

## Поддержка семей с детьми как направление социальной политики и задача стратегического управления: опыт и проблемы формирования информационного ресурса для анализа положения семей с детьми в регионах РФ<sup>1</sup>

### **Юдина Татьяна Николаевна**

Кандидат исторических наук, Научно-исследовательский вычислительный центр, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [yudina@srcc.msu.ru](mailto:yudina@srcc.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [3068-5951](#)

### **Богомолова Анна Викторовна**

Кандидат экономических наук, доцент, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [anna.bogo@gmail.com](mailto:anna.bogo@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [7732-8992](#)

### **Петухова Ольга Викторовна**

Кандидат экономических наук, Центральный экономико-математический институт РАН, Москва, РФ.

E-mail: [ovpet44@gmail.com](mailto:ovpet44@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [2104-4071](#)

### **Вайншток Аркадий Пинхосович**

Кандидат технических наук, Институт проблем передачи информации им. А.А. Харкевича РАН, Москва, РФ.

E-mail: [wein@iitp.ru](mailto:wein@iitp.ru)

SPIN-код РИНЦ: [2677-7208](#)

ORCID ID: [0000-0001-5032-1038](#)

### **Аннотация**

Для разработки государственной социальной политики и конкретных программ помощи детям и семьям с детьми, наблюдения и контроля за ходом реализации программ и последующей оценки результатов необходим мониторинг и анализ положения детей и семей с детьми на базе информационного ресурса, в основе которого — система статистических показателей, характеризующих положение детей и семей с детьми во всех субъектах Российской Федерации. Качество информационного ресурса определяет уровень разработки и влияет на результативность социальных программ и эффективность бюджетных расходов на помощь детям и семьям. В России нет комплексного информационного ресурса, сбор показателей рассредоточен по нескольким ведомствам Российской Федерации, программы наблюдения не скоординированы, формат данных не согласован, показатели не могут быть интегрированы для системных и сравнительных исследований. Отсутствие полноценного ресурса сказывается на качестве разработки социальных программ, их результатах. В статье рассмотрена проблема информационной поддержки программ помощи детям и семьям с детьми. Бедные семьи с детьми — острая социальная проблема в России. По данным Росстата, в 2018 году 23% всего детского населения проживало в малоимущих домохозяйствах. Особенно тяжелая ситуация в многодетных семьях — уровень детской бедности в таких домохозяйствах приближается к 49,4%, и этот показатель значительно ухудшился по сравнению с 2013 годом. Изучение факторов, влияющих на положение детей и семей с детьми, — актуальная научная проблема, результаты исследований которой имеют важное научное значение и должны учитываться при разработке социальных программ, для анализа рисков, оценки результатов. В статье приведен анализ доступной информационной среды и оценен потенциал конструктивного развития информационной инфраструктуры в интересах поддержки программ помощи детям и семьям с детьми в субъектах РФ. Представлена информация о базе данных (БД) «Дети России», разработанной в Московском университете. Реализованные в БД функциональные возможности, содержащие инструменты представления и анализа данных, включающие также технологические решения на базе геоинформационных методов, могут поддерживать исследования на уровне, сопоставимом с разработками ведущих западных стран. БД «Дети России» может послужить базисом для создания национального информационного ресурса.

### **Ключевые слова**

Благополучие детей, информационная инфраструктура, государственная программа, бюджет, стратегическое управление, «Дети России».

<sup>1</sup> Работа частично поддержана грантом РФФИ № 20-07-00700 на проект «Разработка новой геоинформационной технологии и информационного ресурса для исследования пространственно-временных социально-экономических процессов в субъектах Российской Федерации».

## Support for Families with Children as a Direction of Social Policy and Task of Strategic Management: Experience and Problems of Forming an Information Resource for Analysing the Situation of Families with Children in Russian Federation Regions<sup>2</sup>

**Tatiana N. Yudina**

PhD, Research Computing Center, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [yudina@srcc.msu.ru](mailto:yudina@srcc.msu.ru)

**Anna V. Bogomolova**

PhD, Associate Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [anna.bogo@gmail.com](mailto:anna.bogo@gmail.com)

**Olga V. Petuhova**

PhD, Central Economic Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [ovpet44@gmail.com](mailto:ovpet44@gmail.com)

**Arkady P. Vainshtok**

PhD, Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [wein@iitp.ru](mailto:wein@iitp.ru)

ORCID ID: [0000-0001-5032-1038](https://orcid.org/0000-0001-5032-1038)

### Abstract

Monitoring and analysis of the situation of children and families with children on the basis of information resources is required for developing state social policy and specific assistance programs for children and families with children, observation and execution control of the programs, and the subsequent assessment of the results. The basis of the resource is the collection of statistical indicators, characterizing the situation of children and families with children in all subjects of the Russian Federation. The quality of the information resource determines the level of development and affects the effectiveness of social programs and the effectiveness of budget spending on the help of children and families. In Russia, there is no comprehensive information resource, the collection of indicators is dispersed over several departments, the observation programs are not coordinated, the data formats differ, the indicators cannot be integrated for system and comparative studies. The lack of a complex resource affects the quality of social programs development, their results. The article considers the problem of information support for assistance programs to children and families with children. Poor families with children are an actual social problem in Russia. According to Rosstat data in 2018, 23% of the entire children population lived in low-income households. Especially severe situation is in large families — the level of child poverty in such households is about 49.4% and this indicator has deteriorated significantly compared with 2013. The study of factors affecting the situation of children and families with children is an actual scientific problem, the research results have important scientific value and should be taken into account in developing social programs, risks analysis, and evaluating results. The article presents an analysis of the available information environment and estimating the potential for the constructive development of information infrastructure in the interests of supporting assistance programs for children and families with children in the subjects of the Russian Federation. Information on the database “Children of Russia”, developed at Lomonosov Moscow State University, is presented. The functionality implemented in the database containing data representation and analysis tools, including technological solutions based on geo-information methods, can support research at a level comparable to the development of leading Western countries. Database “Children of Russia” can serve as a basis for creating a national information resource.

### Keywords

Children well-being, information infrastructure, state program, budget, strategic management, “Children of Russia”.

### Введение

Положение детей и семей с детьми является важным аспектом социальной политики государства. Одним из первых документов, регламентирующих государственную политику в РФ по отношению к положению детей, стал принятый в 1995 году указ Президента России «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года»<sup>3</sup>. В 1998 году был принят федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>4</sup>. В 2001 году принят План действий по улучшению положения детей в России на 2001–2002 гг.<sup>5</sup> В разные годы государственную стратегию в данной сфере определяли: Концепция долгосрочного социально-экономического

<sup>2</sup> The article is partly supported by RFBR grant No. 20-07-00700 for the project “Development of new geo-information technology and information resource for researching spatial and time social-economic processes in subjects of the Russian Federation”.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/184330> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12706> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.11.2001 г. № 1328 «О президентских программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001–2002 годы» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17519> (дата обращения: 20.05.2021).

развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>6</sup>, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>7</sup>, Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг.<sup>8</sup> Продолжением Национальной стратегии действий в интересах детей является объявление 2018–2027 гг. десятилетием детства<sup>9</sup>.

Анализ реализации положений документов показывает, что в связи с отсутствием в России комплексного информационного ресурса в области материнства и детства решения зачастую принимались декларативно без достаточной информационной поддержки. Отсутствие полноценной инфраструктуры статистических данных для подготовки и реализации национальных проектов отмечают исследователи [Калабихина 2015]. Этот же вывод содержится в исследовании о проблеме бедности в России, где отмечается что «недостаточное информационное сопровождение реализуемой политики поддержки семей является тормозом на пути решения данной проблемы. Особенно это касается региональной политики — «в условиях значительных межрегиональных различий, которые вызваны экономическими, социальными, природно-климатическими и прочими причинами, отсутствие данных о бедности семей с детьми не только не позволяет сравнивать регионы между собой, но и определить уровень бедности этой группы во всех регионах» [Елизаров, Сеница 2018, 30].

В многостороннем исследовании «Регионы. Пандемия и регионы» [Зубаревич 2020], а также в других работах [Зубаревич 2021] показано, что в последние годы во всех регионах России ухудшалось положение семей с детьми и от пандемии больше всего пострадали бедные семьи с детьми.

Полнота и достоверность комплексного информационного ресурса определяет уровень аналитической проработки решений, влияет на результативность социальных программ и эффективность бюджетных расходов на помощь детям и семьям.

В статье проведен анализ доступных в РФ статистических наблюдений, рассмотрены проблемы интеграции данных, собираемых различными государственными ведомствами, приведен зарубежный опыт формирования информационной инфраструктуры для исследуемой проблемной области, а также рассмотрена возможность использования базы данных (БД) «Дети России», разработанной в МГУ, в качестве базиса для создания национального комплексного информационного ресурса.

### ***Опыт исследования программ статистического наблюдения государственных ведомств и проблемы интеграции данных***

Наблюдение за предметной областью «Семья, материнство и детство» ведется как централизованным, так и нецентрализованным образом. Основные субъекты нецентрализованных наблюдений — Минздрав, Минтруд, Минпросвещения, МВД, это основные владельцы информации по проблемам детства и смежным областям.

<sup>6</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Распоряжение от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/6217> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>7</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/26299> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>8</sup> Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35418> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41954> (дата обращения: 20.05.2021).

Ведомства формируют собственные программы наблюдения и алгоритмы обработки полученных данных. В открытом доступе в рамках Единой Межведомственной Информационно-Статистической Системы (ЕМИСС)<sup>10</sup>, как правило, представлен ограниченный круг показателей, зачастую отсутствуют данные в разрезе субъектов РФ.

Публикация в открытом доступе и интеграция имеющихся в ведомствах данных в рамках одного ресурса позволила бы существенно расширить информационную основу исследований проблемы бедности. Методологической предпосылкой для интеграции данных является изучение полномочий отдельных ведомств по проблематике детства и смежных с ней областей — семей, материнства, исследование программ статистического наблюдения разных ведомств и формирование структурированных перечней ведомственных показателей по проблемам детей и семей с детьми [Петухова и др. 2016].

Сложность формирования интегрированного межведомственного ресурса в значительной мере определяется отсутствием органа, ориентированного только на решение проблем семьи, материнства и детства, и неразвитостью механизма регулярного взаимодействия между отдельными участниками процесса. Это затрудняет распределение компетенций и координацию между ведомствами, порождает принятие несогласованных программ наблюдения за одним и тем же объектом.

Межведомственный характер данных привел к разбиению целостной предметной области на отдельные фрагменты. При этом зачастую даже одинаковые проблемы детства рассредоточены по разным ведомствам, что отчетливо видно на примере данных о детях-инвалидах: программы статистического наблюдения за детьми-инвалидами распределены по шести основным ведомствам (Таблица 1).

**Таблица 1. Ведомственные программы статистического наблюдения за контингентом и проблемами детей-инвалидов<sup>11</sup>**

Номер (индекс) формы статистического наблюдения и ее наименование	Орган исполнительной власти, в системе которого организовано статистическое наблюдение за детьми-инвалидами
Форма № 85-К «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми»	Росстат
Форма № 1-ОЛ «Сведения о детском оздоровительном учреждении»	Росстат
Форма № 1-ДОП «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей»	Росстат
Форма № 2-соцподдержка «Сведения о средствах на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по расходным обязательствам субъекта Российской Федерации и муниципальных образований»	Росстат
Форма № 4-жилфонд «Сведения о предоставлении гражданам жилых помещений»	Росстат
Форма № 3-соцподдержка «Сведения о реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации»	Росстат
Форма № 19 «Сведения о детях инвалидах»	Минздрав России

<sup>10</sup> Популярные показатели // ЕМИСС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fedstat.ru/indicators> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>11</sup> Составлено авторами на основании Федерального плана статистических работ (утв. Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 671-р с изм. и доп.), альбома форм федерального статистического наблюдения // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902101255> (дата обращения: 17.05.2021).

Форма № 37 «Сведения о пациентах, больных алкоголизмом, наркоманиями, токсикоманиями»	Минздрав России
Форма № 94 (ПЕНСИИ) Приложение «Сведения о численности пенсионеров-инвалидов и суммах назначенных им пенсий»	Минтруд России
Форма № 1-ЕДВ «Сведения о ежемесячных денежных выплатах отдельным категориям граждан в связи с изменением формы предоставления льгот по расходным обязательствам Российской Федерации»	Минтруд России
Форма № 2-Т (трудоустройство) «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения»	Минтруд России
Форма № 3-собес (сводная) «Сведения о стационарных учреждениях социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей)»	Минтруд России
Форма № 5-собес «Сведения о социальном обслуживании граждан пожилого возраста, инвалидов и лиц без определенного места жительства»	Минтруд России
Форма 1-СД «Территориальные учреждения социального обслуживания семьи и детей»	Минтруд России
Форма № 7-Д (собес) «Сведения о медико-социальной экспертизе детей в возрасте до 18 лет».	Минтруд России
Форма № 1-ИКМСЭ «Исследование удовлетворенности граждан качеством предоставления услуги по медико-социальной экспертизе»	Минтруд России
Форма № 1-ИДО «Исследование оценки инвалидами отношения населения российской федерации к проблемам инвалидов, оценки инвалидами состояния доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности, оценки признания гражданами российской федерации навыков, достоинств и способностей инвалидов, оценки уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, от общего числа граждан, получивших технические средства реабилитации»	Минтруд России
Форма № 00-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования»	Минпросвещения России
Форма № 1 (профтех) «Сведения об образовательных учреждениях, реализующих программы начального профессионального образования»	Минпросвещения России
Форма № 1-ДО сводная «Сведения об учреждениях дополнительного образования детей»	Минпросвещения России
Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»,	Минпросвещения России
Форма № 1-НД «Сведения о численности детей и подростков в возрасте 7–18 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях»	Минпросвещения России
Форма СПО-1 Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования	Минпросвещения России
3-АФК Сведения об адаптивной физической культуре и спорте	Минспорт России
1-ФК Сведения о физической культуре и спорте	Минспорт России
№ 1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств»	Минкульт России

Уровень гармонизации межведомственных данных невысок, каждое из ведомств оперирует своей системой понятий. Так, применительно к детям в явном виде выступает понятийная проблема возрастов детей. Разные ведомства зачастую оперируют контингентами и группировками детей разных возрастов. Если в ряде случаев речь идет о законодательно определенных возрастных интервалах, как, например, в правовой статистике, то в большинстве случаев разные ведомства в формах статистического наблюдения применяют свои возрастные группировки контингента детей, не приводя убедительных обоснований для такой группировки.

Поэтому проблема формирования сводимых (сопоставимых) возрастных группировок детского контингента представляется одной из понятийных проблем, без решения которой невозможно говорить о корректной интеграции данных по детям [Петухова 2015].

В 2019 году на перспективу до 2024 года запущены национальные проекты, в том числе в таких сферах, как демография, здравоохранение, образование, культура. Социальная направленность этих проектов в значительной части ориентирована на целевую область «Семья и дети». К числу таких проектов следует отнести:

- в составе национального проекта «Демография»: проекты «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет», «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва», «Финансовая поддержка семей при рождении детей»;
- в составе национального проекта «Здравоохранение»: федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»;
- в составе национального проекта «Образование»: федеральные проекты «Поддержка семей, имеющих детей», «Успех каждого ребенка», «Цифровая образовательная среда».

Фрагментарный спрос на данные, возникающий при разработке программных стратегических документов социальной направленности, приводит к тому, что:

- в каждом отдельном случае для этих целей проектируется и поддерживается своя система показателей;
- качество целевых индикаторов и результирующих показателей по отдельным мероприятиям программ не всегда подвергается содержательной экспертизе, необходимость в которой назрела, особенно в части показателей, разрабатываемых ведомствами. Возможно, экспертизой по согласованию состава целевых показателей (индикаторов) программных документов должна быть дополнена деятельность Росстата.

Говоря о регулярных потребителях информации о семье и детях среди федеральных органов исполнительной власти, следует отметить Министерство труда и социальной защиты. Среди направлений деятельности этого ведомства — «выработка государственной политики в сфере демографии и гендерного равенства, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, социального обслуживания населения». Департамент демографической политики и социальной защиты населения Минтруда осуществляет подготовку ежегодных докладов в Правительство в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 248 «О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в РФ»<sup>12</sup>. Ответственность за подготовку ежегодного государственного доклада делает Минтруд не только поставщиком статистической информации о детях, но и ее важнейшим потребителем: для написания доклада привлекаются многочисленные информационные материалы тех органов исполнительной власти, статистика которых востребована для получения комплексной характеристики положения детей и семей с детьми.

<sup>12</sup> Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2019 год // Минтруд России [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/1392> (дата обращения: 21.05.2021).

Следует отметить, что подготовка Доклада в значительной степени отвечает не столько ведомственным интересам Минтруда, сколько общегосударственным интересам, что становится очевидным при ознакомлении со структурой доклада. Характерно, что при написании Доклада количество внешних привлекаемых данных значительно превышает число собственных показателей Минтруда. К числу основных недостатков доклада «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации» следует отнести ограниченный круг статистических данных в региональном разрезе, что препятствует полноценному анализу ситуации в субъектах РФ и выработке дифференцированной региональной политики в области материнства и детства.

В декабре 2018 года Президентом России был подписан Федеральный закон № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>13</sup>, в документе подведены итоги десятилетия функционирования института, определены особенности его правового положения, основные задачи. Закон расширил полномочия института, в том числе и как регулярного системного пользователя информационных ресурсов по детям. Институт Уполномоченного по правам ребенка нуждается в комплексной характеристике предметной области для получения интегрированной оценки положения ребенка как в целом на национальном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Для решения этой комплексной задачи Уполномоченный по правам ребенка наделен широкими полномочиями, в том числе правом запрашивать и получать в установленном порядке необходимую информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

На [сайте](#) Уполномоченного по правам ребенка статистического раздела нет. Есть лишь форма для заполнения данными. Показатели, собранные по форме из субъектов РФ, представляют большой исследовательский и практический интерес, но не представлены.

Попытка решить задачу интеграции разнородных показателей, описывающих предметную область, сделана при разработке базы данных «Дети России», которая развивается в составе Университетской информационной системы РОССИЯ (УИС РОССИЯ) [Юдина и др. 2016; Юдина, Гребенюков 2018]. Интеграция ведомственных данных требует дополнения и уточнения структуры классификатора базы данных. На текущем этапе исследованы ведомственные программы статистического наблюдения и сформированы структурированные перечни ведомственных показателей по отдельным проблемам детей и семей с детьми для последующей систематизации и классификации. Подход к формированию новой версии классификатора предполагает идентификацию предметной области «Семья, материнство и детство», определение границ и объектов предметной области и выявление связей между ними. В нашем случае при проведении такой идентификации мы предлагаем использование «предметного» подхода, так как комплекс задач и информационные потребности целевой аудитории четко не определены, а спрос на информацию отдельных ведомств возникает спорадически. Это обстоятельство требует, чтобы границы предметной области «Семья, материнство и детство», входящие в нее элементы и описание связей между ними позволяли использовать возможности ресурса для реализации многих, заранее не определенных запросов на данные. В основе подхода к идентификации границ предметной области «Семья, материнство и детство» предлагается рассмотрение проблем материнства и детства как единства основных ее звеньев, представленного в виде следующих рубрик: «Демография детства», «Качества детей», «Дети как часть социума», «Качество жизни семей и детей», «Социальная инфраструктура материнства и детства», «Экономика — материнству и детству».

<sup>13</sup> Федеральный закон N 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 7 декабря 2018 года // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314643](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314643) (дата обращения: 21.05.2021).

Названные рубрики представляют верхний уровень иерархии и будут дезагрегированы в соответствие с имеющимися ведомственными данными. Приведем пример уточнения только одной рубрики — «Качество детей». Рубрика является дополнением количественной оценки детского контингента и состоит из подразбук: «Здоровье детей и здоровый образ жизни», «Охват детей системой образования», «Одаренные дети», «Дети, нуждающиеся в особой защите, и меры их поддержки».

В нашем случае только в ходе заполнения базы показателями представится возможность выявить наполненность отдельных рубрик (подразбук). Вероятно появление пустых рубрик, что может быть связано как с отсутствием данных, так и их недоступностью.

### ***Зарубежный опыт формирования информационной инфраструктуры для мониторинга положения детей и оценки эффективности программ поддержки***

Информационные инфраструктуры для мониторинга и исследования положения детей разработаны в ряде зарубежных стран более 10 лет назад. Основные ресурсы были представлены авторами в нескольких публикациях (см., например, [Юдина и др. 2016]).

Развитие информационных инфраструктур связано с разработкой аналитических сервисов для мониторинга хода и результатов каждого этапа каждой программы и доказательной оценки эффективности государственных программ помощи детям и семьям с детьми. К исследованию и оценке программ привлечено научное сообщество и университеты.

В США с 1997 г. действует межведомственное агентство «Форум детской и семейной статистики»<sup>14</sup> с участием 23-х федеральных ведомств. Агентство сформировало и поддерживает информационную инфраструктуру для мониторинга условий жизни детей и координации деятельности государственных ведомств по вопросам помощи детям и семьям с детьми. Ежегодно с 1998 года Агентство публикует основной доклад «Дети Америки: ключевые национальные индикаторы положения детей и семей» по 41 индикатору по всем штатам страны. В дополнение к основному докладу публикуются тематические отчеты.

На основе информационной системы Агентства несколько научных центров проводят исследования эффективности государственных программ поддержки детей и семей с детьми. Один из центров — Children's Defense (Защита детей) — специализируется на исследовании бедных семей с детьми и отслеживает результаты нескольких государственных программ применительно к каждому штату страны. В опубликованном в марте 2021 года докладе<sup>15</sup> подробно рассмотрена как наиболее успешная «Программа льготной покупки продуктов». Системный анализ показателей по семьям, получающим помощь, показателей состояния здоровья детей и их школьных оценок за несколько последних лет показал улучшение этих показателей по всем штатам страны. Отмечается, что в период пандемии, когда финансирование программы было увеличено, это не дало скатиться в бедность и голодать более чем 1 млн детей. В докладе отмечается экономический эффект программы, особенно в период пандемии: каждый доллар, вложенный в программу, принес от 1,5 до 1,8 долларов за счет повышения экономической активности и новых рабочих мест<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics. America's Children: Key National Indicators of Well-Being // ChildStats [Электронный ресурс]. URL: [https://www.childstats.gov/pdf/ac2019/ac\\_19.pdf](https://www.childstats.gov/pdf/ac2019/ac_19.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>15</sup> The State of American Children. 2021 // Children's Defense Fund [Электронный ресурс]. URL: <https://www.childrensdefense.org/wp-content/uploads/2021/04/The-State-of-Americas-Children-2021.pdf> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>16</sup> Там же. Р. 21.



В марте 2021 года был принят закон «План спасения Америки — 2021»<sup>17</sup>. Центр изучения бедности и социальной политики в Колумбийском университете проанализировал предусмотренные по закону меры поддержки применительно к бедным семьям. Авторы доклада на основе разработанной Центром модели доказывают, что кумулятивный эффект от программ помощи семьям с детьми (программа льготной покупки продуктов, программа поддержки безработных (предусматривает увеличение суммы и срока получения пособий по безработице, расширение числа получателей), программы поддержки малого и среднего бизнеса, включая льготные и беспроцентные кредиты для выплаты зарплаты, а также прямые выплаты наличными семьям с детьми способны сократить наполовину число бедных семей в стране в 2021 году по сравнению с 2020 годом [Parolin et al. 2021].

В отдельном докладе проанализирована ситуация в Нью-Йорке и меры по помощи бедным семьям. Для отслеживания статистики по бедности власти Нью-Йорка используют «Монитор бедности», разработанный совместно Колумбийским университетом (США) и организацией «Робин Гуд» (Robin Hood poverty-fighting organization, New York). Мониторинг был запущен в 2012 году и отслеживает данные о 2300 выбранных домохозяйствах каждые 3 месяца. Вопросы включают сведения не только о доходах, но о расходах на оплату ЖКХ, на питание, на поддержание здоровья, о помощи социальных служб, психическом состоянии (о страхах и опасениях). Отслеживается динамика бедности. В докладе отмечается, что в течение 2015–2018 гг., хотя бы в течение одного года один из пяти жителей города и один из пяти детей относились к группе бедных. Причем чернокожих и цветных граждан было в этой группе в 2 раза больше, чем белых жителей<sup>18</sup>. Власти Нью-Йорка, опираясь на данные мониторинга, предприняли ряд адресных мер, и уже к началу 2019 года, еще до пандемии, добились определенных успехов: число бедных жителей снизилось на 33%, но при этом межрасовая дифференциация возросла до 83%. По расчетам специалистов, меры, предусмотренные по Закону о спасении Америки, сократят число бедных в городе на 43%<sup>19</sup>. Отчеты по Мониторингу бедности доступны на открытом сайте<sup>20</sup>.

В Великобритании важным этапом в развитии национальной информационной инфраструктуры стала Программа «Помощь проблемным семьям» (2011–2020 гг.). Финансирование Программы закончено, но ее результаты активно обсуждаются: анализируется ход и недоработки в организации и администрировании программы, ставятся под сомнение некоторые результаты. Признается неоспоримым достижением правительства созданная информационная инфраструктура, интегрирующая данные всех уровней управления, включая подробные отчеты о финансировании программы. Особо ценные модули — данные местного уровня власти и результаты опросов участников программы. Как отмечается в одной из статей, созданная по программе информационная инфраструктура подняла на новую ступень уровень анализа и навыки специалистов в органах управления, что особенно ценно для местного уровня власти — специалисты научились системно анализировать данные и оперативно принимать решения о финансировании. От квалификации сотрудников напрямую зависит результат программы, а в итоге выигрывают не только семьи, но и правительство, подтверждая свою эффективность<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> American Rescue Plan Act of 2021 // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319/text> (дата обращения: 19.05.2021).

<sup>18</sup> The State of poverty and disadvantage in New York City. 2021 // Robbin Hood [Электронный ресурс]. URL: [https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/Annual\\_Report\\_Vol\\_3.pdf](https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/Annual_Report_Vol_3.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>19</sup> Там же. Р. 8.

<sup>20</sup> Poverty Tracker Monitor // Robin Hood [Электронный ресурс]. URL: [https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/POVERTY\\_TRACKER\\_REPORT9.pdf](https://www.robinhood.org/wp-content/themes/robinhood/images/poverty-tracker/pdfs/POVERTY_TRACKER_REPORT9.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>21</sup> Building Resilient Families: Third annual report of the Troubled Families Programme 2018–19 // Ministry of Housing, Communities and Local Government [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/790402/Troubled\\_Families\\_Programme\\_annual\\_report\\_2018-19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/790402/Troubled_Families_Programme_annual_report_2018-19.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

Все данные представлены в открытом доступе, включая средства анализа показателей и обучающий компонент. Сама дискуссия в обществе стала возможной благодаря открытому доступу к данным по программе. Граждане и исследователи могут системно проанализировать ход и эффективность каждого элемента программы в каждом графстве и получить доказательства вывода. Комплексный анализ данных позволяет органам управления на всех уровнях скорректировать подходы, тактику и стратегию<sup>22</sup>.

Программа администрировалась на местном уровне. Второй неоспоримый вывод — программа укрепила локальный уровень власти, повысила уровень анализа и навыки специалистов и создала мощный потенциал и механизм управления на местах. Финансирование программы закончилось в 2020 году, но некоторые мероприятия, входившие в программу, правительство продолжает финансировать как направления социальной поддержки граждан.

В апреле 2020 года курирующим Министерством по делам градостроительства местных сообществ и управления был опубликован документ — описание информационной инфраструктуры и методов анализа данных для принятия решений по помощи проблемным семьям и контролю результатов<sup>23</sup>. Документ содержит модель управления данными (Data Maturity Model) — перечень и описание источников и показателей, необходимых для принятия обоснованных решений по помощи проблемным семьям и мониторингу результатов, оценке эффективности. Внедрение модели считается показателем высокого уровня информационной культуры и практики принятия решений в организации. Модель создана в Стэнфордском университете для поддержания бизнес-процессов в крупных фирмах<sup>24</sup>. Применение модели для информационной поддержки программ помощи проблемным семьям свидетельствует о высоком уровне информационного ресурса, сопоставимом с уровнем ресурсов большого бизнеса. Методы, разработанные по программе «Помощь проблемным семьям» [Юдина, Богомолова 2018], стали частью управленческой практики в стране, рекомендованы для использования другими министерствами Великобритании.

В Европейском союзе поддерживаются несколько статистических ресурсов по детям и семьям. В частности, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала базу данных «Семья», в которую включены 70 индикаторов, характеризующих положение семей и детей в странах-членах ОЭСР<sup>25</sup>. Выделен отдельный модуль «Благополучие детей», разработан специальный инструмент, с помощью которого можно сравнивать положение детей в разных странах<sup>26</sup>.

В 2014–2018 годах в ЕС был осуществлен проект Childonomics (Детоника), цель которого — разработка методики и инструментария для оценки эффективности вложений в детей с точки зрения долгосрочных экономических и социальных последствий как для семьи, так и для местного сообщества и страны в целом<sup>27</sup>. В 2018 году был опубликован доклад

<sup>22</sup> Data gives helping hand to UK government and troubled families. 2019 // Open Access Government [Электронный ресурс]. URL: <https://www.openaccessgovernment.org/uk-government-troubled-families/56710/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>23</sup> Early Help System Guide. A toolkit to assist local strategic partnerships responsible for their Early Help System. 2020 // Ministry of Housing, Communities and Local Government [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/878994/TF\\_Early\\_Help\\_System\\_April\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/878994/TF_Early_Help_System_April_2020.pdf) (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>24</sup> Stanford Data Governance Maturity Model. 2018 // Lights on Data [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lightsondata.com/data-governance-maturity-models-stanford/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>25</sup> OECD Family Database // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/social/family/database.htm/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>26</sup> OECD Child Well-being Portal // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/social/family/child-well-being/> (дата обращения: 21.05.2021).

<sup>27</sup> Childonomics. A Conceptual Framework // Better Care Network [Электронный ресурс]. URL: [https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2019-11/Childonomics\\_A\\_Conceptual\\_Framework.pdf](https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2019-11/Childonomics_A_Conceptual_Framework.pdf) (дата обращения: 20.05.2021).

с выводами по итогам применения методологии<sup>28</sup>. В докладе отмечено, что цели проекта — разработать инструмент для суммирования всех затрат на программы помощи детям и семьям с детьми за несколько лет и сравнить с результатами (предполагаемыми и достигнутыми) — достичь не удалось. Главная причина неудачи — отсутствие информационной инфраструктуры. Несмотря на то, что были привлечены статистические данные из более чем 10 источников, полноценного ресурса сформировать не удалось, отсутствуют длинные временные ряды по ключевым показателям, нет алгоритмов анализа данных и т.д.

В 2017 году разработки были применены для исследований по Мальте и Румынии. Результаты, представленные в докладе, подтвердили основную проблему — отсутствие надежных статистических данных, критичным стало отсутствие финансовой статистики. Кроме того, к разработке методики не было привлечено научное сообщество: специалисты по соответствующим направлениям для определения необходимых показателей, тестирования и оценки данных, разработки моделей и алгоритмов анализа. Были отмечены также проблемы со статистическими службами двух стран из-за неспособности сотрудников организовать корректный сбор данных. Основной вывод — первый шаг любого релевантного проекта — формирование информационной инфраструктуры с детальным статистическим ресурсом.

### **Заключение**

Сравнивая результаты проектов развитых стран, можно сделать вывод, что разработка проектов по решению проблемы бедных семей возможна только на базе полноценной информационно-аналитической инфраструктуры, которая необходима для системного анализа комплекса показателей каждого этапа проектов, мониторинга и контроля за ходом их реализации и в итоге обеспечения эффективности государственных расходов на адресную поддержку детей и семей. Полноценная информационная инфраструктура лежит в основе ответственного, технологичного и современного подхода к сложной системной социальной проблеме — искоренению бедности в стране.

Одновременно надо признать, что формирование информационной инфраструктуры — долговременная и трудоемкая задача. Решить задачу возможно только совместными скоординированными усилиями государственных ведомств, бизнеса и научного сообщества.

На базе МГУ создана база «Дети России», в составе которой поддерживаются данные Росстата, характеризующие положение детей и семей с детьми в регионах страны. Текущий этап развития базы данных — дополнение показателями ведомств, ответственных за программы поддержки детей и семей с детьми. База данных «Дети России» может стать прототипом национального информационного ресурса.

Интеграция ведомственных показателей увеличит аналитический и образовательный потенциал ресурса, позволит проводить системные и сравнительные исследования, формировать типологии регионов, что имеет практическое значение при разработке, реализации и мониторинге документов стратегического планирования.

<sup>28</sup> Childonomics. Measuring the long-term social and economic value of investing in children, Summary of findings // Eurochild [Электронный ресурс]. URL: [https://eurochild.org/uploads/2020/11/Childonomics\\_summary\\_of\\_findings.pdf](https://eurochild.org/uploads/2020/11/Childonomics_summary_of_findings.pdf) (дата обращения: 26.05.2021).

**Список литературы:**

- Елизаров В.В., Сеница А.Л. Бедность семей с детьми: проблемы определения и измерения, региональные особенности // Уровень жизни населения регионов России. 2018. Т. 2. № 2. С. 24–33.
- Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1. С. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104).
- Зубаревич Н.В. Пандемия и регионы: итоги января – августа 2020 // Экономическое развитие России. 2020. Т. 27. № 11. С. 91–95.
- Калабихина И.Е. О реализации национальной стратегии действий в интересах детей // Вестник МГУ. Серия 6. Экономика. 2015. № 6. С. 58–80.
- Петухова О.В. О проблеме идентификации целевых социальных групп в государственных программах: понятийный аппарат и статистические проблемы // Теория и практика институциональных преобразований в России. Сборник научных трудов. М: ЦЭМИ РАН. 2015. Вып. 33. С. 109–135.
- Петухова О.В., Богомоллова А.Б., Юдина Т.Н. О подходах к формированию межведомственных статистических ресурсов, необходимых для мониторинга выполнения социальных программ // Вопросы статистики. 2016. № 6. С. 61–72.
- Юдина Т.Н., Богомоллова А.В. Программа «Помощь проблемным семьям» Великобритании. Управленческие инновации и результаты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 164–190.
- Юдина Т.Н., Богомоллова А.В., Петухова О.В. О международном опыте формирования информационно-статистических ресурсов для поддержки социальных программ, направленных на обеспечение интересов детей // Вопросы статистики. 2016. № 9. С. 56–64.
- Юдина Т.Н., Гребенюков В.В. УИС РОССИЯ: База географических знаний по РФ для поддержки региональных исследований // Труды XXI Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2018. Санкт-Петербург, 2018. С. 22–25.
- Parolin Z., Collyer S., Curran M., Wimer Ch. The Potential Poverty Reduction Effect of the American Rescue Plan // Poverty and Social Policy Brief No. 20411. 2021. URL: <https://econpapers.repec.org/paper/ajibriefs/20411.htm>

**References:**

- Elizarov V.V., Sinitsa A.L. (2018) Poverty of Families with Children: Problems of Definition and Measurement, Regional Characteristics. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. T. 2. No. 2. P. 24–33.
- Kalabikhina I.E. (2015) The Implementation of the National Strategy for Action on Children. *Vestnik MGU. Seriya 6. Ekonomika*. No. 6. P. 59–80.
- Parolin Z., Collyer S., Curran M., Wimer Ch. (2021) The Potential Poverty Reduction Effect of the American Rescue Plan. *Poverty and Social Policy Brief No. 20411*. Available: <https://econpapers.repec.org/paper/ajibriefs/20411.htm>
- Petukhova O.V. (2015) On the Identification Problem of Target Social Groups in Government Programs: Conceptual Apparatus and Statistical Problems. *Teoriya i praktika institutsional'nykh preobrazovaniy v Rossii. Sbornik nauchnykh trudov*. Moscow: Ts·EMI RAN. Is. 33. P. 109–135.
- Petukhova O.V., Bogomolova A.B., Yudina T.N. (2016) On Approaches to Development of Interagency Statistical Resources for Monitoring the Performance of Social Programs. *Voprosy statistiki*. No. 6. P. 61–72.
- Yudina T.N., Bogomolova A.V. (2018) British Troubled Families Program. A New Approach to Social Assistance and Innovations in Public Administration Practice. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 3. P. 164–190.

Yudina T.N., Bogomolova A.V., Petukhova O.V. (2016) On the International Experience of Creating Information and Statistical Resources to Support Social Programs for Ensuring Best Interests of Children. *Voprosy statistiki*. No. 9. P. 56–64.

Yudina T.N., Grebenyukov V.V. (2018) UIS ROSSIYA: Baza geograficheskikh znaniy po RF dlya podderzhki regional'nykh issledovaniy [UIS Russia: base of geographical knowledge for the Russian Federation for support regional research]. *Trudy XXI Mezhdunarodnoy ob'yedinennoy nauchnoy konferentsii "Internet i sovremennoye obshchestvo"*, IMS-2018. Saint Petersburg, 2018. P. 22–25.

Zubarevich N.V. (2020) Pandemic and Regions: January – August 2020 Results. *Ekonomicheskoye razvitiye Rossii*. Vol. 27. No. 11. P. 91–95.

Zubarevich N.V. (2021) Influence the Pandemic at Socio-Economic Development and Regional Budgets. *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. No. 1. P. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104).

Дата поступления/Received: 24.05.2021