное пособие на ребенка до трех лет военнослужащего по призыву	11 374	109
Ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого и второго ребенка до достижения ребенком возраста полутора лет	В размере ВПМ ребенка за II кв. предыдущего года	98
Ежемесячная компенсационная выплата по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет	50	0,5

* 10 390 руб. во II кв. 2018 г. в целом по Российской Федерации.

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов РФ и ПФР.

до 10 тыс. руб. (с 2020 г.)⁴⁸ может привести к отказу части регионов от этих выплат в целях экономии собственных бюджетных средств.

Ежемесячные компенсационные выплаты по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет в размере 50 руб. в месяц — пример пособия, которое полностью утратило свою функцию. Размер этого пособия не пересматривался с 2001 г., т.е. в течение 17 лет. В результате его экономическая значимость для получателей, как и эффективность расходов на выплату средств, стремится к нулю.

⁴⁸ Указ Президента РФ от 07.03.2019 № 95 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 2013 г. № 175 “О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы”».

Таблица 3.6. Размеры отдельных социальных выплат семьям, имеющим детей, в субъектах РФ с разным уровнем социально-экономического развития, руб.

Субъекты Российской Федерации	Ежегодная выплата на подготовку к школе	Ежемесячное пособие на ребенка (минимальное базовое)	Ежемесячная выплата на ребенка в возрасте от 0 (1,5) до (1,5) 3 лет	Ежемесячная выплата на ребенка-инвалида
	<i>Группа 1</i>			
Белгородская область	—	290	—	1280/5900****
Ленинградская область	4000	600	800	5500
Липецкая область	2010, 2500*	242	1000	605
Московская область	3000	564	4290	7901
Нижегородская область	844	100	—	1000—7500
	<i>Группа 2</i>			
Краснодарский край	—	197	—	—
Сахалинская область	Не более 10 000	597—853	—	—
Свердловская область	2000*	563/588	—	1316
Ямало-Ненецкий АО	3355	483/511	1207/1278	17 500
	<i>Группа 3а</i>			
Кемеровская область	—	310	—	500
Мурманская область	4253	510	14 000****	—
Приморский край	—	325/352	—	—
Тамбовская область	7000**	190	3000****	255
Ярославская область	1277	407	571—939	2000

Архангельская область	1929	139/162	350/408	—
Республика Башкортостан	Не более 2900*	225	До 358	532/1000
Вологодская область	3000*	172/187	—	1000
Иркутская область	1000*/3000	288/312	—	—
Новосибирская область	2000	318	—	318/583
<i>Группа 4</i>				
Волгоградская область	1107	317	—	656/5000
Республика Карелия	1000	162/212	—	—
Кировская область	—	202	5000	333/1274
Пензенская область	—	295	—	—
Смоленская область	3000	233	—	5000
<i>Группа 5</i>				
Забайкальский край	—	236–275	—	—
Республика Ингушетия	—	100	—	—
Камчатский край	2500/4500	484–569	—	7440
Курганская область	—	259	—	—
Республика Хакасия	2000	267	3000	—

* 1 раз в 2 года.

** 1 раз в 3 года.

*** Предоставляется только молодым семьям или молодым матерям.

**** Через знак «/» указаны два варианта размеров для разных категорий получателей, через знак «-» указаны диапазоны размеров.

Источники: Данные нормативных правовых актов субъектов РФ.

В различных размерах аналогичных выплат ярко проявляется и межрегиональное неравенство в доступе к социальным трансфертам семей с детьми. В табл. 3.6 приведены размеры распространенных поддерживающих выплат общего и целевого назначения, предоставляемых семьям с детьми в субъектах РФ с разным уровнем социально-экономического развития (согласно разработанной группировке регионов). Их различия в большой мере определяются объективным неравенством бюджетных ресурсов регионов. Особенно наглядно это проявляется в отношении мер поддержки, адресованных семьям с детьми до трех лет и семьям с детьми-инвалидами. Они реализуются преимущественно в регионах с высоким и повышенным уровнем бюджетной обеспеченности (группы 1, 2 и 3а), хотя в разы различаются по размерам.

Базовый (минимальный) размер пособия на ребенка из малоимущей семьи в 2018 г. составлял от 100–120 руб. в Нижегородской, Костромской областях, республиках Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике до 3145 руб. в Санкт-Петербурге и 4000 руб. в Москве. В 80 субъектах РФ базовое пособие не обеспечивает и 5% ВПМ ребенка, из них в 29 регионах оно менее 2% ВПМ. С учетом дифференциации размеров пособия в зависимости от возраста и числа детей в семье насчитывается всего 13 регионов, в которых дети из семей без спецификации категории получают пособие выше 5% ВПМ. Из-за такого мизерного размера пособие на ребенка очень слабо влияет не только на уровень бедности семей с детьми, но и на сокращение дефицита их доходов. Следовательно, эффективность расходования бюджетных средств на предоставление данного пособия крайне низка, особенно в регионах с экстремально низкими размерами выплаты.

В ряде регионов проблема низких размеров пособий усугубляется еще и отсутствием механизмов их регулярного увеличения. В 2014–2017 гг. во многих субъектах РФ были отменены нормы о ежегодной индексации размеров социальных выплат, в том числе для семей с детьми, либо о привязке индексации к прогнозным или фактическим темпам инфляции. Размеры выплат остаются «замороженными» в течение нескольких лет и увеличиваются нерегулярно на произвольную величину⁴⁹. Это негативно отражается на эффективности поддерживающих мер, предоставляемых в

⁴⁹ Горина Е.А. Трансформация социальной поддержки населения в регионах России: направления и приоритеты // Журнал исследований социальной политики. 2019 (в печати).

форме фиксированных выплат, а не компенсаций фактических расходов.

Региональные различия в уровне социальной поддержки: оценка методом модельных семей

Для более детального изучения того, как на объем социальных пособий, предоставляемых семьям с детьми, влияют регион их проживания, уровень доходов и демографический состав, мы проводим сравнительный анализ по 47 субъектам РФ, применяя метод модельных семей. Он позволяет выявлять сходства и различия в поддержке (прежде всего в ее размерах) семей с разными характеристиками, однако, опираясь на сведения нормативных правовых актов, показывает лишь потенциально возможный, а не фактический объем социальных трансфертов⁵⁰.

Исходя из распределения рисков бедности по категориям семей с детьми и сформировавшихся приоритетов региональных систем социальной поддержки, в фокусе внимания находятся многодетные семьи. Рассмотрены три варианта семей, состоящих из семейной пары и трех детей, различающихся по возрасту:

- а) один ребенок в возрасте полутора лет, один ребенок — 3–6 лет, один ребенок — 7 лет и старше;
- б) один ребенок в возрасте полутора лет и двое детей — 7 лет и старше;
- в) один ребенок в возрасте 3–6 лет и двое детей — 7 лет и старше.

Предполагается, что ребенок полутора лет не посещает детские ясли-сад из-за отсутствия в нем мест, ребенок в возрасте от 3 до 6 лет посещает детский сад, а дети в возрасте 7 лет и старше обучаются в общеобразовательной организации.

Для каждого демографического состава взяты два случая:

- семья является малоимущей, т.е. ее среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума;
- среднедушевой доход семьи выше величины прожиточного минимума.

⁵⁰ Подробнее о методе и исследованиях на его основе см.: *Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P. A Comparative Study of Child Support in Fifteen Countries // Journal of European Social Policy. 1993. Vol. 3. Iss. 4. P. 255–271; Анализ положения детей в Российской Федерации... С. 98–107; Филиппова А.В. Сравнительная оценка детских пособий в регионах России // Вопросы статистики. 2018. Т. 25. № 1. С. 34–48.*

В составе регионального пакета трансфертов учитываются только регулярные пособия, которые могут получить многодетные семьи установленного состава и уровня доходов, а именно:

- 1) выплаты фиксированного размера либо компенсации расходов с установленным верхним пределом выплат:
 - пособие на ребенка до 16 (18) лет,
 - пособие многодетной семье (на детей из многодетной семьи),
 - ЕДВ на третьего ребенка до трех лет,
 - выплата (компенсация) на обеспечение полноценным питанием детей до трех лет,
 - выплата (компенсация) на подготовку к школе,
 - выплата (компенсация) на приобретение лекарств,
 - выплата (компенсация) на проезд учащихся,
 - выплата (компенсация) на питание учащихся,
 - государственная социальная помощь (ежемесячное пособие),
 - другие виды периодических выплат;
- 2) компенсации фактических расходов:
 - на оплату жилого помещения и коммунальных услуг⁵¹,
 - на оплату телефонной связи⁵².

В пакет трансфертов не включены все единовременные выплаты, МСП, назначение которых связано с состоянием здоровья детей либо иными специфическими обстоятельствами, МСП в натуральной форме, а также компенсация части родительской платы за услуги по присмотру и уходу за детьми в детском саду (из-за того, что размер оплаты зачастую устанавливается на муниципальном уровне, величина компенсации не подлежит корректной оценке в денежном выражении). Таким образом, оценивается объем только периодических прямых денежных трансфертов семье, нацеленных на поддержку ее текущего и отчасти целевого потребления.

Объем всех пособий и компенсаций, которые может получить семья, пересчитан в годовом и среднемесечном выражении, а затем для корректировки межрегиональных ценовых различий со-

⁵¹ Сумма компенсации оценена на основе данных о средней величине расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг (в среднем на члена домохозяйства) в субъекте РФ: Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2018 году (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств). 3 квартал. М., Росстат. 2018 [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_102/Main.htm>.

⁵² Сумма компенсации оценена на основе данных о среднемесечной стоимости абонентской платы за неограниченный объем местных телефонных соединений в субъекте РФ. <<https://www.fedstat.ru/indicator/31448>>.

отнесен с ВПМ на одного ребенка. Размер выплат учитывается с региональным коэффициентом (при его наличии; если в регионе их несколько, используется наименьший). В случае, если размеры пособий дифференцированы по типам поселений, в расчет принимаются городские семьи.

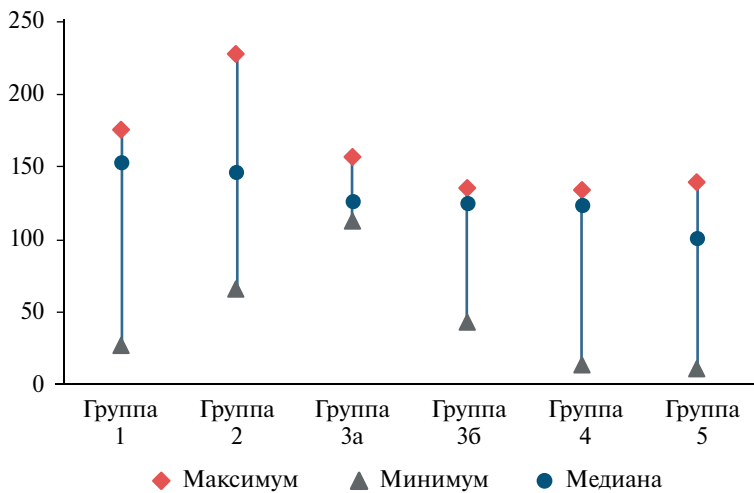
На основе норм регионального законодательства отслеживаются случаи взаимоисключения и взаимовлияния различных пособий, на которые может претендовать многодетная семья. При наличии такого «конфликта» между МСП (например, между ЕДВ на третьего ребенка до трех лет и пособием многодетной семье) выбор делается в пользу выплаты большего размера. Тем не менее мы не можем исключить некоторых случаев завышения объемов поддержки малоимущих семей, когда, получая одни выплаты, они могут утрачивать право на другие из-за того, что их доходы (с учетом полученных МСП) уже превысили пороговое значение. Поэтому приведенные расчетные данные носят оценочный характер.

Сравнительный анализ пакета трансфертов многодетным семьям проведен в разрезе групп субъектов РФ с разным уровнем социально-экономического развития (каждую группу представляют 50–60% регионов, входящих в ее состав, — см. врезку II). Его результаты, представленные на рис. 3.8–3.9, позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, наличие в многодетной семье ребенка в возрасте полутора лет — самый значимый фактор, резко увеличивающий объем регулярной денежной поддержки почти во всех регионах, кроме тех, где в силу повышенного уровня рождаемости не предусмотрена ЕДВ на третьего ребенка до трех лет. Медианный среднемесячный пакет такой модельной семьи с доходами ниже 1 ВПМ в совокупности может обеспечить от 100 до 150% ВПМ ребенка. Пакет трансфертов многодетным семьям, в которых все дети старше трех лет, в 3–5 раз меньше, в зависимости от региона. Наименьшие различия между семьями разного состава при общем большом объеме поддержки характерны для Москвы, где нет ЕДВ на третьего ребенка до трех лет, но установлены очень высокие по российским меркам размеры пособия на ребенка до 16 (18) лет из малоимущей семьи.

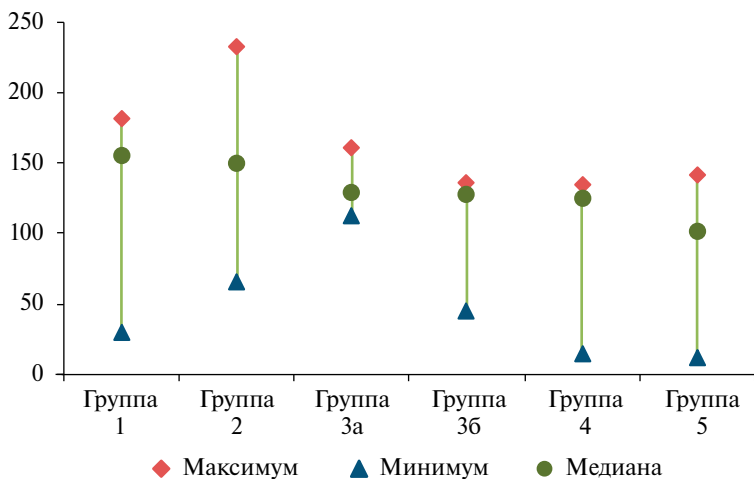
Во-вторых, прямая связь между объемом пакета трансфертов малоимущим многодетным семьям и бюджетными ресурсами регионов выражена только при сравнении субъектов РФ с наибольшим и наименьшим уровнем бюджетной обеспеченности (группы 1–2 и группа 5). Так, для семей, где все дети старше трех лет, медианное

% к ВПМ
ребенка

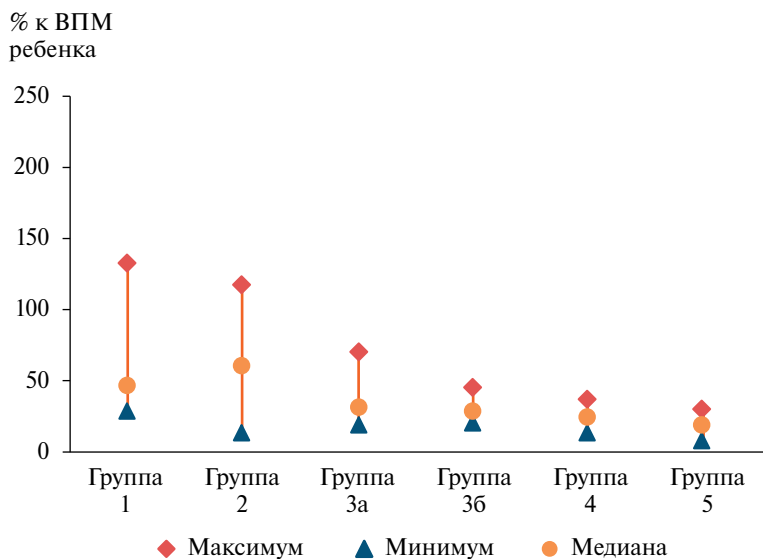


а: один ребенок — 1,5 года, один ребенок — 3–6 лет,
один ребенок — 7 лет и старше

% к ВПМ
ребенка



б: один ребенок — 1,5 года, двое детей — 7 лет и старше



в: один ребенок — 3–6 лет, двое детей — 7 лет и старше

Рис. 3.8. Среднемесячный объем денежных пособий и компенсаций, предоставляемых малоимущим многодетным семьям разного состава в регионах с разным уровнем социально-экономического развития, % к ВПМ ребенка

Источник: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

значение объема пакета варьируется от 59% ВПМ ребенка (около 7300 руб. в месяц в номинальном выражении) в группе 2 до 18% (около 1900 руб. в месяц) в группе 5. Малоимущие многодетные семьи одинакового состава, проживающие в регионах «срединных» групп, за небольшим исключением, могут рассчитывать на примерно равный объем поддержки. Для семей с детьми старше трех лет его медианное значение в группах 3–4 составляет около 2,5–3 тыс. руб. в месяц, или 23–30% ВПМ ребенка.

В-третьих, сравнение среднемесячного объема пакета трансфертов, оцененного для малоимущих многодетных семей, с размером среднедушевого дефицита денежного дохода домохозяйств с детьми (см. разд. 2, табл. 2.9) подтверждает высказанный ранее тезис о том, что средств системы социальной поддержки совершенно недостаточно, для того чтобы вывести среднестатистическую малоимущую семью с детьми из бедности даже в регионах с самы-

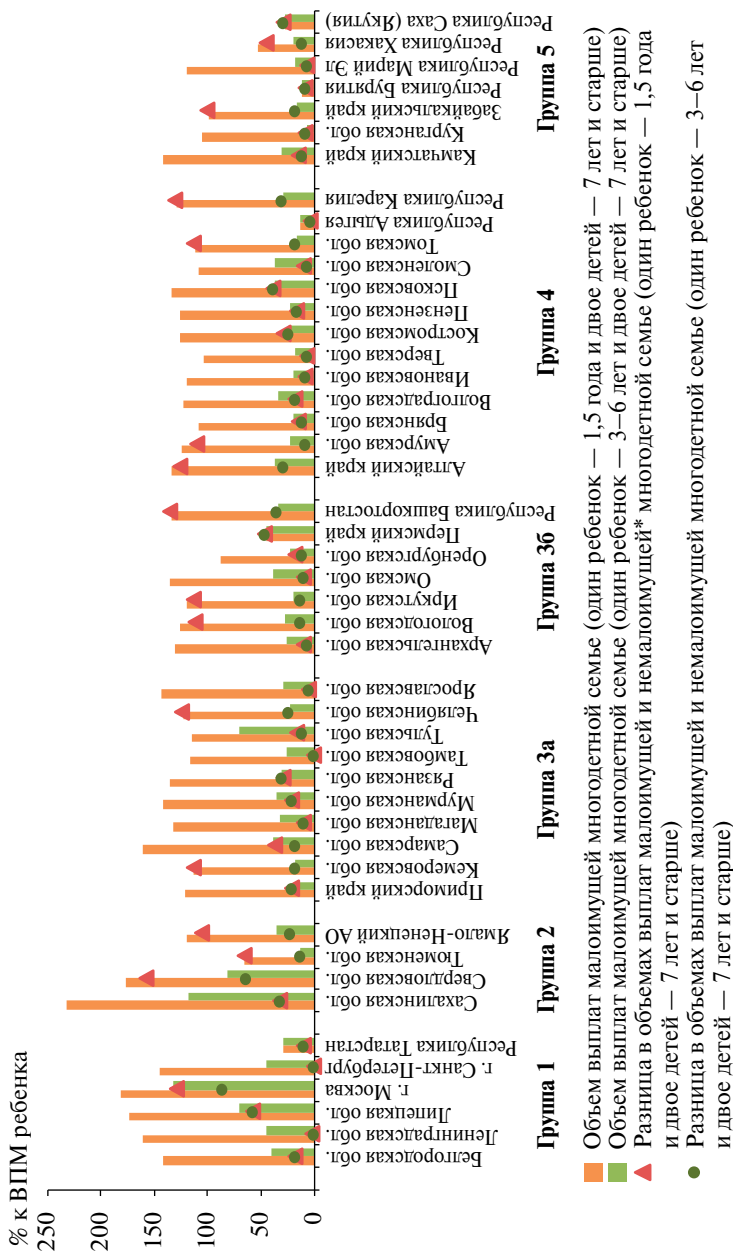


Рис. 3.9. Среднемесячный объем денежных пособий и компенсаций, предоставляемых малоимущим и малоимущим многодетным семьям различного состава в регионах с разным уровнем социально-экономического развития, % к ВПМ ребенка

Источники: Расчеты авторов по данным нормативных правовых актов субъектов РФ.

ми большими бюджетными ресурсами и экстенсивной политикой социальной поддержки.

В-четвертых, в каждом четвертом рассмотренном регионе денежные пособия и компенсации предоставляются исключительно семьям, находящимся за чертой бедности, в том числе и ЕДВ на третьего ребенка до трех лет. При этом нет четко выраженных различий между регионами из разных групп в том, насколько велика в них разница в объеме поддержки, адресованной малоимущим и немалоимущим многодетным семьям одинакового состава.

Врезка IV

ВЛИЯНИЕ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НА УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

С.С. Бирюкова, С.А. Тер-Акопов

Как показал предшествующий анализ, несмотря на разветвленную систему мер социальной поддержки, существенная часть семей с детьми все еще проживают за чертой бедности, причем глубина их бедности оказывается больше, чем в других типах домохозяйств. Однако те меры, которые федеральные и региональные власти предоставляют в настоящее время, все-таки выводят часть семей из бедности. Какова фактическая роль этих мер, их влияние на уровень доходов и показатели бедности детей и семей, в которых они проживают?

Для ответа на эти вопросы мы снова обращаемся к данным Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата 2017 г. (ВНДН-2017) и проводим микромоделирование, в ходе которого «виртуально» вычитаем из совокупных доходов российских семей сумму всех денежных мер социальной поддержки, а также денежный эквивалент полученных льгот. После этого мы оцениваем дотрансфертные показатели бедности: долю бедных по населению в целом, долю бедных домохозяйств с детьми в общем числе домохозяйств с детьми, долю детей до 18 лет, проживающих в бедных домохозяйствах, и дефицит доходов бедных домохозяйств с детьми. Сравнение дотрансфертных и посттрансфертных значений показателей, характеризующих бедность семей с детьми, позволяет получить оценку уровня бедности и объема дефицита доходов,

предотвращенного действующими мерами социальной поддержки.

Необходимо отметить, что точность оценок ограничена возможностями массива данных: мы можем учесть влияние только тех социальных выплат, информация по которым была собрана в явном виде в обследовании. Их перечень включает:

- ежемесячное пособие детям военнослужащих (в том числе погибших);
- ежемесячное пособие на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов;
- ежемесячное пособие на детей одиноких матерей;
- единовременную денежную выплату на детей, связанную с отсутствием родителя(ей);
- единовременные пособия в связи с рождением ребенка;
- пособие по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет;
- ежемесячную денежную выплату по уходу за ребенком в возрасте от полутора до трех лет;
- единовременные выплаты на детей отдельных категорий, в том числе ЕДВ на детей-инвалидов;
- стоимость бесплатного питания с молочной кухни;
- стоимость бесплатных лекарств на детей и лекарственного обеспечения детей-инвалидов;
- пособие в связи с непосещением ребенком дошкольного образовательного учреждения;
- компенсацию части родительской платы за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении;
- стоимость бесплатного или частично платного питания в образовательной организации, а также сумма компенсаций на питание отдельных категорий детей;
- льготы на оплату транспорта для учащихся образовательных организаций, а также денежную помощь на транспорт для детей из малоимущих семей;
- ежемесячное пособие на детей из малоимущих семей;
- денежную помощь на организацию летнего отдыха и стоимость путевок в санаторно-курортные учреждения для детей отдельных категорий;
- денежную помощь на оплату лечения, приобретений вещей, единовременную помощь к началу учебного года для детей из малоимущих семей;
- компенсацию за посещение занятий в платных кружках;

- возмещение стоимости МСК и единовременные выплаты из средств МСК;
- прочие единоразовые социальные выплаты семьям с детьми;
- отдельные выплаты и меры социальной поддержки, которые не адресованы специально семьям с детьми, но получателями которых они являются.

Подчеркнем, что при моделировании мы не вычитаем из доходов домашних хозяйств сумму полученных пенсий, основную часть которых составляют пенсии по старости, а также стипендии. Кроме того, необходимо отметить, что все собранные в обследовании сведения записаны со слов респондентов, на основе их собственных оценок, воспоминаний и в соответствии с информацией, которой они располагают. Поэтому в ряде случаев сведения об объеме социальных поступлений, полученных домохозяйствами, могут быть занижены. В то же время, поскольку, во-первых, те же проблемы характеризуют данные о других компонентах доходов домохозяйств и, во-вторых, мы работаем не с абсолютными оценками объема поступлений, а с относительными — через переоценку индикаторов бедности, — связанные с этим смещения будут не столь значительными.

Рассмотрим полученные результаты в целом по России и в разрезе групп регионов (см. врезку II в разд. 2).

В отсутствие действующих мер поддержки федерального и регионального уровней доля бедного населения в общей численности населения страны возросла бы с 13,1 до 16,6%, т.е. в 1,27 раза, а доля детей, проживающих в малоимущих домохозяйствах, в общей численности детей в возрасте до 18 лет — с 26,7 до 34,4%, т.е. в 1,29 раза (табл.). Влияние же МСП, непосредственно обусловленных наличием детей в семье, скромнее. Их эффект по сокращению уровня бедности детей оценивается в размере около 3 п.п., или 1,11 раза (без учета возмещения стоимости МСК). Полученные результаты демонстрируют, что действующая система социальной поддержки в целом вносит довольно существенный вклад в сокращение *общего уровня абсолютной бедности* в стране, однако меры, которые традиционно относятся к поддержке семьи и детства, не оказывают большого влияния на значение этого индикатора.

Тем не менее, сравнивая дотрансфертные и посттрансфертные объемы дефицита денежных доходов населения, мы при-

ходим к выводу, что меры социальной поддержки, целевым образом адресованные семьям с детьми, имеют большое значение для сокращения *глубины бедности* этой группы населения. Без них совокупный объем дефицита доходов у семей, имеющих детей, в целом по стране вырос бы в 1,21 раза.

Самый существенный вклад в «предотвращение» бедности вносит система мер, действующих в регионах группы 1 — регионах с высокими и повышенными бюджетными доходами, относительно высоким уровнем жизни населения, низкой и средней рождаемостью и долей детей в населении. Здесь в отсутствие мер поддержки уровень бедности по населению в целом возрастает в 1,51 раза, а доля детей, проживающих в малоимущих домохозяйствах — в 1,43 раза. Тот факт, что рассчитанное соотношение оказывается меньше для детей, чем для населения в целом, позволяет предположить, что в регионах данной группы система МСП в большей степени, в относительных или удельных показателях, ориентирована на помощь малодетным семьям. У этих регионов, с одной стороны, есть возможность реализовать относительно щедрую политику социальной поддержки населения, а с другой — хватает ресурсов на разработку адресных подходов и реализацию информационного сопровождения системы. При этом отметим, что даже в отсутствие системы мер социальной поддержки в указанных регионах мы наблюдаем самые низкие средние показатели бедности населения, что объясняется относительно высоким уровнем жизни в силу наличия динамичных рынков труда с отраслевой структурой, смещенной в сторону высокооплачиваемой занятости (прежде всего это касается таких регионов, как Московская и Ленинградская области, Республика Татарстан).

При переходе ко второй группе регионов — регионам с высокими и повышенными бюджетными доходами, относительно высоким уровнем жизни населения, более благоприятной демографической ситуацией — соотношение дотрансфертных и посттрансфертных уровней бедности резко сокращается, до среднего по стране. Это говорит о том, что имеющихся бюджетных возможностей системы не хватает для обеспечения всех проживающих на данной территории семей с детьми тем же уровнем поддержки, что предлагают регионы группы 1.

Самое низкое соотношение указанных показателей мы наблюдаем в регионах группы 5. Напомним, она характеризуется

Таблица. Оценка вклада действующих мер социальной поддержки в предотвращение абсолютной бедности семей с детьми

Группы регионов	«Отмена» всех МСП				«Отмена» только «детских» МСП**	
	Уровень бедности населения, %	Прирост в уровне бедности населения, раз	Доля детей до 18 лет, проживающих в бедных домохозяйствах, %	Прирост в уровне бедности среди детей, раз	Доля детей до 18 лет, проживающих в бедных домохозяйствах, %	Прирост в уровне бедности среди детей, раз
Российская Федерация	16,6	1,27	34,4	1,29	29,6	1,11
В том числе по регионам:						
Группа 1*	10,1	1,51	21,7	1,43	17,9	1,18
Группа 2	16,7	1,26	33,0	1,29	28,8	1,13
Группа 3	18,3	1,29	37,1	1,31	31,5	1,11
Группа 3а	17,1	1,27	36,6	1,28	31,9	1,11
Группа 3б	19,4	1,31	37,6	1,34	31,2	1,11
Группа 4	20,8	1,25	43,0	1,28	37,0	1,10
Группа 5	33,2	1,17	51,9	1,18	46,4	1,05

* Города Москва и Санкт-Петербург исключены из расчетов по группе 1.

** Пособия и компенсационные выплаты на детей и единовременные выплаты из средств МСК.

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата (ВНДН-2017).

одновременно и пониженными бюджетными доходами, и относительно низким уровнем жизни населения, и высокой или повышенной рождаемостью и долей детей. В связи с этим действующая здесь система мер социальной поддержки семей с детьми дает наименьший вклад в их благосостояние.

Более детальный анализ, на уровне отдельных МСП, показывает, что среди всех пособий и компенсационных выплат наиболее значимое влияние на уровень бедности населения и долю детей, проживающих в малоимущих домохозяйствах, оказывают ежемесячные пособия по уходу за ребенком до полутора лет. Без

этой выплаты доля таких детей в целом по стране поднимается, по нашим оценкам, с 26,7 до 27,8%. Другие регулярные выплаты не имеют сопоставимого эффекта — в первую очередь из-за незначительных размеров в среднем по стране (как ежемесячное пособие на ребенка до 16 (18) лет из малоимущей семьи) или узких адресных групп (как, например, ЕДВ на третьего или последующего ребенка до трех лет). Минимальные эффекты среди всех выплат, адресованных непосредственно семьям с детьми, мы наблюдаем от модельной «отмены» пособий и денежной помощи малоимущим семьям, выплачиваемых органами социальной защиты населения: в отсутствие этой компоненты общий уровень бедности населения возрастает на 0,1 п.п., а доля детей, проживающих в малоимущих домохозяйствах, на 0,2 п.п.

4. Информационная открытость системы социальной поддержки семей с детьми в регионах России

Большинство мер социальной поддержки, адресованных непосредственно семьям с детьми, сконцентрировано на региональном уровне, поэтому здесь же реализуется и основной этап политики по информированию населения — обеспечению доступа к исчерпывающим сведениям о перечне предоставляемых мер социальной поддержки и механизмах их получения.

В рамках данной главы представлены методика и результаты оценки доступности сведений о действующих мерах социальной поддержки семей с детьми и информационной открытости региональных органов исполнительной власти (РОИВ), ответственных за реализацию социальной политики в регионах. Для решения этой задачи были рассмотрены веб-сайты региональных ведомств в области социальной защиты населения всех субъектов РФ: оценивалась полнота содержащейся на них информации, ее точность, актуальность и доступность для пользователей. Выбор интернет-страниц в качестве объекта исследования обусловлен, во-первых, растущей цифровизацией всех отраслей экономики, во-вторых, удобством их использования в качестве источника данных (они позволяют получать информацию удаленно и в любое время — не

имеют привязки к рабочим часам каких-либо учреждений) и, наконец, возрастным составом целевой группы: нынешние родители — это в основном люди в возрасте 18–49 лет, которые являются активными пользователями сети Интернет.

4.1. Методика оценки информационной открытости

Поиск веб-сайтов исполнительных органов власти субъектов РФ, обладающих полномочиями по предоставлению мер социальной защиты населения, проводился двумя путями⁵³:

- 1) через запрос в поисковых системах словосочетаний вида «министерство/департамент социальной защиты...» + название региона;
- 2) через переход с официальных сайтов органов власти субъектов РФ на страницу с информацией о существующих в регионе мерах социальной поддержки.

Оценка доступности информации о мерах социальной поддержки (МСП) семей с детьми осуществлялась на основе специально разработанной системы параметров, позволяющих объективно оценить наполненность сайта РОИВ и содержание имеющейся информации по каждому региону.

15 индикаторов, на основе которых оценивались функционал и содержание сайта, объединены в четыре блока-критерия, каждый из которых с разных сторон описывает представление информации о мерах социальной поддержки семей с детьми (табл. 4.1).

Первый из четырех критериев характеризует *удобство интерфейса* сайта РОИВ и, следовательно, *легкость поиска* необходимой информации. Он формируется на основе трех индикаторов:

1. Индикатор «*Возможность по запросу в адресной строке быстро найти сайт департамента социальной защиты населения региона и загрузить его главную страницу*» позволяет оценить, во-первых, существование такого сайта, во-вторых, отсутствие сайтов-дублеров, в-третьих, работоспособность платформы. Субъекту РФ присваивается по этому критерию 1 балл, если сайт РОИВ соцзащиты находится по запросу и он открывается с первого раза по одной из первых трех ссылок, выведенных поисковой системой. Если у региона не существует отдельного сайта РОИВ социальной защиты, но легко открывается страница с соответствующей информацией на сайте официальных органов власти субъекта РФ, ему также

⁵³ Период сбора и анализа информации: сентябрь–октябрь 2018 г.

Таблица 4.1. Критерии оценки доступности информации
о мерах социальной поддержки семей с детьми

Критерий	Индикаторы	Диапазон баллов
1. Удобство интерфейса / легкость поиска	1.1. Возможность быстро найти и открыть сайт РОИВ 1.2. Число кликов, совершаемое для перехода с главной страницы сайта РОИВ на страницу с информацией о МСП 1.3. Наличие на сайте РОИВ баннеров для поиска информации о МСП	0–1 0–3 0–1
2. Адаптированность, структурированность информации	2.1. Формат представления данных 2.2. Адаптированность информации из нормативных правовых актов для пользователей 2.3. Наличие блока МСП 2.3.1. многодетных семей 2.3.2. неполных семей 2.3.3. семей с детьми-инвалидами 2.3.4. малоимущих семей	0–4 0–1 0–4
3. Полнота и корректность информации	3.1. Наличие ссылок на нормативные правовые акты, регулирующие выплаты 3.2. Указание, куда обращаться за назначением мер 3.3. Включение в перечень МСП мер других ведомств 3.4. Включение в перечень МСП федеральных мер поддержки 3.5. Прописанные условия предоставления мер и размеры выплат 3.6. Актуальность размеров выплат	0-1 0–1 0–1 0–1 0–1
4. Открытость и клиенто-ориентированность	4.1. Указание контактов ответственных специалистов 4.2. В разделе «Часто задаваемые вопросы» наличие информации о МСП 4.3. Наличие формы обратной связи для получения информации о МСП	0–1 0–1 0–1

присваивается 1 балл. Если перечисленные требования не выполняются — 0 баллов.

2. *Число кликов (переходов), которые нужно совершит пользователь, чтобы попасть с главной страницы сайта РОИВ на страницу с нужной информацией о мерах социальной поддержки семей с детьми.* Если для этого необходимо совершить 4 и более переходов, индикатор равен 0; 3 клика соответствуют 1 баллу, 2 клика — 2 баллам, 1 клик — 3 баллам. Такая градация построена на предположении о том, что чем меньше посетителям сайта нужно совершить переходов на другие страницы, тем меньше времени и сил занимает ее поиск. При этом оценивается самый доступный, простой вариант поиска информации. Например, если на сайте есть всплывающее меню или баннеры, позволяющие перейти на страницу с МСП напрямую, для анализа используется именно этот вариант, и значение индикатора увеличивается за счет сокращения числа кликов.

3. *Наличие «горячих кнопок», баннеров для поиска информации о мерах социальной поддержки на сайте РОИВ* мы выделяем в рамках анализа в самостоятельный индикатор, несмотря на то что он может оказывать влияние на оценку сайта РОИВ и по предыдущему индикатору. Наличие таких опций на сайтах существенным образом облегчает пользователям ориентацию на странице, экономит время на поиск информации, а одновременно — требует дополнительных, пусть и небольших, усилий при разработке дизайна сайта РОИВ. Наличие баннеров и «горячих кнопок», с нашей точки зрения, также свидетельствует о том, что информирование населения по вопросам доступных мер социальной поддержки рассматривается регионом как отдельная и важная задача органов исполнительной власти, и этот факт необходимо оценивать специально. Данный индикатор представляет собой бинарную переменную, где «1» означает, что баннеры на сайте есть, «0» — что они отсутствуют.

Таким образом, в совокупности по критерию «Удобство интерфейса / легкость поиска» сайт РОИВ может получить максимум 5 баллов.

Задача второго критерия — оценить *формат представления данных*, в частности *адаптированность и структурированность* информации для пользователей. Он состоит из трех индикаторов, максимальный балл по которым равен 9. В число индикаторов включаются следующие:

1. Одноименный индикатор *формата представления данных* измеряется по шкале от 0 до 4, где 1 балл соответствует приведенному на странице списку нормативных правовых актов, регулирую-

ющих права граждан на МСП; 2 балла — простому перечню МСП, доступных жителям региона; 3 балла — таблице с систематизацией сведений о размерах МСП, условиях и сроках их предоставления; 4 балла — специальной брошюре или странице, содержащей полную информацию о размерах МСП, условиях и сроках их предоставления в виде ясной потребителю схемы. Такая градация обусловлена, с одной стороны, возрастающими усилиями по систематизации информации из нормативных правовых со стороны РОИВ, а с другой — растущей легкостью в восприятии данных пользователями, практическим удобством использования этой информации. В случае если МСП разделены по категориям (многодетные семьи, семьи с детьми-инвалидами и т.д.) и оформлены в виде списка, индикатор зависит непосредственно от того, как структурирована информация внутри каждой категории. При этом брошюры, интерактивные презентации и отдельные веб-страницы для каждой категории получателей или каждой выплаты признаются равнозначными: им присваивается максимальный балл — 4.

2. Второй индикатор — *степень адаптированности информации из нормативных правовых актов (НПА)* — бинарная переменная, где «0» означает, что на странице РОИВ приводятся прямые цитаты, выдержки из НПА без пояснений, а «1» — что текст НПА скорректирован для упрощения восприятия информации пользователями.

3. Наконец, третья составляющая этого критерия — *разбивка выплат по жизненным ситуациям и категориям семей*:

- многодетные семьи;
- неполные/монородительские семьи;
- семьи с детьми-инвалидами;
- малоимущие семьи.

Индикатор является составным: каждый субиндикатор принимает значения «0» или «1», и максимальное общее значение составляет 4 балла. Такая разбивка категорий обусловлена охватом наиболее уязвимых типов семей с детьми, которые, как правило, сильнее всего заинтересованы в получении государственных пособий. В связи с тем, что выделенные группы семей не являются взаимоисключающими, представление данных таким образом, чтобы получатели мер поддержки были разделены на четыре (и более) группы, вероятно, требует значительных усилий в наполнении сайта. В связи с этим еще до начала анализа мы предполагаем, что среди оценок по данному индикатору максимальный балл будет иметь наименьшую частоту.

Критерий *полноты и корректности информации* состоит из шести индикаторов:

1. *Наличие ссылок на НПА, регулирующие выплаты*, — бинарная переменная, где «0» означает, что ссылок на НПА нет, «1» — что они представлены на странице с МСП или в соответствующем подразделе. Включение таких ссылок является показателем того, что пользователи сайта при необходимости могут самостоятельно найти необходимый документ и изучить формальную сторону предоставления МСП. Если НПА располагаются на другой странице (например, в перечне всех нормативных правовых актов во вкладке «Документы»), считается, что индикатор равен «0».

2. *Указание органов, в которые следует обращаться за получением мер социальной поддержки*, является еще одним индикатором полноты информации. Так, если на странице с МСП присутствует ссылка на МФЦ и/или отделения социальной защиты населения как с указанием, так и без указания адресов, считается, что индикатор принимает положительное значение — «1». В противном случае ему присваивается значение «0».

3. *Включение в приведенный список мер, предоставляемых другими ведомствами* (например, относящихся к сфере образования, здравоохранения и др.), позволяет сделать вывод о полноте публикуемой информации о действующих в субъекте РФ мерах социальной поддержки семей с детьми и добавляет 1 балл сайту региона. Включение таких мер в перечень требует дополнительных усилий со стороны региональных органов социальной защиты населения и одновременно существенным образом облегчает поиск информации для пользователей, которые заинтересованы в том, чтобы получить информацию обо всех полагающихся им выплатах, льготах и услугах — вне зависимости от того, каким образом финансируется и администрируется та или иная программа. Если эти меры не представлены в общем перечне, индикатор принимает значение «0».

4. *Включение в список МСП федеральных мер поддержки* также является характеристикой полноты информации. Индикатор является бинарным: если условие выполняется, индикатору присваивается значение «1», если не выполняется — «0». По аналогии с предыдущим индикатором мы в данном случае руководствуемся соображением о том, что для пользователей включение информации о мерах поддержки федерального уровня в перечень на сайте РОИВ равносильно созданию единой базы данных обо всех мерах государственной поддержки, на которые они могут претендовать.

Это существенным образом повышает удобство поиска информации, сокращает временные затраты на систематизацию сведений из разных источников. Одновременно это требует дополнительных усилий со стороны региональных властей.

5. Индикатор *сведений об условиях предоставления мер поддержки и их размерах* представляет собой бинарную переменную и характеризует наличие базовой информации о предоставляемых мерах поддержки. В данном случае определяющую роль играют именно сведения о размере выплат: если указаны только они, но нет информации о требуемых документах и сроках выплат, индикатор принимает значение «1»; в противоположной ситуации — «0».

6. Корректность представленной на страницах РОИВ информации определяется на основе индикатора *«Актуальность сведений о размерах и условиях предоставления выплат»*. Включение бинарной переменной позволяет оценить частоту обновлений сайтов РОИВ и, как следствие, надежность информации. Как правило, оценка этого индикатора не является затруднительной, так как дата обновления данных часто публикуется непосредственно на странице с размерами и условиями выплат. Значение «1» параметру присваивается в том случае, если размещенная на странице информация актуальна на момент просмотра (т.е. фактически — обновлена в 2018 г.).

Таким образом, критерий полноты и корректности информации состоит из шести бинарных переменных, соответственно, максимальное число баллов по этому критерию может достигать 6.

Наконец, критерий *открытости и клиентоориентированности* призван оценить функционал сайта и то, насколько он учитывает интересы потенциальных потребителей МСП. Критерий включает три бинарные переменные:

1. *Наличие на странице контактов ответственных за предоставление мер социальной поддержки (государственных пособий / социальных выплат) специалистов/начальников профильных отделов в учреждениях* является свидетельством открытости органа власти. Индикатор принимает значение «1», если контакты конкретных специалистов с указанием их ФИО и номеров телефонов представлены на сайте, «0» — если такой информации нет.

2. *Раздел «Часто задаваемые вопросы» / «Вопрос — ответ»* является, с одной стороны, подтверждением того, что сайт и конкретный раздел о МСП имеет для жителей региона большое значение, а с другой — свидетельством работы РОИВ соцзащиты в Интернете. Наличие данного раздела прибавляет к общей сумме 1 балл.

3. *Форма обратной связи и/или онлайн-консультант* — признак оперативного реагирования сотрудников РОИВ на возникающие у пользователей вопросы. В том случае, если на сайтах есть всплывающие окна, в которых можно задать любой вопрос, или есть возможность задать вопрос на другой странице, выбрав тематику «Меры социальной поддержки», по индикатору региону присваивался 1 балл. Если такого раздела нет или фактически он представляет собой электронную приемную и предполагает официальное обращение в региональные органы исполнительной власти, регион получает 0 баллов.

Таким образом, конечный результат визуального и содержательного исследования сайтов РОИВ представляет собой агрегированный показатель — числовую величину, суммирующую оценки отдельных индикаторов, также измеряемых в числовом эквиваленте; максимально возможный балл в рамках этого анализа составляет 23⁵⁴.

4.2. Результаты оценки информационной открытости

Результаты, полученные в ходе исследования, приведены на рис. 4.1. Наибольший балл по всем регионам составил 21 — это результат сайта РОИВ Сахалинской области. По 20 баллов получили сайты РОИВ Брянской, Ульяновской и Челябинской областей, Ставропольского края и г. Москвы; 19 баллов — сайты Московской и Оренбургской областей, Краснодарского, Красноярского и Хабаровского краев, Кабардино-Балкарской Республики. Средний балл по всем регионам составляет 14,7, медиана — 16 баллов. Полные сведения о суммарных баллах и баллах по каждому из критериев по всем регионам приведены в приложении к докладу. В целом распределение регионов смещено к правому краю, т.е. относительно высоким результатам (рис. 4.1).

⁵⁴ Если некоторые сайты субъектов РФ не содержат информации о МСП семей с детьми (в первую очередь это касается информации о государственных пособиях) или публикуемая информация носит исключительно новостной характер, то оцениваются единичные индикаторы: возможность быстро найти и с первого раза открыть сайт РОИВ; упоминание федеральных мер поддержки, а также мер других ведомств; наличие на сайте контактов ответственных за меры социальной поддержки специалистов/начальников профильных отделов; наличие в разделе «Вопрос — ответ» информации о деталях получения мер поддержки семьями с детьми; наличие на сайте формы обратной связи.

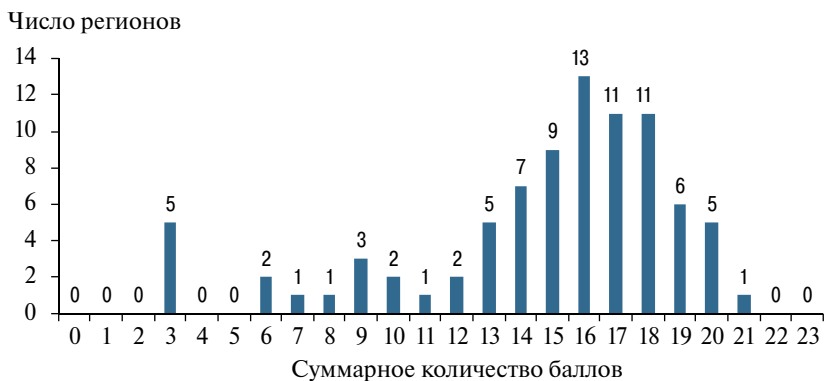


Рис. 4.1. Распределение сайтов региональных органов исполнительной власти по суммарной оценке параметров, число регионов

Источник: Расчеты автора.

За счет чего регионы чаще всего «теряют» баллы? Ответ на этот вопрос дает анализ распределений по каждому из четырех критериев.

Распределение критерия удобства интерфейса сайта РОИВ показывает преобладание средних оценок: доля регионов, получивших 3 и 4 балла, составляет 60% (рис. 4.2). Доли региональных сайтов, имеющих низкий (1 или 2 балла) и высокий (5 баллов) показатели, равны и составляют 20%. Среди регионов, получивших наибольшее количество баллов, преобладают субъекты Приволжского федерального округа (25%): Удмуртская Республика, Нижегородская, Оренбургская и Ульяновская области. Кроме того, в число лидеров вошли: г. Москва, Липецкая и Мурманская области, Краснодарский край, Кабардино-Балкарская Республика, Ставропольский край, Челябинская область, Республика Хакасия, Иркутская и Кемеровская области, Камчатский и Хабаровский края и Сахалинская область. По этому критерию распределение регионов также смещено в сторону более высоких оценок, однако пик приходится на среднее значение (3 балла), именно оно является медианным.

По критерию адаптированности и структурированности информации ни один из субъектов РФ не получил максимального балла. При этом от 5 до 8 баллов набрали около 80% регионов: 19 регионов получили 5 баллов, 16 — 6 баллов, 17 — 7 баллов и 13 —



* Диапазон значений по критериям: «Удобство интерфейса и легкость пользования» — 0–5 баллов, «Адаптированность и структурированность информации» — 0–9 баллов, «Полнота и корректность информации» — 0–6 баллов, «Открытость и клиентоориентированность сайтов РОИВ» — 0–3 балла.

Рис. 4.2. Распределение сайтов РОИВ по критериям, число регионов

Источник: Расчеты автора.

8 баллов. В число лидеров вошли следующие регионы: Белгородская, Брянская, Московская и Тверская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий АО, Челябинская область, республики Алтай и Бурятия, Сахалинская область и Чукотский АО. В данном случае среди регионов-лидеров преобладают субъекты Центрального федерального округа. Важно отметить, что 6 регионов получили по данному критерию 0 баллов, это говорит о полном отсутствии конкретной информации о мерах поддержки семей с детьми на страницах их РОИВ.

Распределение критерия полноты и корректности информации показывает, что наибольшее количество баллов — 5 и 6 — получили более половины региональных сайтов: в эти группы попали 32% и 34% регионов соответственно. По представленности федеральных округов среди лидеров (6 баллов) наблюдаются

существенные различия. Так, около четверти их них — это субъекты Центрального федерального округа: Брянская, Калужская, Костромская, Московская, Смоленская и Тверская области и г. Москва. Еще пятая часть — субъекты Приволжского ФО: Удмуртская Республика, республики Башкортостан и Татарстан, Кировская, Оренбургская и Ульяновская области. Около 14% — субъекты Сибирского ФО: Республика Тыва, Красноярский край, Иркутская и Томская области. При этом доли регионов Северо-Западного, Южного и Уральского федеральных округов среди лидеров по этому критерию равны и составляют около 10% каждый; а доли субъектов Дальневосточного и Северо-Кавказского округов — минимальны и составляют по 6,9% и 3,4% соответственно.

Открытость и клиентоориентированность сайтов РОИВ социальной защиты измерялась по 3-балльной шкале. 1 и 2 балла характерны для 41% и 44% регионов соответственно, 0 баллов — для 10% регионов, 3 балла — для 5% регионов (рис. 4.2). Максимальное количество баллов набрали сайты Ставропольского и Красноярского краев, Саратовской и Сахалинской областей.

Распространенность нулевых значений по этому критерию выше, чем по другим, — оно было присвоено девяти регионам. Это можно объяснить тем, что сайты региональных органов власти в первую очередь выполняют информационную функцию, но не функцию взаимодействия с населением. Вероятно, наличие таких дополнительных возможностей позволило бы получателям мер социальной поддержки не только узнать интересующие детали МСП, но и в режиме реального времени найти ответы на возникающие вопросы, быстрее получить всю необходимую информацию.

Распределения региональных сайтов существенно различаются в зависимости от критерия. С одной стороны, это позволяет сравнивать регионы между собой внутри критерия, а с другой — затрудняет сопоставления самих критериев. Можно сказать, что по значениям полноты и корректности информации о МСП регионы «разбросаны» наиболее широко: при 6-балльной градации здесь встречаются и максимальные, и нулевые значения. Распределение критерия удобства интерфейса сайта смещено в сторону максимального балла за счет отсутствия нулевых значений, а распределение по критерию открытости и клиентоориентированности — к средним значениям.

Обобщая результаты проведенного анализа, а также другие наблюдения, сделанные в ходе реализации этой части исследования, сформулируем следующие основные выводы.

Информация о социальной защите населения чаще всего размещается на сайтах РОИВ в разделе «Деятельность», активно используется всплывающее меню, что позволяет быстро просмотреть перечень в поисках нужного подраздела «Меры социальной поддержки». Как правило, внутри подраздела нет дробления на «социальную защиту» и «социальное обслуживание», и информация может быть смешанной. В связи с этим при сопоставлении итоговых результатов мы ориентировались в первую очередь на сведения о выплатах семьям с детьми (региональных и федеральных). Так, некоторые регионы (Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика) имеют низкие показатели, несмотря на публикуемую информацию о мерах поддержки в натуральной форме (услуги по оздоровлению и отдыху детей).

Оценка формата представления данных предполагала выбор из нескольких вариантов (список НПА; перечень мер; таблица с систематизацией сроков, размеров, условий; специальная брошюра или страница со схемой выплат). Однако, с одной стороны, виды наполнения и оформления страниц с МСП не ограничиваются этими вариантами, и одинаковый балл присваивается различным форматам. С другой стороны, имеет место неоднородность данных: используются таблицы, тексты и интерактивные формы, как одновременно, так и внутри блоков. Возможно, одной из причин смещения форм является постепенный переход регионов на усовершенствованные и/или интерактивные варианты представления информации. Отметим, что для обзора полноты сведений о МСП семьям с детьми мы использовали наиболее удобные форматы. Например, москвичи могут узнать детали об условиях получения МСП (за исключением размера выплат) по каждой конкретной мере через предназначенную для нее страницу, но мы проводили анализ брошюры (также опубликованной на сайте) с подробным, оформленным в виде таблицы, описанием всех мер.

Важно отметить, что на региональных сайтах органов власти в сфере социальной защиты населения можно выделить четыре основных вида разбивки мер поддержки семей с детьми:

- 1) федеральные/региональные меры;
- 2) ежемесячные/единовременные выплаты;

- 3) все меры / отдельные блоки (например, меры поддержки многодетных семей, семей с детьми-инвалидами);
- 4) денежные выплаты / МСП в натуральной форме.

Третий вариант группировки МСП — самый сложный для анализа в связи с тем, что выплаты семьям с детьми имеют различные основания и условия, которые в основном являются не взаимоисключающими, а дополняющими друг друга. В целом такого рода фрагментарность данных — объективный критерий их структурирования, который, однако, значительно затрудняет поиск мер и нарушает полноту восприятия информации.

В качестве примеров сайтов субъектов РФ, публикующих информацию о МСП семей с детьми в наиболее доступном для восприятия формате, можно выделить:

- Министерство семьи, труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан (<<http://mintrudrb.ru>>) с интерактивной презентацией «Государственные услуги семьям с детьми, предоставляемые в Республике Башкортостан»;
- Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Коми (<<http://mintrudsoc.rkomi.ru/>>) с интерактивной интернет-версией сборника «Социальная поддержка семей, имеющих детей, в Республике Коми»;
- Департамент социальной защиты населения администрации Владимирской области (<<http://www.social33.ru/>>) с памятками мер социальной поддержки семьям с детьми;
- Министерство социальной защиты населения Республики Бурятия (<<http://egov-buryatia.ru/minsoc>>) с методическим пособием «Меры социальной поддержки семей, имеющих детей-инвалидов (2017)».

В качестве примера новостного сайта, на котором информация о пособиях отдельным категориям граждан публикуется в виде ленты отчетов, можно привести официальный портал органов государственной власти Еврейской автономной области.

Распределение агрегированного показателя демонстрирует, что между числом баллов и принадлежностью региона к федеральному округу нет четкой связи. Однако изучение критериев позволяет сделать вывод о том, что по удобству интерфейса и легкости пользования лидируют сайты субъектов Приволжского ФО, по адаптированности и структурированности информации о мерах социальной поддержки, а также по критерию полноты и корректности информации — регионы Центральной России. В большинстве субъектов РФ в отдельной вкладке описывается структура департамента,

уточняются контакты как специалистов внутренних отделов, так и сотрудников муниципальных отделений и подведомственных учреждений. В ходе анализа мы предположили, что потенциальные получатели услуг в первую очередь осуществляют поиск на сайте физически доступного отделения социальной защиты населения, и, возможно, в будущем имеет смысл замерять этот показатель как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Наполнение сайтов, содержание и обновление информации о мерах социальной поддержки семей с детьми во многом зависит от работы сотрудников, выполняющих эту функцию. Данный тезис можно подтвердить, сравнив сайты РОИВ и полноту сведений о МСП на веб-сайтах, разработанных одной и той же компанией. Так, однотипные интерактивные порталы имеют Министерство социальной защиты Республики Карелия, Министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области, Департамент труда и социального развития Приморского края и Министерство труда и социальной защиты населения Новгородской области, однако суммарные показатели доступности информации о МСП существенно различаются и составляют 7, 12, 16 и 18 баллов соответственно.

Сайты РОИВ, как правило, содержат набор стандартных разделов, отражающих управленческую деятельность ведомства, и вкладку с административными документами. Важным преимуществом этих сайтов для потенциальных получателей МСП можно назвать «горячие кнопки» и баннеры, которые позволяют быстро перейти на страницу с описанием МСП, а также интерактивные порталы и брошюры. При этом стремление органов власти субъектов РФ к единообразию и переход на новые основы для сайтов скорее является негативным фактором их оформления, наполнения и ведения.

5. Востребованность действующих государственных мер социальной поддержки семей с детьми и запрос на дополнительные меры

Для анализа нуждаемости получателей федеральных и региональных мер поддержки семей с детьми в дополнительных или иных по сравнению с действующими мерах были использованы

сведения таких количественных обследований, как «Готовность к переменам» 2016 и 2018 гг. (проведены аналитическим центром Юрия Левады по заказу НИУ ВШЭ); «Меры государственной политики» 2017 г. (инФОМ); Выборочное наблюдение репродуктивных планов населения за 2017 год (Росстат); всероссийский опрос населения, проведенный ВЦИОМ в 2017 г.; данные обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РиДМиЖ) 2011 г. Кроме того, для выявления запросов населения и определения зон, имеющих дефицит государственной поддержки, мы опирались на данные качественных обследований населения, формат которых предполагает диалог с респондентом. Это дает возможность услышать мнение населения по отношению к действующим мерам и их предложения за рамки перечней и списков действующих мер, включенных в количественные обследования и официальную статистику. В частности, мы использовали материалы фокус-групповых исследований, проведенных компанией VALIDATA по заказу НИУ ВШЭ в 2017 г. по темам «Установки и модели репродуктивного поведения» и «Тестирование мер государственной политики».

5.1. Отношение населения к различным мерам поддержки семей с детьми

Выборочные обследования населения показывают, что по разным оценкам от 20 до 50% населения России считают, что в настоящий момент государство направляет недостаточно средств для поддержки семьи, материнства и детства. Согласно результатам тематических опросов ВЦИОМ 2008 и 2017 гг.⁵⁵, за последние годы возросла доля респондентов, отмечающих ухудшение положения матерей в России⁵⁶. Среди основных проблем материнства и детства в России наиболее злободневными считаются низкий размер детских пособий (24%); недостаточное число детских воспитательных учреждений (21%); низкий уровень жизни и высокие цены (15%); низкий уровень медицинского обслуживания, недостаток врачей (14%). Вместе с тем при ответе на вопрос «Как вы считаете,

⁵⁵ Обследование 2017 г. проведено методом телефонного опроса, 2008 г. — методом квартирного опроса; размер выборки — 1,2 тыс. респондентов, выборка репрезентирует население России.

⁵⁶ Отвечая на вопрос об улучшении, ухудшении или сохранении положения матерей в России за последние два-три года, в 2017 г. на ухудшение указали 18% опрошенных, в 2008 г. — 13%.

сейчас хорошее время, чтобы рожать детей, или нет?», респонденты в 2017 г. чаще, чем в 2008 г. (42% против 25%), отмечают, что это время является хорошим для рождения детей.

В рамках обследования «Готовность к переменам» как в 2016 г., так и в 2018 г.⁵⁷ респондентам предлагалось выбрать до пяти направлений, на которые, по их мнению, государство должно выделять больше средств, чем сейчас. Среди них были выплаты социальных пособий, в том числе семьям с детьми, развитие детских садов и школ. Как показывает анализ полученных данных, в 2018 г. снизилась доля респондентов, отдавших предпочтение направлению социальных пособий (36,9% против 44,6% в 2016 г.), оно сдвинулось с 3-го на 5-е место по частоте выбранных альтернатив. Напротив, развитие школ и детских садов, повышение зарплат учителям и воспитателям стало сильнее поддерживаться населением (3-е место в 2018 г. и 4-е место в 2016 г.).

Анализ обозначенных изменений в региональном разрезе на основе группировки регионов, описанной во втором разделе доклада, показывает, что доля респондентов, отметивших необходимость повышения социальных выплат, снизилась во всех регионах. Наименьшее снижение наблюдается в регионах с высокими бюджетными доходами и благоприятной демографической ситуацией (группа 2 — 2 п.п.), а наибольшее — в группах с низкими бюджетными доходами и высокой рождаемостью (группа 5 — 11 п.п.).

Максимальным объемом информации об оценках населения мы располагаем в отношении «пакета демографических мер 2007 г.», включающего программу материнского (семейного) капитала (МСК). Будучи беспрецедентно щедрой с точки зрения финансирования, она являлась ядром того пакета и сопровождалась серьезной информационной поддержкой. Помимо МСК, «пакет» включал три значимые компоненты: единовременное пособие при рождении (усыновлении) ребенка и передаче на воспитание в семью (2007 г. — 8000 руб., 2016/2017 гг. — 15 513 руб.); изменение условий назначения и расчета пособия по беременности и родам, увеличение его максимального размера (2007 г. — 23 400 руб. в месяц, 2017 г. — 43 870 руб. в месяц); увеличение размера пособия по уходу за ребенком до полутора лет для работающих женщин и введение его для неработающих (минимальный ежемесячный раз-

⁵⁷ Обследование проведено методом личного интервью по месту жительства (квартирный опрос); размер выборки — около 6 тыс. респондентов, выборка репрезентирует население России.

мер — 1500 руб. при рождении первого и 3000 руб. при рождении второго и последующих детей), для застрахованных женщин максимальный размер равен 6000 руб. в месяц; в 2017 г. суммы составили 3000, 5817 и 23 121 руб. в месяц соответственно.

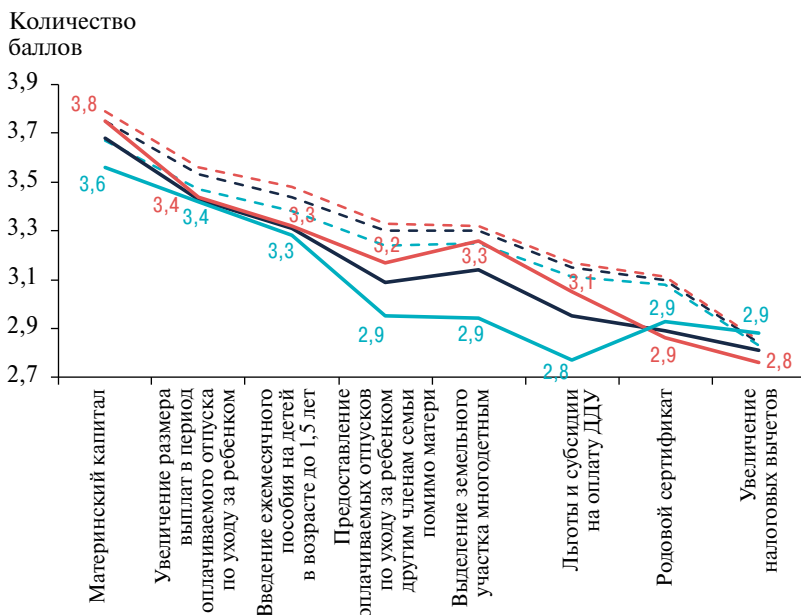
Несмотря на «условность» и целевое назначение средств, предоставляемых программой МСК, она получила одобрение со стороны населения и стала наиболее популярной и широко известной мерой. Разовые и ежемесячные выплаты, связанные с рождением ребенка, декретным отпуском и отпуском по уходу, являющиеся прямыми денежными трансфертами и пополняющие текущий бюджет семьи, не имели такого же положительного отклика со стороны населения (рис. 5.1).

Более высокое одобрение демографические меры находят среди женщин, а также групп населения, к которым эти меры относятся в меньшей степени. Так, средняя оценка влияния программы МСК на рождаемость достигает среди населения 3,75 балла по 5-балльной шкале, 3,8 среди женщин и чуть ниже среди мужчин (3,7). В то же время среди респондентов, имеющих право на сертификат МСК и получивших его, средние оценки снижаются до 3,7 (все население), 3,75 (женщины) и 3,6 (мужчины). Те же закономерности наблюдаются и в отношении других мер поддержки.

Выборочный анализ публикаций и комментариев в СМИ по теме материнского капитала за 2013–2016 гг. показал, что население высоко оценивает программу МСК и остро реагировало на дискуссии о ее прекращении, считая это «отменой» социальных гарантий, а не завершением срочной программы демографической поддержки⁵⁸.

Этот вывод подтверждается данными обследования «Готовность к переменам» 2018 г. Среди мер поддержки семей с детьми, введенных в конце 2017 г., наиболее значимой является продление срока действия материнского капитала до 2021 г.; ее отметили почти 38% опрошенных (табл. 5.1). Проживающие в сельской местности в большей степени поддерживают ее эффективность (42% против 36% в городской местности). Особо высоко мера оценивается людьми, проживающими в регионах с низкими бюджетными доходами и низкой рождаемостью (41%) или высокой рождаемостью (47%) и респондентами из полных семей с детьми (44% против 34% в неполных семьях). Наконец, уровень поддержки решения о

⁵⁸ Например: <<https://www.gazeta.ru/business/2013/08/20/5598985.shtml>> («Матерей лишат капитала». 20.08.2013) и др.



В среднем по выборке:

- - Все респонденты
- - Женщины
- - Мужчины

Среди получивших сертификат на МСК:

- Все респонденты
- Женщины
- Мужчины

Рис. 5.1. Средние оценки влияния отдельных мер семейно-демографической политики конца 2000-х на динамику рождаемости по 5-балльной шкале (1 = никак не влияет на уровень рождаемости, 5 = очень сильно влияет)

Источник: Расчеты НИУ ВШЭ по данным обследования РидМиЖ-2011.

продлении программы МСК практически инвариантен к уровню доходов населения (около 36%).

Вторая по значимости мера — ежемесячная выплата на первого ребенка до 1,5 лет в размере ПМ — имеет наибольшую поддержку среди респондентов 18–24 лет (39%); наименее обеспеченных слоев населения («покупка вещей длительного пользования вызывает трудности» (36%), «не хватает денег даже на продукты» (37%)); респондентов, занимающихся домашним хозяйством, безработных и экономически неактивных (38%). Мера в равной степени поддерживается людьми из городской и сельской местности. В отли-

Таблица 5.1. Оценка населением значимости мер поддержки семей, введенных в конце 2017 г.

Меры поддержки семей*	Доля респондентов, отметивших меру как наиболее значимую, % от выборки
Продление срока действия программы материнского (семейного) капитала до конца 2021 г.	37,7
Ежемесячное пособие малоимущим семьям при рождении (усыновлении) первого ребенка в размере прожиточного минимума до достижения ребенком полутора лет	35,3
Государственное субсидирование ипотеки для семей, в которых в период с 2018 по 2022 г. появляются вторые и третьи дети	28,9
Расходование средств материнского капитала на получение ежемесячного пособия малоимущим семьям с двумя и более детьми в размере прожиточного минимума до достижения ребенком полутора лет	24,0
Создание дополнительных мест в детских садах для детей в возрасте от двух месяцев до трех лет (ясельных групп)	14,3
Расходование средств материнского капитала на оплату яслей, имеющих государственную лицензию	10,8
Затрудняюсь ответить	9,8
Ни одна из этих мер не значима для семей	5,3

* Вопрос с множественным выбором (не более двух ответов).

Источник: Расчеты автора по данным обследования «Готовность к переменам» 2018 г.

чие от предыдущей программы, сторонниками этой меры чаще являются люди из неполных семей с детьми (43% против 39% в полных семьях с детьми). Наибольшая поддержка наблюдается в регионах со средними доходами и низкой рождаемостью (группа 3а — 43%), наименьшая — в богатых регионах с благоприятной демографической ситуацией (группа 2 — 23%).

Государственное субсидирование ипотеки для семей, у которых в 2018–2022 гг. рождаются вторые и третьи дети, является важной мерой поддержки для 28,9% опрошенных. В большей степени ее

сторонники — это люди в возрасте 25–34 лет (32%); с профессионально-техническим уровнем образования и выше (30%); относящие себя к обеспеченным («можем купить автомобиль или недвижимость» (34%), «покупка крупной бытовой техники не вызывает затруднений» (31%)). Полные семьи с детьми чаще поддерживают меру (35% против 31% в неполных семьях), как и проживающие в сельской местности (33% против 28% в городской). Среди типов регионов ее сильнее поддержали субъекты со средними доходами и повышенной рождаемостью (группа 3б — 35%), с низкими доходами и высокой рождаемостью (группа 5 — 36%). Иными словами, эта мера нашла поддержку у тех групп населения, у которых выше шансы взять и успешно выплатить ипотечный кредит — в силу относительно высокого уровня доходов либо относительно низких цен на жилье в месте проживания.

Возможность расходования средств материнского капитала на получение ежемесячного пособия малоимущим семьям с двумя и более детьми была поддержана 24% респондентов обследования. Мера чаще положительно оценивалась в полных семьях с детьми (26% против 17% в неполных), а также среди проживающих в богатых регионах с относительно благоприятной демографической ситуацией (группа 2 — 27%) и субъектах со средними доходами и повышенной рождаемостью (группа 3б — 30%). Прочие меры получили поддержку на уровне ниже 15%.

Еще одним источником сведений об отношении населения к действующим мерам поддержки семей с детьми является обследование Росстата Выборочное наблюдение репродуктивных планов населения, 2017 г.⁵⁹ Как показывают полученные результаты, из основных мер поддержки в наибольшей степени на решение родить ребенка, с точки зрения респондентов, повлияли федеральная программа МСК (55%) и региональные программы МСК (50%) (в табл. 5.2 содержится полный перечень включенных мер). Меньше всего такому решению, по оценке респондентов, содействовало пособие женщинам, вставшим на учет на ранних сроках беременности (33%). Это может быть связано с размером выплат, предусмотренным различными мерами, и возможностями, которые они предоставляют родителям.

Доля мужчин, на которых не оказали влияния 12 из основных 14 действующих мер, была выше, чем доля женщин (разрыв от 5 до

⁵⁹ Объем выборки около 15 тыс. домохозяйств, выборка репрезентирует население России.

10 п.п. в зависимости от меры); исключение в этом смысле составили меры 8 и 4, представленные в табл. 5.2.

Среди респондентов со средним специальным образованием выше доля тех, на кого меры не оказали влияния; люди с высшим образованием, напротив, чаще отмечали, что меры на них повлияли. При оценке по типу семьи доля тех, на кого меры не повлияли, оказалась выше среди людей, имеющих детей (разрыв от 12 до 14 п.п.); и наоборот, пары без детей чаще отмечали, что меры повлияли на их решение иметь большее число детей (разрыв от 3 до 5 п.п.); наибольший разрыв в оценках зафиксирован для меры 4 (табл. 5.2).

Доля респондентов, отмечающих, что меры не повлияли на их решение о рождении детей, выше среди людей с очень хорошим и хорошим текущим финансовым положением. Напротив, люди с более низкими доходами чаще отмечают, что меры оказали влияние на их репродуктивные планы. На людей со средними доходами в большей степени повлияли предоставление регионального МСК (33% против 25% в других группах) и федерального МСК (35% против 28%). Среди людей с плохим финансовым положением выше доля тех, на кого оказали сильное влияние меры 2, 8, 9 и 4 из табл. 5.2.

Для анализа отношения населения к существующим мерам поддержки семей с детьми мы также использовали данные, собранные в рамках фокус-группового исследования, проведенного компанией VALIDATA по заказу НИУ ВШЭ в 2017 г. по теме «Установки и модели репродуктивного поведения».⁶⁰ Данные

⁶⁰ Фокус-группы (ФГ) состоят из женщин 20–24 лет без детей и высшего образования (ВО) / без детей с ВО; 25–34 лет без детей и с ВО; 20–24 лет с одним ребенком и без ВО; 21–24 лет с одним ребенком и ВО; 35–44 лет с одним ребенком и ВО; 20–29 лет с двумя детьми без ВО; 21–34 лет с двумя детьми и ВО; 30–44 лет с двумя детьми без ВО; 35–44 лет с двумя детьми и ВО, имеющих постоянные отношения и средне-низкие/средне-высокие доходы. Группы укрупнялись для обеспечения наполняемости в населенных пунктах со слабой распространенностью отдельных характеристик. Дополнительно в г. Москва включены мужчины 30–44 лет, вовлеченные и не вовлеченные в воспитание детей.

Проведено 59 ФГ по 6 участников в каждой в населенных пунктах с различной рождаемостью и численностью. Город-миллионник: Москва, 15 женских, 4 мужских ФГ; областной центр, низкая рождаемость: Воронеж, 12 ФГ; областной центр, средняя рождаемость: Нижний Новгород, 11 ФГ; центр в регионе с высокой рождаемостью: Екатеринбург, 2 ФГ; районный центр, низкая рождаемость: Тосно (Ленинградская обл.), 5 ФГ; районный центр, сред-

Таблица 5.2. Меры поддержки, повлиявшие на решение о рождении большего числа детей, Выборочное наблюдение репродуктивных планов населения, 2017 г.

№	Меры государственной поддержки	Доля респондентов*, %
1	Материнский (семейный) капитал	55
2	Региональный материнский (семейный) капитал	50
3	Частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет (в размере 40% от заработной платы для работающих женщин), ежемесячное пособие по уходу за ребенком неработающим женщинам	44
4	Жилищные кредиты и субсидии на льготных условиях	43
5	Компенсация части затрат родителей на оплату посещения детских дошкольных образовательных организаций	43
6	Родовой сертификат	41
7	Единовременное пособие при рождении ребенка	41
8	Бесплатное предоставление земельного участка для индивидуального жилищного строительства	41
9	Ежемесячная денежная выплата на третьего ребенка в размере прожиточного минимума ребенка до достижения им возраста трех лет	40
10	Сокращение подоходного налога на каждого ребенка («стандартные налоговые вычеты», увеличивающиеся в зависимости от очередности рождения ребенка; «социальные налоговые вычеты», частично компенсирующие затраты на образование или лечение ребенка)	40
11	Пособие по беременности и родам	38
12	Ежемесячное пособие на ребенка в семьях с низкими доходами	36
13	Неоплачиваемый отпуск по уходу за ребенком от полутора до трех лет	36
14	Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности	33

* Доля рассчитана на основе суммы ответов «повлияло», «сильно повлияло» и «очень сильно повлияло» на решение иметь большее число детей».

Источник: Расчеты автора по данным Выборочного наблюдения репродуктивных планов населения Росстата, 2017 г.

фокус-групп являются результатами качественного обследования и используются для понимания причинно-следственных связей, мотиваций и механизмов формирования мнений.

Рассматривая государство как источник льгот в целом, опрошенные не доверяют ему, так как считают, что государственные службы (особенно на региональном и муниципальном уровнях) плохо справляются с реализацией принимаемых мер и часто специально «ставят палки в колеса» семьям. У аудитории есть устойчивая «обида» на государство, которое в этом отношении не справляется со своими обязанностями, помогает недостаточно, и даже «положенные» льготы часто получить трудно.

Информированность населения о действующих мерах поддержки низкая. Те, кто только планирует детей, осведомлены о них, но отмечают, что меры не являются основными причинами планирования детей. Заинтересованность в льготах появляется при рождении первого ребенка, при планировании и появлении второго — усиливается.

В ФГ обсуждались следующие государственные меры поддержки семей с детьми: программа федерального материнского (семейного) капитала, пособие по беременности и родам («декретное» пособие), единовременные выплаты в связи с рождением ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до полутора лет, выдача земельного участка, помощь по сопровождению беременности, а также меры в отношении детей дошкольного возраста.

Наиболее известной мерой является материнский (семейный) капитал. Аудитория знает о существовании регионального МСК в дополнении к федеральному и отмечает, что МСК редко буквально влияет на решение о рождении ребенка, но «подталкивает» семью, если есть проблемы с жильем или нет бюджета для покупки новой/отдельной квартиры. МСК воспринимается в качестве меры, полезной многим семьям с детьми. Чаще он используется как вложение в жилье; вложение средств в образование детей почти не практикуется, опция «пенсия матери» воспринимается критически. В то же время МСК не помогает решить жилищный вопрос семьям без сбережений или с низкими доходами.

Декретное пособие по беременности и родам у респондентов ассоциируется с ответственностью работодателя, а не государства.

няя рождаемость: Калачинск (Омская обл.), 3 ФГ; сельская местность, низкая рождаемость: пос. Рождественский, 1 ФГ, с. Дедилово (Тульская обл.), 2 ФГ; сельская местность, средняя рождаемость: с. Белозерки (Самарская обл.), 4 ФГ.

С его получением, как правило, не возникает сложностей. Опрошенные отмечают, что это является важным «вкладом» в семейный бюджет при рождении ребенка. Получение «хороших декретных» становится для женщин фактором для рождения ребенка на один-два года позже: они хотят упрочить свое положение на работе, «заработать» более высокие декретные деньги.

Отношение к единовременному пособию при рождении ребенка определяется размером выплаты, которая зависит от региональной надбавки. В Москве действуют существенные надбавки для родителей до 30 лет на первого и последующих детей, в других регионах выплаты значительно ниже. Респонденты отмечают наличие сложностей при оформлении документов для получения надбавки, в региональных центрах нет точной информации о наличии таких надбавок, в ряде субъектов они предоставляются на второго ребенка (Ленинградская область), в некоторых — на третьего (Омская область): родители плохо знают, как их оформлять и сколько составляет их размер.

Выплаты пособия по уходу за ребенком до полутора лет воспринимаются респондентами как обязательное проявление «заботы» со стороны государства, они — «подспорье» семейному бюджету. Основная критика меры заключается в прекращении выплат, когда ребенку исполняется полтора года. До достижения им трехлетнего возраста женщина часто не может выйти на работу, так как бабушки иногда продолжают работать или проживают далеко, место в детском саду у ребенка появляется с трех лет, а институт нянь в России практически не развит. Участники ФГ в больших городах и с доходом выше среднего критикуют наличие верхнего предела заработной платы для отчислений.

Бесплатное предоставление земельного участка для индивидуального жилищного строительства не воспринимается как помощь со стороны государства, поскольку она имеет ограничения и плохо реализуется на практике. Участок нельзя выбрать, обычно его дают в удаленных от города районах, не приспособленных для жизни с детьми, ожидание может занять два-три года, жилищное строительство необходимо завершить в течение нескольких лет, трудно получить ипотеку. *«После рождения третьего дают земельный участок, не обустроишь — забирают. А дают его где-то далеко»* (г. Нижний Новгород, 20–24 года, среднее образование, средний доход и ниже, один ребенок).

Среди мер, направленных на сопровождение беременности, женщины относят выплату за раннюю постановку на учет в жен-

ской консультации к «несерьезным». Мало кто знает о возможности получения такой поддержки; узнают об этом, как правило, случайно (в Интернете или от знакомых), при этом мера воспринимается как приятное внимание от государства. Потребность в курсах материнства есть, и относится к ним положительно, особенно перед первыми родами, но действует эта мера не во всех регионах, информированность о ней низкая. Патронажные сестры также являются востребованной помощью, особенно мамам с первым ребенком. На практике мера реализуется по-разному: участницы ФГ отмечают, что иногда патронажная сестра действительно помогает, часто только звонит или редко приходит.

Поддержка детей молочной кухней воспринимается позитивно, но реализация меры дифференцирована. В Москве она доступна детям до трех лет, чьи матери имеют там постоянную регистрацию; предоставляется хороший ассортимент на сумму до 500 рублей. В регионах нет единых правил. Так, в Нижнем Новгороде она бесплатна для детей до двух лет в малоимущих семьях при регулярном подтверждении статуса. В Калачинске мера действует ограниченно и порядок получения неясен: *«Зависит от врача и медсестры. Те же талоны мне не давали, молочку кому давали, кому нет»* (г. Калачинск, 20–29 лет, высшее и среднее образование, средний доход, двое детей).

Компенсационная выплата за оплату детского сада зачастую не кажется серьезной поддержкой, так как многие респонденты считают, что детские сады должны быть бесплатными. Родители, как правило, не имеют точной информации о том, на каких условиях такую выплату можно получить. Есть регионы, где выплаты осуществляются исключительно малоимущим, в других они рассчитываются только из стоимости питания. Кроме того, мало кто знает, что в отдельных регионах родители могут получать компенсацию за отсутствие места в детском саду.

Пособие по уходу за ребенком до трех лет во всех регионах воспринимается исключительно отрицательно, так как выплата мизерна (50 руб.). Респонденты называют ее «издевательством», «подачкой» со стороны государства. *«С полутора до трех лет эти пособия как мертвая зона, он растет, ему много надо, а там 50 рублей»* (г. Москва, 25–34 года, среднее образование, средний доход, один ребенок). Мера, предполагающая выдачу бесплатных лекарств детям до трех лет, по словам участников, плохо реализуется в регионах, врачи ссылаются на отсутствие лекарств или выдают лекарства только детям с серьезными и/или хроническими заболеваниями.

Обобщая вышесказанное, отметим, что согласно опросу ВЦИОМ, в 2017 г. по сравнению с 2008 г. респонденты отмечают улучшение условий для рождения детей. Программа материнского капитала была и остается одной из наиболее значимых государственных мер поддержки семей с детьми в глазах населения (РидМиЖ, 2011 г., Готовность к переменам, 2018 г.); часть респондентов в выборочных опросах указывают на то, что программа МСК в определенной степени повлияла на их решение о рождении детей (Выборочное наблюдение репродуктивных планов населения, 2017 г.).

Данные качественных обследований показывают низкую осведомленность населения о действующих мерах поддержки семей с детьми и сформировавшийся запрос на создание современной системы информирования (брошюры, онлайн-ресурсы, памятки на интернет-порталах органов государственного управления). Материалы ФГ свидетельствуют о рациональном поведении населения и критичной оценке выплат в сопоставлении с уровнем доходов и стоимостью времени оформления пособий. Относительно обеспеченные граждане не обращаются за небольшими выплатами, считая это нерациональным. Данное наблюдение обозначает зону мер социальной поддержки семей с детьми, которая может быть безболезненно свернута (пособие по уходу за ребенком с полутора до трех лет) либо переведена на принцип адресности с увеличением размера за счет перераспределения высвободившихся средств.

5.2. Нуждаемость семей с детьми в дополнительных мерах государственной поддержки: мнения населения в зеркале массовых опросов

Этот раздел посвящен анализу мнений населения в отношении возможных изменений и существующих запросов к сфере поддержки семей с детьми. В первую очередь их позволяют выделить материалы фокус-групп.

В опросе ВЦИОМ 2017 г. (см. выше) респонденты также оценивали ряд мер, способных улучшить положение женщин в декретном отпуске. Наиболее благоприятно восприняли «место в детском саду, организованном работодателем» (72% отмечают, что мера скорее улучшит положение, 4% — скорее ухудшит), «гибкий график работы» (69% считают, что влияние положительно; 8% — скорее отрицательно). «Возможность работать удаленно» поддерживают слабее (61%); предоставление средств для найма няни

работающим женщинам вызвало наибольшие затруднения при оценке влияния на матерей (18% затруднились с оценкой, 10% высказались за другие меры), а положительно эту меру оценили только 54% опрошенных.

Сходный вопрос о рождении еще одного ребенка задавался в Выборочном наблюдении репродуктивных планов населения Росстата 2017 г. Стоит отметить, что в предложенных вариантах мер фигурировали как новые инициативы, так и уже действующие, что могло сбивать респондентов и затрудняет (для нас) интерпретацию результатов. Из дополнительных мер наибольший отклик имели: предоставление дополнительного регионального материнского капитала (программа, уже действующая примерно в 75% регионов) и возможность частичного (полного) погашения кредита на приобретение жилья при рождении первого или второго (третьего) ребенка (в табл. 5.3 приведен полный перечень предложенных к оценке мер).

Таблица 5.3. Дополнительные меры, влияющие на решение о рождении большего числа детей, Выборочное наблюдение репродуктивных планов населения, 2017 г.

№	Дополнительные меры государственной поддержки	Доля респондентов*, %
1	Предоставление дополнительного к федеральному регионального материнского (семейного) капитала	52
2	Частичное погашение кредита на приобретение жилья при рождении первого и второго ребенка, полное погашение при рождении третьего	51
3	Обеспечение возможности устройства ребенка в те ясли или детский сад, которые больше всего устраивают, и в то время, когда это необходимо	48
4	Повышение компенсации затрат родителей на оплату посещения детских дошкольных образовательных организаций: до 60% — на второго и 100% — на третьего и последующих детей	47
5	Улучшение репродуктивного здоровья женщин (повышение квалификации врачей — гинекологов, акушерок, обеспечение необходимым оборудованием женских консультаций, родильных домов)	46
6	Предоставление ежемесячной денежной выплаты на третьего ребенка в размере его прожиточного минимума до достижения им возраста трех лет	45

№	Дополнительные меры государственной поддержки	Доля респондентов*, %
7	Предоставление земельных участков под строительство жилого дома или дачи семьям при рождении третьего (или последующего) ребенка	44
8	Обеспечение реальной возможности для родителей иметь гибкий график работы, неполный рабочий день (неделю), посменную или дистанционную работу (на дому)	44
9	Увеличение оплачиваемого (в размере 40% заработной платы) отпуска по уходу за ребенком на 6 месяцев, если отпуск берет отец ребенка	41
10	Обеспечение возможности для женщин бесплатно пройти профессиональную переподготовку, повысить квалификацию во время и после выхода из отпуска по уходу за ребенком в удобное для них время	38
11	Предоставление оплачиваемого недельного отпуска отцу при рождении ребенка	35
12	Формирование в обществе с помощью средств массовой информации (рекламы — социальной, коммерческой) образа семьи с тремя детьми как нормы для современного общества	24

* Доля рассчитана на основе суммы ответов «повлияло», «сильно повлияло» и «очень сильно повлияло» на решение иметь большее число детей».

Источник: Расчеты автора по данным Выборочного наблюдения репродуктивных планов населения Росстата, 2017 г.

Большинство и дополнительных, и основных мер поддержки находят меньший отклик среди людей с высокими доходами. Меры, связанные с профессиональными возможностями (переподготовка женщин во время и после отпуска по уходу за ребенком), и частичное погашение кредита на приобретение жилья после рождения детей одинаково поддерживаются людьми разных доходных групп.

В обследовании «Меры государственной политики», проведенном фондом «Общественное мнение» по заказу НИУ ВШЭ в 2017 г.⁶¹, участники оценивали возможные меры государственной

⁶¹ Обследование проведено методом личного интервью по месту жительства (квартирный опрос); размер выборки — около 6 тыс. респондентов, выборка репрезентирует население России.

поддержки, связанные с программой материнского капитала, уходом за ребенком от полутора до трех лет и жилищной поддержкой семей с детьми.

В отношении первой из них респонденты выбирали, на какие цели правильнее направить бюджетные средства — распространить МСК на все семьи с детьми или предоставить ежемесячные выплаты до 10 тыс. руб. малоимущим семьям с детьми до их совершеннолетия. Основная часть респондентов (58%) поддержала первый вариант, 32% выступили за выплаты малоимущим семьям с детьми, остальные затруднились с ответом.

Другой вопрос обследования направлен на изучение потребности респондентов получать средства по программе материнского капитала в виде наличных денег. Результаты показывают, что 48% опрошенных не считают необходимым введение такой меры, 44% одобряют ее, оставшиеся затруднились с ответом. Поддержавшим меру дополнительно был задан вопрос о том, для кого ее стоит ввести — для всего населения или для малоимущих семей. 71% поддержавших считает, что она должна быть предоставлена для всех, 21% — только малоимущим, остальные затруднились с ответом.

Третья мера касается ухода за ребенком от полутора до трех лет. В детских садах не хватает мест для детей до трех лет, пособия по уходу за ребенком выплачиваются до полутора лет. В связи с этим участники опроса оценивали, что на их взгляд лучше — продление выплаты пособий до трех лет или обеспечение приема детей в дошкольные учреждения с полутора лет. Около половины (55%) респондентов поддержали продление выплат, 39,5% выбрали вторую альтернативу, остальные затруднились с ответом.

В четвертом вопросе респонденты выбирали, кому государство должно в первую очередь помогать в решении проблем с жильем — семьям с детьми или молодежи (до 35 лет). Основная часть опрошенных поддерживает вариант помощи семьям с детьми (73%), и только 22% предлагают направлять средства в пользу молодежи.

Материалы фокус-групп «Установки и модели репродуктивного поведения» позволяют выделить потребности семей с детьми, не учтенные в реализуемых мерах. Респонденты отмечают проблемы с доступностью детских садов и дополнительного образования; недостаточную информированность о своих правах на льготы; отсутствие поддержки семей с детьми от полутора до трех лет; отсутствие поддержки отцов со стороны государства; сложности при приобретении жилья; отсутствие ясельных групп от полутора лет; проблемы с социальной адаптацией женщин, имеющих малень-

ких детей, и низкий уровень качества обслуживания в роддомах. Остановимся на этих пунктах подробнее.

Основная проблема семей с детьми — отсутствие поддержки семей, имеющих детей в возрасте от полутора до трех лет: нет полноценных яслей, практически отсутствует материальная помощь. Аудитория считает, что выплаты на детей данного возраста нужно увеличить, а если это невозможно, то оптимальным решением может стать их отмена. Это снимет противоречие между заявлениями о поддержке семей с детьми и действующими выплатами мизерного размера. Отметим, что речь идет о компенсационной выплате тем, кто находится в отпуске по уходу за детьми полутора-трех лет, в размере 50 руб. Дополнительной поддержкой способны стать ясли: у женщин появится возможность выходить на работу раньше, уменьшится их социальная изоляция. Необходимо следить за тем, чтобы места в сады распределялись вовремя и учитывались «территориальные» запросы (близко к дому, в том же населенном пункте). В качестве меры поддержки могут выступать бесплатные ясли с полутора лет, улучшающие материальное положение семьи за счет возврата женщины на рынок труда без обременения семьи расходами.

Как отмечают участники фокус-групп, большинство отцов воспринимают свои родительские функции преимущественно в виде материального обеспечения семьи. После рождения детей они вынуждены работать больше, так как семья временно лишается дохода матери, но среди более молодых отцов распространяется поведение «нового типа»: они вовлекаются в уход и воспитание ребенка. При этом отцы не чувствуют финансовой и социально-психологической поддержки государства. Они практически не получают льгот, отсутствует «пропаганда» отцовства. Вовлеченный в процесс ухода и воспитания отец чувствует, что делает это вопреки ожиданиям, а не наоборот. Посредством осуществления социальной политики и мер поддержки государство может влиять на представления о роли отца в жизни ребенка, показывать, что отец не просто «добытчик», а активный участник процесса его воспитания с самого рождения⁶².

Первым этапом поддержки отцов будет работа с общественным мнением для формирования и репрезентации образа счаст-

⁶² О соотношении моделей «вовлеченного» и «традиционного» отцовства в российских семьях см.: *Lipasova A. Fatherhood Models in the Middle Class of Contemporary Russia // Russian Sociological Review. 2016. Vol. 15. No. 4. P. 202–214.*

ливого отца и надежного партнера. Позиционирование успешного мужчины как имеющего нескольких детей в семье, распространение установки о том, что быть отцом и делить с матерью заботы о детях — это нормально, а после рождения ребенка «жизнь не заканчивается», — такие меры будут способствовать правильному эмоциональному настрою мужской части населения. Для многодетных отцов можно ввести дополнительные отгулы, дополнительный отпуск, бесплатную парковку или проезд в общественном транспорте, они смогут больше времени проводить с детьми, улучшить эмоциональный фон и дать передышку матери.

Кроме того, большинство участников отмечают труднодоступность информации о мерах поддержки семей с детьми, в частности о льготных программах жилья. Важно сделать ее более доступной и понятной. По возможности предложить больше программ жилья молодым семьям, расширить льготные ипотечные программы для семей с двумя и более детьми. Это позволит избежать негативных эффектов ипотечного кредитования — конфликта между желанием родить ребенка и необходимостью иметь средства для обеспечения ежемесячных платежей. Для удобства использования ресурсов полезно создать единый источник информации о поддержке рождаемости.

Респонденты отмечают, что целесообразно введение ипотечных программ с гарантированным минимальным процентом для семей с детьми при рождении второго ребенка до наступления у матери возраста 30 лет или при рождении третьего ребенка. Это улучшит жилищные условия и будет мотивировать к рождению нескольких детей, создаст благоприятную атмосферу. Кроме того, может быть введена мера, способствующая приобретению подходящего автомобиля при рождении третьего ребенка (автокредит с минимальным процентом). Это упростит жизнь многодетной семьи, но, возможно, создаст серьезную нагрузку на бюджет.

Далее, женщины, особенно в малых и средних городах, селах, испытывают психологическую и физическую усталость, зачастую не имеют постоянной помощи, хотят развиваться и реализовывать себя вне семьи. Поэтому необходимы программы «социальной адаптации» женщин с маленькими детьми, например, клубы, занятия, временные подработки. Это позволит матерям отдыхать от домашней рутины, приобретать новые социальные связи. Мерой поддержки может являться социализация мам в малых городах и селах, строительство детских площадок, «детских клубов» — создание полноценной семейной досуговой инфраструктуры. Это сни-

зит стресс от ощущения рутинности материнства и замкнутости в четырех стенах.

Из высказываний респондентов следует, что эффективной мерой, облегчающей совмещение материнства и реализации на рынке труда, представляется государственное поощрение гибких условий для женщин с детьми — гибкий график, частичная занятость, переобучение, удаленная работа. Может осуществляться помощь в поиске надежной удаленной работы путем создания официального сайта с проверенными предложениями, проведения курсов профориентации с бесплатными мастер-классами, создания коворкинг-зон с возможностью почасового присмотра за ребенком.

Немаловажную роль в повышении занятости мам могут сыграть меры поддержки бабушек: дополнительные отгулы работающим бабушкам, индексация пенсии при наличии трех внуков с небольшой разницей в возрасте. У бабушек появится возможность больше времени уделять внукам, это разгрузит матерей. При отсутствии бабушек, способных ухаживать за детьми, помогать могут няни. Мерой поддержки также станет «обеление» образа нянь в глазах общественности, что позволит женщинам, не имеющим помощи от старших членов семьи, не быть привязанными к детям — зарабатывать, социализироваться.

Низкий уровень качества обслуживания рожениц, преимущественно в районных центрах и сельской местности, способствует приобретению травматичного опыта, что может влиять на откладывание рождения последующего ребенка. В областных центрах женщины в большей степени выражают недовольство уровнем сопровождения со стороны патронажных сестер. Не хватает более подробных рассказов об уходе за ребенком, часто сестры относятся к обязанности обхода формально. Это может быть связано с их высокой нагрузкой в крупных населенных пунктах; отзывы об их работе в районных центрах и селах в основном положительные. Дополнительные меры могут быть направлены на улучшение процесса ведения беременности и родов, развитие патронажа. Переориентация медицинского персонала на более бережное обращение с женщинами, которые приходят в женские консультации и к гинекологам, с беременными, в частности до 22 лет и после 30–35 лет. Общение без запугивания и агрессии поддержит расширение возрастных границ новой модели рождаемости.

Наряду с обсуждением мер, в которых заинтересованы женщины, в рамках фокус-групп было предложено обсудить две гипоте-

тические меры: «повышение ежемесячного пособия на ребенка до 10 тыс. руб. для тех, кто рождает первого ребенка до 25 лет» и «введение дополнительного материнского капитала в размере 250 тыс. руб. для тех, кто рождает второго ребенка до 35 лет». Первая мера была воспринята аудиторией скептически, хотя в качестве преимущества называлось оказание помощи студенческим семьям и молодым матерям-одиночкам. Более позитивно она воспринимается в малых городах и селах, где невысок уровень жизни и господствуют консервативные представления о возрасте начала материнства (20–25 лет). Поддерживают эту меру в группах населения, которые и так готовы к реализации молодой модели рождаемости, для них она не станет стимулом к изменению поведения. Среди недостатков меры следует назвать опасения, что из-за нее будут больше рожать в малоимущих слоях или в совсем «не готовом» для материнства возрасте (18–20 лет). Такая мера, вероятнее всего, не окажет существенного влияния на «осознанное» родительство. Вторая мера была принята аудиторией фокус-групп положительно, так как в этом случае возрастное ограничение кажется оправданным и мера воспринимается как материально значимая. «Состоявшихся» и сознательных родителей она скорее подтолкнет к рождению ребенка и окажет существенную помощь: в сумме с основным МСК семьи во многих регионах смогли бы решить свои проблемы с жильем.

В заключение, на основе данных опроса ВЦИОМ, можно сделать вывод, что на текущий момент лишь часть населения готова привлекать нянь к воспитанию детей даже за счет выделенных на это государственных средств и положительно относится к расширению возможностей матерей на работе. Обследование «Меры государственной политики» 2017 г. показывает, что программа материнского (семейного) капитала воспринимается как «статусная», а потому не поддерживается перенаправление ее средств в пользу малоимущих семей. Массовому обеспечению местами в дошкольных учреждениях респонденты предпочитают продление выплат по уходу за ребенком в возрасте полутора–трех лет, что, возможно, связано не с отсутствием потребности в яслях, а с желанием получать финансовую поддержку от государства. Также опрошенные считают, что государство должно помогать семьям с детьми в решении жилищных вопросов.

Фокус-групповое исследование позволяет выделить направления, по которым семьи с детьми действительно нуждаются в дополнительной поддержке. Его результаты, в противовес количествен-

ным вопросам, показывают, что проблема доступности детских садов и дополнительного образования остается актуальной. Кроме того, они указывают на недостаточную информированность молодых родителей о правах в отношении доступных им льгот; на практически полное отсутствие государственной поддержки детей от полутора до трех лет, что усугубляет проблему с доступностью детских садов и отсутствием ясельных групп от полутора лет. Наряду с этим участники фокус-групп отмечают отсутствие поддержки отцов и бабушек со стороны государства. Также, по мнению респондентов, женщины испытывают проблемы с социальной адаптацией при наличии маленьких детей и сталкиваются со сложностями при выходе на работу после завершения отпуска по уходу за ребенком. Предоставление мер поддержки отцам и бабушкам, проживающим с детьми в одном населенном пункте, таких, например, как дополнительный отпуск или выходные дни, позволило бы женщинам получать краткосрочные «передышки», а мужчинам чувствовать большую причастность к воспитанию ребенка.

Заключение

Подводя итоги проведенного анализа, сформулируем основные выводы о современной ситуации и тенденциях в уровне жизни семей с детьми, рождаемости и политике государственной социальной поддержки семьи и детства в России.

В силу сложившихся демографических тенденций в России в средне- и долгосрочной перспективе общая численность несовершеннолетних детей и семей с детьми будет постепенно сокращаться, хотя доля многодетных семей продолжит расти. Детальный анализ основных факторов и индикаторов рождаемости говорит о том, что наблюдаемое снижение календарных показателей (суммарного коэффициента рождаемости), по-видимому, не будет сопровождаться существенными изменениями в значениях реальных индикаторов (коэффициентов итоговой рождаемости), которые будут оставаться на уровне ниже простого воспроизводства населения. На фоне спада демографической волны развитие разнообразных монетарных, инфраструктурных и других мер поддержки семей с детьми приобретает особую актуальность, поскольку сжатие этих программ может привести к откладыванию рождений в ожидании более благополучной конъюнктуры и еще большему раскачиванию «демографических качелей».

Комплексный анализ уровня жизни и бедности российских семей с детьми показал, что доходное положение домохозяйств с детьми в России остается существенно ниже, чем положение бездетных домохозяйств. Это сказывается на структуре их конечного потребления, в котором увеличивается вес расходов на базовое потребление, обеспечивающее жизнедеятельность (питание, одежда и обувь), и снижается вес расходов, направленных на другие статьи, в том числе связанные с инвестициями в человеческий капитал (здравоохранение, образование, досуг). В условиях сокращения доходов домохозяйства с детьми оказываются в более уязвимом положении по сравнению с другими группами населения и вынуждены привлекать больше заемных средств для поддержания приемлемого уровня жизни. В то же время в силу специфики этапов жизненного цикла семей и различий в потребительских стандартах уровень обеспеченности домохозяйств с детьми предметами длительного пользования сопоставим, а по некоторым позициям и превосходит показатели по бездетным домохозяйствам.

С точки зрения рисков монетарной бедности семьи с детьми остаются наиболее уязвимой группой. Их риски попадания в число бедных и дефицит доходов серьезно возрастают по мере увеличения в составе семей числа несовершеннолетних детей, особенно резко — при появлении в семье третьего ребенка.

В период экономической рецессии, начавшейся в 2014 г., на материальном благосостоянии семей с детьми наиболее негативно отразилось снижение реальных заработных плат. Эти потери не были компенсированы ростом масштабов адресованных таким семьям мер социальной поддержки, из-за чего именно на них пришлось разрастание зоны бедности в 2015–2017 гг.

Уровень жизни и риски бедности детей и семей с детьми сильно дифференцированы по регионам России и напрямую коррелируют с уровнем их бюджетной обеспеченности. При этом низкая бюджетная обеспеченность регионов идет в тесной связке с пониженными доходами населения, что усугубляет ситуацию с бедностью: низкий уровень жизни в таких условиях не может быть более существенно поддержан за счет средств бюджета, т.е. более щедрых мер социальной поддержки населения. Однако повышенные риски бедности у детей генерируются универсальными механизмами, которые в большей степени связаны с особенностями жизненного цикла семьи в период появления детей (выпадением доходов матери), и в меньшей — со спецификой региональных си-

стем социальной защиты. В текущем дизайне они оказывают незначительное влияние на уровень благосостояния семей с детьми.

Политику социальной поддержки семей с детьми характеризуют большие региональные различия как в объеме предоставляемых социальных трансфертов, так и в подходах к их назначению и предоставлению, определяющих различия в доступности мер поддержки. В то же время общими чертами системы поддержки семьи и детства на региональном уровне являются ориентированность преимущественно на многодетные семьи, доминирование поддерживающих мер целевого назначения, а также преобладание по отношению к мерам, установленным на федеральном уровне. Регионы с разным уровнем социально-экономического развития различаются почти по всем основным параметрам региональных мер поддержки семей с детьми. В регионах с большими бюджетными ресурсами и более высоким уровнем жизни населения в целом общее разнообразие и число мер поддержки выше, чем в остальных группах. Приоритеты в их системах мер, как правило, не сильно смещены в сторону какой-то одной группы, при этом учет нуждаемости применяется сравнительно редко. Регионы с более жесткими бюджетными ограничениями концентрируют ресурсы на поддержке семей с максимальными рисками бедности, преимущественно многодетных, и чаще используют критерии нуждаемости по доходу при предоставлении мер поддержки семьям с детьми.

При всех своих ограничениях российская система мер социальной поддержки обладает определенным влиянием на уровень доходов семей с детьми и в совокупности почти в 1,3 раза уменьшает наблюдаемый в стране уровень абсолютной бедности по населению в целом и среди детей до 18 лет. Эффект от мер поддержки, обусловленных именно наличием детей в семье, проявляется в сокращении не столько уровня бедности семей с детьми, сколько ее глубины, т.е. дефицита доходов. Максимальный эффект с точки зрения сокращения бедности дают системы социальной поддержки семей с детьми в регионах с относительно высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

Оценка информационной открытости действующей системы мер поддержки семей с детьми показала, что большая часть субъектов РФ размещает актуальную информацию о мерах поддержки и механизмах их получения на сайтах региональных органов исполнительной власти. Сотрудники этих органов систематически занимаются адаптацией данной информации для пользователей, а в отдельных регионах создают разделы с ответами на частые во-

просы либо находятся на связи с посетителями сайтов в режиме онлайн. Качество наполнения сайтов информацией о мерах поддержки во многом зависит от работы сотрудников: проведенное исследование показало, что ряд регионов имеют однотипные интерактивные порталы, которые, однако, существенно различаются с точки зрения полноты размещенной информации. Одновременно с этим данные качественных обследований населения показывают его достаточно низкую осведомленность о существующих мерах поддержки семей с детьми (особенно мер регионального уровня) и говорят о сформировавшемся запросе населения на создание современной системы информирования.

В дополнение к запросу на усиление действующих мер материальной и служебной поддержки семьи с детьми предъявляют спрос на меры поддержки со стороны государства по таким направлениям, как помощь женщинам, имеющим маленьких детей, с трудоустройством и адаптацией при выходе на работу после отпуска и предоставление мер поддержки отцам и бабушкам, проживающим с детьми в одном населенном пункте.

Приложение

Результаты оценки доступности сведений о действующих мерах социальной поддержки семей с детьми и информационной открытости региональных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию мер социальной политики

Субъект РФ	Критерии оценки																Общий балл				
	1. Удобство интерфейса / легкость поиска			2. Формат представления данных: адаптация, структурированность										3. Полнота и корректность информации				4. Открытость и клиенто-ориентированность			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3.1	2.3.2	2.3.3	2.3.4	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	4.1		4.2	4.3		
Белгородская обл.	1	2	0	4	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	16		
Брянская обл.	1	3	0	4	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	20		
Владимирская обл.	1	2	1	4	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	18		
Воронежская обл.	1	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6		
Ивановская обл.	1	3	0	4	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	18		
Калужская обл.	1	1	0	3	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	15		
Костромская обл.	1	2	1	3	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	16		
Курская обл.	0	2	0	4	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	10		
Липецкая обл.	1	3	1	4	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	16		
Московская обл.	1	2	0	4	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	19		
Орловская обл.	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	11		
Рязанская обл.	1	2	0	3	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	15		
Смоленская обл.	1	2	1	4	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	18		

Субъект РФ	Критерии оценки																	Общий балл	
	1. Удобство интерфейса / легкость поиска			2. Формат представления данных: адаптация, структурированность							3. Полнота и корректность информации					4. Открытость и клиенто-ориентированность			
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3.1	2.3.2	2.3.3	2.3.4	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	4.1	4.2		4.3
Тамбовская обл.	1	2	0	3	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	15
Тверская обл.	1	2	0	4	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	17
Тульская обл.	1	2	0	4	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	14
Ярославская обл.	1	2	0	3	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	13
г. Москва	1	3	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	20
Республика Карелия	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	7
Республика Коми	1	3	0	4	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	18
Архангельская обл.	1	2	0	3	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	12
Вологодская обл.	1	2	0	3	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	15
Калининградская обл.	1	3	0	3	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	14
Ленинградская обл.	1	1	1	4	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	16
Мурманская обл.	1	3	1	4	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	18
Новгородская обл.	1	2	1	4	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	18
Псковская обл.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Ненецкий АО	1	2	0	2	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	9
г. Санкт-Петербург	1	3	0	3	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	16
Республика Адыгея	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	6
Республика Калмыкия	1	1	0	4	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	15

Субъект РФ	Критерии оценки																	Общий балл	
	1. Удобство интерфейса / легкость поиска			2. Формат представления данных: адаптация, структурированность				3. Полнота и корректность информации						4. Открытость и клиенто-ориентированность					
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3.1	2.3.2	2.3.3	2.3.4	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	4.1	4.2		4.3
Пермский край	1	2	1	3	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	16
Кировская обл.	1	0	0	4	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	16
Нижегородская обл.	1	3	1	4	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	17
Оренбургская обл.	1	3	1	4	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	19
Пензенская обл.	1	2	0	4	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	15
Самарская обл.	1	2	1	4	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	18
Саратовская обл.	1	2	1	3	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	16
Ульяновская обл.	1	3	1	4	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	20
Курганская обл.	0	3	1	4	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	17
Свердловская обл.	1	2	0	4	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	17
Томенская обл.	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	10
Ханты-Мансийский АО	1	2	0	3	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	14
Ямало-Ненецкий АО	1	3	0	4	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	18
Челябинская обл.	1	3	1	4	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	20
Республика Алтай	1	2	0	4	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	16
Республика Бурятия	1	1	1	4	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	18
Республика Тыва	1	2	1	4	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	17
Республика Хакасия	1	3	1	4	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	17

Алтайский край	1	2	0	4	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	13
Забайкальский край	1	2	0	4	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	14
Красноярский край	1	2	1	3	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Иркутская обл.	1	3	1	3	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	17
Кемеровская обл.	1	3	1	3	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	17
Новосибирская обл.	1	0	0	3	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	13
Омская обл.	1	2	1	4	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	14
Томская обл.	1	3	0	3	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	17
Республика Саха (Якутия)	1	2	0	3	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	14
Камчатский край	1	3	1	3	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	16
Приморский край	1	2	1	4	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	16
Хабаровский край	1	3	1	4	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	19
Амурская обл.	1	2	1	3	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	15
Магаданская обл.	1	3	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	8
Сахалинская обл.	1	3	1	4	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	21
Еврейская авт. обл.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	3
Чукотский АО	0	2	0	3	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	15

* Информация только об отделе и оздоровлении детей.

Источники: Оценка официальных интернет-сайтов РОИВ в сфере социальной защиты населения (по состоянию на сентябрь-октябрь 2018 г.).

Научное издание

**Семьи с детьми в России:
уровень жизни и политика социальной поддержки**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 05.04.2019. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 9,5. Уч.-изд. л. 7,8
Тираж 250 экз. Изд. № 2275

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

