

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ДЕТЕЙ. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дмитришина Е. В., к. э. н.; Кривелевич М. Е., к. э. н.; Литвиненко Е. А., Махлина Е. М., Пахомова Е. И., к. э. н.; Петрова Л. Я., к. м. н.; Чикляева Е. В., к. э. н.; Шалганова И. В.; Шепарев А. А., д. м. н., проф.; Ярыгина Т. В., к. э. н.

В статье анализируется система расходов в пользу детей из бюджетов РФ разного уровня, рассматривается эффективность государственного финансирования в этой сфере на примере Дальневосточного федерального округа. Авторы отмечают, что после десятилетий управления социальной сферой по остаточному принципу и практически полного отсутствия опыта стратегического управления социальными процессами сегодня в Российской Федерации формируются условия для новых управленческих решений. В статье описывается предлагаемая экспертами модель оценки эффективности этих затрат и проект государственной программы.

ВВЕДЕНИЕ

Дети остаются одной из наиболее уязвимых социальных групп населения в Российской Федерации. Дети-сироты или оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды, те, кто находится в трудной жизненной ситуации, подвержены серьезному риску оказаться в социальной изоляции, быть социально исключенными. Многие дети нуждаются в более полной реализации их прав на развитие, образование, благоприятную экологическую среду. Несмотря на положительную динамику некоторых социальных показателей, характеризующих здоровье и развитие детей, остается много нерешенных проблем, которые не позволяют обеспечить полную реализацию и развитие потенциала каждого ребенка.

По данным Росстата на 1 января 2010 г., в Российской Федерации проживало 26 млн детей. Несмотря на устойчивую положительную динамику рождаемости, ее уровень остается сравнительно невысоким — ни общий, ни суммарный коэффициенты до сих пор не достигли значений 1990 г. В результате доля населения в возрасте до 18 лет в общей численности россиян за 2005–2009 гг. уменьшилась с 20,3 до 18,3%. Данная тенденция сопровождается структурными изменениями детского населения: удельный вес дошкольников постепенно увеличивается, тогда как доля детей школьного возраста продолжает падать.

В России устойчиво снижается детская смертность. Так, уровень младенческой смертности в 2009 г. сократился до 8,1 промилле, вероятность смерти в течение первых пяти лет жизни — до 10,2 промилле. В результате положительной динамики состояния здоровья беременных до 36,8% увеличилась доля нормальных родов. Однако остается проблема грудного вскармливания.

Таблица 1. Демографические характеристики детства в Российской Федерации

	1990 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Численность населения в возрасте 0–17 лет (на конец года): – тыс. человек	38 015*	27 939	27 014	26 409	26 055	25 981
– в % к общей численности населения	25,6	20,3	19,6	19,0	18,3	18,3
Общий коэффициент рождаемости, родившихся живыми в расчете на 1000 человек населения	13,4	10,2	10,4	11,3	12,1	12,4
Суммарный коэффициент рождаемости, детей в расчете на одну женщину	1,892	1,287	1,296	1,406	1,494	1,537
Младенческая смертность, умерших в возрасте до года в расчете на 1000 родившихся живыми	17,4	11,0	10,2	9,4	8,5	8,1
Смертность детей в возрасте до 5 лет, вероятность смерти на 1000 родившихся живыми	22,5*	13,9	13,0	11,8	10,8	10,2

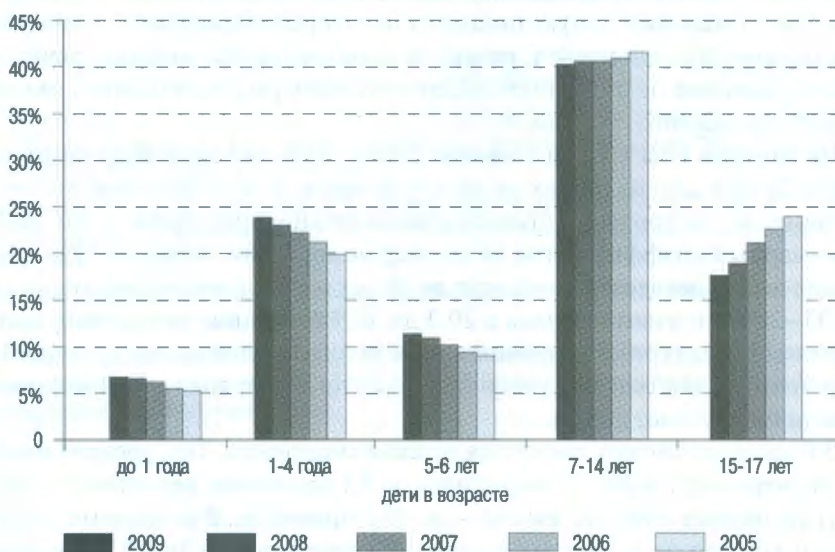
* Данные за 1995 г.

Источник: данные Росстата.

В настоящее время примерно 70% детей первого года жизни находятся на смешанном или искусственном питании.

На фоне общего сокращения смертности состояние здоровья детей России характеризуется увеличением заболеваемости, ростом распространенности хронических патологий, снижением числа абсолютно здоровых детей во всех половозрастных группах. Неблагоприятные сдвиги наиболее

Рисунок 1. Возрастная структура детей



Источник: данные Росстата.

выражены в период обучения ребенка в школе. В итоге до 80% выпускников школ имеют ограничения в выборе профессии по состоянию здоровья, более 35% юношей непригодны к службе в армии, заболевания и расстройства у 22–25% девушек могут в дальнейшем привести к нарушениям репродуктивной функции.

Весьма высок не только общий уровень заболеваемости детей и подростков, но и риск социально значимых болезней, в первую очередь туберкулеза. В 2007–2009 гг. за счет дополнительного финансирования противотуберкулезных мероприятий этот показатель, значительно выросший в 1990-е гг., начал снижаться. Тем не менее уровень заболеваемости туберкулезом с диагнозом, установленным впервые в жизни, в возрастной группе до 17 лет составил в 2009 г. 18,8 случая на 100 тыс. детей (в 2007 и 2008 гг. — 19,2 случая). Не менее тревожным симптомом остается рост заболеваемости детей, вызванной врожденными аномалиями, деформациями и хромосомными нарушениями. За период 2001–2009 гг. этот показатель увеличился в 1,8 раза. Сохраняется высокий уровень инвалидности среди детей.

Продолжает последовательно увеличиваться уровень образования нового поколения россиян (детей и молодежи), однако в стране по-прежнему не хватает дошкольных образовательных учреждений. В 2009 г. их посещали 58% детей 1–6-летнего возраста, при этом число желающих записать ребенка в детский сад за 2005–2009 гг. практически удвоилось, составив 207 человек в расчете на 1000 детей соответствующего возраста. Начиная с 2007 г. общее количество воспитанников все больше превышает имеющееся число мест. На этом фоне ситуация в сфере общего образования выглядит более благополучной. Охват детей основным общим образованием в 2009 г. вплотную приблизился к максимально возможному — 99,8%. В 2007–2009 гг. доля тех, кто вынужден обучаться в специальных коррекционных учреждениях или классах для детей с отклонениями в развитии, стабилизировалась на уровне 2,7%. Правда, в стране остаются дети школьного возраста, которые по состоянию здоровья могут обучаться в образовательных учреждениях, но не делают этого. Их доля в 2009 г. составляла 0,15% от общей численности детей и подростков в возрасте 7–18 лет.

Достаточно благополучная ситуация в сфере общего (школьного) образования пока не привела к повышению результатов учебы. Так, несмотря на благоприятные в целом изменения показателей по сравнению с 2008 г., средний выпускник в 2009 г. сдал обязательные ЕГЭ не более чем удовлетворительно. При этом не справились с обязательными ЕГЭ и не получили аттестат в 2009 г. 2,7% выпускников (в 2010 г. таких оказалось уже меньше — 2,1%).

В отличие от положительной динамики в сфере общего образования, профессиональное переживает нелегкие времена. Сокращение численности учащихся на всех ступенях и практически во всех формах обучения привело к тому, что в 2007 г. охват молодежи всеми видами профессионального образования впервые за последнее десятилетие снизился. В 2008–2009 гг. тенденция сохранилась.

Большинство молодежи, заинтересованной в получении профессии, традиционно для России стремится в вузы, тогда как популярность начального и среднего профессионального образования падает. В последние два года государство принимает меры по стимулированию сферы среднего профессионального образования. В настоящее время доля бюджетных мест

в средних профессиональных учреждениях почти вдвое выше, чем в вузах. Однако пока негативную тенденцию переломить не удалось.

Система негосударственного образования охватывает сегодня примерно пятую часть российских учащихся. Данный вид обучения шире всего распространен на высшей ступени (17,2% студентов в 2009 г.), тогда как в среде учащихся средних профессиональных учреждений и общеобразовательных школ негосударственное образование непопулярно (соответственно 4,2% и 0,5% учащихся).

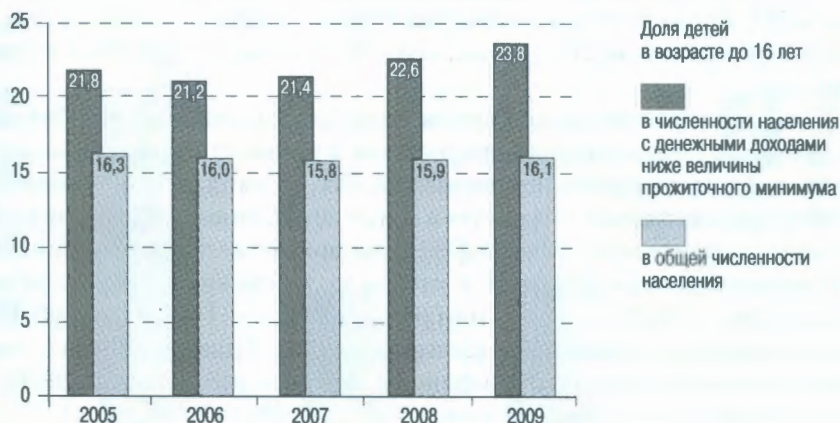
Труд и занятость несовершеннолетних остаются предметом общественно-го обсуждения. Данные выборочных обследований населения по проблемам занятости Росстата свидетельствуют: в 2009 г. уровень занятости несовершеннолетних продолжал снижаться и составил 1,9% (2008 г. — 2,6%; 2007 г. — 3,6%). При этом численность работающих подростков в возрасте 15–17 лет составила в 2009 г. 70% от уровня 2008 г. Труд несовершеннолетних в основном применяется на предприятиях обрабатывающих производств, в организациях торговли, сельском хозяйстве, на малооплачиваемых и временных работах.

Прослеживается устойчивая тенденция к сокращению детской и подростковой преступности: удельный вес преступлений, совершенных лицами до 18 лет несовершеннолетними и при их участии, снизился с 4,4% в 2005 г. до 3,2% в 2009 г. Доля несовершеннолетних участников преступлений в общей численности лиц, совершивших преступления, сократилась с 11,6% до 7%. В основном подростки замешаны в кражах, грабежах и угонах автомобилей. Наряду с этим выросла доля осужденных несовершеннолетних, ранее уже привлекавшихся к уголовной ответственности.

Анализ имеющихся данных свидетельствует о том, что в 2009 г. каждый десятый подросток, совершивший преступление, находился в состоянии алкогольного опьянения; всего же в органы внутренних дел за совершение правонарушений, связанных с употреблением спиртных напитков, было доставлено 275,2 тыс. несовершеннолетних (2008 г. — 284,5 тыс.; 2007 г. — 288,2 тыс.). Еще 11 тыс. несовершеннолетних попали в органы внутренних дел за употребление наркотиков, психотропных либо одурманивающих веществ (что на 25,2% ниже, чем в 2008 г., и на 36,5% ниже показателей 2007 г.).

В последние годы дети все чаще становятся объектами сексуальных домогательств, физического насилия, вовлекаются в преступные группировки, похищаются с целью трансплантации органов и тканей, а также используются для достижения других преступных целей. Если в 2002 г. в Российской Федерации было совершено свыше 40 тыс. таких преступлений, из них более 5 тысяч сопряженных с насильственными действиями сексуального характера, то в 2006 г. уже более 80 тыс. преступлений, при этом более 150 тыс. несовершеннолетних стали жертвами преступных посягательств со стороны взрослых. В 2009 г. жертвами насилия в России стали свыше 108 тыс. несовершеннолетних. В результате совершенных преступлений погибло 544 ребенка. Органами внутренних дел разыскивалось более 21 тыс. несовершеннолетних, пропавших без вести, из них примерно четверть — малолетние (5650). На конец года остались в розыске полторы тысячи детей, из них 499 — в возрасте до 14 лет. Несовершеннолетние составляют почти половину от числа жертв насильственных преступлений сексуального характера, а число детей, потерпевших от других половых преступлений, возросло за последние несколько лет в 20 раз.

Рисунок 2. Динамика детской бедности



Источник: данные Росстата.

Проведенный Следственным комитетом при прокуратуре Российской Федерации анализ причин преступлений в отношении несовершеннолетних показывает, что большинство из них совершается тогда, когда дети остаются без наблюдения родителей или попечителей. В первую очередь это связано с недостаточным надзором за детьми в силу асоциального образа жизни самих родителей потерпевших, зачастую злоупотребляющих спиртными напитками, наркотиками, не имеющих постоянного дохода.

В 2009 г. обострилась ситуация в области детского сиротства. При этом около 20% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитываются в интернатных учреждениях, а не в семьях.

Многие из перечисленных проблем являются следствием низкой материальной обеспеченности ряда категорий семей с детьми. В России уровень жизни детей формируется под знаком устойчивой тенденции: студенческие семьи с детьми, семьи с безработным родителем, многодетные семьи, а также семьи с детьми-инвалидами относятся к числу наиболее уязвимых. Хотя система социальной поддержки семей с детьми носит разветвленный характер, невысокий размер пособий и льгот приводит к тому, что дети в большей степени, чем взрослые, подвергаются риску бедности. Их доля в численности населения с доходами ниже прожиточного минимума составляет около 24%, что существенно выше удельного веса детей в общей численности россиян (18,3%). Соответственно, и уровень бедности детей (19,4%¹ в 2009 г.) выше среднего по населению (13,2%).

Одним из основных элементов социальной защиты материнства и детства является система государственных пособий гражданам, имеющим детей. В 2009 г. были проведены две индексации этих пособий, а также материнского капитала с учетом прогноза инфляции. В результате за 2009 г.² ежемесячное пособие по уходу за ребенком для граждан, не подлежащих обязательному социальному страхованию, увеличилось: по уходу за первым ребенком — с 1 873,1 до 2 060,4 руб., по уходу за вторым и последующими

¹ Уровень бедности детей в возрасте до 16 лет.

² С 1 января 2009 г. по 1 января 2010 г.

детьми — с 3 746,2 до 4 120,8 руб.³ Тем не менее величина пособия покрывает только 78% прожиточного минимума второго и последующих детей. Для первого ребенка весомерность пособия меньше и составляет 39% прожиточного минимума.

Ежегодно увеличиваются и другие виды государственных пособий на детей, однако как их ежегодный прирост, так и весомерность данных выплат для семейного бюджета крайне неравномерны. Так, на выплату единовременного пособия при всех формах устройства в семью детей, лишенных родительского попечения, в фонде компенсаций федерального бюджета предусматривались ассигнования (в виде субсидий, с учетом индексации) в 2007 г. в размере 767,3 млн руб., в 2008 г. — 1 081,5 млн руб. и в 2009 г. — 1 408,1 млн руб. Величина материнского (семейного) капитала в 2008 г. была увеличена с учетом прогнозируемых темпов роста инфляции до 276 250 руб., в начале 2009 г. она составила уже 312 162,5 руб., а в начале 2010 г. — 343 378,8 руб.

В 2009 г. был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на расширение прав граждан по использованию средств материнского (семейного) капитала. С 1 января 2009 г. в качестве антикризисной меры предоставлено право направлять эти средства на погашение кредитов или займов независимо от срока, истекшего со дня рождения (усыновления) второго и последующих детей. Более того, в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан установлена единовременная денежная выплата за счет средств материнского капитала лицам, получившим государственный сертификат, в размере 12 000 руб.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 25.11.2008 г. № 216-ФЗ «О бюджете фонда социального страхования РФ на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» от 25 ноября 2008 г. с 1 января 2009 г. максимальный размер пособия по беременности и родам был увеличен до 25 390 руб.

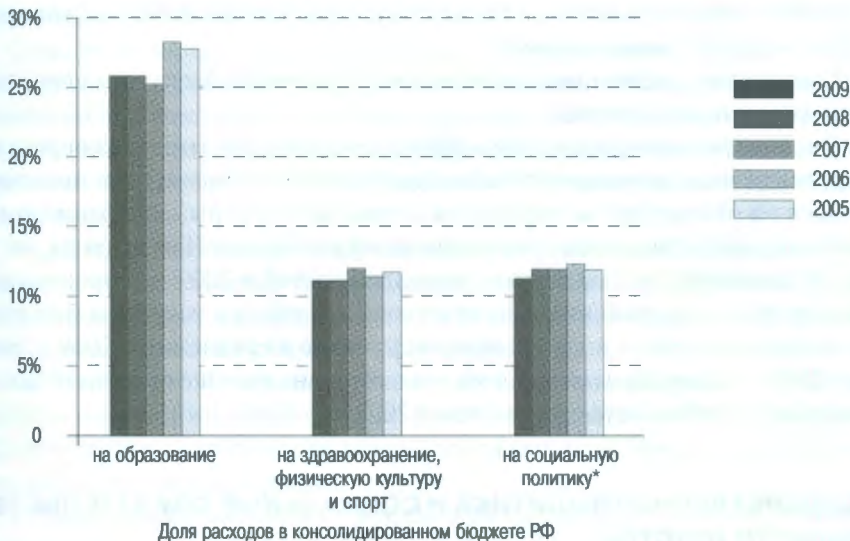
Вместе с тем размер пособия беременным женщинам, вставшим на учет в женской консультации в ранние сроки беременности, остается недостаточным даже после увеличения — 412,1 руб. с 1 января 2010 г. по сравнению с 359 руб. с 1 января 2009 г. Ежегодно происходит увеличение единовременного пособия при рождении ребенка. К началу 2009 г. его размер вырос за год на 15% — до 9 989,9 руб., к началу 2010 г. увеличение составило 10% — до 10 988,9 руб.

Согласно проведенному Росстатом в сентябре-октябре 2009 г. выборочному обследованию «Семья и рождаемость»⁴, в ходе которого респонденты попытались проранжировать различные меры государственной демографической политики, оказалось, что наибольшее значение в плане увеличения рождаемости имеют меры, направленные на улучшение жилищных условий (их поставили на первое место 33,7% женщин и 33,6% мужчин). На втором месте — «материнский капитал» (22,7% опрошенных женщин и столько же опрошенных мужчин), на третьем — компенсация затрат родителей на оплату детских дошкольных учреждений (соответственно 20,5% и 18,0%). Размеры

³ Расчет пособия для граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию, носит индивидуальный характер. Его средняя величина не публикуется.

⁴ Опрос проводился в 1118 семьях из 30 субъектов Российской Федерации, представляющих все федеральные округа. Всего было опрошено 1999 человек, в т. ч. 1118 женщин и 881 мужчина. Опрашивались как супруги (881 супружеская пара), так и незамужние матери (237 человек).

Рисунок 3. Социальные расходы в консолидированном бюджете России

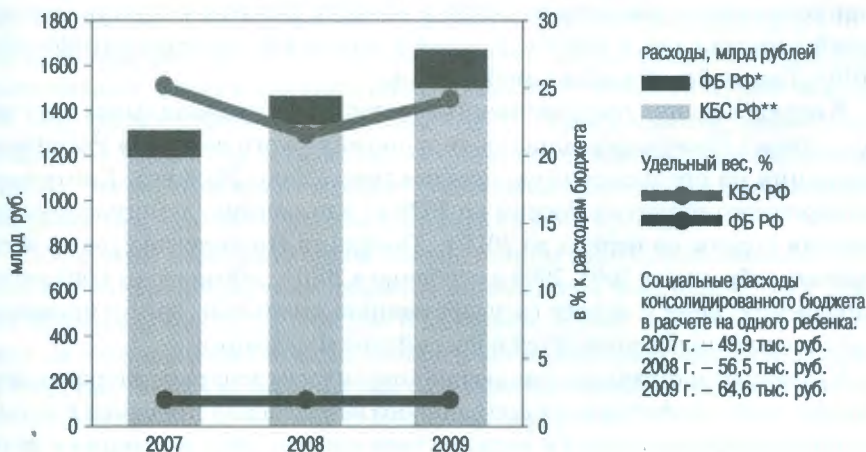


* Расходы консолидированного бюджета на социальную политику включают расходы:
 — на пенсионное обеспечение;
 — социальное обслуживание населения;
 — социальное обеспечение населения;
 — охрану семьи и детства;
 — прикладные научные исследования в области социальной политики;
 — другие вопросы в области социальной политики.

большинства государственных пособий гражданам, имеющим детей, оказались ниже порога ощутимости.

Тенденции, формирующиеся в настоящее время в вопросах финансирования государственной социальной политики, достаточно противоречивы. Увеличение выделенных государственных средств в абсолютном выражении

Рисунок 4. Расходы бюджетов на детей



* ФБ РФ — Федеральный бюджет РФ;

** КБС РФ — Консолидированный бюджет субъектов РФ.

сочетается с сокращением расходов на нужды образования и здравоохранения в относительном выражении, а также стагнацией удельного веса социальных выплат детям и семьям с детьми.

Схожие тенденции прослеживаются в динамике совокупных государственных расходов на детей.

Экономический кризис 2008–2009 гг. внес свои негативные коррективы в перспективные планы реализации долгосрочных стратегий и программ, сказался на объеме финансирования социальной сферы, внедрении инновационных методик в практику социальной политики. Несмотря на усилия властей, совокупные бюджетные расходы на детей в 2009 г. возросли лишь в номинальном выражении. По отношению к общим расходам бюджетов различных уровней их доля увеличилась только в сравнении с 2008 г., тогда как в 2007 г. на детей расходовалось относительно больше средств из консолидированного бюджета страны, чем в 2009 г.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ДЕТСТВА

Государственная политика Российской Федерации в области детства базируется на общепризнанных международных нормах. Россия одной из первых ратифицировала Конвенцию о правах ребенка, принятую резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г., декларировав приоритетность интересов детей, включая вопросы ресурсного обеспечения их нужд, перед интересами общества и государства. Важнейшими международными документами, формирующими политику государства в области детства, определены: Декларация прав ребенка, утвержденная Ассамблеей Организации Объединенных Наций и провозгласившая, что «человечество обязано давать ребенку лучшее, что оно имеет»; Конвенции МОТ, включая Конвенцию 1999 г. о наихудших формах детского труда; а также подписанные Президентом Российской Федерации в 2000 г. Цели развития тысячелетия ООН (ЦРТ). Безусловным шагом на пути дальнейшей гармонизации международного и национального законодательства в области защиты социальных прав российских граждан, в том числе детей и молодежи, является ратификация в 2010 г. Европейской социальной хартии.

В определяющих государственных приоритетах национальных документах, включая Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), Концепцию долгосрочного развития России до 2020 г., Концепцию демографического развития страны на период до 2015 г., Послания Президента страны Федеральному собранию в 2008, 2009 и особенно в 2010 г., обозначены конкретные направления, цели и задачи государственной политики, ориентированной на улучшение положения детей в Российской Федерации.

Указанные направления включают охрану и укрепление здоровья детей и подростков; профилактику социального неблагополучия семей с детьми; повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах: сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Поставлена задача создать условия для активного

включения подрастающего поколения в социально-экономическую, культурную жизнь общества.

Одно из приоритетных направлений — комплексное решение проблем детей-инвалидов, создание условий для их полноценной жизни и интеграции в общество. В последние годы в России развивается инклюзивное образование: действующее законодательство позволяет организовывать обучение детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего типа.

Реализация указанных направлений государственной политики в области детства обеспечивается Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами. Для обеспечения органов государственной власти Российской Федерации объективной систематизированной информацией о положении детей с целью уточнения приоритетов и повышения эффективности деятельности готовится ежегодный Доклад о положении детей в Российской Федерации.

Важную роль в повышении эффективности государственной политики в этом вопросе играет уровень развития соответствующих институтов. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» в нашей стране была впервые учреждена такая должность. Институт уполномоченного по правам ребенка федерального уровня является новой формой реализации Российской Федерацией международных обязательств и потребует дальнейших законодательных, административных и других мер по укреплению и созданию условий для эффективного функционирования. Что касается уполномоченных по правам ребенка на региональном уровне, то они работают уже в 58 регионах страны. Приступил к реализации широкого спектра программ и проектов в регионах России Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Существенный потенциал участия в социальной политике заложен в деятельности некоммерческого сектора, складывающегося в России. По данным Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, подготовленного Общественной палатой Российской Федерации в 2010 г., в сфере социальной работы, социальной защиты задействовано 54% всех НКО, в образовании, науке и научном обслуживании — 44%, культуре и искусстве — 30%, здравоохранении и медицине — 22%⁵. Таким образом, подавляющее большинство НКО, существующих в стране, ориентированы на социальные вопросы. Экспертные оценки свидетельствуют о возрастании значимости их деятельности в рамках социальной политики государства.

Еще одним перспективным направлением институционального развития социальной практики является активизация взаимодействия между гражданским обществом, властью и бизнесом за счет укрепления влияния пока еще находящихся в стадии становления механизмов межсекторального партнерства, таких как молодежные парламенты, социальный заказ, публичные слушания, общественные советы и эксперты и пр.

⁵ Сумма видов деятельности превышает 100%, поскольку каждая НКО, как правило, специализируется на нескольких направлениях.

Анализ приоритетов государственной политики в области защиты детства, проведенный на основе документов стратегического развития страны, свидетельствует о необходимости укрупнения и систематизации заявленных в данной сфере приоритетов. Во многих случаях при сопоставлении документов очевидно отсутствие методологического и терминологического единства. Многообразие понятий, в частности «направления», «цели», «приоритеты», «стратегические цели», «принципы», «проблемные вопросы» и т. д., затрудняет попытки систематизировать государственные обязательства по отношению к детям и семьям с детьми в единую программу действий, имеющую четкие временные, количественные и качественные задачи.

Важной составляющей процесса систематизации целей и задач политики в интересах детства является определение четкой адресности заявленных намерений в разрезе социальных групп, на которые ориентирована государственная политика. Укрупнение и систематизация целей позволят повысить не только эффективность бюджетных средств, направляемых на помощь детству, но и результативность проводимых мероприятий. Кроме того, четкая формулировка целей, средств их достижения и адресность позволят использовать наиболее действенные методы государственного и общественного контроля. Важным условием успешности уточнения и систематизации целей государственной политики в интересах детей является включение в этот процесс непосредственных адресатов.

Отсутствие четкого понятийного аппарата социальной политики серьезно осложняет анализ бюджетных расходов на детей. Действующие нормативные документы не содержат ни взаимосвязанной системы понятий, ни конкретных определений, например категории «государственные расходы на детей», что приводит к различным толкованиям как собственно социальных терминов, так и методов практической реализации и оценки эффективности социальной политики.

Социальная политика — это сфера практического осуществления важнейшей функции государства по созданию условий, обеспечивающих каждому члену общества реализацию его потребностей с учетом принятой в обществе системы ценностей. В центре социальной политики должен находиться человек, который одновременно выступает как ее цель, предмет и субъект. Меры по реализации социальной политики объединяются в систему социальной защиты.

Социальные обязательства государства в данном контексте следует рассматривать как услуги в денежной или натуральной форме, получаемые гражданами страны и иными категориями физических и юридических лиц за счет консолидированного бюджета в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами. Исходя из данного определения, в состав социальных обязательств государства не включаются гарантируемые законодательством обязательства социального характера, которые не требуют для своего исполнения прямого финансирования из средств консолидированного бюджета. К ним относятся, например, обязательства по обеспечению нормальной продолжительности рабочего времени на предприятиях, в учреждениях, организациях, продолжительности рабочей недели, предельному количеству сверхурочных работ и т. п. Все социальные обязательства можно структурировать по нескольким признакам (рис. 5).

Рисунок 5. Система социальных понятий



По финансовому признаку (источнику финансирования) они разделяются на две группы. В первую входят обязательства, финансируемые на основе страховых принципов из государственных внебюджетных фондов (ГВФ). При этом возможным реципиентом может являться сам страхователь или страховые выплаты в пользу возможного реципиента могут осуществляться иным страхователем. Сегодня в России доминирует второй вид социальных обязательств государства — финансируемые на основе страхового принципа непосредственно из государственного бюджета. В их состав входят, во-первых, расходы федерального и местного бюджетов по укрупненной статье «социально-культурные мероприятия» (включая финансирование образования, культуры, искусства и кинематографии, средств массовой информации, здравоохранения и физической культуры, социальной политики); во-вторых, заработная плата работников бюджетных предприятий и организаций,

не проходящая по данной статье, а также некоторые другие виды социальных обязательств государства.

В свою очередь, обязательства, входящие в состав второй группы, по источникам бюджетного финансирования также могут быть разделены на два вида: финансируемые из федерального бюджета и финансируемые из региональных бюджетов. Кроме того, как из федерального, так и из региональных бюджетов финансируются некоторые социальные расходы предприятий и организаций.

По необходимости исполнения все социальные обязательства государства могут быть разделены на *безусловные* и *условные*. К безусловным относятся обязательства перед физическими лицами по выплате в соответствии с установленными действующим законодательством механизмами социальных трансфертов (например, государственных пенсий, пособий по безработице, возмещения вреда, полученного работником в связи с осуществлением им своих трудовых обязанностей и т. д.), заработной платы занятых на бюджетных предприятиях и организациях. Особым видом безусловных социальных обязательств государства являются выплаты юридическим лицам, деятельность которых направлена на социальное обустройство физических лиц в случае чрезвычайных ситуаций.

В состав условных социальных обязательств государства целесообразно включить непосредственные — перед юридическими лицами и косвенные — перед физическими лицами. Такие обязательства утверждаются федеральным бюджетом Российской Федерации, а также бюджетами ГВФ на очередной календарный год и не носят систематического характера. Это, например, расходы на социально-культурные мероприятия. Очевидно, что затраты по соответствующей статье федерального бюджета могут быть секвестрованы, в то время как размер государственной пенсии или единого ежемесячного пособия на ребенка не подлежит уменьшению ни при каких обстоятельствах. В то же время в составе расходной части бюджетов ГВФ условные социальные обязательства представляют собой затраты, порядок расчета которых в отличие от расчета величины социального трансферта, назначаемого конкретному физическому лицу, не формализован (типичными примерами являются затраты Фонда социального страхования на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей).

Возможна также группировка социальных обязательств государства по отраслевому признаку. В этом случае целесообразно разделить их на социальные обязательства в областях:

- трудовые отношения и оплата труда;
- условия и охрана труда;
- занятость;
- пенсионное и другие виды социального обеспечения;
- государственное социальное страхование;
- поддержка семей с детьми;
- поддержка учащихся различных категорий (от учащихся государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования до аспирантов и докторантов);
- поддержка других категорий населения;
- здравоохранение, образование, культура.

По своему назначению социальные обязательства государства разделяются на *прямые* и *инфраструктурные*. В свою очередь, в составе прямых социальных обязательств государства можно выделить обязательства перед физическими лицами (различные виды социальных трансфертов) и юридическими лицами (финансирование объектов социальной сферы и государственных программ социального характера).

Особенностью социальных обязательств государства перед физическими лицами в России в настоящее время является то, что назначаются они в основном по категориальному признаку, при использовании которого тот или иной вид социального трансферта устанавливается физическому лицу, если его возрастные (например, пенсионер), медицинские (инвалид), социальные (безработный), семейные (мать-одиночка) и другие характеристики совпадают с утвержденными законодательными и нормативными актами, определяющими категории реципиентов социальных трансфертов.

Инфраструктурные социальные обязательства государства возникают в связи с необходимостью исполнения основных социальных обязательств. В их состав входят так называемые административно-управленческие расходы, классическим примером которых являются расходы по соответствующим статьям ГВФ.

По временной продолжительности социальные обязательства государства могут быть разделены на *постоянные* и *временные*. К постоянным относятся, например, обязательства по обеспечению пенсиями по инвалидности граждан, признанных инвалидами на бессрочный период. В состав временных социальных обязательств входят обязательства по выплате пособий по беременности и родам, единых ежемесячных пособий на детей и тому подобные обязательства перед физическими лицами, а также предусмотренные государственным бюджетом на очередной календарный (финансовый) год обязательства по финансированию бюджетной сферы, государственных программ социального характера и др.

Социальные обязательства государства по типу затрат на их выполнение могут быть разделены:

- на *авансируемые*, ресурсы для обеспечения которых формируются на страховых принципах до их фактического финансирования (государственные трудовые пенсии, пособия по безработице и др.);
- *затратные*, которые финансируются в соответствии с действующим законодательством о социальной защите (государственные социальные пенсии, пенсии по инвалидности и др.) и государственным бюджетом на очередной год (например, финансирование некоммерческих проектов по статье расходов «социально-культурные мероприятия» и др.);
- *окупаемые*, типичным примером которых является ныне действующее в России единое ежемесячное пособие на детей от 3 до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения до окончания им обучения, но не более чем до 18 лет).

Социальные обязательства в области детства столь разнообразны, что могут быть отнесены практически ко всем элементам структуры.

Исходя из вышеизложенного, предлагается следующее определение государственных расходов на детей.

Государственные расходы на детей (в широком смысле) – это расходы бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов на создание благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, включая расходы на оказание услуг и предоставление льгот в области образования, охраны здоровья матерей и детей, физической культуры детей, социального обслуживания родителей и детей, организации детского отдыха, оздоровления, досуга, выплаты пенсий и пособий отдельным категориям детей и подростков, а также на оказание государственной поддержки детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ НА ДЕТЕЙ

Регулирование различных аспектов, связанных с расходами на детей, осуществляется на основании более чем полусотни нормативных правовых актов. Прямые расходы федерального бюджета по данному направлению, проходящие по таким разделам функциональной классификации, как «Образование», «Здравоохранение, физкультура и спорт», «Социальная политика», не единственные, а главное — не основные каналы финансирования нужд детей. Комплексный анализ государственных затрат в пользу детей, их состава и структуры свидетельствует, что основная тяжесть социальных обязательств в области детства ложится на региональные бюджеты. Около четверти их расходов связано с финансированием данной сферы, тогда как в федеральном бюджете аналогичные траты составляют менее 2%. При этом доля расходов федерального бюджета непосредственно на меры государственной поддержки семьи, женщин и детей составила в Российской Федерации на 2010 г. 0,79% к ВВП.

В целом выделяются следующие виды расходов федерального бюджета на детей:

- субсидии на проведение оздоровительной кампании;
- субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей (ежемесячное пособие на ребенка);
- субвенции на перевозку несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей и детских садов;
- субсидии на содержание ребенка в семье опекуна, приемной семье, на оплату труда приемного родителя;
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части родительской платы в дошкольных учреждениях;
- субсидии на обеспечение жильем детей-сирот или оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), а также не имеющих закрепленного жилого помещения;
- субвенции на выплату единовременного пособия при всех формах устройства в семью детей, лишенных родительского попечения;
- трансферты ФСС на выплату ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию;
- трансферты ФСС на ежемесячное пособие по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий;
- единовременное денежное поощрение при награждении орденом «Родительская слава»;

- совершенствование организации питания учащихся в общеобразовательных школах;
- субвенции на единовременное пособие беременной жене, а также на ребенка в возрасте до 3 лет военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- трансферты ФОМС на диспансеризацию пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- расходы на организацию временного трудоустройства безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые;
- расходы на федеральные целевые программы «Дети России» на 2003–2006 гг., «Дети России» на 2007–2010 гг., «Жилище» (подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»).

Расходы на образование в соответствии с бюджетной классификацией включают затраты на дошкольное, общее, начальное, среднее и высшее профессиональное образование, молодежную политику и оздоровление детей, подготовку кадров, научные исследования, прочие вопросы. Из данного перечня только расходы на высшее образование не относятся к категории «детских».

На содержание учреждений образования в 2005–2009 гг. из федерального бюджета выделялось от 4,5% до 5,1% от общей суммы расходов соответствующего бюджета, из бюджетов субъектов Федерации — около 20% расходов, т. е. основная доля приходится на территориальные бюджеты. В общей сумме расходов на образование затраты на детские дошкольные учреждения составляют примерно 15%, на общее среднее образование — 41%, школы-интернаты — 8%, среднее специальное образование — 10,5%, высшее образование — 11,5%. Необходимо отметить, что бюджеты различных уровней принимают неодинаковое участие в финансировании различных учреждений образования. Так, средние школы на 99% финансируются из бюджетов субъектов Федерации и только на 1% из федерального бюджета, тогда как высшие учебные заведения на 96% финансируются из федерального бюджета и на 4% из территориальных бюджетов⁶.

Как видно из *таблицы 2*, за исследуемый период происходил постоянный рост расходов на образование. Отношение расходов 2009 г. к расходам 2005 г. без учета инфляции составило 264,2%. Темп роста расходов 2005–2009 гг. на начальное профессиональное (375%) и общее образование (286%) превышал средний темп роста по отрасли; практически на том же уровне остались расходы на дошкольное образование (114%) и более чем в два раза сократились расходы на молодежную политику и оздоровление детей (44,9%).

Кроме того, исполнение федерального бюджета в 2005–2008 гг. по разделу «Образование» в целом превышало изначально запланированные расходы, что связано с ростом оплаты труда работников образования и повышением стипендий. Тем не менее исполнение по подразделам было различным: в 2005 г. исполнение по расходам на дошкольное образование составило лишь 48,6%,

⁶ Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг., http://edu.novgorod.ru/data/komitet/concept/project_concept_fcpro.doc.

на молодежную политику и оздоровление детей — 24,3%; в 2006 г. на общее образование — 89,9%, на молодежную политику и оздоровление детей — 82%; в 2007 г. на молодежную политику и оздоровление детей — 27%; в 2008 г. на начальное профессиональное образование — 90,6%.

В 2010 г. основные тенденции в области государственного финансирования системы образования в целом сохранились. Объем ассигнований федерального бюджета на реализацию расходных обязательств в сфере образования составил 386,5 млрд руб. с увеличением по сравнению с 2009 г. на 8%, однако снизились расходы на дошкольное образование, молодежную политику и оздоровление детей. Значительно сократилось финансирование деятельности учреждений НПО (что в первую очередь связано с передачей на региональный уровень большинства из оставшихся в федеральном бюджете⁷), а также деятельности системы СПО — на 13,3% в связи с оптимизацией расходов.

Помимо этого в 2010 г. уменьшены ассигнования на подраздел «Молодежная политика и оздоровление детей», в основном за счет сокращения средств на организационно-воспитательную работу, предусмотренных Стратегией государственной молодежной политики.

Оптимизация расходов федерального бюджета отразилась и на финансировании государственных капитальных вложений — было осуществлено перераспределение средств с объектов с низкой (до 50%) строительной готовностью в пользу объектов с высокой степенью готовности, также на 15% сокращены расходы на капитальный ремонт зданий образовательных учреждений.

В отличие от сферы образования современная классификация расходов федерального бюджета по разделу «Здравоохранение, физкультура и спорт» не позволяет выделить их «детскую» составляющую, поэтому указанные расходы проанализированы в целом.

Расходы федерального бюджета на здравоохранение в течение 2005–2009 гг. увеличились более чем в четыре раза. Это связано с реализацией мер, направленных на решение проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи: улучшение репродуктивного здоровья, повышение качества охраны материнства и детства, стабилизация уровня социальных заболеваний, профилактика, снижение заболеваемости и смертности населения, лекарственное обеспечение льготников.

Основное место в структуре ассигнований занимают расходы на здравоохранение, в которых, в свою очередь, наибольшая доля приходится на оказание стационарной медицинской помощи⁸.

Однако ее объемы в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом снизились (96,5%), как и объемы расходов на скорую медицинскую помощь (66,4%). Рост

⁷ Учреждения начального профессионального образования переданы с 1 января 2010 г. на региональный уровень, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации о разграничении полномочий между различными уровнями власти предоставление данного уровня образования относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне сохранены, главным образом, специальные профессионально-технические училища.

⁸ В связи с тем, что изменение бюджетной классификации по данному разделу произошло в 2008 г. (подраздел «Здравоохранение» разделен на подразделы «Стационарная медицинская помощь», «Амбулаторная санитарно-оздоровительная помощь» и т. п.), анализ проводился по данным за 2008–2009 гг.

Таблица 2. Структура бюджетных расходов в сфере образования, тыс. руб.

Разделы и подразделы	Распределение расходов						Исполнение		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
ОБРАЗОВАНИЕ (всего)	155 337 962,7	201 588 660,6	277 939 330,1	313 636 827,1	410 443 669,0	157 769 217,5	212 371 319,5	294 610 948,1	354 998 871,5
В расчете на одного ребенка (руб.)	5 560	7 462	10 524	12 037	15 798	5 647	7 862	11 156	13 625
Дошкольное образование	3 812 334,2	2 099 301,5	2 661 934,8	3 081 146,7	4 367 416,0	1 851 522,5	2 165 334,9	2 567 630,9	3 632 292,0
Общее образование	1 611 763,9	3 017 644,7	3 082 351,0	3 712 611,8	4 609 560,0	1 736 882,4	2 713 894,0	3 358 291,8	4 147 769,5
Начальное профессиональное образование	4 167 501,4	7 005 481,0	8 838 877,9	12 655 259,4	15 627 554,9	5 019 533,8	6 907 010,8	8 826 417,3	11 470 954,3
Среднее профессиональное образование	19 664 952,9	21 491 779,6	25 354 029,1	32 154 774,9	37 971 218,5	18 491 277,6	22 371 215,8	26 623 217,5	33 958 491,7
Молодежная политика и оздоровление детей	1 818 070,0	592 477,5	1 179 102,6	388 298,8	815 687,8	441 670,0	486 119,2	317 922,3	588 413,5

Источник: Федеральные законы о бюджете за 2005, 2006, 2007, 2008–2010, 2009–2011 гг.; Федеральные законы об исполнении бюджета за 2005, 2006, 2007, 2008–2010 гг.

Таблица 3. Структура бюджетных расходов по разделу «Здравоохранение, физическая культура и спорт», тыс. руб.

Разделы и подразделы	Распределение расходов						Исполнение		
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Здравоохранение, физическая культура и спорт*	85 672 222,6	149 098 675,3	206 373 527,5	245 224 768,9	349 870 366,3	84 222 911,1	147 525 028,7	196 494 203,8	278 212 947,7
Здравоохранение**	72 238 982,2	131 029 967,7	178 802 818,7			66 934 418,6	127 264 453,6	169 835 915,6	
Стационарная медицинская помощь				148 323 174,2	189 191 097,1				143 195 175,6
Амбулаторная помощь				29 225 995,8	38 461 702,2				38 090 803,2
Скорая медицинская помощь				539 400,0	379 285,5				358 000,0
Санаторно-оздоровительная помощь				13 927 463,8	20 074 575,4				21 878 395,6

* До 2008 г. — «Здравоохранение и спорт».

** До 2008 г. расходы на здравоохранение не делились по отдельным подразделам.

Источники: Федеральные законы о бюджете за 2005, 2006, 2007, 2008–2010, 2009–2011 гг.; Федеральные законы об исполнении бюджета за 2005, 2006, 2007, 2008–2010 гг.

Таблица 4. Структура бюджетных расходов по разделу «Социальная политика», тыс. руб.

Разделы и подразделы	Распределение расходов					Исполнение			
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	167 360 932,9	205 253 269,6	215 565 757,5	270 863 655,9	342 671 565,2	178 258 359,4	201 243 318,2	214 039 445,6	293 644 998,5
Социальное обслуживание населения	2 248 080,9	3 102 557,0	3 650 992,2	4 367 699,2	4 367 699,2	2 848 199,2	3 291 549,4	3 817 568,0	5 229 494,1
Социальное обеспечение населения	39 278 600,0	51 101 200,0	40 890 179,3	81 679 587,8	108 739 733,6	41 481 344,2	51 291 641,3	43 569 115,5	73 241 211,5
Охрана семьи и детства	303 800,0	166 250,0	238 500,0	2 365 600,0	2 463 700,0	273 100,0	166 119,2	201 829,2	1 500 315,8
Скорая медицинская помощь				539 400,0	379 285,5				358 000,0
Санаторно-оздоровительная помощь				13 927 463,8	20 074 575,4				21 878 395,6

Источник: Федеральные законы о бюджете за 2005, 2006, 2007, 2008–2010, 2009–2011 гг.; Федеральные законы об исполнении бюджета за 2005, 2006, 2007, 2008–2010 гг.

Таблица 5. Государственные расходы на детей, тыс. руб.

Виды расходов бюджета	Источники	2007 г.			2008 г.			2009 г.		
		ФБ РФ	КБС РФ	ГВФ	ФБ РФ	КБС РФ	ГВФ	ФБ РФ	КБС РФ	ГВФ
Образование (детские дошкольные учреждения, школы, начальное и среднее профессиональное образование и питание в школах, лицеях, внешкольная работа и пр.)	Все уровни бюджетов	41 375,56	875 346,59		53 209,51	1 097 856,32		59 924,30	1 191 664,15	
	Здравоохранение и физкультура (охрана здоровья матерей и детей, лечение, родовспоможение, обеспечение новорожденных, лекарства, дома ребенка, спортивная работа с детьми и пр.)	72 363,47	285 037,67	63 205,08	72 514,39	181 962,26	4,20	108 061,51	244 285,50	6,27
	Социальное обслуживание детей (интернаты для инвалидов, реабилитационные центры, приюты, протезирование, технические средства, льготы на проезд и телефон, налоговые скидки, жилищные дотации, натуральная помощь и пр.)									44 496,94
Организация детского отдыха, оздоровление детей (загородные и городские лагеря, санатории)	Все уровни бюджетов, ФСС	317,92	22 301,61	15 255,44	588,41	29 781,01	16,47	863,08	28 469,45	19,54
Организация детского досуга (клубная работа, кружки, детское творчество, праздники и подарки и пр.)	Бюджеты территорий									н.д.

УСЛУГИ И ЛЬГОТЫ

ФБ РФ – Федеральный бюджет Российской Федерации

ФМС – Федеральная миграционная служба России

КБС РФ – Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации

ФСС – Фонд социального страхования

ГВФ – Государственные внебюджетные фонды

ПФР – Пенсионный фонд Российской Федерации

ПОСОБИЯ И ПЕНСИИ									
Ежемесячные выплаты мало-обеспеченным семьям, имеющим детей	Бюджеты территорий	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Пособия по уходу за больным ребенком	ФСС	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
По беременности и родам, на рождение, по уходу до 1,5 лет, компенсация платы за детсады и другие родительские пособия	Федеральный бюджет, бюджеты территорий, ФСС	35,75	112,44	47,01	269,51	57,86	294,56		
Пособия на детей одиноким матерям, многодетным семьям, при уклонении от уплаты алиментов, на детей военнослужащих срочной службы, студенческим семьям и др.	Бюджеты территорий		н.д.	н.д.			н.д.		
Социальные пенсии сиротам, пособия опекунам, зарплата приемным родителям, другие выплаты на сирот	ПФР, федеральный бюджет, бюджеты территорий	7,90		9,05		9,50			
Пенсии и единые денежные выплаты детям-инвалидам, пенсии детям, пенсии потерявшим кормильца, другие выплаты	ПФР бюджеты территорий	н.д.		н.д.		н.д.			
Единовременные выплаты и компенсации многодетным, молодым семьям, малообеспеченным, женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации, на рост стоимости жизни и пр.	Бюджеты территорий	н.д.		н.д.		н.д.			
Материнский капитал с 2010 г.	Федеральный бюджет								
Всего, сумма по обозначенным видам расходов		114 100,60	1 202 563,88	126 368,37	290,17	168 916,25	1 508 916,04	320,37	
Доля обозначенных видов расходов в общих расходах бюджетов, %		1,91	25,10	1,67		1,75	24,12		
Справочно: расходы бюджета, всего		5 986 561,83	4 790 481,01	7 570 878,92	6 253 147,82	9 660 061,01	6 255 717,01		

расходов 2008–2009 г. произошел по направлениям: «Амбулаторная помощь» (130,3%), «Санаторно-оздоровительная помощь» (157,1%), «Санитарно-эпидемиологическое благополучие» (285,8%). Это соответствует заявленным приоритетам развития здравоохранения: в настоящее время акцент делается на роль амбулаторно-поликлинического звена, перенос некоторых функций стационара в поликлинику⁹.

Вплоть до 2009 г. расходы федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в основном превышали расходы на «Образование» и «Здравоохранение», однако значительная часть данных ассигнований предназначалась для выплаты пенсий и социального обслуживания военных и приравненных к ним категорий работников. Объемы финансирования по подразделу «Охрана семьи, материнства и детства»¹⁰ в абсолютном значении невелики, хотя их темпы роста за 2005–2009 г. оказались одними из самых высоких по всему социальному блоку ассигнований — 677,7%. Расходы по подразделу предусматривают выплату пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий; финансирование в рамках подпрограммы «Дети и семья» (ФЦП «Дети России») мероприятий по борьбе с беспризорностью.

Объем ассигнований федерального бюджета на реализацию социальной политики в 2010 г. вновь увеличился — до 328,75 млрд руб., или на 12%, что связано с индексацией части социальных пособий и выплат.

Таким образом, на фоне общего номинального увеличения ассигнований федерального бюджета на реализацию расходных обязательств в пользу детей наблюдается перераспределение финансирования как между разделами функциональной классификации, так и внутри них — между различными видами государственной поддержки.

Как уже отмечалось, государственные расходы в пользу детей помимо федерального бюджета финансируются из консолидированного бюджета регионов, а также государственных внебюджетных фондов (Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования Российской Федерации). Хотя существуют и другие государственные расходы в пользу детей, которые отражаются в иных статьях функциональной классификации федерального бюджета, однако оценить их уже сложнее. Например, размеры государственной поддержки граждан, имеющих детей, в сфере транспортного обслуживания значительно дифференцированы не только по видам транспорта, но и по категориям получателей, типам и направлениям поездок. Помимо этого законодательством (Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ) установлены нормы социальной защищенности различных групп бюджетников, в частности сотрудников системы МВД России. Этой категории предусмотрена выплата пособия на содержание детей, посещающих государственные и муниципальные детские дошкольные учреждения, которая проходит в бюджетной классификации по статье МВД.

По экспертным оценкам, такие расходы могут составлять около 100 млн руб. в год.

⁹ Отметим, что в системе охраны материнства и детства первичная медико-санитарная помощь занимала и занимает важное место.

¹⁰ До 2008 г. подраздел назывался «Борьба с беспризорностью, опека, попечительство».

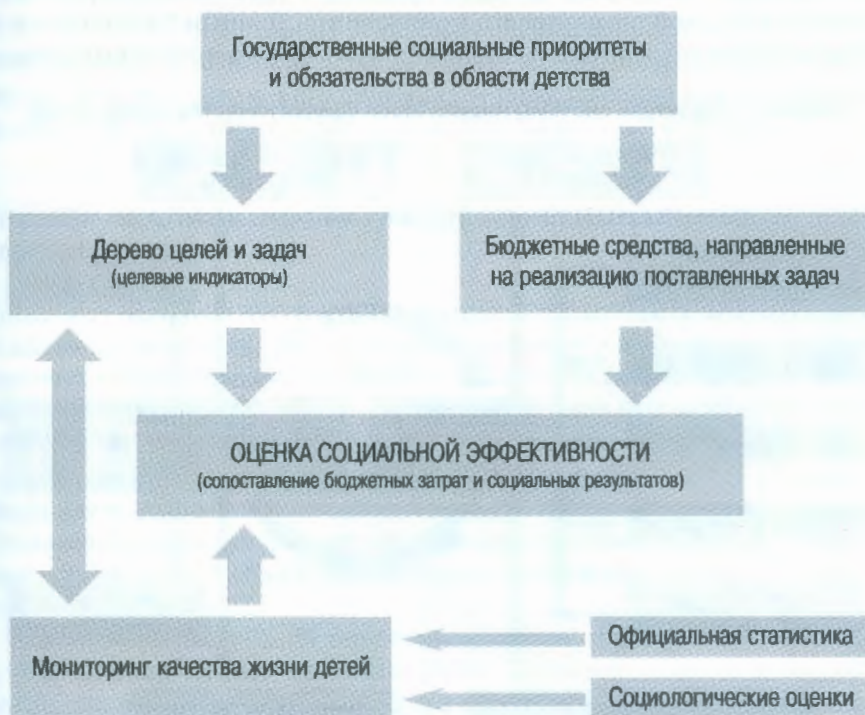
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ. ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА

Анализ государственных расходов на детей выявил противоречивость и фрагментарность действующей системы защиты детства, однако не позволил в полной мере охарактеризовать ее эффективность. Оценка эффективности расходов на детей предлагается проводить на основе авторской методики мониторинга качества жизни детей и состояния социально-экономической среды в Российской Федерации. Мониторинг включает около 280 индикаторов, учитывающих как объективные, так и субъективные характеристики положения детей в Российской Федерации.

Эффективность бюджетных расходов на детей представляет собой производительность затрат в конкретной области, отражающую сопоставление достигнутого социального эффекта с объемом государственных средств, израсходованных на его получение.

Сложность оценки эффективности бюджетных расходов на детей обусловлена тем, что требует характеристики социального эффекта от бюджетных ассигнований, который выходит за рамки традиционных экономических показателей. На настоящий момент нет ни устоявшегося определения социального компонента эффективности, ни тем более общепринятой методики его оценки. Общую или, точнее, социальную эффективность неправомерно

Рисунок 6. Основные этапы оценки эффективности бюджетных расходов на детей



сводить к одному, пусть даже интегральному, индикатору. По мнению авторов, ее оценка предполагает несколько итераций сопоставлений произведенных затрат с достигнутыми благодаря им социальными результатами, зафиксированными как в статистических данных, так и в субъективных оценках непосредственных получателей услуг. Таким образом, процесс оценки эффективности государственных расходов на детей может быть схематично изображен следующим образом (рис. 6).

В отличие от эффективности, результативность бюджетных расходов на детей отражает степень достижения поставленных задач (соотношение целевых и итоговых индикаторов), без учета произведенных затрат.

Измерение эффективности и результативности предполагает организацию мониторинга выполнения конкретных мероприятий, обеспечивающего оценку степени достижения поставленных целей. В каждом конкретном случае мониторинг базируется на специально разработанной системе индикаторов. Поскольку задачи по созданию благоприятных условий для развития и жизнедеятельности детей отличаются многообразием, сложностью и масштабностью, адекватная им комплексная оценка качества жизни несовершеннолетних россиян предполагает разработку системы показателей, включающей не только критерии качества жизни, но и учитывающей многообразие социально-демографических групп, из которых состоит исследуемый контингент. Таким образом, мониторингом охватывается весь «цикл детства».

Структурно мониторинг состоит из двух блоков (рис. 7), отражающих:

- элементы качества жизни детей;
- состояние социально-экономической среды.

Характеристики элементов качества жизни детей описывают текущее состояние важнейших сторон жизнедеятельности данного контингента россиян и являются основой оперативного мониторинга. Данный блок объединяет немногим более половины всех индикаторов и структурирован по основным

Рисунок 7. Структура системы индикаторов оценки качества жизни детей



критериям качества жизни. При его разработке основной упор делался на индикаторы здоровой жизни и качество образования как ключевые элементы стратегических планов и тактических задач в области защиты детства. В то же время не остались без внимания и другие проблемы.

Состояние социально-экономической среды (второй блок) описывается сравнительно меньшим числом критериев, что объясняется их укрупненным характером. Выделенные критерии раскрыты соответствующими наборами показателей, которые в совокупности формируют представление об общих тенденциях социально-экономического развития России, объективной готовности среды адекватно реагировать на те или иные политические решения в области защиты детства, а также о финансовой обеспеченности социальной политики.

Таким образом, система индикаторов мониторинга качества жизни детей сформирована так, чтобы максимально полно и достоверно отслеживать изменения, происходящие в их текущем положении, и по возможности отражать эффективность и своевременность федеральных программ в области детства, направленных на выполнение государственных обязательств и достижение стратегических целей развития.

Анализ результатов мониторинга качества жизни детей в 2008–2009 гг. свидетельствует о том, что тенденции, сформировавшиеся в последние годы, достаточно противоречивы. На фоне роста уровня (но не качества) образования и улучшения криминогенной обстановки в стране отмечаются рост детской заболеваемости и общее ухудшение здоровья подрастающего поколения. Сохраняется низкий уровень материальной обеспеченности ряда категорий семей с детьми. Кризис вынудил пересмотреть государственное финансирование социальной политики в целом и политики в интересах детей, в частности в сторону ее относительного сокращения. В результате качество жизни российских детей по меркам развитых стран следует признать неудовлетворительным, а его динамику — недостаточной для своевременной реализации заявленных стратегических целей в области детства.

ПРИМЕР АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

Поскольку основная часть государственных обязательств в области детства ложится на региональные бюджеты, представляется обоснованным акцентировать внимание на оценке эффективности бюджетных расходов на детей на уровне субъекта РФ. В качестве такого субъекта был выбран Дальневосточный федеральный округ. Анализ эффективности бюджетных расходов на детей на уровне Дальневосточного федерального округа показал, что имеет место недофинансирование и неэффективное использование средств. Проведенное социологическое обследование продемонстрировало фрагментарность знаний о бюджетном процессе и низкую вовлеченность населения в бюджетный процесс.

ДВФО занимает 36,1% территории России, и на его долю приходится 4,5% населения страны. На начало 2009 г. удельный вес детей и подростков составлял примерно 20% от общей численности населения региона, что заметно превосходит аналогичный показатель по России в целом. При этом

округ объединяет как промышленно развитые территории (Приморский и Хабаровский края), так и одни из наименее обеспеченных (Амурская область и Еврейская АО), также блок «отдаленных территорий» (Камчатский край, Сахалинская область, Якутия), отягощенных особыми демографическими и социальными проблемами.

Оценка эффективности бюджетных расходов на детей в регионах ДВФО базировалась на официально утвержденной методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и позволила проанализировать ситуацию в рамках округа в 2007–2009 гг. с точки зрения «расходов/результатов». Исходная методика включает в себя 295 показателей, сгруппированных по девяти тематическим областям (здравоохранение, дорожное хозяйство и т. д.). Из всей совокупности показателей были отобраны те, которые позволяли охарактеризовать положение детей ДВФО в сфере образования, здравоохранения и социальную политику в интересах детей, а также показатели финансового обеспечения каждой из сфер.

В основу оценки сравнительной эффективности субъектов ДВФО были положены не абсолютные значения отобранных показателей, а соответствующее место (ранг) по каждому из них, которое субъекты занимают в ДВФО. Ранг, равный единице, получал субъект с лучшим значением исследуемого показателя среди регионов округа. Далее по каждому региону рассчитывался средний ранг в конкретной сфере. В качестве критериев сравнения показателей финансового обеспечения и достигнутых показателей эффективности были использованы следующие значения:

- 1) «положительно» — ранг субъекта ДВФО по уровню финансирования исследуемой сферы ниже (более чем на единицу) ранга субъекта по показателям эффективности;
- 2) «адекватно» — ранг субъекта ДВФО по уровню финансирования исследуемой сферы в целом соответствует рангу субъекта по показателям эффективности (отличается менее чем на единицу);

Таблица 6. **Оценки эффективности использования бюджетных средств на детей в ДВФО (эффективность; финансирование)**

Субъекты ДВФО	Образование	Здравоохранение	Социальная политика
Камчатский край	адекватно (4,38; 3,67)	адекватно (2,7; 3,55)	адекватно (2,66; 2,5)
Амурская область	адекватно (7,13; 7,67)	адекватно (6,85; 7,55)	адекватно (6,33; 6,0)
ЕАО	положительно (2,25; 6,67)	адекватно (6,48; 6,44)	адекватно (7,77; 8,0)
Хабаровский край	положительно (2,25; 6,33)	положительно (4,88; 6,11)	адекватно (6,55; 7,0)
Магаданская область	ативно (5,63; 3,0)	негативно (4,59; 3,11)	адекватно (4,67; 5,0)
Приморский край	положительно (6,63; 9,0)	положительно (4,18; 8,0)	положительно (5,66; 9,0)
Чукотский округ	негативно (4,0; 1,0)	негативно (5,26; 1,66)	негативно (5,0; 1,0)
Сахалинская область	адекватно (4,38; 4,33)	адекватно (4,73; 4,94)	негативно (4,55; 2,5)
Якутия	негативно (6,63; 3,67)	адекватно (4,22; 3,77)	положительно (1,77; 4,0)

Источник: методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

- 3) «негативно» — ранг субъекта ДВФО по уровню финансирования исследуемой сферы выше (более чем на единицу), чем ранг субъекта по показателям эффективности.

Полученные данные показывают, что самой эффективной территорией среди субъектов ДВФО в 2007–2009 гг. являлся Приморский край, тогда как наименее эффективной оказался Чукотский автономный округ.

В разрезе исследуемых сфер наиболее эффективными в равной степени являлись здравоохранение и социальная политика, на последнем месте — сфера образования. В целом в исследуемом периоде уровень финансирования соответствующих социальных сфер субъектов ДВФО соответствовал достигнутым значениям показателей эффективности. Особые опасения вызывают негативные оценки Магаданской области в сферах образования и здравоохранения, Сахалинской области — в сфере социальной политики и Республики Саха (Якутия) — в сфере образования.

Комплексное представление о соответствии государственного заказа реальным потребностям субъекта РФ может дать сравнение регионов ДВФО с другими регионами России. Показатель эффективности бюджетных расходов в соответствующей сфере определялся по доле неэффективно используемых средств бюджетов субъекта (расчет Министерства регионального развития).

В результате для Приморского края, Амурской, Магаданской, Еврейской областей и Якутии зафиксирована недостаточная удовлетворенность потребностей населения в медицинской помощи. По уровню эффективности использования бюджетных средств в сфере образования все регионы округа получили оценку выше среднего, однако это сочеталось с очень низкой результативностью территорий в данной сфере. В целом ДВФО по показателям эффективности в выделенных сферах оказался на низких позициях среди федеральных округов РФ. Основная проблема здравоохранения, образования и социальной политики в округе лежит в плоскости недостаточного финансового обеспечения.

В ходе изучения эффективности расходов на детей в ДВФО было проведено социологическое исследование. Оно включало два направления. Первое — анализ представителями экспертного сообщества действующей системы контроля эффективности бюджетных расходов в пользу беременных, матерей с детьми, младенцев, детей дошкольного возраста, детей школьного возраста, в том числе подростков и молодежи, а также детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на уровне получателей бюджетных средств Дальневосточного федерального округа в 2007–2009 гг., а также оценка основных направлений повышения эффективности и результативности бюджетных расходов в пользу указанных групп. Экспертами выступали две целевые группы — представители государственных органов власти социальной сферы (опрошены 28 экспертов) и представители общественных организаций ДФО (опрошены 19 экспертов).

Полученные по данному исследовательскому направлению результаты выявляют несколько системных проблем, характерных не только для Дальневосточного федерального округа. Прежде всего, это проблема хронического недофинансирования социальной сферы, включая политику в интересах детей, в сочетании с недостаточно эффективным использованием бюджетных ресурсов. Сложившаяся в системе финансирования социальных услуг и соци-

альной инфраструктуры ситуация практически не позволяет сформировать потенциал развития данной сферы, поскольку значительная часть выделяемых государством средств расходуется на покрытие текущих издержек.

Вторая проблема — отсутствие современной профессиональной системы предоставления государственных услуг детям и семьям с детьми, основанной на методологически единой нормативной правовой базе и высококвалифицированных кадрах, работающих в тесном контакте с конкретными целевыми группами населения и институтами гражданского общества.

Третья проблема (видимо, отражающая региональную специфику) — недостаточная информированность как получателей государственных услуг, так и предоставляющих их об экономических, правовых, финансовых и иных аспектах политики государства в отношении детей.

Проведенный экспертный опрос представителей государственных органов свидетельствует об отсутствии четкого понимания бюджетной политики государства и форм ее реализации, включая и выделение средств на детей (планирование, контроль, оценка эффективности и т. п.). В результате у респондентов нет единой позиции и единого мнения по большинству вопросов. Причем это касается как общих вопросов, например принципов и методов распределения бюджетных средств, так и оценки локальных проблем, касающихся возможности замещения бюджетных расходов частными средствами и платежами населения.

Вопрос об эффективности расходования бюджетных средств на детей практически разделил экспертную группу на две части. Первая уверена в эффективном расходовании средств, другая склонна оценивать такие расходы как неэффективные. Причем следует отметить, что различия в оценке в значительной степени обусловлены личными, субъективными представлениями экспертов о методах оценки и критериях эффективности конкретного вида расходов, а не определением и анализом динамики ключевых показателей, соотношением затраченных средств и полученных результатов. Существенно различается уровень информированности экспертов о процедурах и принципах распределения средств между различными бюджетополучателями, осуществляющими предоставление услуг заданным группам населения. Некоторые эксперты смогли не только прокомментировать, но и оценить процедуры и принципы распределения бюджетных средств, а также перечислить самих получателей. Большинство дали лишь самые общие оценки, например, что расходные обязательства для получателей бюджетных средств на детей в сфере образования планируются в соответствии с действующим законодательством как федерального, так и регионального уровня. Широкий спектр мнений представили эксперты относительно уровня управленческой свободы получателей бюджетных средств. Одни эксперты убеждены в отсутствии управленческой свободы и, соответственно, в отсутствии возможностей для более эффективного и экономичного использования бюджетных средств. Другие считают, что и в существующих условиях у руководителей вполне достаточно возможностей для собственного разумного решения. Правда, следует заметить, что разнообразие мнений во многом обусловлено различным пониманием того, что включает в себя понятие «управленческая свобода».

Отвечая на вопрос о возможностях замещения государственных расходов на детей средствами частного сектора или платежами населения, эксперты высказали несколько точек зрения. Одни предпочитали говорить не о за-

мещении, а о дополнении данных расходов средствами частного сектора или платежами населения. Другие указывали на отсутствие вообще такой возможности в связи с дотационностью ДВФО, невысоким уровнем жизни значительной части населения и «несоциальной» ориентацией бизнеса.

Система контроля эффективности бюджетных расходов экспертами оценивается достаточно высоко. Как продемонстрировали результаты экспертного опроса, в ряде субъектов ДВФО в настоящее время ведется разработка показателей эффективности бюджетных расходов, ориентированных на региональную специфику. Однако следует подчеркнуть, что «контроль» понимается экспертами прежде всего как финансовый контроль и определение целевого или нецелевого использования средств. Он не предполагает социального аудита, аудита эффективности мер государственной поддержки семей с детьми и оценки качественных изменений в положении детей.

Оценивая возможности экономии, многие эксперты подчеркивали, что социальная значимость расходов на детей и ограниченные размеры выделяемых на эти цели средств исключают работу в этом направлении. Речь должна идти о повышении эффективности государственных услуг. В связи с этим подчеркивалась роль действующих и необходимость разработки дополнительных стандартов, в частности школьного образования, услуг здравоохранения и т. д., следование которым и должно способствовать экономии бюджетных средств. Многие эксперты обращали внимание на то, что в современных условиях вообще не имеет смысла экономить бюджетные средства, поскольку в следующем финансовом году объем выделяемых ассигнований будет урезан на величину сэкономленных.

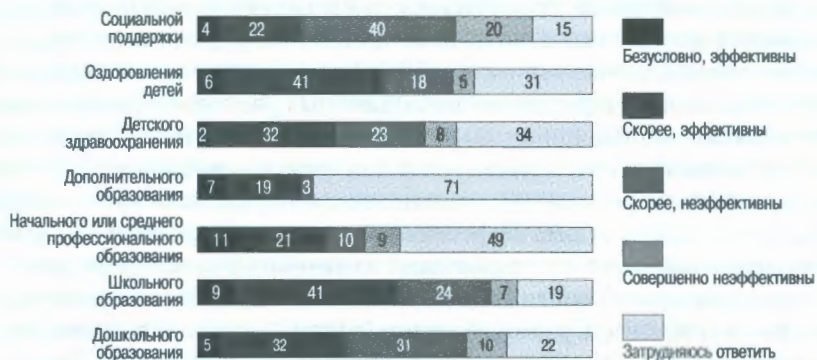
Результаты экспертного опроса представителей НКО позволяют сделать вывод о том, что уровень включенности общественных организаций ДВФО в бюджетный процесс можно оценить как низкий. Подавляющее большинство экспертов не смогли содержательно ответить на многие вопросы, касающиеся принципов и механизмов бюджетного процесса, процедур участия в государственных закупках, методах оценки экономичности и эффективности расходования бюджетных средств на детей. Эксперты, представляющие общественные организации, крайне негативно охарактеризовали действующую систему государственного и муниципального заказа. Более четкие и подробные оценки дали представители этой экспертной группы в отношении системы контроля эффективности бюджетных средств на уровне получателей. Большинство оценивает эту систему контроля на достаточно высоком уровне. Обращает на себя внимание, что представители данного экспертного сообщества более активно предлагали показатели для оценки эффективности бюджетных расходов на детей, в том числе и показатели, учитывающие особенности и качество жизни целевых групп, на которые ориентированы социальные меры.

Второе исследовательское направление — анализ степени востребованности и оценка эффективности и результативности мер социальной поддержки, адресованных конкретным целевым группам населения. Было выделено шесть целевых групп: беременные; родители, имеющие младенцев и детей дошкольного возраста; родители, имеющие детей школьного возраста и подростков; родители, имеющие детей-подростков и молодежь до 18 лет, проходящих обучение в начальном или среднем профессиональном образовательном учреждении; родители, имеющие детей-инвалидов; группа

Рисунок 8. Оценка эффективности государственных мер

Как Вы оцениваете эффективность государственных мер поддержки семей, имеющих детей в сфере...?

(процент, любое число ответов)

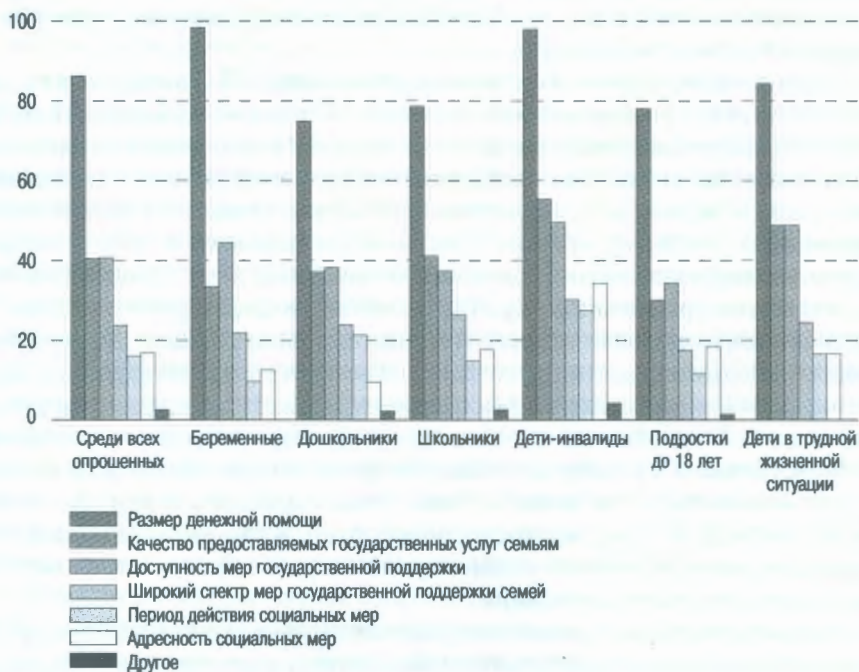


Источник: данные собственного социологического исследования.

Рисунок 9. Критерии эффективности государственной поддержки

Что является для Вас критерием (показателем) эффективности государственной поддержки семей, имеющих детей?

(процент, любое число ответов)



Источник: данные собственного социологического исследования.

детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, — для каждой из которых сформирован специальный блок вопросов. Всего опрошено 605 респондентов.

Эффективность государственных расходов на детей в рамках предпринятого количественного опроса домохозяйств рассматривалась как обобщенная

интегральная характеристика результата, достигнутого социальной политикой государства по отношению к детям и семьям с детьми.

Результаты опроса свидетельствуют об определенной фрагментарности знаний и недостаточном уровне информированности представителей целевых социальных групп о действующих пособиях и льготах по поддержке семей, имеющих детей. Причем уровень информированности в отношении федеральных мер социальной поддержки выше, чем региональных. В первую очередь это касается недавно принятых мер, направленных на повышение рождаемости, получивших широкое информационное сопровождение в момент их утверждения. Однако как только меры государственной поддержки касаются отдельных целевых групп, например, семей, имеющих ребенка-инвалида, или поддержки семей военнослужащих, то уровень информированности об этих мерах среди всех опрошенных оценивается как крайне низкий. Заметно ниже уровень информированности о пособиях и льготах по поддержке семей с детьми, предоставляемых за счет бюджетных средств субъектов РФ.

Интегральная оценка эффективности существующих мер социальной поддержки семей, имеющих детей, судя по результатам проведенного опроса, находится в диапазоне отрицательных оценок. Число оценивающих эффективность этих мер в целом со знаком минус заметно превышает число тех, кто склонен в той или иной мере оценивать их позитивно (62% и 26% соответственно). При этом главным критерием такой оценки является низкий уровень денежных выплат, предоставляемых социальных пособий и льгот. Осуществляемые государством меры по социальной поддержке семей с детьми в большинстве случаев не являются такой прибавкой к семейному бюджету, которая позволила бы приблизиться к уровню жизни семьи до рождения ребенка.

Результаты проведенного исследования также выявили и то, что для различных социальных сфер — образования разного уровня (дошкольного, школьного, начального профессионального), внешкольного обучения и воспитания, медицинской помощи — оценки эффективности различаются. Более высокие показатели эффективности социальных мер респонденты отмечают в области школьного образования. Самое низкое значение наблюдается в отношении мер социальной поддержки семей, где в большей степени распространены денежные формы пособий: именно эта сфера вызывает практически у всех исследуемых целевых групп негативные оценки. На *рис. 8* представлены сводные данные, характеризующие оценку респондентами эффективности государственных услуг в исследуемых социальных сферах: образовании, здравоохранении, социальной политике.

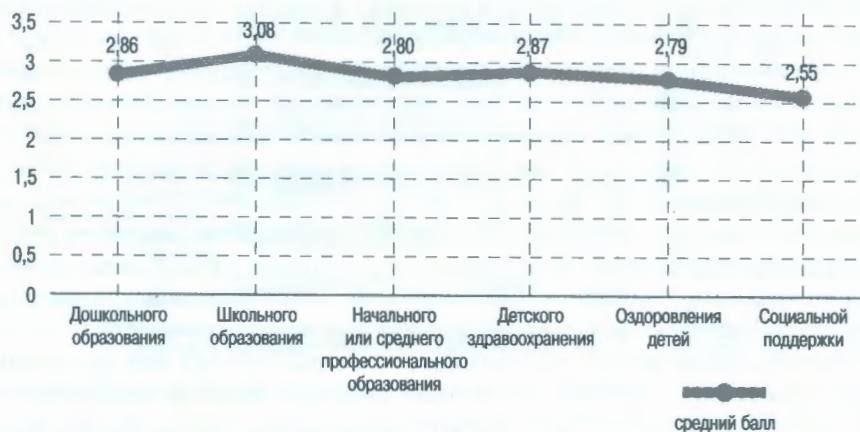
В качестве первоочередного показателя эффективности государственных мер поддержки семей с детьми большинство опрошенных всех целевых групп указывают размер денежной помощи (*рис. 9*).

Этой позиции придерживаются от 75% респондентов в группе семей, имеющих детей-дошкольников, до 98% среди беременных и семей, имеющих ребенка-инвалида. Далее следуют показатели качества предоставляемых услуг и их доступности.

В ходе опроса респондентов просили оценить эффективность государственных услуг в различных сферах по пятибалльной системе. На *рисунке 10* представлен суммарный средний балл по каждой из исследуемых сфер государственной социальной поддержки семей с детьми.

Рисунок 10. Средний балл эффективности государственных услуг

Дайте оценку эффективности государственных услуг по пятибалльной системе в следующих сферах...
(средний балл)



Оценка эффективности государственных услуг по пятибалльной системе
(в % от общего числа ответивших)

	Дошкольного образования	Школьного образования	Начального или среднего профессионального образования	Детского здравоохранения	Оздоровления детей	Социальной поддержки
1	8	5	4	8	9	13
2	16	11	11	15	17	21
3	34	36	38	35	33	42
4	26	33	29	30	26	15
5	8	6	5	5	7	3
Затруднились ответить	8	8	13	7	8	7

Источник: данные собственного социологического исследования.

Результаты, полученные в ходе социологического исследования, в целом корреспондируются со статистическими данными и свидетельствуют о необходимости принятия комплекса организационно-экономических мер, ориентированных на повышение эффективности государственной политики в интересах детей и семей с детьми.

НОВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПРОГРАММА

Для реализации комплексной, системной и сбалансированной государственной политики в интересах детей и повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, направляемых на эти цели, предлагается инициировать разработку и включение в перечень государственных программ

специальной программы в интересах детей и семей с детьми. Название программы может стать результатом общественного обсуждения, однако в нем важно отразить ее непосредственную связь со стратегией развития страны: например, «Эффективная политика в области детства — стратегия будущего», «Полноценное детство во имя развития России».

Формирование эффективной политики в области детства возможно лишь в контексте становления эффективной системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, поскольку даже самые разумные и давно назревшие, но фрагментарные меры по повышению эффективности бюджетных расходов на детей не принесут желаемого результата. В июне 2010 г. Распоряжением Правительства РФ была утверждена Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Она разработана в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному собранию РФ от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» и основывается на положениях Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., а также Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2010 г. В документе предусмотрены внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и переход к утверждению «программного» бюджета.

Программный метод решения наиболее острых проблем детства имеет в России положительный опыт, включающий реализацию приоритетных национальных проектов, а также федеральных целевых программ. В их числе Федеральная программа развития образования в РФ на 2006–2010 гг., «Русский язык (2006–2010 годы)», «Культура России (2006–2010 годы)», «Дети России» на 2007–2010 гг. (включающая подпрограммы «Здоровое поколение», «Одаренные дети» и «Дети и семья»), «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007–2011 годы», «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2012 годы», «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы», «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы».

В указанных целевых программах была предпринята попытка использования комплексного подхода к созданию благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности и здоровья детей. Они ориентированы как на поддержку и развитие, так и на профилактику семейного неблагополучия и поддержку семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Хотя и в декларативной форме, но в концепциях целевых программ в виде конечного результата рассматривалось повышение качества жизни детей и семей с детьми. Кроме того, направленность мероприятий программ на достижение текущих результатов, как правило, ориентировалась на конкретные целевые индикаторы и показатели. Это свидетельствует о том, что именно в области социальной защиты молодого поколения государством накоплен определенный опыт, создающий предпосылки для формирования эффективной политики в интересах детства.

Цель принятой в 2011 г. Программы по повышению эффективности бюджетных расходов — создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государс-

твенных функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития. Статус данной программы, стоящие перед ней задачи и предложенные механизмы их решения обуславливают то, что на ближайшую перспективу она становится методологической основой для рекомендаций по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов по конкретным направлениям, в контексте данного исследования — бюджетных расходов на детей и семьи с детьми.

В сфере социального развития страны достижение целей Программы предполагает создание ряда условий, в частности:

- четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований;
- обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей;
- создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных (муниципальных) услуг;
- создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ;
- повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента;
- повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности.

На базе уже накопленного опыта реализации приоритетных национальных проектов и целевых программ, ориентированных на детей и семьи с детьми, назрела необходимость обоснования государственной политики в области детства, отвечающей не только интересам текущего момента, но и обеспечивающей возможности для развития данного направления социальной политики в будущем. Разработка государственной программы должна осуществляться на основе принципов, сформулированных в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Как отмечается в документе, Государственная программа Российской Федерации — документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

На федеральном уровне предлагаемая государственная программа призвана способствовать преодолению негативных демографических тенденций,

стабилизации численности населения и созданию условий для ее роста, а также повышению качества жизни детей и семей с детьми, что соответствует системе целей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и другим стратегическим документам.

Рекомендации по разработке Государственной программы повышения эффективности бюджетных расходов на детей включают несколько разделов.

Важнейшим этапом разработки такой программы является обоснование четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения, что позволит, в частности, оценить вклад программы в достижение долгосрочных целей и реализацию приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

Для решения этого вопроса представляются необходимыми следующие действия:

- структуризация (гармонизация) целей по всем документам стратегического развития, включающим вопросы детства: федеральным и региональным;
- синхронизация целей и задач по времени и по содержанию;
- уточнение методов реализации поставленных задач, включая их ресурсное обеспечение.

В настоящее время в отношении детей и семей с детьми на федеральном уровне существуют государственные социальные обязательства, содержащиеся в различных документах, включая документы стратегического развития. Некоторые обязательства зафиксированы в международных актах. Кроме того, приняты и реализуются комплексные и ведомственные целевые программы, ориентированные на детей. Каждая имеет свои цели и задачи. Возникает необходимость сформировать множество заявленных целей в единую логическую систему, связав их с ожидаемыми результатами и индикаторами достижения.

Первым шагом являются гармонизация заявленных в документах стратегического развития страны целей государственной политики в области детства и их систематизация по трем управленческим уровням:

- федеральному;
- субъекта федерации;
- муниципальному (территориальному).

Вторым шагом является обоснование целей региональных программ как составляющих Государственной программы. Региональные цели должны учитывать конкретные проблемы детства в регионе и могут быть ориентированы как на отдельные социальные группы, например, детей Севера или детей, чьи родители ведут кочевой образ жизни, так и на наиболее острые территориальные проблемы: вопросы профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, заболеваемость детей, недоступность детских дошкольных учреждений и т. д.

Самостоятельной, требующей специального (в том числе и статистического) анализа является проблема уточнения целей и задач в области детства на уровне территорий. Это *третий шаг* в обосновании и построении системы целей и приоритетов на основе структурно-логического подхода. Предполагается, что на муниципальном уровне уточнение целей и задач осуществляется исходя из особенностей территорий, но по единой методологии, разработан-

ной на уровне субъекта федерации и позволяющей сформировать комплексную региональную программу повышения эффективности бюджетных расходов на детей. Возможно, на этом уровне весьма эффективным окажется опыт исследовательской инициативы «Города, доброжелательные к детям».

Подходы к формированию бюджета в интересах детей

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам потребуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации.

При этом предполагается, что в течение ближайших 2–3 бюджетных циклов будут действовать переходные положения, позволяющие формировать программную структуру расходов федерального бюджета в соответствии с проектами государственных программ с поэтапным расширением числа программ и подпрограмм, утвержденных в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Кроме того, в рамках государственных программ решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации могут быть предусмотрены и приняты выходящие за пределы лимитов бюджетных обязательств расходные обязательства, в результате чего существует возможность заключения (по конкретным проектам, объектам) долгосрочных государственных контрактов. Также в отношении объектов, указанных в государственных и федеральных целевых программах, могут заключаться государственные контракты со сроком реализации, выходящим за пределы трехлетнего периода.

Утвержденные государственные программы, а также в дальнейшем отчеты об их реализации предполагается представлять в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации в составе сопроводительных материалов к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете».

Таким образом, переход, начиная с 2012 г., к программно-целевому принципу представления федерального бюджета, принятие государственной программы по повышению эффективности бюджетных расходов на детей создадут условия для формирования бюджета в интересах детей.

Запланированные существенные изменения в сфере управления государственными финансами и в бюджетной политике государства, расширение полномочий региональных и муниципальных органов должны стимулировать демократизацию бюджетного процесса, который не может считаться полноценным без участия в нем представителей гражданского общества. Для повышения эффективности бюджетов в интересах детей и семей с детьми данный аспект имеет особое значение.

В связи с этим необходимо становление механизмов участия граждан в формировании и оценке использования бюджетных средств в интересах детей и семей с детьми. Международный опыт богат примерами такого участия. Концепция формирования бюджетов, отвечающих интересам людей, основывается на инициативах, которые выдвигались в различных странах мира на протяжении последних 20 лет. Специальные программы развития ООН обобщили этот опыт. Цели и способы участия граждан в бюджетном процессе,

разумеется, различны, но во всех случаях они становятся реальностью лишь на основе серьезных образовательных программ, касающихся финансовой политики государства, формирования бюджетной системы, методов оценки эффективности использования бюджетных средств.

Для граждан Российской Федерации понимание заявленных властями преобразований, обеспечение прозрачности функционирования такого инструмента государственной политики, как бюджет, являются необходимыми условиями включенности в общественные процессы и фактором активизации гражданской позиции. Очень важно, чтобы образовательные программы, посвященные вопросам бюджета, были ориентированы на различные целевые группы, особенно на молодежь.

Мониторинг и оценка качества исполнения Государственной программы

Особое значение для успешной реализации Государственной программы повышения эффективности бюджетных расходов на детей в условиях современных экономических реалий приобретает не просто обоснование соответствующей системы индикаторов, но организация постоянно действующего мониторинга исполнения Государственной программы.

Под мониторингом в данном случае понимается постоянная функция, ориентированная прежде всего на предоставление менеджерам и иным заинтересованным лицам характеристик обратной связи и предварительной информации об успехах или неудачах в достижении намеченных результатов. Мониторинг отслеживает фактическое функционирование или ситуацию относительно того, что было запланировано или ожидалось в соответствии с заранее определенными социальными стандартами. В целом мониторинг включает в себя сбор и анализ данных по выполнению программы и полученным результатам, а также рекомендации по необходимым корректировкам.

В качестве объекта мониторинга предлагается использовать не уровень, а качество жизни семей с детьми.

С точки зрения организации мониторинга качества жизни семей с детьми представляется правомерным выделение следующих этапов становления системы:

- выбор приоритетных направлений повышения качества жизни семей с детьми и формирование системы целей и задач на определенный временной период;
- определение системы показателей стратегического развития в соответствии с выбранными целями;
- проработка оперативной системы социальных индикаторов оценки положения семей с детьми (ОССИ);
- определение критических точек (пороговых значений индикаторов качества);
- развертывание системы на региональном и местном уровнях, определение и синхронизация индикаторов качества на каждом уровне;
- определение периодичности предоставления информации для репрезентативного отслеживания основных трендов;
- определение основных потребителей информации, учет интересов различных субъектов и возможности организации диалога по итогам

- мониторинга с целью уточнения управленческих решений и распределения ответственности между заинтересованными сторонами;
- отработка формы подачи информации для органов исполнительной, законодательной власти, средств массовой информации, общественности.

Совершенствование системы оценок эффективности социального развития — процесс, который должен работать не только на характеристику уже достигнутых результатов, но и способствовать уточнению исходных целей развития. Таким образом, социальный мониторинг становится инструментом управления, причем как процессами, так и объектами, позволяя достоверно оценить и вовремя уточнить поставленные цели и необходимые для их реализации средства.

На основе постоянно действующего мониторинга возможна не только своевременная корректировка управленческих решений, но и контроль эффективности используемых в интересах детей финансовых и иных ресурсов.

В качестве наиболее эффективного метода контроля социальной политики и социальных программ, включая и предлагаемую Государственную программу в интересах детей, рассматривается аудит эффективности (Performance audit), предполагающий независимую оценку экономической эффективности и результативности правительственных мероприятий с точки зрения их экономичности и соответствия целям развития.

Особенность такого аудита эффективности прежде всего в том, что он позволяет оценить эффективность и результативность действий органов власти не только с точки зрения их экономичности, эффективности и результативности, но и, что особенно важно для корректировки управленческих решений, с точки зрения соответствия поставленным целям. Кроме того, именно аудит эффективности, ориентированный на широкий комплекс информационных каналов, позволяет наиболее полно отразить обратные связи, столь необходимые при реализации социальных программ. Обратная связь может быть представлена как информация, полученная в ходе мониторинга и оценки в виде конкретных данных, заключений, рекомендаций, она является основой для уточнения и корректировки действий органов, отвечающих за реализацию мероприятий социальной политики.

Временные рамки и основные этапы реализации Государственной программы необходимо согласовать с бюджетным процессом. Следует отметить, что предлагаемая Государственная программа изначально рассматривается как долгосрочная, охватывающая период не менее 18–20 лет, и предполагает синхронизацию входящих в нее разделов с жизненным циклом ребенка, начиная с дородового периода и заканчивая его совершеннолетием. Задача программы — согласовать этот цикл с многообразием других экономических и общественных циклов, не только сохранив оптимальный текущий баланс, но и обеспечив вектор наиболее эффективного развития с учетом будущих вызовов и ограничений. В качестве своеобразного индикатора эффективности Государственной программы может рассматриваться специальный мониторинг уровня и качества жизни «стартового поколения» — детей, родившихся в год начала ее реализации.

Первоочередные организационные мероприятия

Подготовка концепции Государственной программы предполагает комплекс общественных инициатив:

- *формирование инициативной группы* для обсуждения целесообразности, состава участников, графика и форм подготовки Государственной программы в интересах детей;
- *формирование экспертных групп* по разработке актуальных вопросов политики в интересах детства, включая: определение целей государственной политики в интересах детей; формирование мониторинга реализации государственных мер, ориентированных на детей и семьи с детьми; обоснование актуальных вопросов политики в интересах детства; методов контроля эффективности бюджетных средств; поиск форм участия граждан в бюджетных процедурах, связанных с формированием государственных расходов на детей;
- *обсуждение плана подготовки* популярных брошюр по проблемам инициатив в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, государственного заказа и конкурсных процедур, методов государственного и общественного контроля;
- *формирование методических рекомендаций* по показателям оценки эффективности и качества мероприятий в интересах детей и семей с детьми;
- в контексте предложенных мер возможно *проведение семинаров, круглых столов, презентаций* по актуальным проблемам формирования эффективной политики в интересах детей.

Следует отметить, что пункты 2–5, независимо от принятого решения о разработке Государственной программы, имеют самостоятельную ценность с точки зрения просвещения и профессиональной подготовки всех лиц, заинтересованных в обеспечении прав детей и их полноценном развитии и воспитании. В конечном итоге все эти вопросы являются составляющими государственной политики в отношении детей, которая в настоящее время не представлена в виде четкой, проработанной законодательно, институционально и финансово системы государственных обязательств, подотчетных обществу.

После десятилетий управления социальной сферой по остаточному принципу или методом от достигнутого и практически полного отсутствия опыта стратегического управления социальными процессами сегодня в Российской Федерации формируются условия для новых управленческих моделей.

Несмотря на всю сложность предлагаемой модели повышения эффективности бюджетных расходов на детей, уже наработанный в этой области опыт, актуальность конечных целей и возможность привлечения таких институтов, как Общественная палата, уполномоченный по правам ребенка при Президенте Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, соответствующие комитеты Федерального собрания Российской Федерации, наиболее продвинутые НКО, формируют хорошие предпосылки для ее успешного воплощения. Принципиально важную роль в реализации представленных предложений играют поддержка и опыт, накопленный Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в вопросах обеспечения прав ребенка, повышения качества жизни детей и семей с детьми.

Научное исследование, положенное в основу данной статьи, проводилось в соответствии с Соглашением о сотрудничестве между Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты Российской Федерации (НИИ СП), подписанным 25 января 2010 г. Период, охваченный исследованием: 2007–2009 гг., в ряде случаев временной отрезок был расширен до 2005–2010 гг.

ЛИТЕРАТУРА

Анализ эффективности использования бюджетных средств, направленных на формирование активной социальной и демографической политики в интересах отдельных групп населения. М.: НИИ СП, 2010, шифр НИР 1.2.1.

Здоровье населения Приморского края в 2009 году. Государственный доклад / под ред. Кривелевича Е. Б. Владивосток: ГУЗ ПК МИАЦ, 2010.

Мониторинг экономики образования: организационная схема и инструментарий. Информационный бюллетень № 9 (32) 2007. М.: ГУ - ВШЭ, 2007. 212 с.

Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2006. М.: Центр оценки качества образования ИСМО РАО, 2007.

Развитие образования Приморского края в рамках реализации национального проекта «Образование». 2009: доклад / под ред. В. Ф. Шаповалова. Владивосток: Приморскстат, 2009. 41 с.

Совет при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию. Особенности состояния здоровья современных школьников [Электронный ресурс]: материалы к докладу «Школа — 2020. Какой мы ее видим? М., 2008. Режим доступа: <http://tsr-online.ru/doc/norm/280.doc>, свободный.

Соколин В. Л. Российский статистический ежегодник. 2009: стат. сб. / В. Л. Соколин. М.: Росстат, 2009. 795 с.

Статистические данные, представленные на сайте Министерства регионального развития [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation.

Степашин С. В. Аудит эффективности как важная форма государственного финансового контроля // Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы: материалы круглого стола Седьмого Петербургского международного экономического форума. М.: Финансовый контроль, 2003

Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008. С. 58. ФЦП: Программа «Дети России» на 2007–2010 годы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2007/210>, свободный.