



Информационная система для мониторинга и управления материальным положением семей в Российской Федерации, предотвращения попадания их в состояние бедности и контроля за выведением из бедности (экосистема СЕМЬЯ)

Колесник Анатолий Петрович
Советник руководства ПАО «Почта Банк», д.э.н., к.т.н.

Аннотация. В статье выделена одна из актуальных российских социальных задач нашего времени – вывод семей из состояния бедности и предотвращение их попадания в это состояние. Эта задача может решаться в качестве одного из направлений деятельности обсуждаемого проекта социального казначейства. Показано, что одной из важнейших составляющих этой работы является организация эффективного управления, базирующаяся на характеризующей семью системе показателей, которая не ограничивается показателями финансовых ресурсов. На основе кибернетических законов сформирована схема управления, которая использует имеющиеся у государства информационные ресурсы для мониторинга фактического положения всего множества бедных семей и семей с высоким риском попасть в эту категорию.

Ключевые слова: социальное казначейство, бедность, бедные семьи, управление рисками, федеральные информационные ресурсы, реестр бедных семей, закон необходимого разнообразия.

Information system to monitor and manage the financial situation of families in the Russian Federation, to prevent them from falling into poverty, and to control their removal from poverty (FAMILY ecosystem)

Anatoly P. KOLESNIK
Advisor to the management of «Post Bank»,
Doctor of Economics, Ph.D

Annotation. The article highlights one of current Russia's important social objectives: lifting families out of poverty and preventing them from falling into this state. The social treasury project that is being discussed could contribute to attaining this goal. It is demonstrated that one of the most important parts of such work is building effective management based on a system of indicators characterizing the family, and this system should not be limited to indicators of financial resources. Using cybernetic laws, a management scheme has been formed that uses the state's information resources to monitor the actual situation of the entire layer of poor families as well as families vulnerable to falling into this category.

Keywords: Social Treasury, Poverty, Poor Families, Risk Management, Federal Information Resources, Poor Families Register, Law of Required Diversity.

1. Актуальность задачи

В Российской Федерации, согласно переписи населения 2010 года¹, 40 665 579 семейных ячеек (в 2002 году было 41 659 520), в том числе супружеских пар без детей – 12 416 346, супружеских пар с детьми – 17 142 199, матерей с детьми – 9 780 878, отцов с детьми – 1 326 156.

Семья занимает приоритетное место в иерархии жизненно важных ценностей человека, констатируют социологи. По опросам ВЦИОМ, 83% мужчин и женщин считают семью высшей ценностью для себя². В 2017 году 8% частных домохозяйств являлись малоимущими, т.е. имели денежные доходы ниже прожиточного минимума. Согласно выборочным наблюдениям доходов населения, проводимым Росстатом, в 2017 году 81% малоимущих домохозяйств составляли семьи с детьми (табл. 1)³, причем этот процент ежегодно увеличивается начиная с 2012 года.

1 https://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/vol11/pub-11-3-10.pdf

2 Тырнова Н.А. Молодая семья в современной России: проблемы и тенденции развития. Автореферат диссертации. Москва – 2005.

3 <https://www.gks.ru/search?q=%D0%94%D0%BE%D0%BB%D1%8F+%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B8%D0%BC%D1%83%D1%89%D0%B8%D1%85+%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%88%D0%BD%D0%B8%D1%85+%D1%85%D0%BE%D0%B7%D1%8F%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2+%D1%81+%D0%B4%D0%B5%D1%82%D1%8C%D0%BC%D0%B8+>

Таблица 1. Доля малоимущих домашних хозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет в общей численности малоимущих домашних хозяйств

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доля малоимущих домашних хозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет, в процентах к общей численности малоимущих домашних хозяйств	59,7	62,2	72,2	75,5	77,7	78,8	81,0
Из них, имеющих:							
одного ребенка	32,7	33,4	28,1	28,3	28,1	26,0	25,6
двух детей	20,6	21,3	28,5	30,3	30,7	33,1	33,5
трех и более детей	6,5	7,5	15,6	16,9	18,9	19,8	21,9

Системным нормативно-правовым актом, определяющим в настоящее время социальную политику государства в отношении семьи, является «Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р, согласно которой значительное число малообеспеченных семей и детей из этих семей получают социальные выплаты или социальную поддержку. Например, по данным Росстата, ежегодно от 4 до 6 тысяч многодетных семей улучшают свои жилищные условия (в 2018 году – 4367 семей. Правда, на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец 2018 года состояло 132 323 многодетные семьи, а 11,6% семей испытывали значительную стесненность при проживании в своем жилом помещении). В 2018 году число детей, которым назначены ежемесячные пособия, составило 7 020 959, или 23,2% от общей численности детей до 16 лет. В связи с принимаемыми государством мерами денежные доходы на одного члена домохозяйства при работающем главе домохозяйства растут с 2011 года (18 970,4 рубля) и составили в 2017 году 28 721,2 рубля.

Однако положение многих семей остается трудным. В своем Послании Федеральному собранию в 2020 году Президент Российской Федерации подчеркнул, что «низкие доходы значительной части наших граждан, семей» – это «острейшая проблема, которая является прямой угрозой нашему демографическому будущему»⁴. Согласно Посланию Президента государственная поддержка семей, и особенно семей с детьми, будет усилена. «С января текущего года семьи, чьи доходы не превышают двух прожиточных минимумов на человека, будут получать ежемесячные выплаты на первых и вторых детей. Причем не до полутора лет, как прежде, а до трех. Размер выплаты зависит от прожиточного минимума ребенка в конкретном регионе. В среднем по стране это более одиннадцати тысяч рублей на одного ребенка в месяц.

Кроме того, при поддержке федерального бюджета начались выплаты на третьего и последующих детей в 75 субъектах Федерации...»⁵.

Реализация серьезных мер социально-экономической поддержки малообеспеченных семей, определенных Посланием Президента Российской Федерации 15 января 2020 года, требует эффективной системы управления.

Управление данным процессом может быть реализовано на базе того, что в прессе получило название социального казначейства (СК).

Поскольку официальных документов нет, можно рассматривать варианты функционала СК. По теме данной статьи СК – это госорган, который концентрирует в себе управление всеми видами социальных выплат как из федерального бюджета, так и из бюджетов субъектов Российской Федерации. Целесообразность подобной концентрации управления подтверждена практикой: ПФР осуществляет множество выплат из федерального бюджета, не имеющих отношения к пенсиям, включая пособия родителям на детей, которые выплачиваются в нынешнем году по решению Президента Российской Федерации. Предпосылкой передачи в ПФР федеральных социальных выплат является развитость в Фонде необходимой для таких действий организационной и информационно-коммуникационной инфраструктуры, то есть системы управления выплатами. В то же время осуществление указанных федеральных социальных выплат не предусмотрено положением о ПФР⁶ и отвлекает Фонд от его основной функции и от развития пенсионной системы страны. В случае создания социального казначейства было бы правильным его изначально ориентировать на системное управление всеми видами социальных выплат без дублирования функций других организаций социальной сферы.

Федеральные социальные выплаты, в том числе выплаты семьям, целесообразно осуществлять силами самого СК либо создаваемой для этого отдельной организации под управлением СК.

2. Управление процессом вывода семей из состояния бедности

В настоящее время влияние государственных мер и мероприятий на выход семьи из числа малообеспеченных оценивается статистически (по результатам выборочных обследований), то есть с большой задержкой от момента попадания этих семей в поле внимания органов социальной защиты, муниципальных и региональных администраций и по данным о части таких семей. Это затрудняет не только оказание адресной помощи бедным

4 <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

5 Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

6 Следует отметить, что Положение о ПФР от 1991 года последний раз уточнялось в 1997 году.

семьям, но и выявление семей, находящихся в пороговом состоянии⁷, и препятствует качественному управлению процессом выведения семей из состояния бедности и порогового состояния, а также текущему контролю за динамикой социально-экономического положения семей и исполнением социальных контрактов, что затрудняет выполнение задачи, поставленной в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 25.08.2014 г. № 1618-р («установление единого порядка отнесения семей к категории находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в проведении в отношении них профилактической работы, а также порядка проведения профилактической работы с такими семьями»).

Фактически нормативные акты оказания социально-экономической поддержки семьям реализуются недостаточно адресно, и оценка действенности таких актов (обратная связь, которая должна постоянно влиять на функцию управления) осуществляется статистически, то есть без использования перечня бедных семей и оценки влияния на каждую из них принятых мер. Не случайно в Указе Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761 говорится о формировании системы мониторинга и статистического учета для оценки эффективности семейной и социальной политики в сфере материнства и детства. Эта задача сформулирована и Минтрудсоцзащиты РФ. В выступлении заместителя министра труда и социальной защиты РФ А. Черкасова на 57-й сессии Комиссии социального развития ООН 13 февраля 2019 г. говорилось: «В дальнейшем предполагается составить реестры бедных семей...».⁸

Если обратиться к законам кибернетики как науки об управлении, то следует отметить, что действующая государственная система управления развитием семей, основывающаяся на статистических моделях и принятии «общих» решений, не полностью соответствует известному закону необходимого разнообразия [1], который утверждает, что для того чтобы создать систему, способную справиться с решением проблемы, обладающей определенным разнообразием, нужно чтобы система имела еще большее разнообразие, чем разнообразие решаемой проблемы, или была способна создать в себе такое разнообразие.⁹

В нашем случае разнообразие системы определяется множеством семей. Все они разные. Поэтому система управления социально-экономическим положением семей (принятие обоснованных решений и их реализация в заданные сроки¹⁰) должна иметь информационные образы каждой из этих семей.

3. Информационное обеспечение управления процессом вывода семей из состояния бедности

Для концептуального описания рассматриваемой системы управления будем использовать кибернетическую схему (см. рис. 1).

Рис. 1. Схема управления процессом принятия и реализации решений об улучшении положения семей



Прежде всего отметим, что должна быть выработана система показателей, характеризующих социально-экономическое положение семьи. Если ставить целью демографическое развитие страны, то показателя доходов семьи и их соотношения с прожиточным минимумом недостаточно. Ряд исследователей установили, что материальное положение не единственный показатель, определяющий демографическое развитие.¹¹ Заведующий лабораторией методологии социальных исследований ИСАП РАНХиГС Дмитрий Rogozin на основе своих исследований, проведенных в 2019 году в Ульяновской области, делает вывод: «Недаром есть штамп, с которым я согласен: бедность – это состояние души, некая сложившаяся система мировоззрения. В этом мировоззрении будущего нет, полная фрустрация, отсутствует понимание, что от тебя хоть что-то зависит. И самое печальное, что программы с бедностью индивидуальные. То есть у нас есть выплаты инвалидам, есть выплаты на ребенка, доплаты для пенсионеров... Бедность формируется не в индивидуальном порядке, а зависит от того, в каком

7 Это семьи, чей доход близок к прожиточному минимуму (немного выше), но прожиточный минимум еще не перейден. Для таких семей экономическая и социальная поддержка может предотвратить их попадание в категорию бедных гораздо быстрее и с меньшими затратами, чем вывод их из бедности, куда они попадают без поддержки.

8 <https://rosmintrud.ru/social/cooperation/219>

9 В статье [2] автор подробно рассмотрел воздействие этого и других общесистемных законов на пенсионную систему России с указанием конкретных проявлений этих законов в процессе ее изменения и развития.

10 Под реализацией принятых решений в данном контексте понимается не только принятие соответствующих нормативно-правовых актов, но и фактическое изменение материального положения семей.

11 См., например, Известия. 23 ноября 2009. Интервью с директором института демографии ГУ-ВШЭ Анатолием Вишневым.

сообществе человек живет. И в данном случае мы все-таки более или менее европейская страна, мы живем семьями, поэтому бедность у нас носит характер семейный. Получается, что выплаты индивидуальные, а расходы коллективные, то есть семейные. Те же траты на питание, коммуналку – в семье ведь обычно до крошки не считают, кто сколько съел и какая сумма потрачена на ребенка, а какая – на деда. Бюджет расходуется со-вокупно¹²».

Развитие человека является результатом взаимодействия генетических, биологических, психологических и социальных факторов в контексте семейной среды [3].

Таким образом, кроме материальной поддержки малообеспеченных семей, необходимо и создание в обществе атмосферы ответственности и стремления к образованию детей, к успеху и развитию.

Необходимый материал для выработки системы показателей, более полно характеризующих семью, имеется в нормативных актах и в результатах обследований семей, проводимых Росстатом, а также в работах социологов и психологов. Целесообразно использовать и зарубежный опыт.

Некоторый шаг в данном направлении сделан в Высшей школе экономики, где создана база данных, в которой объединены все наблюдения домохозяйств¹³ начиная с 1994 г. и собрана информация о структуре доходов и расходов, материальном благосостоянии, работе и миграционном поведении, здоровье и структуре питания, об образовательном поведении, досуге и т.д.

Необходимо отметить, что в дополнение к материальной поддержке семей требует развития соответствующая инфраструктура: доступ к чистой воде, газификация и др., особенно в сельской местности (см. табл. 2).

Таблица 2.

Доля домохозяйств (в том числе домохозяйств с детьми до 18 лет, проживающих в домохозяйствах), имеющих доступ к источникам воды более высокого качества, к улучшенным санитарно-гигиеническим средствам, испытывающих значительную стесненность при проживании в своем жилом помещении в 2018 году (в процентах, по итогам Комплексного наблюдения Росстатом условий жизни населения.).

Домохозяйства	Все домохозяйства	В городской местности	В сельской местности	С детьми до 18 лет	В т.ч с одним ребенком	В т.ч с двумя детьми	В т.ч с 3 и более детьми
Все домохозяйства	100	100	100	100	100	100	100
Из них							
Испытывающие значительную стесненность при проживании в своем жилом помещении	5,5	6,1	3,7	11,6	8,9	13,3	22,7
Имеющие постоянный доступ к источникам воды более высокого качества	95,9	98,7	86,9	96,3	97,1	96,2	91,6
Имеющие доступ к улучшенным санитарно-техническим средствам	77,4	91,0	33,5	76,5	80,5	74,1	59,0

Таблица 2. Доля домохозяйств (в том числе домохозяйств с детьми до 18 лет, проживающих в домохозяйствах), имеющих доступ к источникам воды более высокого качества, к улучшенным санитарно-гигиеническим средствам, испытывающих значительную стесненность при проживании в своем жилом помещении в 2018 году (в процентах, по итогам Комплексного наблюдения Росстатом условий жизни населения.).

После установления системы показателей необходимо выработать целевую установку развития семей и их социально-экономического положения во времени и в выбранной системе показателей. Эти целевые установки определены в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2020 году и в правовых нормативных актах. Возможно, что по некоторым показателям установленной системы будет необходимо дополнительно выработать и зафиксировать их целевые значения.

Для сопоставления фактического положения семей с выбранными целевыми установками должен осуществляться мониторинг изменений в материальном и социальном положении каждой семьи в реальном масштабе времени в установленной системе показателей. Такой мониторинг может быть организован на базе трех уже существующих государственных информационных ресурсов:

1. База данных персонифицированного учета (актуализируется ежеквартально), в которой для каждого человека, проживающего на территории Российской Федерации, содержатся его идентификационные данные, а также данные о заработанных этим лицом пенсионных правах (информация о работе, заработной плате и уплаченных за него страховых взносах в бюджет ПФР); для каждого застрахованного лица в данной БД содержится индивидуальный лицевой счет, который состоит из общей, специальной

¹² <https://lenta.ru/articles/2019/10/23/bedno/>

¹³ Согласно сайту ВШЭ (<https://www.hse.ru/rf/ms>) «Лонгитюдное обследование домохозяйств НИУ ВШЭ представляет собой серию ежегодных общенациональных репрезентативных опросов на базе вероятностной стратифицированной многоступенчатой территориальной выборки, разработанной при участии ведущих мировых экспертов в этой области».

и профессиональной частей, а также раздела «Сведения о трудовой деятельности» и включает 24 показателя.¹⁴

2. База данных единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИС-СО), в которой содержится информация о предоставляемых гражданам мерах социальной защиты и социальной помощи (актуализируется по мере назначения социальных выплат соответствующими органами; данные передаются в базу данных в ежедневном режиме); состав показателей по каждому лицу определен постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 181 и включает кроме идентификационных показателей данные обо всех мерах социальной защиты (поддержки), предоставляемых данному лицу за счет средств всех бюджетов, а также данные об основаниях для получения указанных средств данным лицом; здесь же содержится некоторая информация из базы данных персонифицированного учета, касающаяся количества инвалидов, работающих в составе юридических лиц, а в случае, если меры социальной защиты предоставлены семье, в ЕГИССО указываются все члены данной семьи;
3. Базы данных единого государственного реестра записи актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС), который создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 января 2016 года № 13 и Федеральным законом от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ. Состав показателей ЕГР ЗАГС определяется записями актов гражданского состояния, формы которых утверждены Приказом Минюста от 1 октября 2018 г. № 202.¹⁵ Согласно Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 219-ФЗ перевод в электронную форму книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг) должен быть завершен не позднее 31 декабря 2019 года. То есть в настоящее время имеются все возможности реализации данного проекта.

Первая и вторая из указанных баз данных (БД) позволяют определить доходы каждого физического лица и установленные для него меры социальной защиты и социальной помощи, а третья БД дает возможность установить семейные связи граждан и в результате определить доход и социальные права каждой семьи.

Полученный таким образом профиль положения каждой семьи может быть оценен в реальном масштабе времени и может анализироваться его динамика. Его сопоставление с целевыми установками позволит оценивать эффективность принятых мер и вырабатывать управленческие решения по средствам материальной поддержки семей и другим направлениям их развития, а также оценивать, как повлияли принятые решения на положение семей. Это даст возможность по-настоящему управлять развитием семей и доходами каждой семьи адресно, а не статистически, и тем самым осознанно определять меры господдержки, своевременно оценивать их эффективность, наполнять конкретными мероприятиями помощь малоимущим семьям и работу по их выведению из данного состояния.

Кроме того, при подготовке нормативных актов, вводящих новые меры социальной защиты (поддержки) могут быть выделены группы семей, на которые предполагается распространить эти новые меры, и может быть оценен размер затрат. Может решаться и обратная задача: выявление семей, социально-экономическое положение которых можно считать пограничным, определение некоторых общих признаков таких семей и далее разработка мер, которые позволят отвести данные семьи от опасной черты. С использованием предлагаемого информационного ресурса может быть решена и задача анализа ситуаций в конкретных семьях, чтобы понять, какая помощь для них будет наиболее эффективной.

Экосистема СЕМЬЯ является инструментом в системе управления процессом развития семей. Естественно, что для осуществления такого управления недостаточно иметь информационный ресурс, поддерживаемый в актуальном состоянии. Необходимо определить систему запросов к данному ресурсу, которые будут фиксировать положение семей в России с точки зрения их материального и социального положения, а также выделять семьи, находящиеся в пороговом (социально опасном) состоянии и оценивать угрозу перехода их в статус малообеспеченных. Управляющая система, как следует из схемы, приведенной на рис. 1, включает в себя также блок обработки информации о фактическом положении семьи относительно целевого. Такая обработка осуществляется на основании алгоритмов, которые могут быть выработаны в процессе определения системы показателей, характеризующих положение семьи. Кроме того, в системе управления функционирует блок выработки социально-экономических решений (управляющих воздействий), функционирование которого должно обеспечиваться командой специалистов. Предварительно должны быть определены управляющие параметры, изменяя которые можно влиять на показатели, характеризующие состояние семей. Необходима группа специалистов в одном из ведомств социального блока, которые будут постоянно, в производственном режиме, получать через систему запросов данные о фактическом положении семей, а от блока обработки информации данные о степени приближения к целевым значениям показателей и на основании этой информации вырабатывать дополнительные меры, могущие изменить негативную динамику в положении семей, в которых она имеет место. Естественно, что дополнительные меры должны утверждаться руководством социального блока и оформляться в виде нормативных документов.

Таким образом, в государстве имеются необходимые информационные ресурсы для организации эффективного управления положением семей, нужна научная обоснованная организация их использования, которая будет ориентирована на достижение установленных целей.

В заключение отметим, что повышение жизнеспособности семей может быть достигнуто не только путем перераспределения доходов через федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, но и за счет увеличения доходов населения путем повышения оплаты труда.

¹⁴ Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ, статья 6.

¹⁵ Краткое описание проекта представлено на сайте ФНС (<https://zags.nalog.ru/about/project/>).

Список литературы

1. У. Росс Эшби. Введение в кибернетику. Изд-во иностранной литературы. Москва, 1959.
2. Колесник А.П. Принципы общей теории систем, динамика и эффективность пенсионной системы Российской Федерации. Электронный научно-экономический журнал «Стратегия бизнеса» № 2 (2) 2013. (<https://www.strategybusiness.ru/jour/article/view/55>).
3. Махнач А.В. Жизнеспособность человека и семьи. Социально-психологическая парадигма / А.В. Махнач – «Когито-Центр», 2016.