

## **Сравнительная оценка детских пособий в регионах России**

**Анна Викторовна Филиппова**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия

*Статья посвящена сравнительному анализу детских пособий, выплачиваемых в России на региональном уровне. Исследование базируется на методике, широко используемой А. Каном, Ш. Камерман, Дж. Дитчем, Дж. Брэдишоу при сопоставлении систем детских пособий в разных странах. Хотя метод модельных семей не лишен недостатков, поскольку он отражает то, какие пособия должны выплачиваться семьям, а не то, какие пособия они получают на самом деле, но все же он позволяет формировать оперативную информацию о системах детских пособий в регионах России и их характеристиках, а также представление об их сходстве и различиях.*

*Как указывается в статье, в России анализ пакетов детских пособий проводили Н. Овчарова, Д. Попова и др. Вклад автора в изучение данного вопроса состоит в том, что осуществлено статистическое исследование пакетов детских пособий, предоставляемых на региональном уровне. Автор исходит из понимания пакета детских пособий как совокупности всех трансфертов, направленных на поддержку семей с детьми (за исключением единовременных выплат, не влияющих на уровень текущего благосостояния); при этом так называемые модельные семьи различаются уровнем доходов и демографической структурой (семейные пары и одинокие матери с разным количеством детей).*

*В статье прокомментированы количественные характеристики пакетов детских пособий для ряда модельных семей из 37 регионов России. В результате сравнительного анализа уровня выплачиваемых пособий на детей (как в абсолютном выражении, так и в отношении к величине прожиточного минимума и средней заработной платы) определены типы семей, которые в первую очередь выигрывают от существующей системы детских пособий в регионах, а также те, которые остаются незащищенными от бедности.*

**Ключевые слова:** детские пособия, пакеты детских пособий, модельные семьи, регионы России.

**JEL:** H71, I38.

*Для цитирования:* Филиппова А.В. Сравнительная оценка детских пособий в регионах России. Вопросы статистики. 2018;25(1):34-48.

## **Comparative Evaluation of Child Benefits in the Regions of Russia**

**Anna V. Philippova**

National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

*This article focuses on comparative analysis of child benefits paid in Russia at the regional level. The research is based on methods widely used by Alfred Kahn, Sheila Kamerman, John Ditch, Jonathan Bradshaw et al. for comparative analysis of child benefit systems in different countries. Although method of model families is not free from some weaknesses (because it gives information on benefits that families should receive rather than information on benefits that they actually get) still it provides recent data on characteristics, similarities and differences of child benefit systems of Russian regions.*

*Previously child benefit packages in Russia were analyzed by several researches - Lilia Ovcharova, Daria Popova, etc. The author contributed through conducting statistical study of child benefit packages paid at the regional level. These packages include all transfers targeted at families with children (except of lump-sum benefits which do not significantly affect family welfare). It is stated that model families differ in earnings level and demographic structure (couples or single mothers, with different number of children).*

*The article comments on quantitative characteristics of child benefit packages for a set of model families from 37 regions. Comparative analysis of the level of child benefits (in absolute terms as well as to the minimum subsistence level and average wage) allows to determine which types of families are first to gain from regional child benefits systems and which remain vulnerable to the risk of poverty.*

**Keywords:** child benefits, child benefit packages, model families, regions of Russia.

**JEL:** H71, I38.

*For citation:* Philippova A.V. Comparative Evaluation of Child Benefits in the Regions of Russia. *Voprosy statistiki*. 2018;25(1):34-48.

## Введение

Детские пособия являются одним из основных видов социального обеспечения в России. Так, по данным Росстата, в 2014 г. семейные и материнские пособия составили 26% от всех расходов на выплату пособий и социальную помощь в нашей стране<sup>1</sup>.

Пособия для семей с детьми в России устанавливаются и выплачиваются как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Федеральные детские пособия (в частности, пособие по беременности и родам, единовременное пособие при рождении ребенка и пособие по уходу за ребенком до полутора лет) являются категориальными и не предусматривают проверку нуждаемости<sup>2</sup>: они предоставляются семьям с детьми с различными доходами. При этом величина пособия по уходу за ребенком до полутора лет положительно зависит от предыдущего заработка матери или другого получателя пособия, но для нее установлены минимальный и максимальный уровни.

Региональные детские пособия - как денежные пособия, так и пособия, предоставляемые в натуральном виде, - в основном выплачиваются с проверкой нуждаемости, в первую очередь тем семьям, чьи доходы ниже прожиточного минимума.

Федеральным законодательством определяются некоторые особенности выплаты пособий на региональном уровне. Однако региональные власти в значительной степени свободны устанавливать как размер детских пособий, так и условия их выплаты. Вследствие этого системы детских пособий в регионах России значительно различаются между собой.

Цель данной статьи - сравнить системы детских пособий в регионах России и определить, какие типы семей получают максимальные пособия, а какие оказываются уязвимыми для риска бедности.

## 1. Обзор литературы

В исследованиях детских пособий, в первую очередь для сравнения систем пособий в раз-

личных странах, широко используется метод модельных семей. Данный метод предполагает выделение нескольких типов семей с детьми, различающихся своими доходами и демографической структурой, а также расчет для них пакетов детских пособий. Пакет представляет собой совокупность пособий, на которые может претендовать семья - это как денежные выплаты, так и компенсации и пособия, предоставляемые в натуральном виде (и включенные в пакет в денежном выражении). Ш. Камерман и А. Кан, сопоставляя системы детских пособий в Швеции, ФРГ, США, Франции, Канаде, Австралии, Великобритании и Израиле, пришли к выводу, что страны, которые проводили активную семейную политику (Швеция, Франция и ФРГ), выплачивали семьям с детьми значительно большие пособия, направляя их в первую очередь получателям с низкими и средними доходами. Однако даже в этих странах социальные трансферты покрывали меньшую часть расходов на воспитание ребенка, большую же часть этих расходов несли сами родители [1]. В статье [2] авторы сконцентрировали свой анализ на одиноких матерях и пришли к выводу, что детские пособия сыграли значительную роль в поддержании благосостояния их семей.

Дж. Брэдшоу и его соавторы сопоставили пакеты детских пособий в странах Европейского союза, Великобритании, Австралии, Норвегии и США. Они отметили, что Великобритания предоставляет сравнительно высокие пособия низкооплачиваемым семейным парам с детьми и одиноким родителям и сравнительно низкие пособия - семьям с тремя-четырьмя детьми, детьми дошкольного возраста и тем семьям с детьми, которые зависят от получения социальной защиты [3].

Дж. Брэдшоу и Н. Финч, анализируя проблемы социальной поддержки семей с детьми в 22 странах, отметили, что в некоторых из них доходы семей, имеющих детей, после вычета расходов на воспитание детей становятся ниже, чем доходы бездетных семей. К таким странам относятся Новая Зеландия, Португалия, Испания, Япония, Нидерланды и Греция. При этом в странах Южной Европы, Нидерландах, Японии и Ирландии

<sup>1</sup> Росстат. Расходы на выплату пособий и социальную помощь. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/06-07.docx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/06-07.docx) (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>2</sup> Категориальные пособия выплачиваются домашним хозяйствам или индивидам с определенными характеристиками. Пособия с проверкой нуждаемости выплачиваются домашним хозяйствам или индивидам, чьи ресурсы (как правило, доходы) ниже некоторого заданного порога нуждаемости.

женщины с детьми экономически зависят от мужчин [4].

Сравнивая пакеты детских пособий для модельных семей в Европейском союзе, странах СНГ и Восточной Европы и США, Дж. Брэдшоу пришел к выводу, что величина категориальных детских пособий, преобладающих в европейских странах, превосходит размер пособий с проверкой нуждаемости в них с точки зрения как эффективности, так и социальной справедливости. Сравнивая Россию с другими странами СНГ и Восточной Европы, Дж. Брэдшоу поместил ее на 8-е место из 21 по уровню социальной защиты, предоставляемой детям [5]. В другой своей работе [6] Дж. Брэдшоу исследовал вопрос, насколько предоставление пакетов денежных детских пособий влияет на уровень детской бедности, и пришел к выводу, что денежные пособия сильнее всего снижают бедность в скандинавских странах и слабее всего - в Южной и Восточной Европе.

Исследования пакетов детских пособий в России, проведенные Л. Овчаровой, Д. Поповой и др., показали, что детские пособия в нашей стране слабо связаны с жизненным циклом семьи. После достижения ребенком возраста полутора лет размер пособий на него значительно снижается, и это снижение может компенсироваться только заработной платой обоих родителей [7]. Детские пособия, относящиеся к социальному страхованию, - это единственный вид детских пособий, эффективно защищающих семьи с детьми от риска бедности [8]. Для большинства семей величина пакета детских пособий меньше прожиточного минимума; таким образом, детские пособия уменьшают степень бедности, но не предотвращают детскую бедность как таковую [7].

## 2. Данные и методология

Для проведения исследования мы использовали метод модельных семей. Он имеет как свои преимущества, так и недостатки. Так, с помощью метода модельных семей можно получать актуальную информацию о системах детских пособий в регионах России, их характеристиках, сходстве

и различиях. Однако круг модельных семей с детьми, для которых рассчитываются пакеты детских пособий, ограничен. Кроме того, он предполагает расчет размера пособий, которые домашнее хозяйство может получить, а не тех, которые оно получает на самом деле.

В настоящем исследовании рассматриваются пакеты только тех детских пособий, которые выплачиваются на региональном уровне. Исследование охватывает 37 регионов России и базируется на данных регионального законодательства и официальных веб-сайтов региональных властей за 2016-2017 гг. Кроме того, используются данные Росстата: о прожиточном минимуме<sup>3</sup> - за IV квартал 2016 г., о среднемесячной начисленной заработной плате - за 2016 г.<sup>4</sup> и о ценах на потребительские товары и услуги<sup>5</sup> в регионах - на январь 2017 г.

Анализ данных по Тюменской области проводился без учета данных по Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам (пособия по Ямало-Ненецкому автономному округу были рассчитаны отдельно).

В ряде регионов с особыми климатическими условиями величина выплачиваемых пособий зависит от регионального коэффициента. Мы включали этот коэффициент в размер пособий. В случае, когда в одном регионе существует несколько районных коэффициентов, мы принимали в расчет коэффициент, действующий для большинства жителей региона.

В пакеты детских пособий не включались единовременные выплаты, не влияющие на уровень текущего благосостояния, а также пособия, выплата которых зависит от состояния здоровья ребенка (например, пособие на полноценное питание детям до трех лет в тех случаях, когда оно выплачивается по заключению врача).

Кроме того, в пакеты не включались пособия, предназначенные для малоимущих семей как таковых, безотносительно наличия у них детей. Мы исходили из того, что основным видом помощи малоимущим гражданам в регионах России является адресная помощь, в том числе оказываемая на основании социального контракта. Размер

<sup>3</sup> Величина прожиточного минимума. Центральная база статистических данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=2340007> (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>4</sup> Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в целом по экономике по субъектам Российской Федерации за 2000-2016 гг. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/) (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>5</sup> Средние потребительские цены (тарифы) на товары и услуги. Центральная база статистических данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=1921001> (дата обращения: 27.09.2017).

пособий, выплачиваемых по контракту, зачастую определяется индивидуально, поэтому включить их в пакет не представляется возможным.

Также в пакеты не были включены такие виды социальной помощи, как бесплатное питание в школах (из-за сложности его оценки в денежном эквиваленте) и бесплатные либо льготные путевки (так как в большинстве законодательных актов различных регионов, регулирующих выдачу путевок, не определяется периодичность, с которой семья с детьми может претендовать на этот вид пособия).

Рассмотрим основные виды пособий, включенные в пакеты социальной помощи, предоставляемой семьям с детьми.

В первую очередь, это *пособие на ребенка*. Согласно статье 16 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>6</sup>, «размер, порядок назначения, индексации и выплаты пособия на ребенка, включая условия и периодичность его выплаты (не реже одного раза в квартал), в том числе с применением критериев нуждаемости, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации». Данное пособие выплачивается во всех регионах России, хотя его размеры значительно различаются по территории страны. Так, в 2015 г. минимальный размер пособия равнялся 90 рублям в месяц (в Алтайском крае), а максимальный - 1500-2500 рублям в месяц в зависимости от возраста ребенка (в г. Москве)<sup>7</sup>. Как правило, на детей одиноких матерей, детей из многодетных семей, детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов или проходят военную службу по призыву, это пособие выплачивается в повышенном размере. Порогом нуждаемости для получения этого пособия в абсолютном большинстве регионов является прожиточный минимум на душу населения.

*Ежемесячная денежная выплата до достижения третьим ребенком трех лет* (ЕДВ) была введена в

2012 г. Указом Президента Российской Федерации «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»<sup>8</sup>. В большинстве регионов, где существует ЕДВ, она установлена в размере прожиточного минимума для детей, как и рекомендовано Указом. Порогом нуждаемости для этого пособия чаще всего является либо среднедушевой доход, либо прожиточный минимум на душу населения.

*Денежная выплата на полноценное питание детям до трех лет* в тех регионах, где ее предоставление не зависит от здоровья ребенка, также была учтена в пакетах детских пособий.

Кроме того, во многих регионах существуют и другие виды денежных пособий. В частности, это *пособия на покупку школьной и спортивной формы*. Они зачастую выплачиваются в размере реально понесенных расходов, но не выше определенной максимальной величины. В таких случаях мы предполагали, что семья полностью реализует свое право на получение пособия.

С 2018 г. в России вводится *ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка*<sup>9</sup>. Это пособие направлено на поддержку рождаемости<sup>10</sup>. Оно установлено на федеральном уровне, но его размер и порог нуждаемости зависят от региона, где проживает семья. Размер пособия равен прожиточному минимуму для детей в субъекте Российской Федерации за второй квартал года, предшествующего году обращения за пособием. Пособие выплачивается, если размер среднедушевого дохода семьи не превышает 1,5-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленную в регионе. Ежемесячная выплата не учитывалась в пакетах детских пособий, так как наш анализ охватывает 2016-2017 гг.

*Прочие пособия*, включенные в пакеты, - это компенсации расходов на жилищно-коммунальные услуги, на детский сад, а также пособия в натуральном виде (к которым относятся бесплатные

<sup>6</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6659/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6659/) (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>7</sup> Росстат. Социально-экономические индикаторы бедности в 2012-2015 гг. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1252310752594](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1252310752594) (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>8</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902345094> (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>9</sup> Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=286470&div=LAW&dst=1000000001%2C0&rnd=0.48306381369937224#0> (дата обращения: 17.01.2018).

<sup>10</sup> Калюков Е., Алтухова Л., Попкова М. Путин объявил о начале выплат на первого ребенка. URL: <https://www.rbc.ru/society/28/11/2017/5a1d4e469a794752e5f53ead> (дата обращения: 17.01.2018).



лекарства и бесплатный проезд в общественном транспорте). Все эти пособия подлежат переоценке в денежном эквиваленте. Методы этой переоценки имеют свои недостатки; тем не менее, на наш взгляд, исключение этой группы пособий из пакетов привело бы к еще большим искажениям в расчетах.

Величина компенсаций расходов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) рассчитывалась нами исходя из среднемесячного объема расходов на ЖКУ средней семьи региона (по оценке рейтингового агентства РИА Рейтинг)<sup>11</sup>. Недостатком этого метода является прежде всего то, что данные о расходах на ЖКУ относятся к 2014 г. Кроме того, этот метод не учитывает тот факт, что семьи с низкими доходами могут жить в менее качественном жилье.

Компенсация расходов на детский сад выплачивается в соответствии со статьей 65 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>12</sup>. Согласно этой статье, размер компенсации устанавливается на региональном уровне и не должен быть менее 20% среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на первого ребенка; не менее 50% размера такой платы на второго ребенка; не менее 70% размера такой платы на третьего ребенка и последующих детей. Средний размер родительской платы за присмотр и уход за детьми устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Компенсации расходов на детский сад регламентируются законодательными актами всех 37 рассмотренных регионов, однако только в 20 из них в 2015–2017 гг. был установлен средний размер родительской платы за присмотр и уход за детьми. Поэтому для оценки компенсации расходов на

детский сад мы использовали данные Росстата о стоимости посещения детского ясли-сада в регионах России<sup>13</sup>. Таким образом, указанный метод несколько завышает размер компенсации.

Бесплатные лекарства оценивались нами по методу, использованному Дж. Дитчем, Х. Барнс и Дж. Брэдшоу [9, 10]. Они предполагали, что расходы на лекарства для ребенка составляют оплату трех курсов стандартных антибиотиков в год. В данном случае за стандартный тип антибиотика был принят амоксициллин, и нами, так же, как и в предыдущем случае, использовалась база данных Росстата о средних потребительских ценах на тарифы и услуги в регионах<sup>14</sup>. Эта же база использовалась и для переоценки бесплатного проезда - он был рассчитан как половина стоимости стандартного проездного билета (из-за того, что проезд для взрослых обычно дороже проезда для учащихся). К сожалению, статистические данные о стоимости проезда для учащихся отсутствуют (дети до семи лет пользуются общественным транспортом бесплатно).

Также необходимо отметить, что согласно Указу Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», регионы обязаны устанавливать для многодетных семей ряд пособий, таких, как компенсация на жилищно-коммунальные услуги в размере 30%, бесплатный проезд для учащихся, бесплатное обеспечение школьной формой и бесплатные лекарства для детей до шести лет<sup>15</sup>. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» дети первых трех лет жизни, а также дети из многодетных семей в возрасте до шести лет обеспечиваются бесплатными лекарствами<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Расходы населения на ЖКХ в регионах России - рейтинг 2015. URL: <http://riarating.ru/infografika/20150825/610667992.html> (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>12</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 05.07.2017). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>13</sup> Средние потребительские цены (тарифы) на товары и услуги. Центральная база статистических данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=1921001> (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>14</sup> Средние потребительские цены (тарифы) на товары и услуги. Центральная база статистических данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=1921001> (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>15</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 (с изменениями на 25 февраля 2003 г.) «О мерах по социальной поддержке многодетных семей». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9003021> (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>16</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 (ред. от 14 февраля 2002 г.) «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9006396> (дата обращения: 27.09.2017).

При этом не во всех регионах вышеперечисленные пособия установлены законодательными актами, а в некоторых регионах, где данные пособия прописаны в законодательстве, они либо изменены (например, вместо предоставления бесплатных лекарств существует фиксированная выплата на лекарства), либо сокращен круг их получателей (пособия выплачиваются только малоимущим семьям). Кроме того, система информирования семей с детьми о пособиях может не работать<sup>17</sup>. Принимая это во внимание, мы включили в пакеты только те пособия, которые непосредственно указаны в региональном законодательстве. Это может снизить размер пакетов в ряде регионов.

Помимо проверки нуждаемости, власти некоторых субъектов Российской Федерации вводят и другие критерии выплаты пособий. В первую очередь, это занятость всех трудоспособных членов семьи. Данное требование введено для некоторых пособий в г. Москве, Калининградской, Кемеровской, Новосибирской, Рязанской, Сахалинской и Тюменской областях, Красноярском крае и Республике Карелия. Кроме того, в г. Москве и Тюменской области введены требования к отсутствию некоторых видов собственности (например, дополнительного жилья) у членов семьи, получающих пособия. Мы предполагали, что домохозяйства удовлетворяют всем перечисленным условиям.

Были рассмотрены пакеты детских пособий для следующих типов семей:

1. Семейная пара с ребенком старше семи лет.
2. Одинокая мать с ребенком старше семи лет.
3. Семейная пара с ребенком двух лет.
4. Одинокая мать с ребенком двух лет.
5. Семейная пара с тремя детьми старше семи лет.
6. Одинокая мать с тремя детьми старше семи лет.
7. Семейная пара с двумя детьми старше семи лет и одним ребенком двух лет.
8. Одинокая мать с двумя детьми старше семи лет и одним ребенком двух лет.

Для каждого из типов семей были рассмотрены случаи, когда среднедушевые доходы семьи ниже величины прожиточного минимума. Кроме того, мы рассчитывали пакеты детских пособий для

многодетных семей со среднедушевыми доходами, равными величине прожиточного минимума. Такой выбор обусловлен тем, что прожиточный минимум является порогом нуждаемости для назначения большинства региональных пособий. Таким образом, мы сконцентрировались на малоимущим и многодетным семьям.

### 3. Результаты исследования

Как было отмечено выше, региональные власти определяют условия выплаты детских пособий и устанавливают их размеры. Соответственно разница между региональными системами детских пособий может быть связана с уровнем бюджетной обеспеченности регионов. Для того чтобы отследить эту связь, мы использовали классификацию бюджетной обеспеченности регионов, разработанную Н. Зубаревич и Е. Гориной [11, с. 43-44]:

1. «Богатые» регионы - девять регионов страны с самой высокой бюджетной обеспеченностью (ведущие нефтегазодобывающие регионы и агломерации федеральных городов). Их бюджеты наиболее сбалансированы, проблемы долга минимальны, дефицит отсутствует или невелик.

2. «Более ответственные» регионы - 12 регионов со средней и пониженной бюджетной обеспеченностью и пониженной долей трансфертов [за исключением Республики Саха (Якутия)]. Имеют более низкий уровень долговой нагрузки, но дефицитный бюджет.

3. «Середняки» - 33 региона со средними значениями индикаторов. Почти все регионы этой группы имеют пониженную бюджетную обеспеченность, значительную долговую нагрузку, превышающую средний уровень по регионам Российской Федерации, средний или большой дефицит бюджета (за исключением Липецкой и Калининградской областей).

4. «Дефолт» - 20 регионов с пониженной бюджетной обеспеченностью, высокой и сверхвысокой долговой нагрузкой, средним или большим дефицитом бюджета. Хотя в России дефолт регионов по политическим причинам невозможен, характеристики регионов этой группы ему соответствуют.

5. Высокодотационные регионы - девять экономически слаборазвитых республик с максимальным

<sup>17</sup> Невинная И. Требуется льготный рецепт. Все дети до 3 лет должны получать лекарства бесплатно. Российская газета. 2014. Неделя № 6286 (14). URL: <https://rg.ru/2014/01/23/recept.html> (дата обращения: 27.09.2017).

уровнем дотационности. Показатели душевых доходов бюджета, долга и дефицита в этих субъектах средние и высокие, но это не имеет значения, так как главным фактором для них является динамика трансфертов из федерального бюджета.

Классификация рассмотренных нами 37 регионов приведена в Приложении, а также отражена на рисунках.

На рис. 1 представлены данные о средней заработной плате за 2016 г. и прожиточном ми-

нимуме для детей за IV квартал 2016 г. в регионах России. Оба этих показателя положительно связаны с уровнем бюджетной обеспеченности региона. Так, среднее значение средней заработной платы по рассмотренным богатым регионам - 58686 рублей, среднее значение прожиточного минимума для детей - 12448 рублей. Для регионов, отнесенных к группе «Дефолт», значения этих показателей равны соответственно 27868 и 9409 рублям.

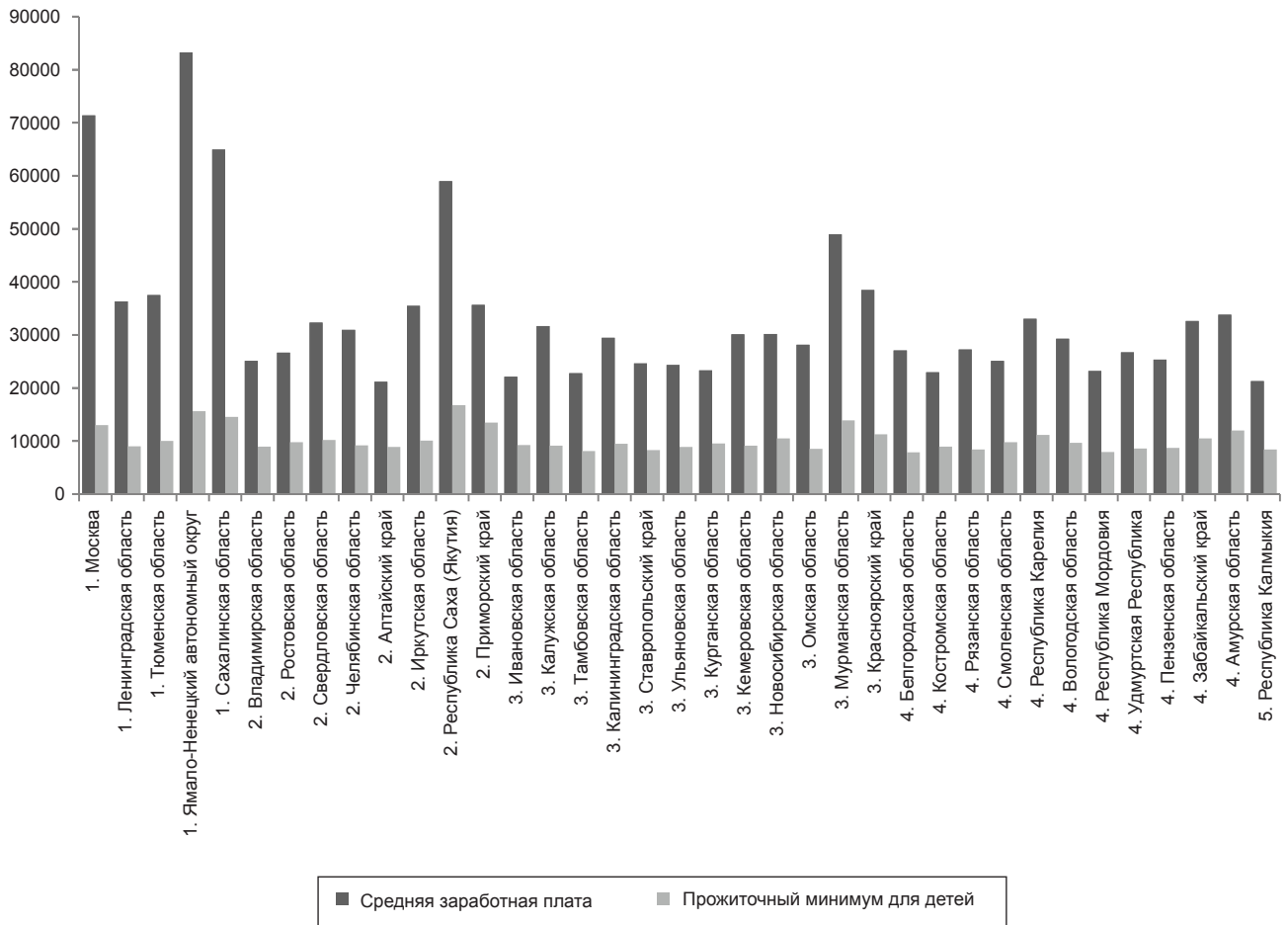


Рис. 1. Средняя заработная плата и прожиточный минимум для детей в регионах России (рублей)

Источник: Росстат. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/); URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=2340007> (дата обращения: 27.09.2017).

При этом из рис. 2 можно увидеть, что общий коэффициент рождаемости (показывающий число родившихся на 1000 человек населения)<sup>18</sup>

в 2015 г. различался по регионам России слабо и без явной связи с бюджетной обеспеченностью регионов.

<sup>18</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели, 2016 г. Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138623506156](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156) (дата обращения: 27.09.2017).

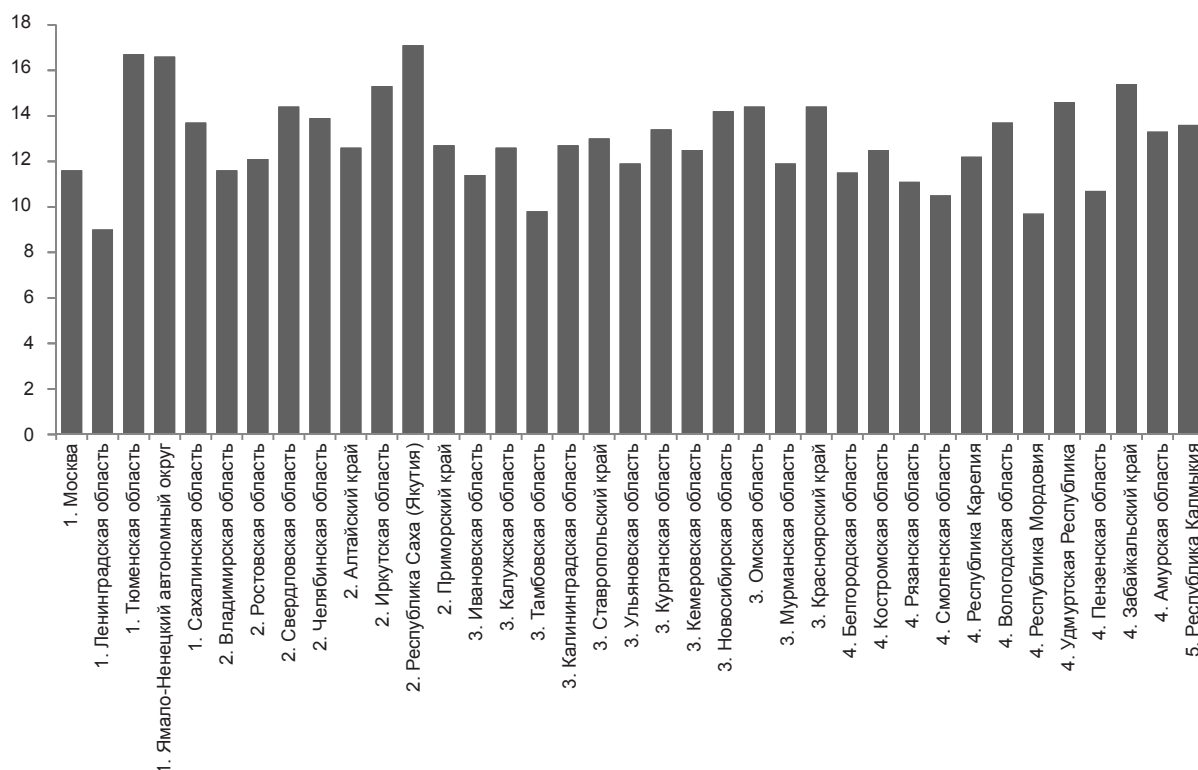


Рис. 2. Общий коэффициент рождаемости в исследуемых регионах России, 2015 г. (число родившихся на 1000 человек населения)

Источник: Росстат. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2016 г. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138623506156](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156) (дата обращения: 27.09.2017).

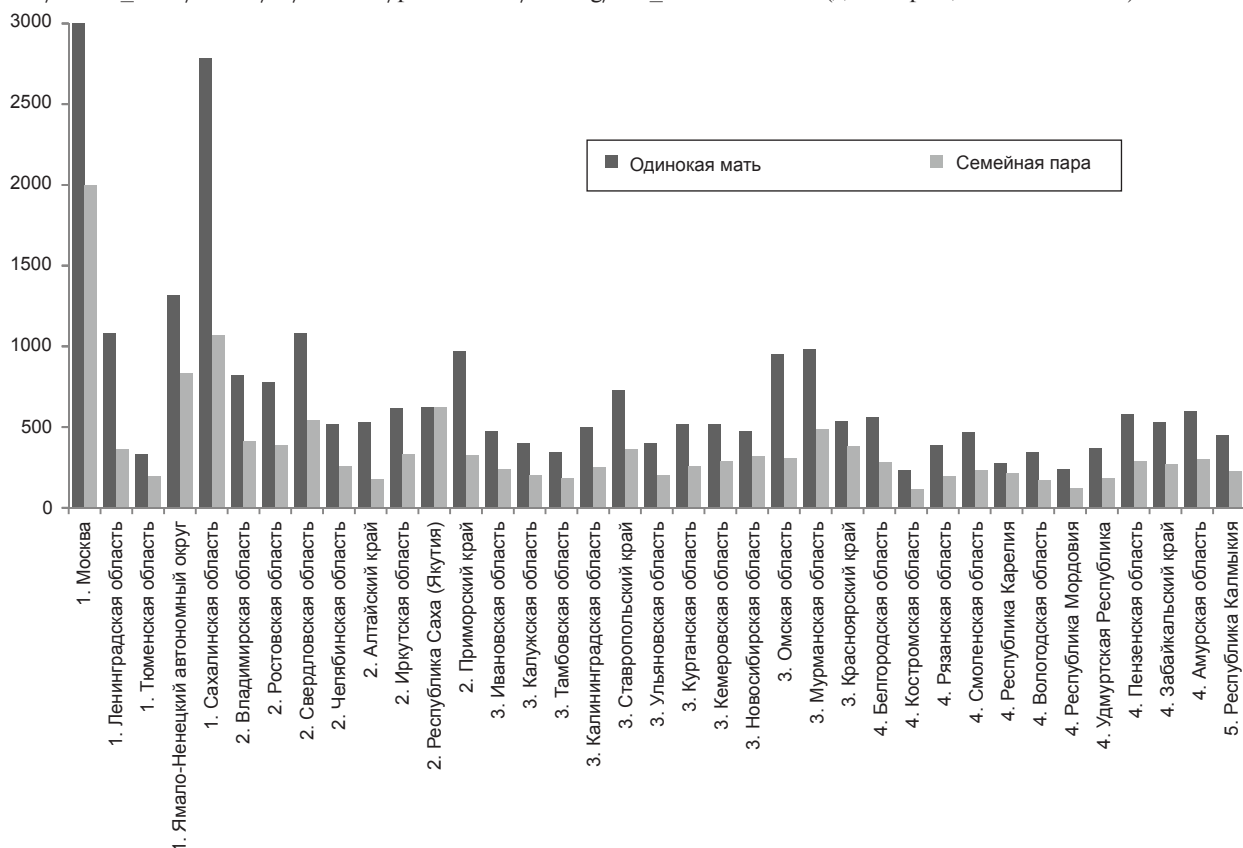


Рис. 3. Пакеты детских пособий (для семейных пар и одиноких матерей с одним ребенком старше семи лет и доходами ниже ПМ) (рублей)

Источник: расчеты автора по данным Росстата и официальных веб-сайтов региональных властей.



Перейдем к пакетам детских пособий. На рис. 3 представлена величина пакетов региональных детских пособий для семейных пар и одиноких матерей с одним ребенком старше семи лет и доходами ниже прожиточного минимума (ПМ).

Данные пакеты, в отличие от остальных пакетов, рассмотренных в этом исследовании, полностью состоят из денежных пособий. Величина пакетов уменьшается со снижением бюджетной обеспеченности регионов, от богатых регионов до регионов, относящихся к группе «дефолт». Единственный рассматриваемый нами высокодотационный регион - Республика Калмыкия - по уровню денежных выплат семьям с детьми оказалась между регионами 3-й и 4-й групп. Самые большие детские пособия как для одиноких матерей, так и для семейных пар предоставляются в г. Москве (3000 и 2000 рублей соответственно), Сахалинской области (2788 и 1074 рубля) и Яма-

ло-Ненецком автономном округе (1321 и 838 рублей), самые низкие - в Республике Мордовия (240 и 120 рублей) и Костромской области (230 и 115 рублей).

При этом даже самые большие региональные пособия для данного типа семей не превышают четвертую часть величины прожиточного минимума для детей. В г. Москве они составляют 23,1% для одиноких матерей и 15,4% для семейных пар, и это самый высокий показатель по регионам. В среднем отношение пакетов детских пособий к прожиточному минимуму для детей составляет 6,7% для одиноких матерей и 3,4% для семейных пар. Как и абсолютная величина пакетов, это отношение уменьшается со снижением бюджетной обеспеченности регионов.

На рис. 4 показано отношение величины рассмотренных пакетов детских пособий к средней заработной плате в регионах.

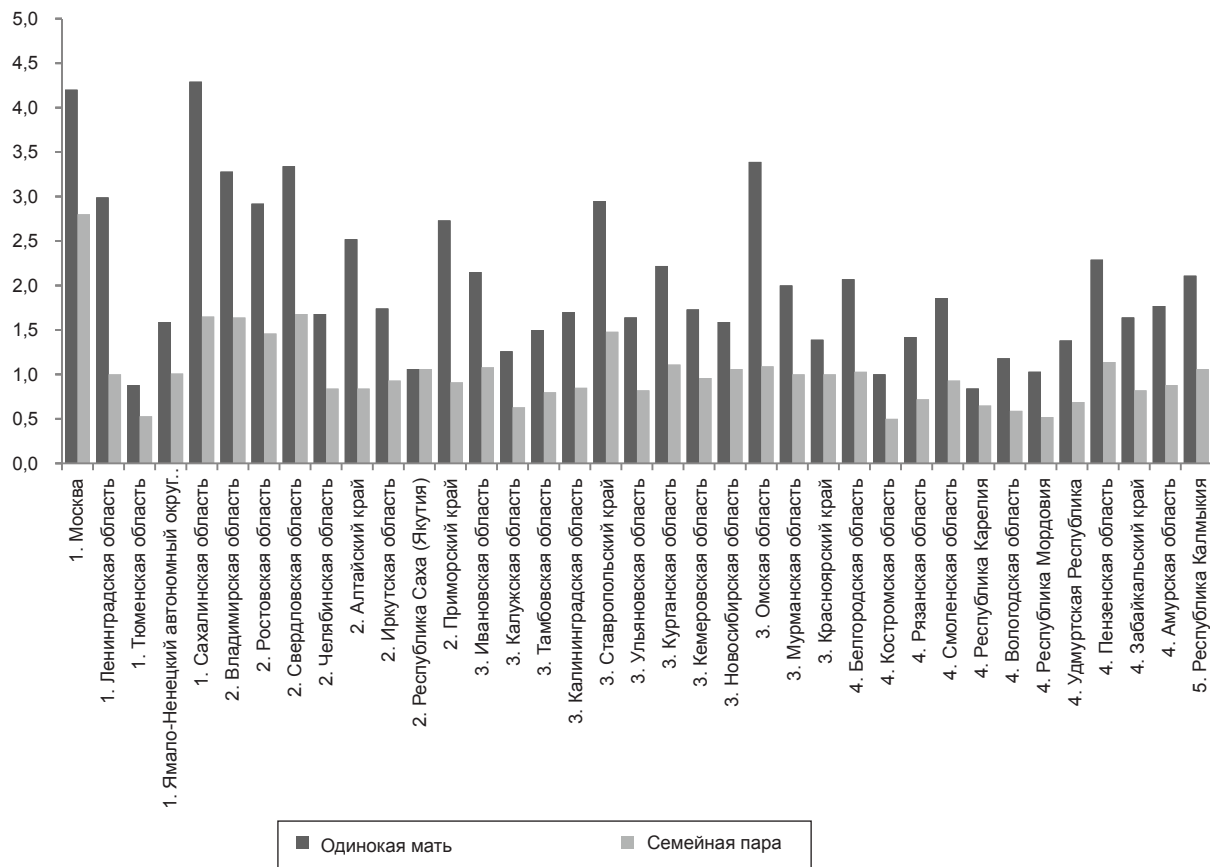


Рис. 4. Отношение величины пакетов детских пособий (для семейных пар и одиноких матерей с одним ребенком старше семи лет и доходами ниже ПМ) к средней заработной плате в регионах (в процентах)

Источник: расчеты автора по данным Росстата и официальных веб-сайтов региональных властей.

За некоторыми исключениями, такими, как Омская область и Ставропольский край, отношение размера пакетов детских пособий к величине средней заработной платы в регионах выше в богатых регионах с высоким уровнем бюджетной обеспеченности. Таким образом, размер пособий, выплачиваемых семьям с детьми в разных

регионах, усиливает, а не ослабляет региональное неравенство доходов.

На рис. 5 представлены данные о пакетах детских пособий для семейных пар и одиноких матерей с одним ребенком двух лет и доходами ниже прожиточного минимума.

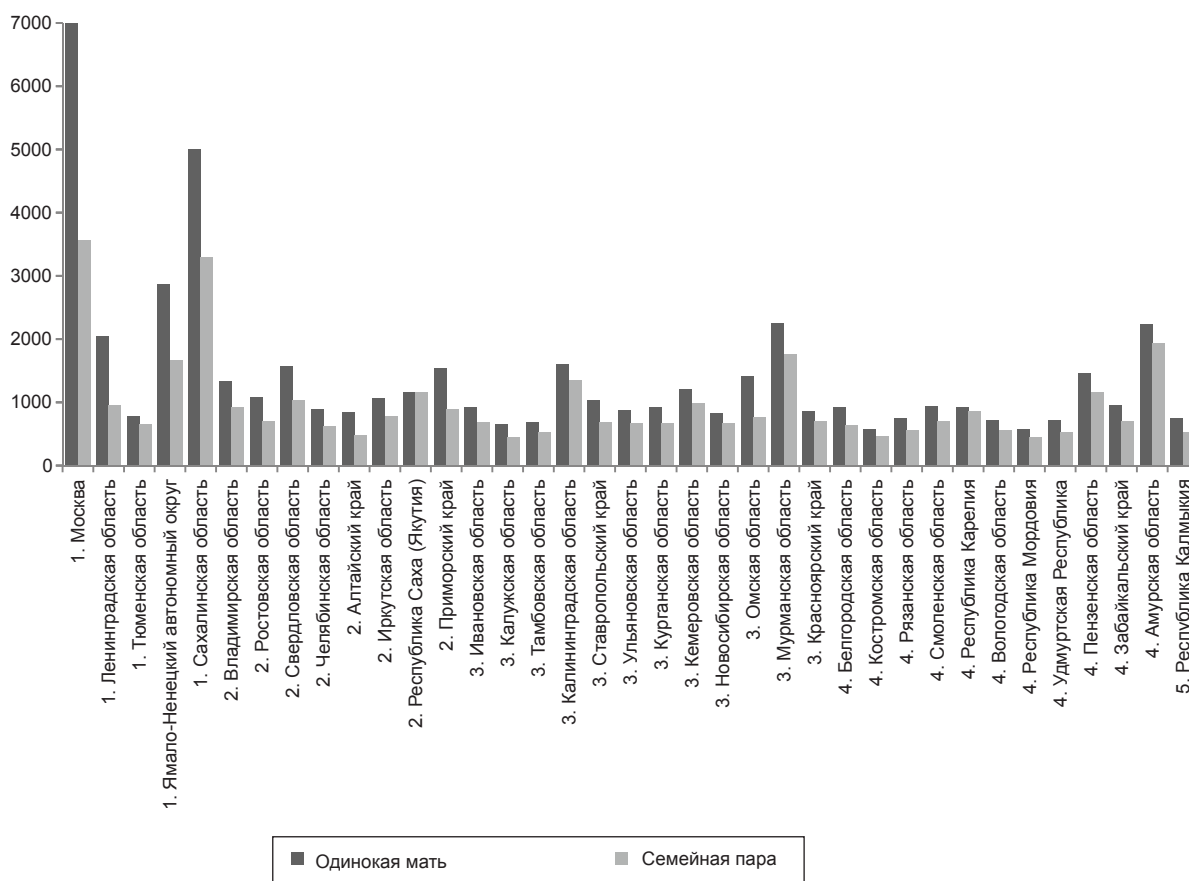


Рис. 5. Пакеты детских пособий (для семейных пар и одиноких матерей с одним ребенком двух лет и доходами ниже ПМ) (рублей)

Источник: расчеты автора по данным Росстата и официальных веб-сайтов региональных властей.

Пакеты для детей двух лет в среднем превышают пакеты для детей старше семи лет почти в 2,5 раза (на 646 рублей), в первую очередь за счет компенсации расходов на детский сад. Эти пакеты не так значительно различаются по разным группам регионов (за исключением богатых регионов). При этом по сравнению с прожиточным минимумом они также невелики: данные пакеты составляют от 8,9 до 27,4% прожиточного минимума на детей (для одиноких матерей) и от 6,2 до 15,6% прожиточного минимума на детей (для семейных пар).

Самые высокие пособия для семей с детьми двух лет предоставляются в г. Москве (6992 рубля

для одиноких матерей и 3567 рублей для семейных пар с детьми) и в Сахалинской области (соответственно 5012 и 3280 рублей). Самые низкие пособия для семей с детьми двух лет выплачиваются: для одиноких матерей - в Республике Мордовия (574 рубля), для семейных пар с детьми - в Калужской области (453 рубля).

Перейдем к рассмотрению региональных пособий многодетным малоимущим семьям. На рис. 6 представлены данные о величине пакетов детских пособий в расчете на одного ребенка для семей с тремя детьми старше семи лет и доходами ниже прожиточного минимума.

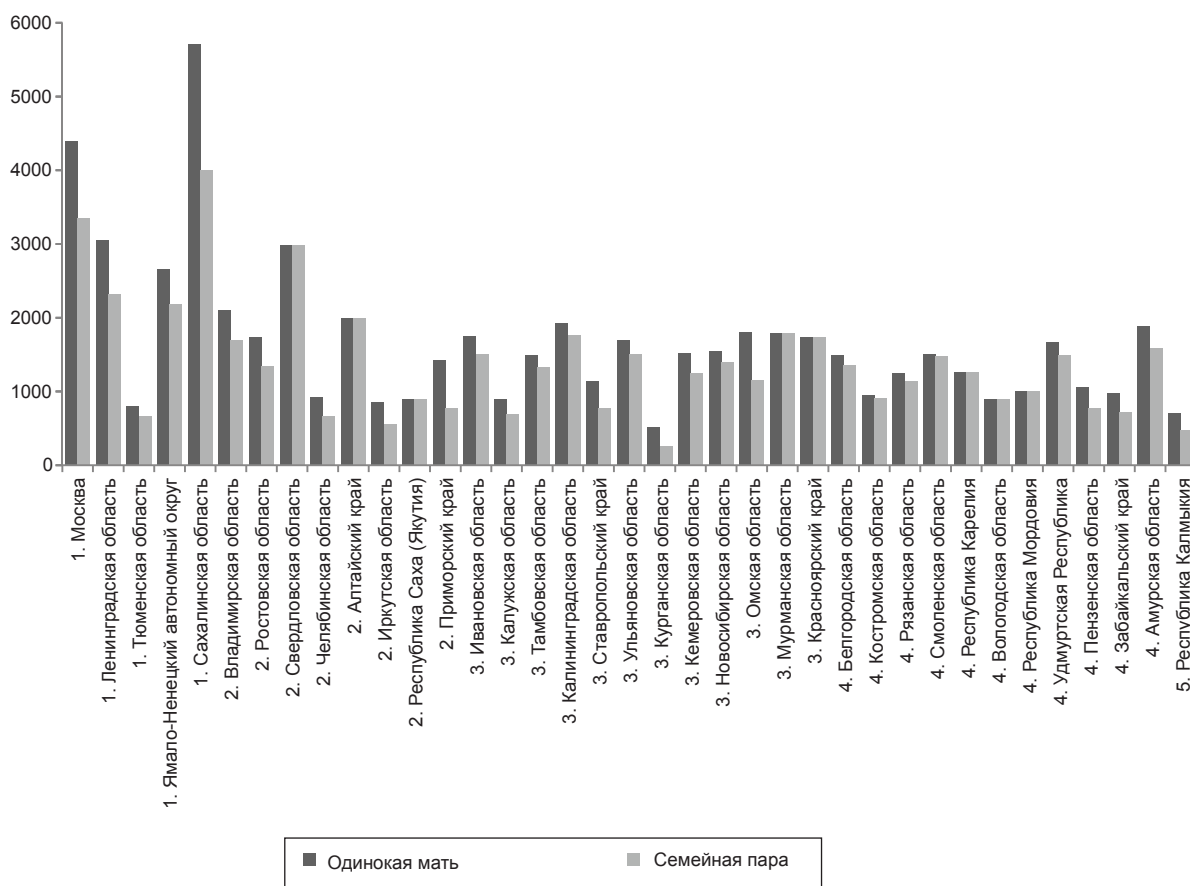


Рис. 6. Пакеты детских пособий в расчете на одного ребенка (для семейных пар и одиноких матерей с тремя детьми старше семи лет и доходами ниже ПМ) (рублей)

Источник: расчеты автора по данным Росстата и официальных веб-сайтов региональных властей.

Из графика видно, что величина пособий для детей из многодетных семей также связана с уровнем бюджетной обеспеченности региона, и эта связь сильнее всего проявляется для богатых регионов. «Богатые» регионы обеспечивают многодетные семьи пособиями, составляющими 26,4 и 19,9% прожиточного минимума для детей (для одиноких матерей и семейных пар соответственно). В то же время «Более ответственные» регионы, «Середняки» и регионы группы «Дефолт» выплачивают многодетным семьям пособия в размере 1145 - 1614 рубля (или 12-16% прожиточного минимума для детей).

Самые высокие пособия для малоимущих семей с тремя детьми в возрасте семи лет и старше (как для одиноких матерей, так и для семейных пар) выплачиваются так же, как и в предыдущем случае, в Сахалинской области (5717 и 4003 рубля) и в г. Москве (4399 и 3349 рублей). Самые низкие пособия предоставляются в Республике Калмы-

кия (700 и 475 рублей) и Курганской области (518 и 259 рублей).

Кроме того, можно отметить, что для многих регионов величина пакетов детских пособий для многодетных одиноких матерей и многодетных семейных пар с детьми практически (или полностью) совпадает.

Предоставление пакетов для многодетных семей, в отличие от пакетов для семей с одним ребенком, почти не усиливает региональную разницу в доходах: величина этих пакетов составляет около 5% среднемесячной заработной платы для одиноких матерей и 4% среднемесячной заработной платы для семейных пар для всех групп регионов (кроме Республики Калмыкия, где эти показатели ниже).

На рис. 7 отображены размеры пакетов детских пособий для бедных семейных пар и матерей-одиночек с двумя детьми старше семи лет и одним ребенком двух лет.

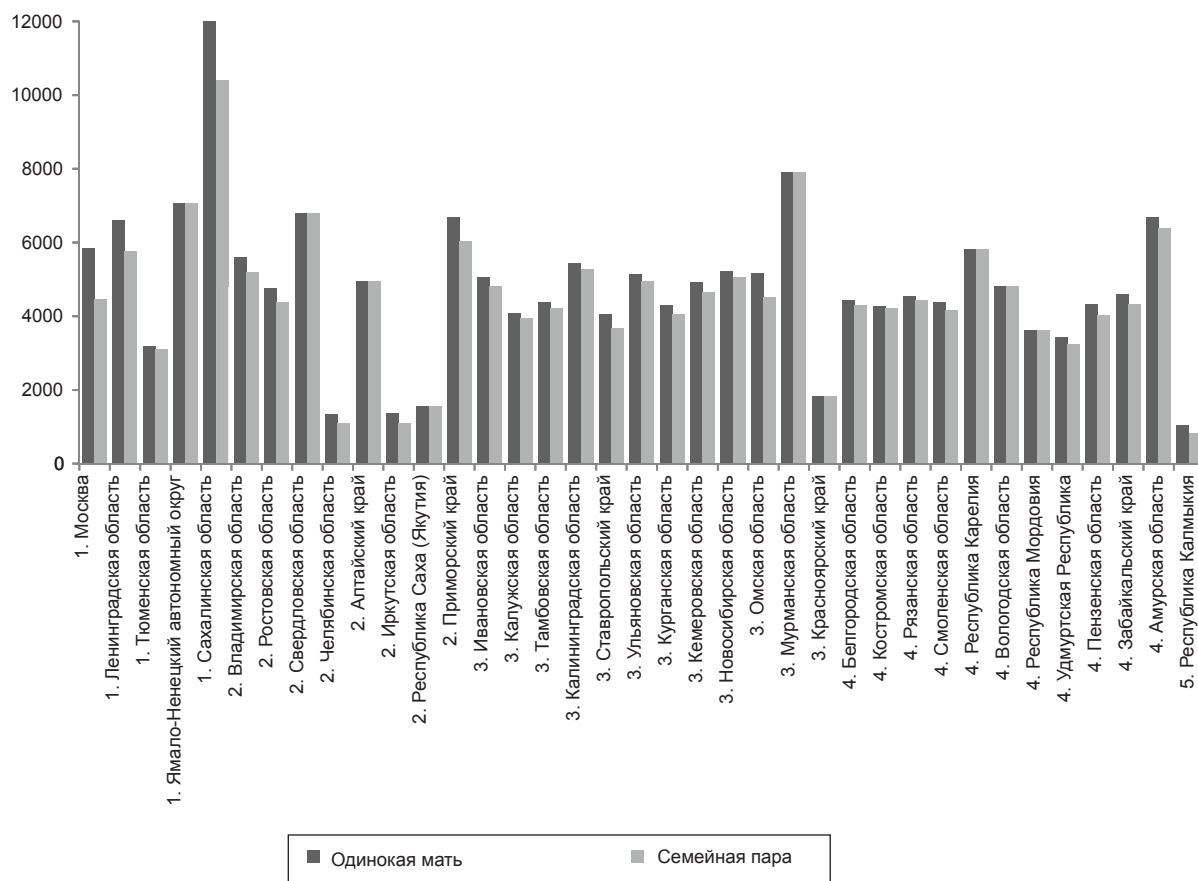


Рис. 7. Пакеты детских пособий в расчете на одного ребенка (для семейных пар и одиноких матерей с двумя детьми старше семи лет и одним ребенком двух лет и доходами ниже ПМ) (рублей)

Источник: расчеты автора по данным Росстата и официальных веб-сайтов региональных властей.

Данные пакеты практически не связаны с уровнем бюджетной обеспеченности региона и значительно отличаются от предыдущих пакетов за счет самого большого регионального пособия для семей с детьми - ежемесячных денежных выплат до достижения третьим ребенком возраста трех лет. Соответственно, величина пакетов ниже в тех регионах, где эти выплаты не осуществляются [Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Республика Калмыкия], или в тех, где она выплачивается только детям, не посещающим дошкольные образовательные организации (например, Челябинская, Иркутская области). В г. Москве ЕДВ не выплачивается, однако из-за того, что другие пособия в этом городе относительно высоки, общая величина пакета находится на среднем уровне. Во всех перечисленных выше субъектах Российской Федерации, за исключением г. Москвы, коэффициент рождаемости относительно высок (он превышает общероссийский уровень - 13,3 родившегося на 1000 человек населения), и задача повышения рождаемости не так актуальна.

Самые большие пакеты детских пособий для семей с двумя детьми старше семи лет и одним ребенком двух лет выплачиваются в Сахалинской области (12110 рублей для одиноких матерей и 10396 рублей для семейных пар), в Мурманской области (7901 рубль) и Ямало-Ненецком автономном округе (7061 рубль); самые маленькие пакеты - в Республике Калмыкия (1047 рублей для одиноких матерей и 821 рубль для семейных пар).

При этом величина пособий на одного ребенка не достигает прожиточного минимума на детей даже в Сахалинской области (в этом регионе она равна 83,1% от прожиточного минимума для одиноких матерей и 71,4% от прожиточного минимума для семейных пар с детьми).

Перейдем к рассмотрению пакетов детских пособий для многодетных небогатых семей. Они представлены на рис. 8. Так как пакеты детских пособий для многодетных одиноких матерей в большинстве случаев равны пакетам для многодетных семейных пар, мы не отображаем их на графике.

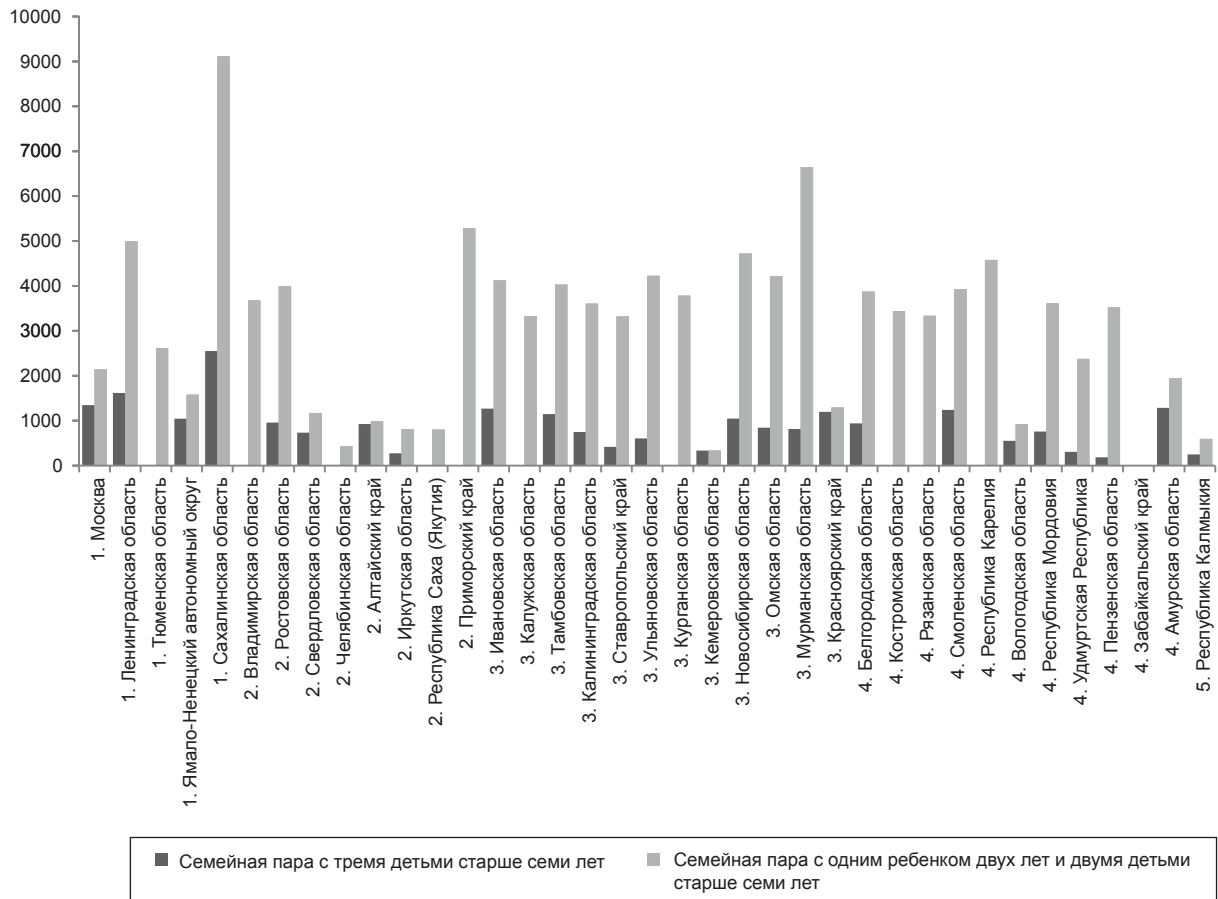


Рис. 8. Пакеты детских пособий для многодетных семей с доходами, равными ПМ (рублей)

Источник: расчеты автора по данным Росстата и официальных веб-сайтов региональных властей.

Данные пакеты включают пособия, направленные на поддержку небедных многодетных семей. Пакеты детских пособий для семей с одним ребенком двух лет и двумя детьми старше семи лет в основном состоят из ЕДВ (в тех субъектах Российской Федерации, где это пособие выплачивается всем семьям с доходами ниже среднедушевых доходов в регионе). Самым большим из пакетов пособий для небедных многодетных семей является пакет, предоставляемый в Сахалинской области (9111 рублей, или 62,6% прожиточного минимума для детей). Самый маленький из этих пакетов (в абсолютном выражении) предоставляется в Кемеровской области (333 рубля) (за исключением Забайкальского края, в котором размер данного пакета равен нулю).

Пакеты детских пособий для семей с тремя детьми старше семи лет в абсолютном выражении не превышают 2551 рубль (в Сахалинской области), а в относительном выражении - 18% прожиточного минимума для детей (в Ленинградской области). Во многих регионах небедные семьи с тремя детьми старше семи лет вообще не получают детские пособия.

#### 4. Выводы и возможные направления исследования

В публикуемой работе исследовались детские пособия в регионах России. Анализ базировался на данных регионального законодательства и официальных веб-сайтов властей субъектов Российской Федерации, а также данных Федеральной службы государственной статистики и других источников.

Результаты анализа показали, что детские пособия, выплачиваемые на региональном уровне (в первую очередь, те пособия, которые предназначены малоимущим семьям с одним ребенком), положительно связаны с уровнем бюджетной обеспеченности регионов.

Пособия, выплачиваемые многодетным семьям, свидетельствуют о том, что регионы России проводят политику поощрения рождаемости (основным элементом которой на уровне предоставления пособий является ежемесячная выплата до достижения третьим ребенком трех лет). Пособия для многодетных семей значительно выше пособий для семей с одним ребенком. Кроме того,



во многих регионах пособия предоставляются и небедным многодетным семьям.

Также регионы поддерживают и одиноких матерей, хотя в большинстве случаев величина пособий для них лишь ненамного превышает величину аналогичных пособий для семейных пар с детьми.

Самые высокие пособия семьям с детьми (как в абсолютном выражении, так и в отношении к прожиточному минимуму) выплачиваются (из всех рассмотренных регионов) в г. Москве, Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ленинградской области. Самые низкие пособия предоставляются семьям с детьми в Костромской области, Республике Мордовия и Республике Калмыкия.

При всех различиях между пакетами пособий, выплачиваемых в различных регионах

представленным модельным семьям, у них есть одна общая черта: размер этих пособий не достигает величины прожиточного минимума. В то же время федеральные пособия чаще всего предоставляются семьям с детьми до полутора лет. Таким образом, провал в выплате пособий, возникающий после того, как ребенок достигает возраста полутора лет, отмеченный Л.Н. Овчаровой и Д.О. Поповой с соавторами, сохраняется и в настоящее время [7, 8].

Представляется, что данное исследование может быть продолжено анализом факторов, определяющих как величину детских пособий в регионах, так и различий между пособиями для многодетных семей и семей с одним-двумя детьми. В частности, этим фактором может являться демографическая ситуация в регионе, и данный вопрос заслуживает дальнейшего изучения.

Приложение

#### Классификация регионов согласно их бюджетной обеспеченности (по методу Н. Зубаревич и Е. Гориной)

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| 1. «Богатые» регионы:                        | • Ульяновская область         |
| • Город федерального значения Москва         | • Курганская область          |
| • Ленинградская область                      | • Кемеровская область         |
| • Тюменская область (без автономных округов) | • Новосибирская область       |
| • Ямало-Ненецкий автономный округ            | • Омская область              |
| • Сахалинская область                        | • Мурманская область          |
|  | • Красноярский край           |
| 2. «Более ответственные» регионы:            | 4. «Дефолт»:                  |
| • Владимирская область                       | • Белгородская область        |
| • Ростовская область                         | • Костромская область         |
| • Свердловская область                       | • Рязанская область           |
| • Челябинская область                        | • Смоленская область          |
| • Алтайский край                             | • Республика Карелия          |
| • Иркутская область                          | • Вологодская область         |
| • Республика Саха (Якутия)                   | • Республика Мордовия         |
| • Приморский край                            | • Удмуртская Республика       |
| 3. «Средняки»:                               | • Пензенская область          |
| • Ивановская область                         | • Забайкальский край          |
| • Калужская область                          | • Амурская область            |
| • Тамбовская область                         |                               |
| • Калининградская область                    | 5. Высокототационные регионы: |
| • Ставропольский край                        | • Республика Калмыкия         |

#### Литература

1. **Kamerma S.B., Kahn A.J.** Income Transfers, Work and the Economic Well-Being of Families with Children: A Comparative Study // *International Social Security Review*. 1982. Vol. 35. Iss. 3. P. 345-382. doi:10.1111/j.1468-246X.1982.tb00752.x.
2. **Kamerma S.B., Kahn A.J.** Income Transfers and Mother-Only Families in Eight Countries // *Social Service Review*. 1983. Vol. 57. No. 3. P. 448-464. URL: <https://doi.org/10.1086/644118>.
3. **Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P.** A Comparative Study of Child Support in Fifteen Countries //

*Journal of European Social Policy*. 1993. Vol. 3. Iss. 4. P. 255-271. URL: <https://doi.org/10.1177/095892879300300402>.

4. **Bradshaw J., Finch N.** A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries. A report of research carried out by the University of York on behalf of the Department for Work and Pensions. 2002. URL: [https://www.researchgate.net/publication/244953668\\_A\\_Comparison\\_of\\_Child\\_Benefit\\_Packages\\_in\\_22\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/244953668_A_Comparison_of_Child_Benefit_Packages_in_22_Countries) (accessed 27.09.2017).

5. **Bradshaw J.** The case for family benefits // *Children and Youth Services Review*. 2012. Vol. 34. No. 3. P. 590-596. doi:10.1016/j.childyouth.2011.10.009.

6. **Bradshaw J.** An International Perspective on Child

Benefit Packages // Kamerman S.B., Phipps S., Ben-Arieh A. (eds) *From Child Welfare to Child Well-Being: An International Perspective on Knowledge in the Service of Policy Making*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer Science & Business Media, 2010. P. 293-307.

7. Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей. Совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М., 2011. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/120052552> (дата обращения: 27.09.2017).

8. Детерминанты репродуктивного поведения населения и факторы семейного неблагополучия:

результаты панельных исследований / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 248 с.

9. **Ditch J., Barnes H., Bradshaw J.** *A Synthesis of National Family Policies in 1995*. York: University of York, Social Policy Research Unit; 1996. 90 p.

10. **Ditch J., Barnes H., Bradshaw J., Commaile J., Eardley T.** *A Synthesis of National Family Policies, 1994*. Social Policy Research Unit, University of York; 1995.

11. **Зубаревич Н.В., Горина Е.А.** Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты. М.: НИУ ВШЭ, 2015. 63 с.

### Информация об авторе

*Филиппова Анна Викторовна* - аспирантка факультета экономических наук; стажер-исследователь Лаборатории экономических исследований общественного сектора, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: [avfilippova@hse.ru](mailto:avfilippova@hse.ru).

### Финансирование

Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

### References

1. **Kamerman S.B., Kahn A.J.** Income Transfers, Work and the Economic Well-Being of Families with Children: A Comparative Study. *International Social Security Review*. 1982;35(3):345-382. Available from: doi:10.1111/j.1468-246X.1982.tb00752.x.

2. **Kamerman S.B., Kahn A.J.** Income Transfers and Mother-Only Families in Eight Countries. *Social Service Review*. 1983;57(3):448-464. Available from: <https://doi.org/10.1086/644118>.

3. **Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P.** A Comparative Study of Child Support in Fifteen Countries. *Journal of European Social Policy*. 1993;3(4):255-271. Available from: <https://doi.org/10.1177/095892879300300402>.

4. **Bradshaw J., Finch N.** *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*. A report of research carried out by the University of York on behalf of the Department for Work and Pensions. 2002. Available from: [https://www.researchgate.net/publication/244953668\\_A\\_Comparison\\_of\\_Child\\_Benefit\\_Packages\\_in\\_22\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/244953668_A_Comparison_of_Child_Benefit_Packages_in_22_Countries) (accessed 27.09.2017).

5. **Bradshaw J.** The Case for Family Benefits. *Children and Youth Services Review*. 2012;34(3):590-596. Available from: doi:10.1016/j.childyouth.2011.10.009.

6. **Bradshaw J.** An International Perspective on Child Benefit Packages. In: Kamerman S.B., Phipps S., Ben-Arieh A. (eds) *From Child Welfare to Child Well-Being: An International Perspective on Knowledge in the Service of Policy Making*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer Science & Business Media; 2010. P. 293-307.

7. Ovcharova L.N. (ed.) *Situation Analysis of Children in the Russian Federation: Towards Equal Opportunities Society. Joint Report of the Independent Institute of Social Policy and the United Nations Children's Fund (UNICEF)*. Moscow; 2011. (In Russ.) Available from: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/120052552> (accessed: 27.09.2017).

8. Ovcharova L.N. (ed.). *Determinants of the Reproductive Behavior of the Population and Factors of Family Ill-Being: Results of Panel Studies*. Moscow: Independent Institute for Social Policy; 2010. 248 p. (In Russ.)

9. **Ditch J., Barnes H., Bradshaw J.** *A Synthesis of National Family Policies in 1995*. York: University of York, Social Policy Research Unit; 1996. 90 p.

10. **Ditch J., Barnes H., Bradshaw J., et al.** *A Synthesis of National Family Policies in 1994*. York: University of York, Social Policy Research Unit; 1995.

11. **Zubarevich N.V., Gorina E.A.** Social Spending in Russia: Federal and Regional Budgets. Moscow: HSE Publ.; 2015. 63 p. (In Russ.)

### About the author

*Anna V. Philippova* - Ph.D. student, Faculty of Economic Sciences; Junior research fellow, Laboratory for Economic Research in Public Sector, National Research University Higher School of Economics. 20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russia. E-mail: [avfilippova@hse.ru](mailto:avfilippova@hse.ru).

### Funding

This article was prepared as part of the Basic Research Program of the National Research University Higher School of Economics.