

Л. С. Ржаницына

**«ДЕТСКИЙ БЮДЖЕТ»:
НОВАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ТЕХНОЛОГИЯ
В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Ржаницына Людмила Сергеевна – доктор экономических наук, заслуженный экономист РФ, профессор, главный научный сотрудник ИЭ РАН.

Составление Детского бюджета означает новое качество социальной политики и социального управления в решении проблем демографии, бедности, качества будущего поколения. Эта международно признанная технология позволит определить «цену» воспитания ребенка и на этой основе – необходимую зарплату родителей и расходы государства на социализацию детей. Тем самым Детский бюджет выступает как инструмент обеспечения государственного регулирования доходов, оплаты труда, бесплатных и платных услуг населению, повышения уровня жизни семей с детьми.

В Конвенции ООН «О правах ребенка» государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия. К Конвенции присоединились практически все государства мира¹, в том числе Россия. В ней излагаются требования, касающиеся регулирования главных аспектов жизни детей, от экономических до судебных. Однако, признавая важность этого международно-правового документа, следует заметить, что он не затрагивает вопроса о механизме реализации необходимых улучшений.

Для того чтобы перейти от декларирования прав к их реализации, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) инициировал проект «Города, доброжелательные к детям», цель которого – усилить внимание государственных органов и местных властей к учету интересов и потребностей детей во всех сфе-

1. Кроме США и Сомали.

рах государственных услуг населению, включая образование, медицину, защиту от насилия, пособия и обслуживание семей с детьми, участие детей в управлении и т.п.

Для достижения таких целей требуется на всех уровнях управления предусмотреть специальные расходы в бюджете. Поэтому необходим его особый раздел, называемый «Детский бюджет».

Что это такое? Детский бюджет (далее ДБ) – новая социальная технология программно-целевого управления бюджетом (включая планирование, программирование, анализ), аккумулирующая все затраты государства на поддержку родительства и детства, семей с детьми, содержание и воспитание детей.

Методология ДБ в настоящее время применяется во всем мире. В России она была впервые предложена и опубликована автором еще в 2004 г.²; в 2008 г. на основе этой методологии было выполнено исследование по Москве, в результате которого был построен реальный Детский бюджет столицы³. «Совет по вопросам управления и развития» определил на 2014 г. расходы на детей в Москве за счет средств города. Они составили 313 млрд руб., включая бесплатные услуги и льготы (276 млрд руб.), пособия и компенсации (37 млрд руб.). Нетрудно представить, сколь существенно надо увеличить зарплату родителей в столице в условиях роста платности услуг (образование, медицина, досуг, отдых и т.п.), чтобы поддерживать уровень жизни семей с детьми!

Но, к сожалению, в РФ, несмотря на реальную потребность в усилении адресности государственных расходов, несмотря даже на прямое требование «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», система Детского бюджета до сих пор не реализована. В соответствии с Национальной стратегией должны создаваться условия для формирования достойной жизненной перспективы для каждого ребенка, его образования, воспитания, самореализации в социально позитивных видах деятельности. Однако без соответствующей бюджетной политики это невозможно.

Для достижения этих целей в 2012 г. принято Постановление Правительства РФ № 248, которое обязало Минфин ежегодно представлять Федеральному собранию РФ «данные о совокупном объеме финансовых ресурсов, направленных на улучшение социально-экономического положения детей и семей, имеющих детей, в том числе по источникам финансового обеспечения». Это необходимо, указывается там, для формирования оптимальной

2. Ржаницына Л.С. *Цена труда – приоритет социально-экономической политики в России.* – М., 2004.

3. Ржаницына Л.С., Бессолова О.А. *Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве.* – М., 2008.

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

социальной и семейной политики на основе «разработки и утверждения стандартов минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам, определяющим основные показатели качества жизни детей, включая минимальный гарантированный доход, гарантированное социальное жилье, семейный отдых и качество питания».

И действительно, Минфин представил к проектам федеральных бюджетов 2014–2016 гг. таблицу «Расходы на поддержку семей с детьми». Однако фактически это задание не было выполнено. Дело в том, что федеральный бюджет предусматривает исключительно федеральные социальные обязательства по отношению к детству, но в основном они, как известно, находятся в ведении регионов и их бюджетов. В проекте ФБ 2016 показана цифра – 480 млрд руб., главная статья здесь материнский капитал – 304 млрд руб. Поскольку 17 ноября 2015 г. на заседании Комиссии по реализации Национальной стратегии по детям вице-премьер О. Голодец назвала общую сумму расходов на материнство и детство в РФ в 3,4 трлн руб.⁴, получается, что названная Минфином сумма представляет исключительно федеральную часть Детского бюджета при отсутствии региональной. Таким образом, задача введения ДБ – повторим еще раз – на сегодня не решена. Дело в том, что социальные обязательства перед детьми в большей мере выполняются регионами за счет их бюджетов. Поэтому ДБ требуется разработать в форме консолидированного бюджета, куда включается не только федеральный, но и региональные бюджеты, а также суммы внебюджетных фондов социального страхования. Минфин пока выпустил рекомендации по методологии учета расходов на детей только для указанных фондов. Так что регионам еще предстоит включиться в эту работу. Но даже Москва, с ее особой ролью в стране, имея соответствующий законодательный акт Федерации, официально не составляет Детский бюджет. О какой «вертикали власти» здесь можно говорить! Видимо, у аппарата нет желания совершенствовать управление, применять новые методы. Лучше действовать привычно: взять прошлый бюджет и скорректировать его. Так, видимо, спокойнее.

Между тем использование ДБ в управлении значительно усилит обоснованность мер по решению социальных проблем, приведет к более рациональным и адресным затратам, даст желаемую экономию расходов бюджета на выполнение социальных обязательств. По нашему мнению, это эффективнее, чем прямой секвестр социальных затрат бюджета.

Необходимо прежде всего знать, сколько стоит родить и вырастить ребенка до момента его самостоятельности во всех сферах жизни и перехода на режим самообеспечения. Но, как ни странно, до сих пор в России неиз-

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

вестна общественно необходимая стоимость детопроизводства, что, по нашему мнению, снижает обоснованность программ развития страны, ибо дети – существенный мотив человеческого поведения вообще и экономического, в частности. С этой точки зрения составление Детского бюджета позволит проводить обоснованную политику поддержки рождаемости подрастающего поколения.

Как известно, затраты на ребенка складываются из нескольких источников. Первый – доходы родителей. Второй – поступления от родственников (либо в денежной форме, либо как неденежная помощь в виде сопровождения, ухода и т.п.). Третий, но не последний по значимости, источник – общественные блага для подрастающего поколения – различные расходы государства на выплаты, льготы и услуги в связи с правами по законодательству – международному (основа – Конвенция ООН по правам ребенка и т.п.), отечественному (основа – Конституция РФ, ст. 39). Именно они отражаются в Детском бюджете в формате государственного управления и регулирования.

Основа конструкции ДБ – консолидированный бюджет, включающий федеральный, региональные бюджеты и внебюджетные фонды. Подчеркнем, что ДБ не есть нечто сверх действующего бюджета, он – его целевая трансформация на основе иной композиции и имеющихся данных.

Главная задача технологии «Детский бюджет» – формирование оптимальной социальной и семейной политики. Он позволяет управленцам:

- оценивать эффективность государственных расходов в интересах семей с детьми;
- выявлять нуждаемость в государственной поддержке семей с различным составом трудоспособных членов и иждивенцев;
- измерять влияние на положение детей мер, связанных с расширением пособий, льгот, услуг;
- разрабатывать нормативные расходы на детей в сфере услуг и выплат;
- измерять последствия введения платных услуг для детей в семьях с различным уровнем доходов.

Таким образом, имея ДБ, государственные органы получают инструмент определения приоритетов в бюджетной политике, ее соответствия социальным обязательствам власти.

Детский бюджет представляет собой новую технологию управления, учитывающую переход к программно-целевому планированию, решению задач в области демографии, охраны здоровья, поддержки материнства при одновременном экономном расходовании затрат на поставленные цели.

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

ПРИМЕРНЫЙ СОСТАВ ДЕТСКОЙ БЮДЖЕТНОЙ МАТРИЦЫ, ЕЕ ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ

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

Согласно разработанной методологии ДБ, формируется база для экспертизы проводимых бюджетных решений по родительству и детству, определения эффективности их исполнения. В современных условиях это затруднено, так как в бюджетном процессе приняты функциональная и ведомственная

классификации затрат и отсутствует социальная по конечному адресату. В разработанной модели целевой адрес мероприятий и затрат на них становится прозрачным и может контролироваться органами управления и общественными организациями. В ней аккумулируются целевые расходы по статьям, программам, межбюджетным трансфертам в части бесплатных услуг, льгот и денежных выплат (пособий и пенсий) из всех источников и на всех уровнях бюджетного планирования – федеральном и региональном. Такой и международный подход к этой социально-финансовой технологии.

В 2010 г. Министерство финансов впервые представило данные о расходах государства на детей и семейную политику, где они измерены на уровне 4% ВВП. В свою очередь, ЮНИСЕФ в том же году опубликовал итоги научного исследования, проведенного совместно с Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты РФ. В нем доля расходов на детей в РФ определяется ближе к 5% ВВП. Но главное – Национальная стратегия действий в интересах детей на период 2012–2017 годов (НСИД) предусмотрела создание условий для планирования бюджетных ассигнований в интересах детей по новым, программно-целевым принципам. В решении Координационного совета по НСИД правительству рекомендовано проработать вопрос о формировании консолидированного «детского бюджета», включив в него бюджетные расходы всех уровней на оказание услуг в этой сфере и затраты на развитие социальной инфраструктуры детства⁵.

Но пока этот пункт Стратегии не реализован ни в масштабах России, ни в регионах, ни в столице. Ранее выполненные расчеты ДБ не носят системного характера, ибо не включены напрямую в Бюджетный кодекс РФ или другие руководящие финансовые документы. К тому же они имеют существенные недостатки: нет научного обоснования единой методологии расчетов, отсутствует опора на четкие первичные данные бюджетной классификации, где адресатом является материнство и детство, расчеты не стандартизированы и нужен весьма подготовленный эксперт, «домысливающий» недостающие показатели и пропорции и пр. Так что не ясно, из чего складывается упомянутая О. Голодец цифра в 3,4 трлн руб. расходов бюджета на поддержку семьи и детей.

Возьмем, к примеру, расчеты Минфина 2014–2016 гг. по позиции проекта бюджета «Расходы на поддержку семьи и детей»: они составлены по ограниченному кругу исходных данных – *только на федеральном уровне в системе федерального бюджета (ФБ)*. Однако ответственность за социальную сферу ныне практически целиком перенесена на региональные бюджеты. Сбор же

5. РИА Новости 17 ноября 2015 г.

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

региональных данных достаточно затруднен, для этого *нужно определить консолидированный бюджет Федерации и субъектов*, а наиболее доступным документом его является одна страничка приложения к ежегодному проекту ФБ о расходах по отраслям социального блока, без какой-либо расшифровки. А между тем в реальном управлении в первую очередь нужны проектные предложения – что, где, как практически менять в действующем процессе бюджетирования.

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

Есть и вторая проблема в определении расходов консолидированного бюджета. Если цифры по детским, материнским и семейным пособиям, пусть с опозданием, но всё же доступны для экспертов, то в финансовой информации *не выделяются (хотя должны выделяться) специальные статьи по услугам для детей* – например, в образовании (школы, техникумы, дома-интернаты), в здравоохранении (расходы на педиатрию, акушерство, детские поликлиники и больницы), в социальной политике (адресная материальная помощь на детей и пр.).

Переход на программный метод ничего не изменил в сложившемся формировании бюджета, ибо программы практически строятся по отраслевому признаку. В Москве, к примеру, это: Столичное образование, Столичное здравоохранение, Социальная поддержка жителей Москвы и т.п., практически представленные одноименным ведомством. И остается задача выделить из них встроенные сюда расходы на детей, чтобы затем объединить в целом по конечной цели. Помимо прочего, сложно реструктурировать по возрасту многие позиции в подпрограмме «Социальная поддержка семей с детьми». К примеру, статьи Оказание адресной помощи распространяются не только на детей, но и на взрослых граждан; не разделены компенсационные выплаты учащимся и студентам государственных образовательных учреждений и др.

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

При составлении модели Детского бюджета в нашем проекте была использована и адаптирована *потребительская корзина и ее натуральные составляющие по нормативам для ребенка* (питание, промтовары, услуги,

включая детское питание, коляску, велосипед, отдых, досуг, частичную плату за образование и медицину) на основе обследования семейных бюджетов Росстата. Натуральное потребление далее *умножается на цены*, также по данным Росстата, итого в расчете на членов семьи различного состава получается семейный доход. Если такой доход должны обеспечивать трудоспособные члены семьи (обычно папа и мама), то нетрудно определить, сколько им надо зарабатывать. Отсюда понятен размер зарплаты (дохода) для рождения и содержания одного, двух и так далее детей на уровне материального достатка, каковым мы считаем базовый уровень потребления нижней страты среднего класса. В него не входит покупка машины и квартиры, но зато не надо обращаться за социальной помощью к государству для удовлетворения текущих нужд.

Использование привлеченной к составлению ДБ информации позволяет провести анализ и обоснование мероприятий в ряде направлений государственной социальной, демографической и семейной политики. В частности, определить изменение материального положения семьи с ребенком при проведении некоего мероприятия, к примеру индексации пособия. Бюджеты содержат данные о денежных доходах семей с детьми. Далее, зная новый и старый размер пособия (эта информация отслеживается), подсчитаем повышение уровня жизни типичной семьи или семьи, получающей конкретный вид пособия. Значение обследования бюджетов еще и в том, что такой расчет можно выполнить по особой категории населения, по семье с детьми-инвалидами: учтен их доход, законом определяется величина выплаты или иной социальной поддержки, затем подсчет итога – чистая арифметика. Полученная сумма расходов годится для использования в планируемом госбюджете.

Та же методика используется, когда требуется измерить эффективность планируемой меры. Предположим, если реально вводится электронный продовольственный сертификат в 1 тыс. руб., то в бюджетной статистике известны потребительские расходы семьи: в 2014 г. – 24 тыс. руб. на душу, в том числе на питание – 5,4 тыс., или на типичную семью с детьми – 18 тыс. в месяц. Значит, 1 тыс. руб. сертификата меняет ситуацию с питанием всего на 5%. Но поскольку сертификат выдается малообеспеченной семье, ее расходы на питание меньше – порядка 9 тыс. руб. на всех, тогда 1 тыс. руб. означает улучшение на 11%.

Решение подобного типа задач требуется при повышении налогов и платежей. В последнее время это – платежи на капитальный ремонт. В бюджетах представлена информация о средней жилищной обеспеченности семьи: семья с одним ребенком имеет 16 м² на душу, все жилье – 48 м²; с тремя детьми – 12 м², всего 60 м². Отсюда несложно понять, что исходя из поддержки многодетных, надо установить им льготы на плату за капремонт.

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Проблема в том, чтобы *иметь всю статистическую информацию о детях и их позициях в формате бюджетного финансирования в соответствии с законодательством, федеральным и региональным*, чтобы суметь рассчитать каждое направление бюджета по теме и получить итоговую информацию о результате. К примеру, вы хотите определить расходы на детское здравоохранение. Здесь надо знать численность детей в возрасте до 18 лет и государственные гарантии медицинской помощи по ее видам в форме повозрастных нормативов. И еще нужны нормативы медобслуживания (расходов) по полу, с учетом материнской функции женщины, поддержка которой входит в обязанности бюджета.

К сожалению, таких дифференцированных по полу-возрасту нормативов недостаточно и придется разработать их систему по всем видам государственных услуг. Без системы дифференцированных нормативов расходов не создать Детский бюджет, не выполнить требование Национальной стратегии действий в интересах детей.

Новые, начиная с 2011 г., единовременные статистические обследования об условиях жизни населения, об использовании социальных льгот и пр., могли бы помочь отработать методологические вопросы о круге учитываемых и их характеристиках, необходимых для устранения социальных диспропорций. Но иметь эти данные следует не только по РФ в целом, но и регионам. Пока же выборка недостаточна, регионов в ней нет, а без них бюджеты в социальных проблемах «не работают».

Подчеркнем: при составлении ДБ объем информации и знаний предмета гигантски возрастает. К примеру, самый неразработанный блок ДБ – расходы на здоровье детей. Для его разработки надо знать: номенклатуру лечебных учреждений, оказывающих им услуги; численность пациентов по указанным учреждениям по полу-возрасту; виды услуг, обращаемость, объем услуг по видам, их продолжительность, особенность финансирования (из системы ОМС), финансовые нормативы на каждый вид услуги и группу пациентов и т.д. Из всего перечисленного пока есть только нормативы расходов (размер гарантии) медицинского страхования на обратившегося с некоторой дифференциацией по возрасту – от 12 месяцев до 17 лет. Для экономического управления этого явно недостаточно.

При имеющейся информации расчет для ДБ по здравоохранению придется делать весьма укрупненно. Сколько детей были обслужены медучреждениями? С учетом распределения численности по возрасту рассчитаем средневзвешенный норматив расходов на детей по выделенным возрастам (других нет). Он составит – 1,76. Отсюда расход ОМС на ребенка приходится

грубо считать так: 23 095 руб. \times 1,76 = 40 645 руб. в год⁶. А на всех детей, к примеру, Москвы, если данных по обращаемости по возрасту нет, вынуждены считать на всех: 40 645 руб. \times 1,8 млн детей = 73 161 млрд руб. А при более дифференцированных нормативах по полу-возрасту можно было бы планировать расходы более точно, в частности по посещаемости, ее видам и пр.

Из приведенного примера понятно, как ДБ в огромной степени зависит от достаточности информационной базы, иначе есть риск получить весьма приблизительный его объем. Причем идентично повторить расчет в следующий временной период невозможно, а для анализа важна тенденция, положительная или отрицательная. Но это необходимо: больше знаний – более эффективные и обоснованные решения.

Составление Детского бюджета на основе программно-целевого подхода раскрыло бы основные проблемы и направления решений в области уровня жизни, трудовых отношений, демографической и семейной политики. Оно помогло бы усовершенствовать управление бюджетом, повысить его эффективность и поднять квалификацию отвечающих за него работников.

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