

## **АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

### **по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации принципа адресности в системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, в органах Фонда социального страхования Российской Федерации и органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации»**

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:** пункт 2.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

#### **Цель экспертно-аналитического мероприятия**

Анализ реализации принципа адресности в системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, в органах Фонда социального страхования Российской Федерации и органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации и подготовка предложений, направленных на совершенствование практики его применения при предоставлении указанных пособий и мер.

#### **Предмет экспертно-аналитического мероприятия**

Нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативные документы Фонда социального страхования Российской Федерации, регламентирующие вопросы предоставления пособий и иных мер социальной поддержки гражданам, имеющим детей; деятельность органов Фонда социального страхования Российской Федерации и органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации по реализации нормативных правовых актов, касающихся назначения и выплаты пособий и оказания иных мер социальной поддержки гражданам, имеющим детей; статистические, бюджетные и иные данные и показатели, характеризующие деятельность органов Фонда социального страхования Российской Федерации и органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации по обеспечению граждан, имеющих детей, пособиями и иными мерами социальной поддержки.

#### **Объекты экспертно-аналитического мероприятия**

Фонд социального страхования Российской Федерации (по запросу); государственное учреждение - Курское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации; государственное учреждение - Нижегородское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации; государственное учреждение - региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Башкортостан; комитет социального обеспечения Курской области; министерство социальной политики Нижегородской области (департамент социальной защиты населения, труда и занятости Нижегородской области); Министерство труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан.

**Исследуемый период деятельности:** 2006-2009 годы.

**Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:** с 1 февраля по 18 июня 2010 года.

## **Результаты экспертно-аналитического мероприятия**

### **1. Исследование законодательства Российской Федерации, закрепляющего правовые основы системы пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей**

В Послании Президента Российской Федерации от 8 июля 2000 года отмечалось, что «...нынешняя система социальной поддержки, основу которой составляют безадресные социальные пособия и льготы, устроена так, что расплывает государственные средства, позволяет богатым пользоваться общественными благами за счет бедных». Через 9 лет в Бюджетном послании от 25 мая 2009 года Президент Российской Федерации вновь подчеркнул, что «средства, направляемые на социальную поддержку, не должны необоснованно расплываться среди широкого круга получателей. Несправедливо, когда государственная поддержка равномерно распространяется как на действительно нуждающихся в ней, так и на обеспеченных граждан. Необходимо в кратчайшие сроки обеспечить реализацию мер, направленных на повышение адресности социальной помощи, на исключение из числа получателей тех, кто в ней реально не нуждается».

Таким образом, между этими посланиями прошло почти десятилетие, а проблема адресности социальной помощи остается актуальной, тем более в условиях финансового кризиса.

Одной из основных глобальных проблем в Российской Федерации является демографическая ситуация, снижение численности населения. В настоящее время реализуется Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351. Как отмечается в этой Концепции, на рождаемость отрицательно влияет, в том числе, низкий денежный доход многих семей.

С целью поддержания доходов семей с детьми на достойном уровне в Российской Федерации существует весьма разветвленная система детских пособий и компенсаций. Поскольку согласно подпункту «ж» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, соответствующие пособия и компенсации устанавливаются не только на федеральном, но также на региональном и муниципальном уровнях.

В субъектах Российской Федерации количество таких пособий и компенсационных выплат достигает нескольких десятков. Так, в Курской области назначается 32 вида пособий, компенсаций и иных мер поддержки, в том числе 15 установленных на региональном и муниципальном уровнях; в Республике Башкортостан - 48 видов, из которых 32 - региональные и муниципальные; в Нижегородской области - 46 видов мер поддержки, из которых 30 - региональные и муниципальные.

Источником финансирования выплат детских пособий и компенсаций являются, наряду с федеральным бюджетом, бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации; бюджеты субъектов Российской Федерации, которые осуществляют выплаты детских пособий как за счет собственных средств, так и за счет средств, передаваемых из федерального бюджета и Фонда социального страхования Российской Федерации; местные бюджеты.

При этом необходимо отметить, что наибольшую социальную значимость такие пособия и компенсации имеют для малообеспеченных семей.

Поэтому в рамках поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» задачи подготовки предложений по расширению полномочий субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения в целях увязки предоставления субсидий и льгот

социального характера с уровнем доходов получателей соответствующих видов социальной поддержки, анализ реализации принципа адресности в системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, является весьма актуальным.

### **Правовая основа системы детских пособий и компенсаций в Российской Федерации**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее - Конституция) политика Российской Федерации как правового и социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1); в Российской Федерации материнство и детство<sup>1</sup>, семья находятся под защитой государства, каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе для воспитания детей (статья 38, часть 1; статья 39, часть 1).

Принцип социального государства, относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации, обязывает публичную власть надлежащим образом осуществлять государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать государственные пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7, часть 2; статьи 37 и 41 Конституции).

В современной социально-демографической ситуации в Российской Федерации институт материнства и детства приобретает повышенную публичную значимость, что обуславливает необходимость создания федеральным законодателем адекватной системы социальной защиты в этой области.

На необходимость создания и совершенствования такой системы ориентирует и Международная организация труда. Так, Конвенция МОТ от 28 июня 1952 года № 103 «Относительно охраны материнства», ратифицированная Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 июля 1956 года и в силу статьи 15 (часть 4) Конституции являющаяся составной частью правовой системы Российской Федерации, предусматривает, что каждая работающая женщина имеет право на отпуск по материнству (отпуск по беременности и родам), в связи с предоставлением которого ей выплачивается денежное пособие (пункт 1 статьи 3, пункт 1 статьи 4). При этом ставки денежного пособия должны быть определены национальными законами или правилами таким образом, чтобы обеспечить женщине и ее ребенку хорошие с точки зрения гигиены условия и удовлетворительный уровень жизни (пункт 2 статьи 4). Имеется и ряд других конвенций и рекомендаций МОТ, ориентирующих государства на создание эффективной системы детских (семейных) пособий, направленных в первую очередь на поддержание достойного уровня жизни семей с детьми.

Конституционные цели социальной политики Российской Федерации, как подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации (далее - Конституционный Суд), предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, об их социальной защищенности. Человек, если он в силу возраста, состояния здоровья или по другим, не зависящим от него причинам трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества (постановление Конституционного Суда от 16 декабря 1997 года № 20-П).

Именно принцип адресности в системе социальной защиты позволяет реализовать эту обязанность государства в контексте обеспечения достойного уровня жизни всех граждан Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Согласно статье 1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» ребенком признается лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия).

Следует отметить, что в законодательстве существует различное понимание принципа адресности и механизмов его реализации для целей различных его отраслей.

Так, согласно статье 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

В этом случае под адресностью понимается именно целевое использование средств (например, выплата того или иного пособия той или иной категории получателей, предусмотренной в нормативном правовом акте). Такое понимание адресности в широком смысле и приводит к проблеме, обозначенной в названных выше посланиях Президента Российской Федерации, когда меры социальной поддержки адресованы определенной категории граждан (так называемая категориальная адресность), потенциально нуждающейся в социальной поддержке (причем нуждающейся признается именно категория граждан, а не конкретный гражданин из этой категории).

Иное понимание адресности заложено в посланиях Президента Российской Федерации и подготовленных в рамках этих посланий нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, в разделе 8 «Развитие социальных институтов и социальная политика» отмечено, что необходимо обеспечить формирование системы социальной поддержки и адаптации, отвечающей потребностям современного общества, реализующей помимо социальной защиты функции социального развития и создающей доступные механизмы «социального лифта» для всех, в том числе для социально уязвимых, категорий населения.

В качестве одного из основных целевых ориентиров социальной политики в Концепции названо доведение адресности выплаты социальных пособий, привязанных к уровню доходов населения (объем средств, поступающий реально нуждающимся семьям), к 2012 году в среднем по стране до 70-80 % (в 2007 году, по экспертным оценкам, - 40-50 процентов).

Для снижения бедности и дифференциации населения по доходам должен быть осуществлен комплекс мер социальной политики, направленных, в частности, на повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения, в том числе путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан, внедрения современных социальных технологий оказания помощи.

В рамках повышения эффективности государственной поддержки семьи предполагается:

- развитие системы предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей;
- усиление стимулирующей роли дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей;
- создание механизмов оказания дополнительной поддержки неполным семьям с детьми и многодетным семьям с низкими доходами, семьям, принимающим на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей.

В Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2001 года № 1270-р, отмечено, что в целях обеспечения благоприятных условий для укрепления семьи необходимо... совершенствование системы выплаты пособий гражданам, имеющим детей, в том числе повышение размеров пособий и обеспечение

их адресности. При этом размеры пособий... должны дифференцироваться с учетом материальных условий семьи и ее социального положения.

Как видно из изложенного выше, здесь речь идет об адресности социальной поддержки семей с детьми в смысле нуждаемости в этих мерах для целей поддержания определенного уровня жизни (так называемая персональная адресность).

Общая концепция построения системы пособий гражданам, имеющим детей, определена в рекомендации МОТ от 12 мая 1944 года № 67 об обеспечении дохода.

В этой рекомендации отмечено, что поскольку обеспечение дохода является существенным элементом социального обеспечения, системы обеспечения дохода должны уменьшать нуждаемость и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода, утраченного по причине нетрудоспособности и др. причинам.

Обеспечение дохода по возможности должно быть организовано на основе обязательного социального страхования, посредством которого лица, удовлетворяющие установленным требованиям, имеют право с учетом уплаченных ими в страховое учреждение взносов на пособия, выплачиваемые в размерах и случаях, определяемых законом.

Обеспечение потребностей лиц, не охваченных обязательным социальным страхованием, должно производиться системой социального вспомоществования; определенные категории лиц, в особенности находящиеся на иждивении дети и др., должны иметь право на пособия в приемлемых размерах в соответствии с установленной шкалой.

В части социального страхования в рекомендации отмечено, что случаем, в котором должно выплачиваться пособие по материнству, является потеря заработка в связи с отсутствием на работе в течение установленных периодов до и после рождения ребенка.

Должны выплачиваться пособия в связи с особыми расходами, оплата которых не предусмотрена другим путем, вызванными, в том числе, материнством.

Социальное страхование должно предоставлять защиту в случаях риска, которому они подвергаются, всем лицам, работающим по найму или на свой собственный счет, а также их иждивенцам, в отношении которых является осуществимой..., в том числе, выплата пособий... при необходимом сотрудничестве медицинской службы... и при соблюдении надлежащих мер предосторожности против злоупотреблений.

Пособия должны заменять утраченный заработок, с надлежащим учетом семейных обязанностей, до такого предела, который возможен без ослабления стремления возобновить работу, если это возобновление возможно.

Пособия должны соответствовать предшествующему заработку застрахованного лица, на основе которого последнее уплачивало взносы. Однако любое превышение заработка над заработком, преобладающим среди квалифицированных трудящихся, может не приниматься во внимание в целях определения размера пособия.

Пособия по единой ставке могут быть целесообразными для стран, в которых население располагает достаточными экономическими средствами для обеспечения дополнительной защиты путем добровольного страхования. Такие пособия должны быть соразмерными заработку неквалифицированного трудящегося.

В части социального вспомоществования в рекомендации отмечено, что общество должно обычно сотрудничать с родителями путем проведения общих мероприятий по оказанию помощи с целью обеспечить благосостояние детей, находящихся на иждивении родителей.

Соответствующие денежные пособия или пособия частично деньгами и частично натурой должны выдаваться всем нуждающимся лицам.

В части социального страхования на случай материнства в рекомендации отмечено, что женщина должна иметь право оставить работу, если она предъявит медицинскую справку, свидетельствующую о том, что роды состоятся, вероятно, через 6 недель, и ни

одной женщине не должно разрешаться работать в течение 6 недель после родов. В течение этих периодов должно выплачиваться пособие по материнству.

Выплата пособия по материнству может быть поставлена в зависимость от использования получателем служб здравоохранения, предусматриваемых для нее и для ее ребенка.

Кроме материнства, конвенция в качестве видов случаев, охватываемых системой обязательного социального страхования, предусматривает расходы в связи с крайней необходимостью:

- должна обеспечиваться необходимая помощь в домашнем хозяйстве или должно выплачиваться пособие для найма помогающего лица в течение периода госпитализации матери, имеющей на иждивении детей, если она является застрахованной и не получает какого-либо пособия вместо заработка;

- при рождении ребенка застрахованным женщинам и женам застрахованных мужчин должна выплачиваться единовременная сумма на покрытие расходов на приданое для новорожденного и других подобных расходов.

В части социального вспомоществования в случае содержания детей в рекомендации отмечено, что:

- должны быть учреждены государственные субсидии натурой или деньгами или в том и в другом виде с целью обеспечения нормального питания детей, помощи по содержанию больших семей и дополнения обеспечения, предусмотренного в отношении детей в системе социального страхования;

- если ставится цель обеспечить нормальное питание детей, то субсидии должны иметь форму таких выгод, как бесплатное или по пониженным ценам питание для детей и школьные завтраки и пониженная плата за жилища для семей с несколькими детьми;

- если ставится цель помочь в содержании больших семей или дополнить обеспечение, предусмотренное для детей с помощью субсидий натурой и через систему социального страхования, то субсидии должны иметь форму пособий на детей;

- такие пособия должны выплачиваться, независимо от дохода родителей, в соответствии с установленной шкалой и должны представлять собой значительный вклад в сумму расходов по содержанию ребенка, должны позволять делать большие расходы на содержание детей более старшего возраста и должны, как минимум, предоставляться всем детям, в отношении которых не предусмотрена помощь по системе социального страхования.

В целом в отношении общей помощи в рамках социального вспомоществования в рекомендации отмечено, что соответствующие денежные пособия или пособия частично деньгами и частично натурой должны выдаваться всем нуждающимся лицам:

- совокупность случаев, в которых определение размера пособия полностью предоставляется на усмотрение соответствующих властей, должна постепенно уменьшаться в результате улучшения классификации случаев нуждаемости и установления бюджетов, соответствующих расходам на содержание в случаях кратковременной и долговременной нуждаемости;

- для того чтобы помощь могла дать наибольший конструктивный эффект предоставление пособия может быть обусловлено выполнением получателем указаний, данных властями.

Таким образом, общая система обеспечения дохода семей с детьми должна осуществляться в рамках двух систем:

- обязательного социального страхования;
- социального вспомоществования.

В рамках обязательного социального страхования на случай материнства должны выплачиваться два вида пособий: пособие по материнству в связи с потерей заработка на период отсутствия на работе до и после рождения ребенка, а также единовременное пособие (в связи с особыми расходами на «приданое» для новорожденного).

В рамках социального вспомоществования должны выплачиваться пособия в связи с бедностью (нищетой), а также с целью уменьшения нуждаемости:

- в дополнение к обеспечению по обязательному социальному страхованию;
- большим семьям (пониженная оплата за жилище);
- для обеспечения нормального питания детей (бесплатное или по пониженным ценам питание для детей, школьные завтраки).

Как отмечено в рекомендации, если ставится цель помочь большим семьям или дополнить обеспечение в рамках обязательного социального страхования, то такие пособия должны выплачиваться независимо от дохода родителей, представлять значительный вклад в сумму расходов по содержанию ребенка и позволять делать большие расходы на содержание детей более старшего возраста.

В рекомендации обращено внимание на необходимость принятия мер против злоупотребления правом на пособия, а также возможности в рамках системы социального вспомоществования для нуждающихся обуславливать получение пособий некоторыми установлениями органов власти и устанавливать более четкие критерии нуждаемости. Обращено внимание и на то, что пособие не должно ослаблять стремление возобновить работу, а также не должно провоцировать социальное иждивенчество.

Система детских пособий в Российской Федерации в целом развивается в рамках рассмотренной выше рекомендации МОТ:

- введено обязательное социальное страхование на случай материнства, в рамках которого застрахованным выплачивается 2 одновременных (женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности и при рождении ребенка) и два периодических (по беременности и родам и по уходу за ребенком) пособия;
- в рамках системы социального вспомоществования введен целый ряд семейных пособий отдельным категориям незастрахованных граждан, потенциально относящихся к социально уязвимым;
- полномочия по оказанию социальной помощи многодетным семьям, а также в части организации питания детей делегированы субъектам Российской Федерации и реализуются преимущественно в рамках нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня. При этом следует отметить, что некоторые рамочные социальные обязательства применительно к названным категориям семей определены на федеральном уровне, а их реализация делегирована на региональный уровень без соответствующего финансового подкрепления.

Таким образом, проблема социальной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства затрагивает огромное количество вопросов. Здесь можно говорить как о государственной поддержке лиц с семейными обязанностями для целей реализации демографической политики (стимулирование рождаемости), так и для обеспечения достойного уровня жизни таких лиц (как в целях борьбы с бедностью, усугубленной рождением детей, так и в целях компенсации выпадающих в результате рождения ребенка доходов вследствие невозможности осуществлять трудовую деятельность). Возможно вести речь и о мерах социальной поддержки, обусловленной статусом как семьи (многодетные, неполные, молодые, студенческие семьи и пр.), так и самого ребенка (дети-инвалиды, беспризорные, сироты и пр.). Каждый из перечисленных вопросов нуждается в самостоятельном исследовании, затрагивающем огромное количество нерешенных до настоящего времени проблем.

В рамках данного анализа будут исследованы вопросы, связанные с реализацией принципа адресности в системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей. Поэтому в качестве критерия, отграничивающего круг исследуемых проблем, будут взяты характеристики именно семей (лиц), имеющих (воспитывающих) детей, а не самих детей. То есть проблемы реализации особых мер социальной поддержки, обусловленной статусом самого ребенка (инвалидность, сиротство, беспризорность и пр.), рассматриваться не будут. Круг рассматриваемых мер социальной поддержки (помимо по-

собий) граждан, имеющих детей, будет ограничен вопросами материальной поддержки, направленной на обеспечение достойного уровня жизни и борьбы с бедностью (не затрагивая вопросы обеспечения жильем, а также вопросы здравоохранения и образования).

Как отмечалось выше, согласно подпункту «ж» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Отнесение защиты семьи, материнства, отцовства и детства к предметам ведения и Российской Федерации, и ее субъектов, рассматриваемое с учетом позиций Конституционного Суда, означает следующее:

- эта защита составляет сферу совместной ответственности Российской Федерации и ее субъектов, а потому должна обеспечиваться органами государственной власти и Российской Федерации, и каждого из ее субъектов;

- субъекты Российской Федерации вправе осуществлять правовое регулирование в этой области общественных отношений, однако такое регулирование носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого Конституцией и федеральными законами, конкретизирует содержащиеся в них нормативные положения и механизмы реализации соответствующих прав;

- федеральные законы в этой области обладают верховенством и имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, обладая приоритетом перед законами ее субъектов; законодательные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральному законодательству; субъекты Российской Федерации не вправе принимать законодательные решения, направленные на снижение федеральных гарантий;

- субъекты Российской Федерации вправе наряду с гарантиями, закрепленными на федеральном уровне, установить в своем законе дополнительные гарантии;

- при отсутствии федерального правового регулирования тех или иных вопросов субъекты Российской Федерации до издания федерального закона вправе осуществлять собственное правовое регулирование по этому предмету совместного ведения, имея в виду так называемое «опережающее» правовое регулирование, с тем, однако, что принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

В то же время следует учитывать принципиальную возможность нормотворческой деятельности не только органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и органов местного самоуправления по вопросам защиты семьи, материнства, отцовства и детства, что принципиально важно, так как решение соответствующих вопросов наиболее предметно обеспечивается на местном уровне, где публичная власть (муниципальная) наиболее приближена к населению.

Органы государственной власти трех исследованных регионов (Курской и Нижегородской областей, а также Республики Башкортостан) и органы местного самоуправления муниципальных образований этих субъектов Российской Федерации приняли активное участие в создании нормативно-правовой базы в области защиты семьи, материнства, отцовства и детства, приняв значительное количество нормативных правовых актов по данному вопросу.

Исходя из вышеизложенного можно предложить следующую классификацию семейных пособий, существующих в Российской Федерации:

1. По субъекту, принявшему решение об установлении пособия:

- федеральные пособия (установлены федеральным нормативным правовым актом);
- региональные пособия (установлены нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации);

- муниципальные пособия (установлены муниципальным нормативным правовым актом).



2. По источнику финансирования:
  - пособия, финансируемые из федерального бюджета;
  - пособия, финансируемые из бюджетов государственных внебюджетных фондов;
  - пособия, финансируемые из бюджетов Российской Федерации за счет средств, переданных из федерального бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда;
  - пособия, финансируемые из бюджетов субъектов Российской Федерации;
  - пособия, финансируемые из муниципальных бюджетов.
3. По органам, администрирующим пособия:
  - федеральные органы исполнительной власти;
  - органы управления государственными внебюджетными фондами;
  - региональные органы исполнительной власти;
  - исполнительные органы местного самоуправления.
4. По обусловленности уплатой обязательных платежей:
  - пособия, основанные на взносах;
  - пособия, не основанные на взносах.
5. По цели установления пособия:
  - компенсационные (в том числе компенсирующие утраченные доходы или произведенные расходы);
  - стимулирующие;
  - по бедности.
6. По кругу получателей.
  - условно адресные (статусные) пособия, которые выплачиваются категориям граждан, потенциально признанным нуждающимися в мерах социальной поддержки;
  - персонально адресные пособия, которые выплачиваются гражданам, относящимся к социально уязвимой категории, нуждающимся в дополнительных мерах социальной поддержки и подтвердившим это в установленном порядке.

При анализе системы семейных пособий и ее эффективности неизбежно возникают вопросы:

- полноты охвата пособиями всех нуждающихся категорий граждан;
- обоснованности критериев обеспечения пособиями;
- обоснованности размера пособий;
- достаточности этого размера для реализации краткосрочных и долгосрочных целей введения пособия;
- доступности реализации права на пособие;
- исключения злоупотребления правом на пособие (эффективность администрирования пособий).

Возвращаясь к вопросу усиления адресности в системе семейных пособий, необходимо отметить следующее.

Исходя из задач, поставленных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в своих программных документах, в основу социальных реформ в рассматриваемой области должен быть положен принцип предоставления социальной помощи преимущественно в адресной форме и лишь тем гражданам, имеющим детей, фактические доходы которых находятся на уровне ниже прожиточного минимума.

Соответственно, при исследовании этой проблемы необходимо оценить, насколько объективны те критерии бедности, которые закладываются в основу определения размера соответствующих пособий, а также эффективность механизмов, позволяющих применить эти критерии к конкретному претенденту на пособие с целью определения его соответствия установленным требованиям.

Сразу следует оговориться, что данный тезис не затрагивает пособия, чьим предназначением является компенсация потерянного дохода в связи с ожиданием рождения,

рождением и воспитанием ребенка, или стимулирование демографических процессов. Здесь возникают иные проблемы: в первом случае это справедливость установленного размера компенсации, а во втором - действенность и эффективность стимула.

### **Проблемы обеспечения персональной адресности семейных пособий**

Понимание адресности семейных пособий в смысле персональной нуждаемости получателя ставит вопрос о критериях, определяющих эту нуждаемость. Нынешняя система социальной защиты в своих основных чертах воспринята из советского времени, не адаптирована к условиям экономического неравенства и возникшей социальной дифференциации. Категориальный способ установления мер социальной поддержки (когда критерием оказания такой поддержки является не нуждаемость, а формальная принадлежность к социально уязвимой (потенциально) категории населения) характерен для социалистического способа хозяйства.

Основная проблема сегодня - это проблема бедности, и поэтому необходимо сосредоточить ограниченные общественные ресурсы на помощи самым нуждающимся. Стратегия борьбы с бедностью, как отмечено в упомянутых выше программных документах Президента и Правительства Российской Федерации, заключается, в том числе, в изменении приоритетов системы социальной защиты населения в пользу самых нуждающихся семей.

При этом следует отметить, что проблема бедности, как в целом, так и в семьях, имеющих детей, в первую очередь обусловлена недостатками в сфере государственного регулирования труда, заработной платы (проблемы минимального размера оплаты труда) и занятости населения.

В настоящее время в Российской Федерации сложилась практика определения нуждающихся в мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей, по двум критериям:

- принадлежность к социально уязвимой, по мнению законодателя, социальной группе;
- на основе оценки доходов в соотношении с величиной прожиточного минимума (как правило, в совокупности с критерием вхождения потенциального получателя мер социальной поддержки в социально уязвимую категорию населения).

Суть процесса обеспечения адресности заключается в направлении социальной помощи тем, кто в ней действительно нуждается, и исключении тех, кто нуждающимся не является. В этой работе существует три основных этапа:

1. Выделение целевой группы (по критериям социальной уязвимости);
2. Разработка методов персональной идентификации нуждающегося в составе целевой группы;
3. Создание административной структуры для обеспечения адресности.

Кроме того, здесь существуют две проблемы, которые также подлежат разрешению:

- обоснованность показателей, определяющих нуждаемость;
- создание правового механизма исключения злоупотреблений со стороны получателей пособий, в том числе путем занижения (сокрытия) реальных доходов вследствие отсутствия эффективных методов проверки представленных сведений.

Каждое из семейных пособий, существующих в Российской Федерации, характеризуется и своей целевой группой (кругом получателей), и органами, администрирующими пособие, и проблемами правового характера, связанными с злоупотреблением правом на пособие. Однако подходы к обеспечению персональной адресности для каждого из пособий объединены единообразием показателей, используемых в качестве критериев нуждаемости. Официальным показателем нуждаемости (бедности) в Российской Федерации является прожиточный минимум. Семья считается бедной, если ее денежные доходы в расчете на одного человека ниже прожиточного минимума.

В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» под прожиточным минимумом понимается стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы (под потребительской корзиной понимается минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности).

Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается, в частности, для определения устанавливаемых на федеральном уровне размеров пособий и других социальных выплат; прожиточный минимум в субъектах Российской Федерации - для оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам.

Порядок учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи для целей оказания государственной социальной помощи определен Федеральным законом от 5 апреля 2003 года № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации при определении уровня бедности используется так называемая абсолютная концепция бедности, которая основана на сопоставлении денежных доходов с прожиточным минимумом.

Бедность - характеристика уровня жизни, структуры и качества потребления, возможности реализовать основные потребности в еде, одежде, жилье и другие физиологические и социальные потребности. Она отражает не только индивидуальные особенности потребления, но также наличие и доступность различных общественных благ, например, услуг образования, здравоохранения и т. д. Однозначного и общепринятого определения бедности не существует. В мировой практике это понятие постоянно конкретизируется и модифицируется. Наиболее известная классификация подходов к определению бедности выделяет четыре концепции: абсолютную, относительную, депривационную и субъективную<sup>2</sup>.

Абсолютная (нормативная) концепция бедности основана на сопоставлении денежных доходов или расходов с прожиточным минимумом. В этой концепции оценивается не потребление, а доход как мера располагаемых потребительских ресурсов. Важней-

---

<sup>2</sup> Относительная концепция бедности основана на сопоставлении денежных доходов домохозяйства не с прожиточным минимумом (абсолютным показателем), а со средним уровнем дохода домохозяйств по стране (относительным показателем).

Депривационная концепция бедности построена на основе измерения бедности с учетом отклонений от преобладающих в обществе стандартов потребления. Для этого необходимо определить базовый список деприваций (лишений) и построить индекс деприваций, который определит, какая концентрация лишений из базового списка ассоциируется с бедностью. Одним из примеров депривации является невозможность приобретать предметы гигиены. Более высокая концентрация лишений в домохозяйстве повышает вероятность его принадлежности к бедным.

Субъективная концепция бедности измеряет бедность на основе представлений населения о том, какие денежные ресурсы необходимы семье, чтобы не быть бедной.

Существуют и другие подходы к оценке бедности. Например, UNDP (Программа развития ООН) при определении индекса человеческого развития использует показатели доступности общественных благ для беднейших слоев населения.

Можно осуществлять комбинированную оценку бедности на основе нескольких концепций. В условиях стабильного общества со сложившимися стандартами жизни линии бедности, построенные на основе различных концептуальных подходов, практически совпадают. Домохозяйство с доходом ниже прожиточного минимума испытывает несколько деприваций из списка базовых лишений и относит себя к бедным по субъективному ощущению. Так было в СССР, где прожиточный минимум совпадал с чертой бедности, определенной в пределах относительной концепции бедности.

шее значение при этом имеет методика оценки прожиточного минимума, который включает расходы на питание, непродовольственные товары, услуги, налоги и обязательные платежи и разрабатывается в целом по населению и по основным социально-демографическим группам: трудоспособные граждане, пенсионеры, дети.

Абсолютная концепция бедности является официальной методологией в Российской Федерации и лежит в основании государственной социальной политики. Согласно Федеральному закону от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» социальная помощь должна оказываться для поддержания уровня жизни малоимущих семей, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного субъектом Российской Федерации.

Исходя из изложенного выше далее анализ реализации принципа адресности в системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, будет осуществляться по следующим направлениям:

- анализ правовой основы пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей;
- анализ каждого из пособий с точки зрения описанных выше подходов;
- систематизация пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, с точки зрения целей их установления (компенсационные, стимулирующие, по бедности);
- оценка реализации принципа адресности в подсистеме пособий по бедности, а также анализ проблем обоснованности размера (справедливости) компенсационных пособий, действенности и эффективности семейных пособий стимулирующего характера.

## **2. Изучение пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, установленных в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации**

Система пособий гражданам, имеющим детей, на федеральном уровне установлена Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее - Закон № 81-ФЗ).

Преамбула Закона № 81-ФЗ определяет цели, на достижение которых направлен этот закон - установление для проживающих в России граждан России, иностранцев, лиц без гражданства, иных лиц, имеющих детей, единой системы государственных пособий и обеспечение при помощи этой системы гарантированной государством материальной поддержки материнства, отцовства и детства.

В преамбуле названного федерального закона подчеркнута, что он устанавливает единую систему пособий. Задача разработки единой системы государственных пособий семьям с детьми с учетом типа семьи, ее дохода и индекса стоимости жизни ставилась еще на союзном уровне в постановлении Верховного Совета СССР от 10 апреля 1990 года № 1420-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, охране материнства и детства, укреплению семьи». До принятия Закона № 81-ФЗ вопросы назначения и выплаты детских пособий регулировались различными нормативными правовыми актами законодательного и подзаконного характера<sup>3</sup>.

Статьей 3 Закона № 81-ФЗ установлены виды государственных пособий гражданам, имеющим детей:

- пособие по беременности и родам;

---

<sup>3</sup> В настоящее время условия, размеры и порядок обеспечения по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному соцстрахованию, наряду с Законом № 81-ФЗ определяет Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;
- единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Конституционный Суд в своих решениях изложил немало правовых позиций в отношении норм Закона № 81-ФЗ.

Одним из наиболее важных вопросов, по которым высказался Конституционный Суд, является вопрос об установленных названным законом размерах пособий гражданам, имеющим детей.

В 2003 году группа депутатов Государственной Думы обращалась в Конституционный Суд с запросом, в котором оспаривалась конституционность положений статей 8, 15 и 17 Закона № 81-ФЗ, определяющих размеры пособий по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком и ежемесячного пособия на ребенка для отдельных категорий граждан. Заявители просили признать соответствующие положения не соответствующими Конституции, поскольку, по их мнению, установленные этими положениями размеры пособий не обеспечивают господдержку материнства и детства даже на уровне прожиточного минимума (речь шла о размерах пособий, установленных в 2003 году).

Конституционный Суд определением от 2 октября 2003 года № 382-О отказал в принятии к рассмотрению данного запроса, придя к выводу, что проверка конституционности норм, устанавливающих конкретные размеры пособий соответствующим категориям граждан, имеющих детей, и тем самым - предрешение вопроса о том, каким должен быть размер пособий и иных форм социального обеспечения материнства и детства, фактически означала бы оценку экономической целесообразности решений законодателя и нарушение конституционного принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции).

Как указал Конституционный Суд в данном определении, признавая необходимость государственной поддержки материнства и детства, Конституция тем самым предполагает создание для соответствующей категории граждан условий, обеспечивающих их достойную жизнь и выполнение ими социальных функций, связанных, в частности, с материнством и детством. Вместе с тем закрепление в Конституции обязанности государства по защите материнства и детства, семьи не подразумевает право этих граждан на получение определенных денежных сумм.

Вопрос о конкретных размерах пособий и других выплат, вытекающих из конституционного права на социальное обеспечение, решается законодателем. При этом осуществление государством конституционной обязанности по установлению гарантий социальной защиты материнства и детства должно согласовываться, в силу правовой позиции Конституционного Суда, в том числе с имеющимися у него на данном этапе социально-экономического развития финансовыми и иными средствами и возможностями (определение Конституционного Суда от 10 октября 2002 года № 258-О).

На необходимость учета имеющихся у государства ресурсов при оказании помощи родителям по содержанию детей указывает и Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года. Так, согласно ее статье 26 государств - участников Конвенции признают за

каждым ребенком право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование, и принимают необходимые меры для достижения полного осуществления этого права в соответствии с национальным законодательством; эти блага по мере необходимости предоставляются с учетом имеющихся ресурсов и возможностей ребенка и лиц, несущих ответственность за содержание ребенка.

Статья 27 Конвенции признает право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка, и закрепляет, что государства-участники принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей (пункты 1 и 3).

Следовательно, реализуя конституционные полномочия, связанные с принятием Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», законодатель был вправе самостоятельно определить в рамках единой государственной политики в области социально-экономического обеспечения размеры пособий по государственной поддержке материнства и детства, исходя из имеющихся у государства финансовых и иных ресурсов.

При этом признание государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства в качестве конституционных ценностей Российской Федерации как социального государства предполагает возложение на органы государственной власти обязанности изыскивать средства и создавать другие предпосылки для повышения государственных пособий, имея в виду необходимость их установления, в конечном счете, на уровне, отвечающем социальному предназначению и конституционной природе этих выплат.

Кроме того, государственная поддержка материнства и детства не ограничивается системой государственных пособий гражданам, имеющим детей. Она носит комплексный характер и включает права, льготы и иные социальные меры, в том числе предусмотренные законодательством Российской Федерации о социальной помощи, занятости, образовании, здравоохранении, налогах, целью которых является облегчение положения нуждающихся семей и обеспечение для них прожиточного минимума. Использование же тех или иных систем правового регулирования по оказанию государственной поддержки семьи, материнства и детства в качестве приоритетных в рамках единой государственной политики в области социально-экономического обеспечения является прерогативой законодателя.

Что касается иных материальных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, то здесь необходимо упомянуть: компенсацию за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, установленную статьей 52.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»; выплаты на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, на оплату труда приемных родителей, осуществляемые в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации (статьи 145, 153.1) и Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (статьи 14, 16)<sup>4</sup>; обеспечение детей первого-второго года жизни специальными молочными продуктами детского питания (в рамках положений статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1005 «Об упорядочении бес-

---

<sup>4</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 944 «О порядке предоставления в 2008-2009 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей, в соответствии с пунктом 1 которого размер выплаты на содержание 1 ребенка в семье опекунов (попечителей) или приемной семье составляет не менее 4000 рублей в месяц, на оплату труда приемных родителей - не менее 2500 рублей в месяц.

платного обеспечения детей первого-второго года жизни специальными молочными продуктами детского питания»), а также оздоровление детей, до 2010 года осуществлявшееся за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации, федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а с 2010 года - за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов.

Из средств Фонда социального страхования Российской Федерации выплачиваются четыре вида семейных пособий гражданам, застрахованным в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством:

- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие гражданам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие в связи с рождением ребенка;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком.

Кроме этого, до 2010 года из средств ФСС выплачивались некоторые из указанных выше пособий отдельным категориям незастрахованных граждан, а также осуществлялось финансирование оздоровления детей застрахованных граждан. Начиная с 2010 года семейные пособия всем категориям неработающих (незастрахованных в системе обязательного социального страхования) граждан выплачиваются за счет средств федерального бюджета, а оздоровление детей осуществляется вне рамок системы обязательного социального страхования.

Выплата указанных выше семейных пособий осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее - Закон № 255-ФЗ).

В соответствии с указанным федеральным законом под обязательным социальным страхованием на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством понимается система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам утраченного заработка (выплат, вознаграждений) или дополнительных расходов в связи с наступлением страхового случая.

Страховыми рисками по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством признаются временная утрата заработка или иных выплат, вознаграждений застрахованным лицом в связи с наступлением страхового случая либо дополнительные расходы застрахованного лица или членов его семьи в связи с наступлением страхового случая.

Страховыми случаями признаются, в том числе:

- беременность и роды;
- рождение ребенка (детей);
- уход за ребенком до достижения им возраста полутора лет;

К видам страхового обеспечения по рассматриваемому виду обязательного социального страхования отнесены, в том числе, выплаты перечисленных выше четырех детских пособий.

Органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации в анализируемом периоде в соответствии с действующим законодательством и на основании договоров с региональными отделениями ФСС за счет передаваемых последними средств федерального бюджета организовывали обеспечение пособиями отдельных категорий граждан, не застрахованных в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, но имеющих согласно федеральному законодательству право на получение аналогичных детских пособий. Сложившийся механизм обусловлен тем, что пособия застрахованным гражданам (то есть имеющим работу) основаны на взносах работодателя и выплачиваются послед-

ним по месту работы, соответственно незастрахованные граждане, а также граждане, не имеющие работы, обеспечиваются ими по месту жительства органами социальной защиты населения за счет федеральных средств.

### **Пособие по беременности и родам**

Право на пособие по беременности и родам, в том числе, имеют:

- женщины, подлежащие обязательному социальному страхованию (далее - застрахованные женщины);

- женщины, уволенные в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий частными нотариусами и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, профессиональная деятельность которых в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию (далее - уволенные женщины), - в течение 12 месяцев, предшествующих дню признания их в установленном порядке безработными;

- женщины, обучающиеся по очной форме обучения в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, в учреждениях послевузовского профессионального образования (далее - обучающиеся женщины);

- женщины, проходящие военную службу по контракту, службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов (далее - женщины, проходящие службу).

Пособие по беременности и родам выплачивается за период отпуска по беременности и родам продолжительностью 70 календарных дней (в случае многоплодной беременности - 84 дня) до родов и 70 календарных дней (в случае осложненных родов - 86 дней, при рождении двух и более детей - 110 дней) после родов.

Пособие по беременности и родам выплачивается в размере:

- среднего заработка (дохода) по месту работы за последние 12 календарных месяцев, предшествующих месяцу наступления отпуска по беременности и родам, - застрахованным женщинам;

- 300 рублей (базовый размер, подлежащий индексации в размере и сроки, которые предусмотрены федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год) - уволенным женщинам;

- стипендии, установленной образовательным учреждением (но не ниже установленного законодательством Российской Федерации размера стипендии), - обучающимся женщинам;

- денежного довольствия - женщинам, проходящим службу.

Работающим (проходящим службу, обучающимся по очной форме обучения) женщинам пособие по беременности и родам назначается и выплачивается по месту работы (службы, учебы), а уволенным женщинам - органами социальной защиты населения по месту жительства.

Пособие по беременности и родам выплачивается:

- застрахованным и уволенным женщинам - за счет средств ФСС до 1 января 2010 года; с 1 января 2010 года застрахованным женщинам - за счет средств ФСС, уволенным - за счет средств федерального бюджета, выделяемых в установленном порядке ФСС;

- обучающимся женщинам - за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых в установленном порядке образовательным учреждениям начального профессионального, среднего профессионального



и высшего профессионального образования и учреждениям послевузовского профессионального образования на выплату стипендий;

- женщинам, проходящим службу, - за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующим федеральным органам исполнительной власти.

Пособие по беременности и родам можно рассматривать как разновидность пособия по временной нетрудоспособности, вызванной состоянием организма женщины в дородовой и послеродовой период. Это пособие, очевидно, носит компенсационный характер и призвано заменить утраченный в период отпуска по беременности и родам заработок (доход), за исключением уволенных женщин. В последнем случае обеспечение их пособиями по беременности и родам может рассматриваться как некая дополнительная мера социальной поддержки отдельной категории граждан, утративших источник дохода, тем самым попавших в трудную жизненную ситуацию, усугубленную беременностью, и потенциально нуждающихся в помощи.

Пособие по беременности и родам выплачивается застрахованной женщине в размере 100 % среднего заработка.

Застрахованной женщине, имеющей страховой стаж менее 6 месяцев, пособие по беременности и родам выплачивается в размере, не превышающем минимального размера оплаты труда за полный календарный месяц.

Согласно статье 14 Закона № 255-ФЗ пособие по беременности и родам исчисляется исходя из среднего заработка застрахованного лица, рассчитанного за последние 12 календарных месяцев работы (службы, иной деятельности) у данного страхователя, предшествующих месяцу наступления отпуска по беременности и родам.

Средний дневной заработок для исчисления пособия по беременности и родам определяется путем деления суммы начисленного заработка за соответствующий период на число календарных дней, приходящихся на период, за который учитывается заработная плата.

Средний дневной заработок, из которого исчисляется пособие по беременности и родам, не может превышать средний дневной заработок, определяемый путем деления предельной величины базы для начисления страховых взносов в ФСС, установленной Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» на день наступления страхового случая, на 365<sup>5</sup>.

Таким образом, размер пособия по беременности и родам (как и пособия по временной нетрудоспособности) для застрахованных граждан ограничен верхним пределом (до 2010 года максимальный размер пособия определялся в твердой сумме федеральным законом о бюджете ФСС на очередной финансовый год, с 2010 года этот размер увязан с максимальным объемом средств, вносимых страхователем в бюджет ФСС в результате уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и исчисляется исходя из среднего дневного заработка, максимальный размер которого не может превышать сумму, равную 415000 рублей, деленным на 365).

С учетом изложенного выше исходя из темы исследования наибольший интерес представляют пособия по беременности и родам, выплачиваемые застрахованным женщинам.

Средний размер этого пособия во всех трех исследованных регионах был выше средней величины прожиточного минимума для трудоспособного населения. Так, в 2009 году размер пособия превышал указанную величину в Курской области в 1,7 раза, в Нижегородской области - в 1,8 раза, в Республике Башкортостан - в 2 раза.

---

<sup>5</sup> В 2010 году эта сумма составляет 415000 рублей.

В то же время требование МОТ о том, что сумма пособия по беременности и родам не должна составлять менее двух третей утраченного заработка<sup>6</sup>, или 66,7 % (с учетом того, что этот заработок определяется как «заработок, преобладающий среди квалифицированных трудящихся»), соблюдено только в Нижегородской области, где средний размер месячного пособия (для застрахованных) составил 68,9 % среднего размера заработной платы (9925,13 рубля). В Курской области этот показатель составил 66,3 %, а в Республике Башкортостан - только 62,3 % среднего размера заработной платы в регионе.

(тыс. руб.)

Регионы	Расходы на выплату пособия		
	всего	застрахованным	уволенным
2006 г.			
Российская Федерация	19243918,1	19243431,1	487,0
Республика Башкортостан	450952,5	450935,2	17,3
Курская область	90798,7	90795,8	2,9
Нижегородская область	418826,1	418820,8	5,3
2007 г.			
Российская Федерация	29521314,7	29520952,5	362,2
Республика Башкортостан	717213,6	717205,7	7,9
Курская область	144619,1	144617,7	1,4
Нижегородская область	628603,9	628591,0	12,9
2008 г.			
Российская Федерация	44417119,5	44416907,9	211,6
Республика Башкортостан	983892,5	983888,2	4,3
Курская область	204014,5	204014,5	0,0
Нижегородская область	963498	963495,3	2,7
2009 г.			
Российская Федерация	57309631,0	57309355,6	275,4
Республика Башкортостан	1275448,2	1275430,8	17,4
Курская область	256663,0	256663,0	0,0
Нижегородская область	1225326,8	1225320,9	509
Всего за 2006-2010 годы по Российской Федерации	150491983,3	150490647,1	1336,2

Пособие по беременности и родам	Средний размер пособия, руб.		Количество получателей, чел.		
	застрахованным	уволенным	всего	застрахованных	уволенных
2006 г.					
Российская Федерация	5715,50	315,86	731446	731111	335
Республика Башкортостан	6130,77	345,0	15981	15971	10
Курская область	5334,4	300,0	3698	3696	2
Нижегородская область	4559,82	193,67	18876	18 870	6
2007 г.					
Российская Федерация	7532,86	482,45	851133	850976	157
Республика Башкортостан	6212,24	345,0	25073	25068	5
Курская область	5332,8	300,0	5990	5889	1
Нижегородская область	5696,27	268,07	22 832	22823	9
2008 г.					
Российская Федерация	9969,38	369,06	967575	967451	124
Республика Башкортостан	7774,19	375,74	27484	27481	3
Курская область	6810,8	0,0	6 504	6504	0
Нижегородская область	8214,61	320,30	24116	24114	2
2009 г.					
Российская Федерация	12076,10	369,72	1030655	1030505	150
Республика Башкортостан	9341,79	409,49	29655	29646	9
Курская область	8314,1	0,0	6703	6703	0
Нижегородская область	9925,13	354,45	25386	25382	4

<sup>6</sup> Согласно Конвенции МОТ от 28 июня 1952 года № 103 «Относительно охраны материнства» сумма денежного пособия, выплачиваемого в связи с предоставлением отпуска по беременности и родам и рассчитываемого на основе предшествующего заработка женщины, не должна составлять менее двух его третей.

### **Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности**

Право на единовременное пособие дополнительно к пособию по беременности и родам имеют женщины, вставшие на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель).

Пособие в анализируемом периоде выплачивалось в размере от 300 рублей в 2006 году до 374,6 рубля в 2009 году (в 2010 году - 412,1 рубля) по месту назначения и выплаты пособия по беременности и родам. Для назначения и выплаты пособия представляется справка из женской консультации либо другого медицинского учреждения, поставившего женщину на учет в ранние сроки беременности. Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, выплачивается за счет средств ФСС, федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации аналогично пособию по беременности и родам.

Рассматриваемое пособие носит стимулирующий характер: с целью сохранения своего здоровья и обеспечения здоровья будущего ребенка женщина должна находиться под постоянным медицинским наблюдением, для чего должна встать на учет в специализированном медицинском учреждении в возможно более ранние сроки. Поэтому в первую очередь здесь возникает вопрос об эффективности стимула с точки зрения размера пособия.

Пособие неразрывно связано с пособием по беременности и родам, дополняет его и выплачивается только вместе с ним. Однако если пособие по беременности и родам носит преимущественно компенсационный характер, заменяет утраченный заработок (доход) и вследствие этого, как правило, связано с его наличием (за исключением уволенных женщин), то увязка права на единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, с наличием утраченного дохода, в силу его целевого назначения представляется весьма спорной. Достаточно очевидно, что стимулирование сохранения здоровья матери и будущего ребенка должно осуществляться в отношении всех женщин, вне зависимости от того, имеет ли она самостоятельный заработок либо не имеет его, застрахована ли она в системе обязательного социального страхования или нет (как это установлено в части единовременного пособия при рождении ребенка).

Возможно, право на получение этого пособия следует увязать с обязательным прохождением беременной женщиной системы медицинских осмотров (на основе соответствующих медицинских рекомендаций), одновременно рассмотрев вопрос об увеличении его размера (например, до размера прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации), расширении круга получателей. В настоящее время это пособие носит исключительно категориальный характер, принцип адресности (в смысле выявления персональной нуждаемости, обеспечивающей эффективность стимулирующей функции пособия) в механизмах его назначения отсутствует.

В 2009 году только 66,2 % женщин, получивших пособие по беременности и родам в Российской Федерации (рассматриваемое пособие выплачивается вместе с ним), встали на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности для получения этого единовременного пособия (в Республике Башкортостан, соответственно, 68,9 %, в Курской области - 62,2 %, в Нижегородской области - 71,1 процента).

Таким образом, в 2009 году около 30-40 % женщин не обратились в медицинские учреждения в ранние сроки беременности, то есть своевременно не озаботились о сохранении своего здоровья и здоровья будущего ребенка, что свидетельствует о недостаточности стимулирующего воздействия этого пособия.

	Расходы на выплату пособия, тыс. руб.	Количество получателей, чел.
2006 г.		
Российская Федерация	148109,0	449448
Республика Башкортостан	4904,8	14206
Курская область	860,7	2869
Нижегородская область	3653,7	12166
2007 г.		
Российская Федерация	177615,4	538947
Республика Башкортостан	5878,9	17025
Курская область	1136,1	3787
Нижегородская область	4217,9	14052
2008 г.		
Российская Федерация	218616,4	615776
Республика Башкортостан	6757,9	18222
Курская область	1308,4	4020
Нижегородская область	5330,4	16408
2009 г.		
Российская Федерация	274719,4	682662
Республика Башкортостан	8600,2	20434
Курская область	1545,9	4168
Нижегородская область	6657,1	18050
Всего за 2006-2010 годы по Российской Федерации	819060,2	2286833

### Единовременное пособие при рождении ребенка

Право на единовременное пособие при рождении ребенка имеет один из родителей либо лицо, его заменяющее.

В случае рождения 2 и более детей единовременное пособие назначается и выплачивается на каждого ребенка.

Единовременное пособие при рождении ребенка выплачивалось в анализируемом периоде в размере от 8000 рублей в 2006 году до 9989,9 рубля в 2009 году (в 2010 году - 10988,9 рубля). Пособие назначается и выплачивается одному из родителей либо лицу, его заменяющему, по месту работы (службы, учебы), а если родители либо лицо, их заменяющее, не работают (не служат, не учатся) - органом социальной защиты населения по месту жительства ребенка.

Единовременное пособие при рождении ребенка в анализируемом периоде выплачивалось:

а) работающим лицам, а также неработающим и необучающимся лицам - за счет средств ФСС (с 2010 года неработающим и необучающимся лицам за счет средств федерального бюджета, передаваемых ФСС);

б) лицам, обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях, - за счет средств ФСС, выделяемых указанным учреждениям в установленном порядке (с 2010 года - за счет средств федерального бюджета, передаваемых ФСС);

в) лицам, проходящим военную и приравненную к ней службу, - за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующим федеральным органам исполнительной власти.

Единовременное пособие при рождении ребенка носит условно компенсационный характер, предполагая компенсировать не утраченный заработок (доход), а дополнительные расходы его получателей при рождении ребенка. Это пособие выплачивалось до 2010 года одному из родителей или лицу, его заменяющему, вне зависимости от того, работает (учится) оно или нет, из средств ФСС. Лишь проходящим военную и иную приравненную к ней службу лицам пособие выплачивалось из средств федерального бюджета. Поэтому говорить о том, что это пособие основано на взносах, можно лишь применительно к категориям работающих граждан, за которых в соответствии с законодательством уплачивают-

ся взносы в ФСС на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Выплата такого пособия из средств ФСС в 2006-2009 годах неработающим гражданам, а также обучающимся не соответствовала основам обязательного социального страхования<sup>7</sup>.

Таким образом, это одно из пособий на каждого родившегося ребенка, независимо от каких-либо условий, касающихся социального или материального положения родителей либо лиц, их заменяющих. Принцип адресности в механизмах назначения этого пособия отсутствует, однако это соответствует положениям рассмотренной выше рекомендации МОТ о том, что пособие «на приданое» должно выплачиваться вне зависимости от материального положения родителей ребенка.

	Расходы на выплату пособия, тыс. руб.			Количество получателей, чел.		
	всего	застрахованным	неработающим	всего	застрахованных	неработающих
2006 г.						
Российская Федерация	111376302,2	8189692,2	3186610,0	1354424	963982	390442
Республика Башкортостан	365262,8	252033,8	113229,0	41427	28459	12968
Курская область	73222,0	53130,0	20092,0	9489	6852	2637
Нижегородская область	215167,0	179893,0	35274,0	27907	23177	4730
2007 г.						
Российская Федерация	12624099,3	9093215,5	3530883,8	1441966	1034237	407729
Республика Башкортостан	404079,4	287653,8	116425,6	43974	31301	12673
Курская область	82016,0	59448,0	22568,0	10255	7434	2821
Нижегородская область	238314,6	199402,6	38912,0	29743	24879	4864
2008 г.						
Российская Федерация	14549221,4	10771628,4	3777593,0	1539151	1133930	405221
Республика Башкортостан	467336,3	336741,8	130594,5	47775	34450	13325
Курская область	95291,7	68885,8	26405,9	11036	7950	3086
Нижегородская область	276367,5	236622,6	39744,9	31990	27 336	4654
2009 г.						
Российская Федерация	17185056,0	12893675,8	4291380,2	1609457	1200544	408913
Республика Башкортостан	551132,6	394492,2	156640,4	49362	35379	13983
Курская область	107736,3	79299,7	28436,6	10986	8068	2918
Нижегородская область	335416,9	285061,4	50355,5	34278	29061	5217
Всего за 2006-2010 гг. по Российской Федерации	55734678,9	40948211,9	14786467,0	5944998	4332693	1612305

Идентичным единовременному пособию при рождении ребенка по своему характеру, целевому назначению и механизму назначения является введенное с 2008 года единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью.

#### **Ежемесячное пособие по уходу за ребенком**

Право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком имеют:

- матери, либо отцы, либо другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком, подлежащие обязательному социальному страхованию и находящиеся в отпуске по уходу за ребенком (далее - застрахованные граждане);
- матери, проходящие военную службу по контракту, матери либо отцы, проходящие службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком (далее - граждане, проходящие службу);
- матери, либо отцы, либо другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком, уволенные в период отпуска по уходу за ребенком; матери,

<sup>7</sup> С 2010 года выплата этих пособий финансируется за счет средств федерального бюджета, передаваемых ФСС, с последующей передачей субъектам Российской Федерации.

уволенные в период беременности, отпуска по беременности и родам в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий частными нотариусами и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, профессиональная деятельность которых в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию (далее - уволенные граждане);

- матери, либо отцы, либо опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком и не подлежащие обязательному социальному страхованию (в том числе обучающиеся по очной форме обучения в образовательных учреждениях и находящиеся в отпуске по уходу за ребенком); другие родственники, фактически осуществляющие уход за ребенком и не подлежащие обязательному социальному страхованию (далее - незастрахованные граждане).

Уволенным гражданам ежемесячное пособие по уходу за ребенком назначается в случае неполучения ими пособия по безработице.

Право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком сохраняется в случае, если лицо, находящееся в отпуске по уходу за ребенком, работает на условиях неполного рабочего времени или на дому, а также в случае продолжения обучения.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком назначается и выплачивается:

- застрахованным гражданам и гражданам, проходящим службу, - по месту работы, службы;

- уволенным гражданам - в органах социальной защиты населения по месту жительства;

- незастрахованным гражданам - по месту учебы, в органах социальной защиты населения по месту жительства.

Выплата ежемесячного пособия по уходу за ребенком осуществляется:

- застрахованным гражданам, гражданам, проходящим службу, уволенным гражданам и незастрахованным обучающимся гражданам - со дня предоставления отпуска по уходу за ребенком по день исполнения ребенку полутора лет;

- незастрахованным гражданам - со дня рождения ребенка по день исполнения ребенку полутора лет.

Следует отметить, что Минздравсоцразвития России приказом от 23 декабря 2009 года № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» в перечень документов, представляемых незастрахованными гражданами для назначения ежемесячного пособия по уходу за ребенком, дополнительно включило документ, подтверждающий совместное проживание ребенка с одним из родителей либо лицом, его заменяющим, выданный организацией, уполномоченной на его выдачу. Представляется, что данное требование нарушает конституционный принцип равенства граждан, так как застрахованные граждане для получения пособия указанный документ не предоставляют.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком в анализируемом периоде выплачивалось:

- застрахованным гражданам и уволенным гражданам - за счет средств ФСС (с 2010 года уволенным - за счет средств федерального бюджета, выделяемых ФСС и передаваемых органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации);

- гражданам, проходящим службу, - за счет средств федерального бюджета, выделяемых в установленном порядке соответствующим федеральным органам исполнительной власти;

- незастрахованным гражданам - за счет средств федерального бюджета, выделяемых ФСС и передаваемых Фондом в установленном порядке органам социальной защиты населения субъектов Российской Федерации;

- обучающимся гражданам - за счет средств ФСС, выделяемых образовательным учреждениям в установленном порядке (с 2010 года - за счет средств федерального бюджета, передаваемых бюджету ФСС).

В случае ухода за двумя и более детьми одновременно, исчисленный размер пособия (в твердой денежной сумме или в процентном отношении к заработку) суммируется. При этом суммированный размер пособия, исчисленный исходя из среднего заработка, не может превышать 100 % размера указанного заработка (дохода, денежного довольствия), но не может быть менее суммированного минимального размера пособия.

Пособие выплачивалось в следующих размерах:

в 2007 году - 1500 рублей по уходу за первым ребенком и 3000 рублей по уходу за вторым и последующими детьми (базовые размеры) - уволенным и незастрахованным гражданам (включая обучающихся);

40 % среднего заработка (дохода, денежного довольствия) по месту работы (службы) за последние 12 календарных месяцев, предшествовавших месяцу наступления отпуска по уходу за ребенком, - застрахованным гражданам, гражданам, проходящим службу, уволенным гражданам. При этом в 2007 году минимальный размер пособия составлял 1500 рублей в период отпуска по уходу за первым ребенком и 3000 рублей - в период отпуска по уходу за вторым и последующими детьми, максимальный размер не может превышать за полный календарный месяц 6000 рублей, в 2009 году - соответственно, 1873,1 рубля, 3746,2 и 7492,4 рубля.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком носит компенсационный характер - для застрахованных, проходящих службу и обучающихся граждан оно призвано компенсировать утраченный доход<sup>8</sup>.

Применительно к уволенным, а также незастрахованным гражданам речь можно вести о некоторой помощи, обусловленной понесенными ими дополнительными расходами, связанными с воспитанием детей, и здесь допустимо говорить о необходимости реализации принципа персональной адресности (то есть персональной нуждаемости в этой помощи).

В целях обеспечения пособиями уволенных граждан необходимо было решить: если выплата им всех пособий осуществляется в рамках обязательного социального страхования, то их в вопросах обеспечения следует приравнять к застрахованным, если нет - к незастрахованным. До 2010 года механизмы обеспечения их пособиями были нелогичны: размер пособия устанавливался в твердой сумме (как для незастрахованных), а пособие выплачивается из бюджета ФСС (то есть как бы в рамках системы обязательного социального страхования); с 2010 года это противоречие устранено, и финансирование выплат пособия этим категориям граждан осуществляется за счет средств федерального бюджета, передаваемых ФСС.

Следует отметить, что в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2005 года № 439 «О правилах выплаты ежемесячного

---

<sup>8</sup> Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 17 октября 2006 года № 435-О, действующее законодательство предусматривает, что ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет является тем государственным пособием, которое по общему правилу назначается и выплачивается на основании решения работодателя о предоставлении отпуска по уходу за ребенком; этим пособием, компенсирующим утраченный на время ухода за малолетними детьми заработок, обеспечиваются работающие женщины. Только в исключительных случаях право на указанное пособие сохраняется за уволенными с работы женщинами, в частности при их увольнении в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в связи с ликвидацией организации.

пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» соответствующая категория граждан получает это пособие в двойном размере в течение 3 лет (в отличие от иных получателей, имеющих право на пособие в одинарном размере до достижения ребенком возраста 1,5 лет). То есть «чернобыльцы» в период ухода за ребенком в возрасте от 1,5 до 3 лет продолжают получать пособие в двойном размере, тогда как иные категории граждан в этот период не получают ничего.

(тыс. руб.)

	Расходы на выплату пособия					
	всего	в том числе:				
		застрахованным*	уволненным	обучающимся	незастрахованным	«чернобыльцам»
2006 г.						
Российская Федерация	7739688,0	7611455,7	30846,7	-	-	97385,6
Республика Башкортостан	238673,9	236869,0	1804,9	-	-	-
Курская область	58848,3	50479,4	217,3	-	-	8151,6
Нижегородская область	178696,1	178119,6	576,5	-	-	-
2007 г.						
Российская Федерация	56656084,1	31712409,6	113601,2	922914,6	23371341,6	535817,1
Республика Башкортостан	1786754,2	888511,7	5861,9	22422,3	869958,3	-
Курская область	386634,3	181654,4	909,1	10828,1	150814,0	42428,7
Нижегородская область	994787,5	697743,6	1832,2	16177,7	279094,0	-
2008 г.						
Российская Федерация	78274254,6	44426780,4	128720,4	1080895,5	31853744,7	784113,6
Республика Башкортостан	2 436707,2	1233410,0	4565,4	24988,9	1173742,9	-
Курская область	524 016,1	242362,8	2001,9	12797,3	205039,8	61814,3
Нижегородская область	1390827,2	993914,8	2921,6	187592,0	375229,1	169,7
2009 г.						
Российская Федерация	100174431,5	60751394,0	241086,5	1320156,2	36773748,2	1088046,6
Республика Башкортостан	3068727,1	1626899,7	9484,9	32603,8	1173742,9	-
Курская область	676,215,2	325869,3	3621,7	14722,5	241933,9	90067,8
Нижегородская область	1846650,2	1374298,6	5737,5	22517,0	443952,4	144,7
Всего за 2006-2010 гг. по Российской Федерации	242844458,2	144502039,7	514254,8	3323966,3	91998834,5	2505362,9

\* Включая прочие расходы.

### Ежемесячное пособие на ребенка

Согласно статье 16 Закона № 81-ФЗ размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В данном виде рассматриваемая норма изложена с 1 января 2005 года в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ («закон о монетизации льгот»), которым одновременно из Закона № 81-ФЗ исключены статья 17, определявшая размер пособия, и статья 17.1, определявшая порядок назначения и выплаты.

Таким образом, с 1 января 2005 года предоставление ежемесячного пособия на ребенка - исключительная компетенция региональных органов государственной власти. Единых правил и «тарифов» данного пособия нет: размер и порядок выплаты данного пособия в каждом субъекте Российской Федерации определяются региональным законодательством. Однако здесь имеются некоторые ограничения.

Как отметил Конституционный Суд в определении от 25 января 2007 года № 75-О, согласно Конституции защита семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальная защита, включая социальное обеспечение, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж» части 1).



Как вытекает из правовой позиции, изложенной Конституционным Судом в постановлении от 9 января 1998 года № 1-П, федеральный законодатель при регулировании вопросов, относящихся к тому или иному предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе, разграничивая полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе передавать им осуществление части полномочий, которые ранее реализовывались федеральными органами государственной власти. Соответственно, федеральный законодатель при определении в рамках реформирования системы социальной защиты конкретных форм участия в ее реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации вправе передавать субъектам Российской Федерации полномочия по установлению мер социальной поддержки тех или иных категорий граждан.

Таким образом, передача федеральным законодателем органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по установлению размера, порядка назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан.

Следует отметить, что при работе над законопроектом, принятым в качестве Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, высказывались обоснованные возражения против передачи пособия на уровень регионов. Так, Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи отмечал (заключение Комитета от 25 июня 2004 года № 3.6-15/416), что такое намерение соответствует Закону об организации органов власти субъектов Российской Федерации, но оно не учитывает фактического положения семей с детьми, уровня их дохода и не отвечает поставленной Президентом Российской Федерации задаче преодоления бедности; предлагаемое Правительством Российской Федерации изменение не учитывает также реальных финансовых возможностей регионов, большинство из которых не справляется и с нынешними социальными обязательствами перед населением.

Тем не менее, «закон о монетизации льгот» принят в редакции, предусматривающей отнесение установления порядка, размеров и условий выплат ежемесячного пособия на ребенка к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также отнесение финансового обеспечения указанных пособий к расходным обязательствам регионов с исключением из источников их финансирования средств федерального бюджета (субвенций из Фонда компенсаций). На решение же тех проблем, о которых говорилось выше, направлены переходные положения, которые закреплены в статье 153 Закона № 122-ФЗ и которые предусматривают сохранение размеров и условий выплат пособий не ниже имевшихся по состоянию на 31 декабря 2004 года.

В части 2 статьи 153 Закона № 122-ФЗ установлено, что при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием этого Закона нормативных правовых актов должно быть соблюдено следующее условие: вновь устанавливаемые... размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных)... не могут быть ниже... размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных), предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года.

Кроме того, в целях оказания финансовой поддержки субъектам Российской Федерации на реализацию закрепленных за ними обязательств по выплате ежемесячного пособия на ребенка в ежегодно принимаемых федеральных законах о федеральном бюджете, начиная с бюджета на 2005 год, предусматриваются субсидии бюджетам регионов на частичное возмещение расходов на выплату данного пособия. В 2009 году финансовая

поддержка Российской Федерации составила 17,5 % от потребности в Республике Башкортостан, 35,1 % - в Курской области, 85,7 % - в Нижегородской области.

По состоянию же на 31 декабря 2004 года статья 16 Закона № 81-ФЗ в отношении права на пособие устанавливала следующее:

- право на пособие имеет один из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка до достижения им возраста 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения - до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, установленную в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»;

- пособие не выплачивается опекунам (попечителям), получающим в установленном законодательством порядке денежные средства на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством);

- порядок учета и порядок исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Размер пособия по состоянию на 31 декабря 2004 года был установлен в статье 17 Закона № 81-ФЗ следующим образом:

- пособие до достижения ребенком возраста 16 лет выплачивается органами соцзащиты населения по месту жительства семей с детьми в размере 70 рублей (на учащегося общеобразовательного учреждения - до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет);

- размер пособия увеличивается на 100 % на детей одиноких матерей, на 50 % - на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов либо в других случаях, предусмотренных законодательством, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву.

Статья 17.1 Закона № 81-ФЗ до 1 января 2005 года устанавливала следующий порядок назначения и выплаты пособия:

- граждане, имеющие детей, при обращении в органы соцзащиты населения по месту жительства граждан с детьми за назначением пособия сведения о доходах семьи указывают в заявлении в письменной форме. Требование иных сведений о доходах не допускается (часть 1);

- уведомление о назначении пособия или об отказе в его назначении должно быть направлено заявителю органом соцзащиты населения по месту жительства граждан с детьми в письменной форме не позднее чем через 10 дней после указанного обращения. При необходимости дополнительной проверки сведений о доходах семьи, указанных в заявлении, в указанный выше срок должен быть дан органом соцзащиты населения предварительный ответ, уведомляющий о проведении такой проверки. При проведении дополнительной проверки окончательный ответ о назначении пособия либо об отказе в назначении указанного пособия должен быть дан заявителю не позднее чем через 30 дней после обращения.

В исследованных регионах приняты и действуют законы субъектов Российской Федерации, которые устанавливают размеры, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка гражданам, имеющим детей, на их территориях:

- закон Курской области от 1 декабря 2004 года № 56-ЗКО «О размере, порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка»;

- Закон Республики Башкортостан от 16 декабря 2004 года № 132-З «О ежемесячном пособии на ребенка в Республике Башкортостан»;

- закон Нижегородской области от 24 ноября 2004 года № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

Законы Курской области и Республики Башкортостан, а также принятые в соответствии с ними подзаконные нормативные правовые акты<sup>9</sup> в целом аналогичны и закрепляют положения Закона № 81-ФЗ. В то же время изданный в соответствии с вышеназванным законом Нижегородской области Порядок назначения и выплаты пособия на ребенка, утвержденный постановлением правительства Нижегородской области от 17 декабря 2004 года № 271, отличается от порядка назначения этого пособия, который был определен статьей 17.1 Закона № 81-ФЗ, действовавшей до 1 января 2005 года в части механизма подтверждения права на назначение этого пособия.

Так, если в Законе № 81-ФЗ содержалось положение о том, что граждане, имеющие детей, при обращении в органы соцзащиты населения по месту жительства граждан с детьми за назначением пособия сведения о доходах семьи указывают в заявлении в письменной форме, требование иных сведений о доходах не допускается, то в областном порядке содержится, наряду с необходимостью предоставления заявления, еще и требование предоставления справок о доходах всех членов семьи за три месяца, предшествующих месяцу обращения за назначением ежемесячного пособия на ребенка, с последующим ежегодным обновлением этих справок.

Представляется, что такое ужесточение порядка назначения этого пособия является вполне оправданным с точки зрения повышения его персональной адресности и не противоречит требованиям части 2 статьи 153 Закона № 122-ФЗ о том, что при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием этого Закона нормативных правовых актов должно быть соблюдено следующее условие: вновь устанавливаемые... размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных)... не могут быть ниже... размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных), предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года. В данной ситуации размеры пособия не были уменьшены, а условия<sup>10</sup> (среднедушевой доход в семье ниже регионального прожиточного минимума) - не были ухудшены. Изменился лишь порядок<sup>11</sup> первоначального подтверждения соблюдения условия, дающего право на назначение пособия, и установлена периодичность его повторного подтверждения<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Правила рассмотрения заявлений о назначении ежемесячного пособия на ребенка и его выплаты, утвержденные постановлением правительства Курской области от 10 февраля 2006 года № 19; Положение о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка в Республике Башкортостан, утверждено постановлением Правительства Республики Башкортостан от 31 декабря 2004 года № 278.

<sup>10</sup> Согласно толковому словарю русского языка, условие - это обстоятельство, от которого что-нибудь зависит (в данном случае условием является факт малоимущности, от которого зависит возникновение права на пособие).

<sup>11</sup> Согласно толковому словарю русского языка, порядок - это правило, по которым совершается что-нибудь (в данном случае - подтверждается факт малоимущности).

<sup>12</sup> В подтверждение данной позиции можно привести ряд примеров из действующего федерального законодательства. Так, согласно Правилам признания лица инвалидом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом», условиями признания гражданина инвалидом являются: нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами; ограничение жизнедеятельности и пр. (то есть определенные обстоятельства). Подтверждение же этих обстоятельств осуществляется в определенном порядке, чему посвящены отдельные разделы правил: порядок направления гражданина на медико-социальную экспертизу и пр. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1051 «О порядке предоставления пособий на проведение летнего оздоровительного отдыха детей военнослужащих, проходивших военную службу по призыву и погибших (умерших), пропавших без вести...» определен перечень документов, которые следует представить получателю для подтверждения права на получение пособия (справка, подтверждающая призыв отца ребенка на военную службу; копия документа, подтверждающего его гибель (смерть и пр.) и др.).

Данное пособие, несмотря на его крайне незначительный размер (от 100 рублей в Нижегородской области до 144,1 рубля в Республике Башкортостан (с учетом районного коэффициента), выплачивается очень большому количеству получателей. В целом по Российской Федерации данное пособие в 2008 году получали почти 7,5 млн. человек, а расходы на его выплату превысили 32,6 млрд. рублей.

Данные о количестве получателей и расходах на выплату данного пособия в исследованных субъектах Российской Федерации приведены в таблице:

	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.
Республика Башкортостан	468509	660237,8	442913	783273,4	420758	741888,6	422623	732073,7
Курская область	66040	97344,0	69054	87035,0	69036	100944,0	69613	94312,5
Нижегородская область	157530	226752,4	149664	227061,6	142042	201310,8	138787	209627,7

Ежемесячное пособие на ребенка носит персонально адресный характер и является неким пособием «по бедности» для семей, имеющих несовершеннолетних детей, так как для его получения потенциальный получатель должен доказать нуждаемость в нем. Достаточно очевидно, что целью этого пособия в конечном счете должно являться доведение жизненного уровня членов семьи с несовершеннолетними детьми до прожиточного минимума. Однако размер ежемесячного пособия на ребенка не позволяет ее достигнуть (например, федеральная (региональная) социальная доплата пенсионерам, осуществляемая с 2010 года и призванная довести совокупный доход пенсионера до прожиточного минимума пенсионера, установленного на федеральном (региональном) уровне).

Безусловно, те размеры ежемесячного пособия, которые установлены в настоящее время, обусловлены экономическим положением как Российской Федерации, так и того или иного субъекта Российской Федерации.

С точки зрения определения изначального и нынешнего характера ежемесячного пособия на ребенка необходимо также отметить следующее. Как отмечалось выше, ежемесячное пособие на ребенка установлено Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Преамбула названного Федерального закона гласит, что этот Закон устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства.

Таким образом, Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» изначально не был направлен на борьбу с бедностью в семьях, имеющих детей. Меры социальной поддержки, предусмотренные этим Законом, осуществлялись (и до настоящего времени осуществляются, за одним исключением - в части ежемесячного пособия на ребенка) в отношении определенных категорий граждан безотносительно персональной нуждаемости в них.

Изначально ежемесячное пособие на ребенка не являлось пособием по бедности, право на его получение не было увязано с материальным положением биологической семьи с детьми. Вводя критерий персональной нуждаемости для этого пособия, законодатель фактически перевел его в разряд пособий по бедности.

При этом следует отметить, что изначально основополагающим законодательным актом федерального уровня, направленным на борьбу с бедностью, был Федеральный закон «О государственной социальной помощи». Его преамбула в первоначальной редакции гласила, что этот Закон устанавливает правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам.

С принятием решения о введении персональной адресности в смысле материальной нуждаемости в части ежемесячного пособия на ребенка произошло размывание федерального законодательства о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, и его проникновение в сферу законодательства о государственной социальной помощи.

В целом же следует отметить, что использованный механизм введения принципа адресности в механизмы назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка привели к неадекватным результатам. Требования, что размер пособия не может быть уменьшен, не увязанные с требованием о том, что факт его получения должен решить хотя бы проблему нищеты в семье, привел к катастрофическому снижению его реального размера (при сохранении и даже некотором увеличении размера номинального).

Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 года, которое и явилось катализатором придания ежемесячному пособию на ребенка признаков адресности, было отмечено, что типичным примером неэффективности социальной помощи является выплата единого пособия на ребенка в возрасте до 16 лет всем семьям, независимо от уровня их дохода. В результате для обеспеченных родителей эта сумма (70 % минимального размера оплаты труда) не имеет никакого значения, а в бедных семьях такого пособия явно недостаточно для того, чтобы обеспечить ребенка даже самым элементарным.

Как отмечено в названном Послании Президента Российской Федерации, в 1997 году размер ежемесячного пособия на ребенка составлял 70 % минимального размера оплаты труда. Сейчас же, через 13 лет, примененные механизмы внедрения адресности в условия назначения этого пособия привели к тому, что его размер в различных регионах составляет 2-3 % от минимального размера оплаты труда (в Российской Федерации минимальная заработная плата установлена в 2010 году - 4330 рублей, а, например, в Нижегородской области размер пособия составляет 100 рублей, или 2,3 % от минимального размера оплаты труда)<sup>13</sup>. Таким образом, реальные размеры этого пособия уменьшились в десятки раз! Возникает вопрос: если в 1997 году пособия в размере 70 % минимального размера оплаты труда было «явно недостаточно для того, чтобы обеспечить ребенка самым элементарным», то чем же можно в 2010 году обеспечить ребенка на сумму, составляющую немногим более 2 % от минимального размера оплаты труда?

Этот пример как нельзя лучше иллюстрирует и подтверждает актуальность и в настоящее время еще одной цитаты из названного выше Послания Президента Российской Федерации 13-летней давности: при значительных бюджетных средствах, идущих на социальные нужды, реальная помощь, которая доходит до конкретного человека, зачастую просто символична.

#### **Единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью**

Установить единовременное пособие при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью в размере 8 тыс. рублей, то есть в сумме, равной пособию при рождении ребенка, предложил Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года.

Право на единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью имеет один из усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей.

Базовый размер пособия составлял 8000 рублей и вырос до 9989,9 рубля в 2009 году (в 2010 году - 10988,9 рубля).

Пособие назначается по месту жительства одного из усыновителей (опекунов (попечителей), приемных родителей) органом, уполномоченным в соответствии с за-

---

<sup>13</sup> Здесь нужно иметь в виду, что соотношение минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума в 1997 году и в настоящее время различно, за прошедший период времени разрыв между ними существенно сократился.

конодательством субъекта Российской Федерации и выплачивается за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций.

	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.
Республика Башкортостан	2398	30322,0	2535	64503,0	2511	98870,0
Курская область	-	-	605	2187,2	359	3495,6
Нижегородская область	1768	14150,8	2059	17834,3	1878	18426,5

Как отмечалось выше, рассматриваемое пособие является идентичным единовременному пособию при рождении ребенка по своему характеру и механизму назначения.

Размер пособия не обусловлен стоимостью тех расходов получателей пособия, которые им предполагается компенсировать, не увязан с прожиточным минимумом в субъекте Российской Федерации, а право на получение пособия - с уровнем доходов получателей.

#### **Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву**

Право на пособие имеет жена военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, срок беременности которой составляет не менее 180 дней.

Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, выплачивается независимо от наличия права на иные виды государственных пособий гражданам, имеющим детей, установленные Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и законами субъектов Российской Федерации.

Базовый размер пособия составлял 14000 рублей и вырос к 2009 году до 15820 рублей (в 2010 году - 17402 рубля).

Пособие назначается и выплачивается по месту жительства жены военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, органом, уполномоченным на это в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субвенций бюджетам регионов.

#### **Ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву**

Право на пособие имеют мать (опекун) ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву. Пособие выплачивается независимо от наличия права на иные виды государственных пособий гражданам, имеющим детей, установленные Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и законами субъектов Российской Федерации.

Выплата пособия осуществляется со дня рождения ребенка, но не ранее дня начала отцом ребенка военной службы по призыву; выплата прекращается по достижении ребенком военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, возраста 3 лет, но не позднее дня окончания военной службы по призыву отцом такого ребенка.

Базовый размер пособия составлял 6000 рублей на каждого ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, и достиг к 2009 году 6780 рублей (в 2010 году - 7458 рублей).

Пособие выплачивается по месту жительства ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, органом, уполномоченным производить назначение и выплату такого пособия в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субвенций бюджетам регионов.

Рассмотренные выше два пособия были введены в 2008 году. Очевидно, что цель этих пособий - оказать дополнительную материальную поддержку семьям военнослужащих, проходящих службу по призыву, в связи с потенциальной утратой семьей заработка (дохода) одного из супругов (отца ребенка). По существу, эти пособия можно рассматривать как своего рода пенсию по случаю потери кормильца (в данном случае временной). Однако в таком случае возникает вопрос о реальном размере того дохода, который утратила семья, и вообще о его наличии.

Отсутствие персональной адресности в механизмах назначения названных пособий позволяет предположить, что одной из целей введения этих пособий является снижение числа граждан призывного возраста, уклоняющихся от прохождения военной службы по призыву.

Регион	Период	Единовременное пособие		Ежемесячное пособие	
		количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.
Республика Башкортостан	2008 г.	80	1279,9	178	7025,1
	2009 г.	281	5544,8	781	64355,1
Курская область	2008 г.	19	266,0	44	1576,6
	2009 г.	93	1418,8	185	15653,7
Нижегородская область	2008 г.	17	238,0	19	1455,2
	2009 г.	113	1794,3	207	16539,9

#### **Компенсация за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования**

В соответствии со статьей 52.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» с 2007 года в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация на первого ребенка в размере 20 % размера внесенной ими родительской платы за содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, на второго ребенка - в размере 50 %, на третьего ребенка и последующих детей - в размере 70 % размера указанной родительской платы.

Если образовательные организации, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, не являются государственными либо муниципальными, родителям выплачивается компенсация на первого ребенка в размере 20 % среднего размера родительской платы за содержание ребенка в таких государственных, муниципальных образовательных учреждениях, находящихся на территории того же субъекта Российской Федерации, что и соответствующие образовательные организации, на второго ребенка - в размере 50 %, на третьего ребенка и последующих детей - в размере 70 процентов.

Средний размер родительской платы определяется органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Право на получение компенсации имеет один из родителей (законных представителей), внесших родительскую плату за содержание ребенка в соответствующей образовательной организации. Порядок обращения за компенсацией, а также порядок ее выплаты устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Финансирование расходов, связанных с предоставлением компенсации, является расходным обязательством регионов.

Абзацем 2 пункта 3 статьи 52.2 Закона об образовании установлено, что Российская Федерация обеспечивает софинансирование указанных расходов путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий, рассчитываемых исходя из среднего сложившегося в субъекте Российской Федерации размера родительской платы, фактически взимаемой за содержание ребенка в государственных и муниципальных

образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Предоставление субсидий осуществляется в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации, в пределах объемов средств, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на очередной финансовый год (действие абзаца 2 пункта 3 статьи 52.2 Закона приостановлено с 1 января 2010 года до 1 января 2011 года. В связи с этим на 2010 год на выплату компенсации части родительской платы расходуются средства из бюджетов субъектов Российской Федерации в полном объеме).

В исследованных регионах производится выплата рассматриваемой компенсации части родительской платы, приняты соответствующие нормативные правовые акты.

Региональным бюджетам в анализируемом периоде на выплату компенсации предоставлялись субсидии из федерального бюджета, которые в виде субвенций распределялись в местные бюджеты муниципальных районов и городских округов.

Регионы	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.	количество получателей, чел.	расходы, тыс. руб.
Республика Башкортостан	122482	126113,8	129474	170676,2	135024	240701,7
Курская область	20105	22000,3	-	41258,3	24819	50499,5
Нижегородская область	107533	109297,0	105457	156273,0	102967	208345,4

Компенсация части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, в соответствии с федеральным законодательством выплачивается всем родителям безотносительно их материального положения и персональной нуждаемости. Ее размер поставлен в зависимость лишь от количества детей, то есть в механизмах назначения этой компенсации не заложен принцип персональной адресности.

#### **Выплаты на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, на вознаграждение, причитающееся приемному родителю**

Согласно статье 16 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предусматривается как безвозмездное, так и возмездное исполнение обязанностей по опеке и попечительству. Эти обязанности исполняются безвозмездно, за исключением случаев, установленных этой статьей, а также Семейным кодексом Российской Федерации (далее - Семейный кодекс).

Орган опеки и попечительства, исходя из интересов подопечного, вправе заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях. Вознаграждение опекуну или попечителю может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц, а также средств бюджета субъекта Российской Федерации. Предельный размер вознаграждения по договору об осуществлении опеки или попечительства за счет доходов от имущества подопечного устанавливается Правительством Российской Федерации. Случаи и порядок выплаты вознаграждения опекунам или попечителям за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации устанавливаются региональными законами.

Статьей 14 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» регулируются вопросы устройства лица под опеку (попечительство) по договору.

В отношении несовершеннолетних граждан, нуждающихся в опеке и попечительстве, часть 1 статьи 14 указывает на возможность осуществления опеки или попечительства по договору о приемной семье или по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании). На эти две формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, прямо указывает и норма пункта 1 статьи 123 Семейного кодекса: дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усынов-



ление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью). В пункте 6 статьи 145 Семейного кодекса предусмотрено, что устройство ребенка под опеку или попечительство допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Таким образом, вопросы заключения договоров о патронате (патронатном воспитании) регулируются нормативными актами субъектов Российской Федерации<sup>14</sup>.

Право опекуна или попечителя на вознаграждение возникает с момента заключения договора об осуществлении опеки или попечительства.

Договор заключается по месту жительства подопечного и опекуна в течение 10 дней со дня принятия органом опеки и попечительства по месту жительства несовершеннолетнего гражданина решения о назначении опекуна.

Предельный размер вознаграждения, выплачиваемый опекуну по договору за счет доходов от имущества несовершеннолетнего гражданина, не может превышать 5 % дохода от имущества несовершеннолетнего гражданина за отчетный период, определяемого по отчету опекуна о хранении, об использовании имущества несовершеннолетнего подопечного и об управлении таким имуществом.

Согласно статье 153-1 Семейного кодекса размер вознаграждения, причитающегося приемным родителям, размер денежных средств на содержание каждого ребенка, а также меры социальной поддержки, предоставляемые приемной семье в зависимости от количества принятых на воспитание детей, определяются договором о приемной семье в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 944 «О порядке предоставления в 2010 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю» (название приведено в действующей редакции) определено, что субсидии на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю, предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, принявших в установленном порядке законы или иные нормативные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства по осуществлению ежемесячных выплат на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю (ранее использовался термин «заработная плата приемного родителя»), при этом размер выплаты на содержание 1 ребенка в семье опекунов (попечителей) или приемной семье составляет не менее 4000 рублей в месяц, на вознаграждение, причитающееся приемному родителю, - не менее 2500 рублей в месяц.

Следует отметить, что указанные выше суммы были названы в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года, в котором Президент Российской Федерации предложил практически в 2 раза увеличить выплаты на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье до уровня не менее 4 тыс. рублей ежемесячно, а также существенно увеличить заработную плату приемному родителю с 1-1,5 тыс. рублей до 2,5 тыс. рублей ежемесячно.

---

<sup>14</sup> В Нижегородской области - законом Нижегородской области от 31 декабря 2004 года № 173-З «О патронатном воспитании»; в Республике Башкортостан - Законом Республики Башкортостан от 11 июля 2006 года № 342-З «О патронатном воспитании в Республике Башкортостан»; в Курской области - законом Курской области от 5 декабря 2005 года № 88-ЗКО «О патронатном воспитании».

В исследованных субъектах Российской Федерации приняты соответствующие законодательные акты:

- Закон Республики Башкортостан от 9 января 2002 года № 292-З «Об организации деятельности органов опеки и попечительства в Республике Башкортостан»;

- Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2006 года № 262-З «О порядке и размере выплаты денежных средств опекунам (попечителям) на содержание ребенка»;

- закон Курской области от 21 июня 2006 года № 30-ЗКО «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством)»;

- закон Нижегородской области от 10 декабря 2004 года № 147-З «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Нижегородской области».

В Республике Башкортостан денежные средства опекуну (попечителю) выплачиваются на содержание ребенка с 1 января 2006 года в размере 3200 рублей, с 1 января 2007 года - в размере 4000 рублей.

В Курской области размер денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством), определяется исходя из установленных администрацией Курской области норм материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в областных государственных образовательных учреждениях всех типов и видов, лечебно-профилактических учреждениях, учреждениях социального обслуживания Курской области, и составляет (с учетом денежных средств на культурно-массовую работу, приобретение хозяйственного инвентаря, предметов личной гигиены, игр, игрушек и книг):

(руб. в месяц)

На питание ребенка в возрасте	
от 0 до 18 месяцев	1570
от 18 месяцев до 3 лет	1954
от 3 лет до 7 лет	2276
от 7 лет до 11 лет	2858
от 12 лет до 18 лет	3174
На приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для ребенка в возрасте	
от 0 до 1 года	1897
от 1 года до 2 лет	2438
от 2 лет до 3 лет	1921
от 3 лет до 6 лет:	
девочки	1160
мальчики	1123
от 6 лет до 18 лет:	
девочки	1517
мальчики	1400

Если суммарный размер денежных средств, указанных в части 2 настоящей статьи, составляет менее 4000 рублей, размер выплаты денежных средств опекуну (попечителю) производится в сумме 4000 рублей.

В Нижегородской области ежемесячное пособие на опекаемых детей устанавливается:

- на детей в возрасте до трех лет - 4000 рублей;
- на детей в возрасте от трех до шести лет - 4400 рублей;
- на детей школьного возраста - 5000 рублей.

В Республике Башкортостан размер вознаграждения приемным родителям и патронатным воспитателям с учетом районного коэффициента установлен в сумме 5080 рублей.

За каждого ребенка, принятого сверх одного приемного ребенка, устанавливается доплата в размере 20 % от установленного размера вознаграждения. За каждого приемного ребенка, не достигшего трехлетнего возраста, либо ребенка-инвалида, либо ребенка, с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющего недостатки в физическом

и (или) психическом развитии, либо ребенка с девиантным поведением размер вознаграждения увеличивается на 20 %. За второго ребенка, принятого на патронатное воспитание, устанавливается доплата в размере 50 % от установленного вознаграждения.

На приемные семьи распространяются льготы, предусмотренные законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан для многодетных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В Курской области приемным родителям за исполнение их обязанностей, определенных федеральным законодательством, устанавливается оплата труда, размер которой определяется исходя из ставки заработной платы педагогического работника 14 разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников областных государственных учреждений, а также доплат, надбавок компенсационного характера, стимулирующих выплат, предусмотренных для работников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

За воспитание каждого приемного ребенка до достижения им возраста 3 лет, ребенка-инвалида, ребенка с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющего недостатки в физическом и (или) психическом развитии (далее - с ограниченными возможностями здоровья), подтвержденными заключением психолого-медико-педагогической комиссии, приемным родителям устанавливается ежемесячная доплата в размере 20 % установленной тарифной ставки (оклада).

Оплата труда осуществляется в зависимости от количества взятых на воспитание детей: до 3 детей - в размере одной тарифной ставки (оклада) с учетом доплат; от 4 до 6 детей - в размере двух тарифных ставок (окладов) с учетом доплат, надбавок компенсационного характера, стимулирующих выплат; от 6 детей - за каждого последующего ребенка размер оплаты труда приемных родителей (родителя) увеличивается на одну треть тарифной ставки (оклада) с учетом доплат.

В Нижегородской области установлена оплата труда приемных родителей в размере 5880 рублей в месяц за воспитание каждого приемного ребенка. За воспитание каждого приемного ребенка, не достигшего возраста 3 лет, а также за воспитание каждого приемного ребенка-инвалида приемным родителям дополнительно выплачивается 2940 рублей в месяц. Размер оплаты труда приемных родителей ежегодно индексируется, исходя из уровня инфляции.

Оплата труда патронатных воспитателей осуществляется в размере 2940 рублей. Размер оплаты труда патронатного воспитателя ежегодно индексируется, исходя из уровня инфляции (до 8 декабря 2008 года оплата составляла 1650 рублей).

Договором к оплате труда патронатного воспитателя могут быть установлены следующие надбавки:

- за работу с каждым ребенком, имеющим недостатки в умственном или физическом развитии, подтвержденные соответствующими документами, - в размере не менее 50 % от оплаты труда за одного ребенка;

- за работу в условиях сельской местности - в размере 15 % от общей оплаты труда патронатного воспитателя.

В Курской области в 2008 году на выплату опекунам, попечителям, приемным родителям денежных средств на содержание детей, а также оплату труда приемных родителей израсходовано 164998,0 тыс. рублей, в 2009 году - 167414,85 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2010 года общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Курской области составило 4597 человек, из них в семьях граждан воспитываются 66,4 % от общего числа детей данной категории. За 2009 год органами опеки и попечительства на семейные формы устройства переданы 509 детей, в том числе: усыновлены - 49 детей, из них гражданами России - 42 ребенка; переданы под опеку (попечительство) 386 детей, в приемные семьи - 68 детей, на патронатное воспитание - 6 детей.

В регионе сохраняется положительная динамика снижения количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2009 году их число снизилось на 1,7 %; на 20,8 % уменьшилось число таких детей, выявленных впервые; на 28,3 % увеличилось число детей, воспитывающихся в приемных семьях (создано 17 новых семей); на 5,3 % снизилось число воспитывающихся в интернатных учреждениях.

В бюджете Республики Башкортостан в 2007 году предусматривались субвенции органам местного самоуправления на выплату опекунам, попечителям, приемным родителям денежных средств на содержание детей, а также оплату труда приемных родителей в объеме 493862,0 тыс. рублей, в 2008 году - 527065 тыс. рублей, 2009 году - 720308,0 тыс. рублей. В 2009 году 1414 приемных родителей получали оплату труда.

Информация о положении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Республике Башкортостан в 2007-2009 годах представлена в таблице:

	Количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, чел.					
	всего	из них воспитываются:				
		в семьях опекунов (попечителей)	в приемных семьях	в патронатных семьях	в семьях усыновителей	в детских домах, домах ребенка, приютах
2007 г.	18896	12145	1014	396	3340	2001
2008 г.	19200	12153	1646	551	3120	1730
2009 г.	19475	11992	2084	715	3006	1678

Как видно из представленных данных, несмотря на рост количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, количество детей, находящихся в специализированных учреждениях, неуклонно снижается, что свидетельствует о правильном подходе государства к созданию условий для передачи ребенка в приемную семью.

В Нижегородской области на эти цели было израсходовано в 2006 году 313633,0 тыс. рублей, в 2007 году - 464220,2 тыс. рублей, в 2008 году - 601537,7 тыс. рублей, в 2009 году - 757942,7 тыс. рублей.

### Оздоровление детей

В соответствии с действовавшей до 2010 года редакцией статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий осуществляют мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление, сохранению и развитию учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей.

Также согласно действовавшей до 2010 года редакции статьи 8 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» одним из видов обеспечения по обязательному социальному страхованию являлась оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

В рамках этого положения в ежегодно утверждаемых федеральных законах о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации за счет средств обязательного социального страхования предусматривались средства на оздоровление детей.

Правительством Российской Федерации ежегодно утверждались постановления, регулирующие вопросы организации оздоровления детей<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 215 «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2006 году»; постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 144 «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2007 году»; постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2008 года № 148 «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2009 году» (в ранее действующей редакции - «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2008-2010 годах»).

Согласно постановлениям Правительства Российской Федерации ФСС предписывалось осуществить для детей застрахованных граждан:

- полную или частичную оплату стоимости путевок в следующие расположенные на территории Российской Федерации санаторно-курортные и оздоровительные организации:

- детские санатории - для детей в возрасте от 4 до 15 лет и санаторные оздоровительные лагеря круглогодичного действия - для детей школьного возраста до 15 лет (включительно) со сроком пребывания 21-24 дня из расчета: в 2006 году - до 450 рублей на одного ребенка в сутки, в 2007 году - до 500 рублей, в 2008 году - до 535 рублей, в 2009 году - до 600 рублей;

- загородные стационарные детские оздоровительные лагеря со сроком пребывания не менее 7 дней в период весенних, осенних, зимних школьных каникул и не более чем 24 дня в период летних школьных каникул - для детей школьного возраста до 15 лет (включительно) в размере до 50 % средней стоимости путевки, установленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исходя из фактически сложившихся цен на путевки в такие лагеря, расположенные на территории этого субъекта, и до 100 % средней стоимости путевки для детей работников бюджетных организаций, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней, и тех организаций, финансовое положение которых не позволяет им оплачивать стоимость путевки в такие лагеря;

- оплату стоимости набора продуктов питания в организованных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей и организацией двух- или трехразового питания (со сроком пребывания не менее 5 дней в период весенних, осенних, зимних школьных каникул и не более чем 21 день в период летних школьных каникул) - исходя из фактически сложившихся цен в соответствующем субъекте Российской Федерации и на основании договоров, заключенных региональными отделениями ФСС с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- оплату стоимости проезда лиц, выделенных для сопровождения детей школьного возраста до места нахождения детских санаторных оздоровительных лагерей круглогодичного действия и обратно, а также суточных на время их пребывания в пути и проживания (в случае необходимости - до 3 суток) - из расчета один сопровождающий на 8 детей в возрасте от 7 до 9 лет, на 12 детей в возрасте от 10 лет и старше, на 12 детей разных возрастов.

Кроме этого, федеральными законами о федеральном бюджете также предусматривались ассигнования на оздоровление детей, выделяемые в виде межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

С 2010 года полномочия по организации отдыха и оздоровлению детей переданы на региональный уровень, при этом в федеральном бюджете на 2010 год предусмотрены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на соответствующие цели.

В исследованных регионах в рассматриваемом периоде ежегодно принимались соответствующие нормативные акты, обеспечивающие реализацию данной меры поддержки.

В Республике Башкортостан за 2006-2009 годы на оздоровление детей из средств обязательного социального страхования было направлено 1954367,6 тыс. рублей, оздоровлено 666268 детей. Из республиканского бюджета на эти цели за указанный период было направлено 357168,6 тыс. рублей преимущественно на оздоровление и отдых детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В Курской области в исследуемом периоде на оздоровление детей из средств обязательного социального страхования было направлено 634628,4 тыс. рублей, оздоровлено 182511 детей. За счет средств областного бюджета в 2008-2009 годах были оздоровлены

4812 детей: дети-сироты; дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации - воспитанники интернатных учреждений, детских домов; дети, проживающие в учреждениях социального обслуживания; дети, находящиеся под опекой и попечительством в семьях граждан; дети из приемных семей; дети работников бюджетной сферы и убыточных предприятий; дети - участники авторских профильных программ. На эти цели было израсходовано 39000,0 тыс. рублей.

За 2006-2009 годы в Нижегородской области на оздоровление детей из средств обязательного социального страхования было направлено 1338253,1 тыс. рублей, оздоровлено 397472 ребенка. За счет средств областного бюджета осуществлялось направление на оздоровление и отдых: детей-сирот; детей, оставшихся без попечения родителей; детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, - воспитанников интернатных учреждений и детских домов; детей, находящихся на патронатном воспитании в семьях; детей, находящихся под опекой и попечительством; детей из приемных семей и пр. В 2009 году было оздоровлено 21711 детей, на эти цели было израсходовано 67289,0 тыс. рублей.

В механизмах предоставления мер социальной поддержки данного вида за счет бюджетов субъектов Российской Федерации прослеживается принцип персональной адресности - помощь детям, находящимся в трудной жизненной ситуации; детям, чьи родители находятся в трудной ситуации (имеющих низкий заработок, безработных). По категории детей приемных родителей имеет место принцип категориальной адресности: оказание помощи (как благодарность власти) семьям, принявшим ребенка на воспитание, безотносительно нуждаемости.

**Пособие на проведение летнего оздоровительного отдыха детей военнослужащих, проходивших военную службу по призыву и погибших (умерших), пропавших без вести, ставших инвалидами в связи с выполнением задач в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике и на непосредственно прилегающих к ней территориях Северного Кавказа, отнесенных к зоне вооруженного конфликта, а также в связи с выполнением задач в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона**

Правила предоставления данного пособия утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1051, которое вступило в силу с 1 января 2009 года и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2005 года.

Минздравсоцразвитию России совместно с Минфином России при подготовке проекта федерального бюджета на соответствующий год поручено предусматривать ФМБА России средства, необходимые для выплаты пособия на проведение летнего оздоровительного отдыха детей соответствующих лиц.

Пособие выплачивается на детей школьного возраста (до 15 лет включительно) ежегодно перед проведением летнего оздоровительного отдыха их законным представителям (матери, усыновителю, опекуну или попечителю) либо близким родственникам (бабушке, дедушке), совместно проживающим с детьми.

Пособие выплачивается в размере, установленном федеральным законом о бюджете ФСС на соответствующий год для оплаты стоимости путевок для детей застрахованных граждан в детские санаторные оздоровительные лагеря круглогодичного действия с продолжительностью пребывания 24 дня.

В 2009 году территориальными органами Министерства труда и социальной защиты Республики Башкортостан были приняты решения о назначении пособия за период с 2005 по 2009 год и Министерством представлены в ФМБА России материалы по 10 получателям пособия в сумме 485,2 тыс. рублей.

В 2009 году муниципальными органами социальной защиты населения Курской области были приняты решения о назначении и представлены материалы в ФМБА России по 5 получателям пособия, Нижегородской области - по 11 получателям пособия (средний размер пособия составил 14400 рублей).

Это пособие не обладает персональной адресностью и может рассматриваться как элемент компенсационных мероприятий в отношении семей погибших (пострадавших) в ходе различного рода вооруженных конфликтов граждан.

**Ежемесячная компенсационная выплата нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до 3 лет, уволенным в связи с ликвидацией организации**

Данная выплата установлена в размере 50 рублей и выплачивается в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 472 и от 3 ноября 1994 года № 1206.

В соответствии с Правилами финансирования ежемесячных компенсационных выплат нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до 3 лет, уволенным в связи с ликвидацией организации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 472, компенсационные выплаты осуществляются путем перечисления в установленном порядке соответствующих средств со счета Управления Федерального казначейства по г. Москве, в котором Минздравсоцразвития России открыт лицевой счет получателя средств федерального бюджета, на счета по вкладам, открытые получателями компенсационных выплат в организациях Сбербанка России, или по желанию получателей - через организации федеральной почтовой связи.

Согласно данным Правилам в обязанности органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации входит представление ежемесячно, не позднее 15 числа, в Минздравсоцразвития России реестров получателей компенсационных выплат, составляемых на основании информации органов социальной защиты населения по месту жительства, которые принимают решения о назначении компенсационных выплат. В реестре указываются потребность субъекта Российской Федерации в средствах федерального бюджета, подлежащих перечислению каждому из плательщиков в соответствующем месяце, и сведения о каждом получателе компенсационной выплаты.

Минздравсоцразвития России в соответствии с реестрами:

- а) формирует базу данных получателей компенсационных выплат;
- б) определяет итоговую потребность в средствах федерального бюджета на соответствующий месяц, необходимых для предоставления компенсационных выплат, а также расходы на банковское (почтовое) обслуживание операций, связанных с доставкой компенсационных выплат;
- в) осуществляет распределение средств между плательщиками (Сбербанк России и «Почта России»);
- г) направляет каждому из плательщиков сводные реестры, содержащие:
  - размер средств федерального бюджета, предусмотренных на предоставление компенсационных выплат по каждому субъекту Российской Федерации на соответствующий месяц;
  - размер средств федерального бюджета, предназначенных на банковское (почтовое) обслуживание операций, связанных с доставкой компенсационных выплат;
  - сведения о получателях компенсационных выплат;
- д) представляет ежемесячно, не позднее 25 числа, в Управление Федерального казначейства по г. Москве платежные поручения на перечисление средств с лицевого счета Минздравсоцразвития России в соответствии с учтенными на этом лицевом счете лимитами бюджетных обязательств и объемами финансирования компенсационных выплат на

счета плательщиков для доставки компенсационных выплат, а также на банковское (почтовое) обслуживание операций, связанных с доставкой компенсационных выплат.

По информации Минздравсоцразвития России, представленной в ходе проведения мероприятия по запросу Счетной палаты Российской Федерации, в 2009 году среднее ежемесячное число получателей данной выплаты составляло в целом по стране 2500 человек.

В Курской области эту выплату в 2009 году получали 42 человека, в Республике Башкортостан - 81 человек, в Нижегородской области - 119 человек.

При размере выплаты, равном 50 рублям, как следует из информации Минздравсоцразвития России, в зависимости от избранного способа получения этой выплаты («Почта России» или Сбербанк) взимается плата за осуществление почтового перевода в размере 1,5 % от переводимой суммы, но не менее 12 рублей за один перевод, и НДС либо комиссионное вознаграждение банку в размере 0,5 % от суммы подлежащих зачислению денежных средств.

Кроме того, Минздравсоцразвития России и региональные органы социальной защиты несут расходы, связанные с администрированием этой меры социальной поддержки.

Необходимо отметить, что аналогичные по размеру (50 рублей) выплаты предусмотрены Указом Президента Российской Федерации от 30 мая 1994 года № 1110 и постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 года № 1206 для матерей (или других родственников, фактически осуществляющих уход за ребенком), состоящих в трудовых отношениях на условиях найма с предприятиями, учреждениями и организациями независимо от организационно-правовых форм, и женщинам-военнослужащим, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста. При этом данные выплаты осуществляются за счет средств, направляемых на оплату труда самими организациями - работодателями.

#### **Единовременное денежное поощрение при награждении орденом «Родительская слава»**

Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2008 года № 775 учрежден орден «Родительская слава», при награждении которым одному из награжденных родителей (усыновителей) выплачивается единовременное денежное поощрение в размере 50000 рублей в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Согласно статуту орденом «Родительская слава» награждаются родители (усыновители), состоящие в браке, заключенном в органах записи актов гражданского состояния, либо, в случае неполной семьи, один из родителей (усыновителей), которые воспитывают и (или) воспитали четверых и более детей - граждан Российской Федерации, образуют социально ответственную семью, ведут здоровый образ жизни, обеспечивают надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом, духовном и нравственном развитии детей, полное и гармоничное развитие их личности, подают пример в укреплении института семьи и воспитании детей.

Награждение лиц орденом «Родительская слава» производится по достижении четвертым ребенком возраста трех лет и при наличии в живых остальных детей, за исключением случаев, когда дети, погибли или пропали без вести при защите Отечества или его интересов, при исполнении воинского, служебного или гражданского долга, умерли вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при указанных обстоятельствах, либо вследствие трудового увечья или профессионального заболевания.

Необходимо отметить, что ключевым критерием при принятии решения о награждении орденом (и, соответственно, установлении для них дополнительных мер социальной поддержки) является создание социально ответственной семьи, а не количество рожденных детей. Аналогичные подходы заложены и в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, в том числе Республики Башкортостан, в которой



осуществляется награждение многодетных матерей, родивших и воспитавших пять и более детей, медалью Республики Башкортостан «Материнская слава». Здесь также ключевым является не количество рожденных детей, а личностные характеристики матери и выполнение ею родительских обязанностей. В соответствии с Положением о медали «Материнская слава», утвержденным постановлением Государственного Собрания Республики Башкортостан от 5 марта 1998 года № ГС-384, администрация сельского поселения, территориальный орган Министерства при отрицательной характеристике личности и недобросовестном отношении многодетной матери к воспитанию своих детей могут воздержаться от ходатайства о ее награждении.

В таком подходе проявляется заслуживающий безусловного одобрения принцип поддержки именно социально ответственного родительства, а не просто рождения как можно большего количества детей без обеспечения условий, позволяющих воспитать социально ответственную личность.

Следует отметить, что реализация федеральных полномочий региональными органами исполнительной власти производится путем осуществления трех схем взаимодействия:

- назначение федеральных пособий органами социальной защиты населения с последующей выплатой денежных средств на личный счет получателя федеральными структурами по представленным субъектом Российской Федерации реестрам получателей пособий<sup>16</sup>;

- назначение и выплата федеральных пособий органами социальной защиты населения путем расходования субвенций, предоставляемых субъекту Российской Федерации из средств федерального бюджета;

- назначение и выплата федеральных пособий органами социальной защиты населения путем расходования средств федерального бюджета, предоставляемых субъекту Российской Федерации через ФСС<sup>17</sup>.

Это влечет усложнение администрирования этих пособий, дополнительную переписку и усложнение движения финансовых потоков.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о формировании на федеральном уровне единой схемы по финансированию указанных пособий (возможно, путем выделения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации).

В ходе проведения мероприятия установлено, что в действующем законодательстве об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством присутствуют пробелы, позволяющие недобросовестным получателям (а, скорее, их работодателям) злоупотреблять своим (их) правом на пособия.

Анализ показал, что в целом по Российской Федерации складывается следующая судебная практика в части проблемы злоупотребления правом на пособия по беременности и родам и по уходу за ребенком.

---

<sup>16</sup> Постановления Правительства Российской Федерации от 2 октября 2006 года № 591 «О ежемесячном пособии детям отдельных категорий военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы по призыву», от 4 августа 2006 года № 472 «О финансировании ежемесячных компенсационных выплат нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до 3 лет, уволенным в связи с ликвидацией организации», от 29 декабря 2008 года № 1051 «О порядке предоставления пособий на проведение летнего оздоровительного отдыха детей военнослужащих, проходивших военную службу по призыву и погибших (умерших), пропавших без вести, ставших инвалидами в связи с выполнением задач в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике и на непосредственно прилегающих к ней территориях Северного Кавказа, отнесенных к зоне вооруженного конфликта, а также в связи с выполнением задач в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона».

<sup>17</sup> Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Исходя из того, что размер пособия по беременности и родам исчисляется из среднего заработка женщины за год, предшествующий отпуску по беременности и родам, а также то, что сроки ухода в отпуск становятся известными за несколько месяцев до этого, имеют место случаи перевода работодателем беременной женщины на более высокооплачиваемую должность с тем, чтобы приблизить размер ее пособия по беременности и родам к максимальному.

В таких случаях сотрудники ФСС делают вывод, что действия работодателя направлены на неправомерное возмещение сумм пособий за счет средств Фонда. Однако по данной ситуации сложилась различная арбитражная практика - как в пользу ФСС, так и в пользу работодателей.

Решения в пользу ФСС. В большинстве споров по этому вопросу суды встают на сторону ФСС. Так, в постановлении от 29 июня 2004 года № 2901/04 Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации поддержал ФСС и согласился с тем, что действия общества были направлены на неправомерное возмещение пособия по беременности и родам за счет средств Фонда. Сотрудница организации была переведена на должность заместителя директора непосредственно перед отпуском по беременности и родам. При рассмотрении данного случая были выявлены следующие факты: сотрудница была несовершеннолетней, не имела соответствующего образования, опыта работы и возможностей, необходимых для выполнения обязанностей заместителя директора. На основе вышеизложенных фактов суд пришел к выводу о направленности действий общества на неправомерное возмещение за счет средств ФСС пособия по беременности и родам.

В другом случае суд встал на сторону ФСС (постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 сентября 2005 года № А26-554/2005-24), так как перевод беременной сотрудницы на должность бухгалтера с одновременным выполнением обязанностей продавца свидетельствовал об увеличении нагрузки и объема работы, что противоречит статье 254 Трудового кодекса. Кроме того, в суде не были представлены доказательства исполнения работницей обязанностей по ведению бухгалтерского учета, а также выплаты заработной платы, установленной для данной должности.

Аналогичные случаи имелись и в практике работы исследованных региональных отделений ФСС.

Так, в 2007-2009 годах Стерлитамакским филиалом № 3 Регионального отделения ФСС по Республике Башкортостан возмещены расходы по выплате пособий по беременности и родам двум страхователям - индивидуальным предпринимателям (далее - ИП) Ф. и А. в общем объеме 2415,8 тыс. рублей.

В ходе камеральных проверок, проводимых на основании заявлений этих страхователей по возмещению расходов по выплате пособий по беременности и родам, было установлено, что с целью получения средств социального страхования в повышенном размере, сотрудницы, работающие у ИП Ф. непосредственно перед уходом в отпуск по беременности и родам принимались по совместительству к ИП А., и наоборот (при этом ИП А. является дочерью ИП Ф.). Указанным сотрудницам производилось увеличение размера заработной платы без какого-либо экономического обоснования перед страховым случаем, тогда как другим сотрудницам заработная плата не увеличивалась.

Так, по трудовому договору от 1 ноября 2008 года сотрудница Г. принята на работу к ИП А. в должности менеджера по продажам, по совместительству за 4 месяца до наступления страхового случая с установлением ей заработной платы в размере 18 тыс. рублей в месяц. Вместе с тем по основному месту работы у ИП Ф. ей была назначена заработная плата в размере 4 тыс. рублей.

В результате возмещение расходов на выплату пособия по беременности и родам этой сотруднице у ИП А. составило 84,2 тыс. рублей, у ИП Ф. - 44,0 тыс. рублей. То есть размер

пособия по основному месту работы, рассчитанный из заработка за 12 месяцев, почти в 2 раза меньше размера пособия, рассчитанного за 4 месяца работы по совместительству.

В Нижегородское региональное отделение ФСС обратилось ООО «А» с заявлением о возмещении расходов в сумме 68,8 тыс. рублей, возникших в связи с выплатой пособия по беременности и родам специалисту-социологу К. Отделение в выделении средств на возмещение расходов на указанные цели отказало. ООО обжаловало отказ Отделения в Арбитражном суде Нижегородской области.

При рассмотрении дела суд установил, что должность специалиста-социолога была введена в штатное расписание за месяц до принятия К. на работу и после ухода ее в отпуск по беременности и родам не была замещена. Оклад К. более чем в 5-7,5 раза превышал оклад других сотрудников и был равен окладу директора. На момент заключения трудового договора К. не имела ни специального образования, ни опыта работы социолога. Обращает на себя внимание тот факт, что в спорный период деятельность данного ООО была убыточна.

Решения в пользу организаций. Существует также арбитражная практика в защиту организаций, переводивших своих сотрудниц незадолго до отпуска по беременности и родам на более высокооплачиваемые должности. Так, в постановлениях Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 августа 2005 года № А21-7469/04-С1, Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 сентября 2005 года № А29-659/2005А указано на тот факт, что повышение оклада сотруднице незадолго до ее ухода в декретный отпуск не является нарушением законодательства, к тому же оклад был установлен в соответствии со штатным расписанием организации.

В постановлении Федерального арбитражного суда Уральского округа от 11 февраля 2009 года № Ф09-359/09-С2 суд также встал на защиту интересов предпринимателя, который перевел работницу на высокооплачиваемую работу непосредственно перед отпуском по беременности и родам. Судом было установлено, что страховые взносы предпринимателя от размера спорной зарплаты им были уплачены. Кроме того, между предпринимателем и сотрудницей были установлены длительные трудовые отношения, у сотрудницы есть высшее образование, которое требовалось при работе на новой должности. А доказательства несоразмерности установленного размера заработной платы сотрудницы доходам предпринимателя или среднему размеру зарплаты по указанной должности в соответствующем регионе Фондом в материалы дела не представлены.

Таким образом, достаточные объективные доказательства, свидетельствующие об искусственном увеличении заработной платы с целью получения пособия в большем размере, Фондом не представлены, и выводы последнего о действительном размере заработной платы являются предположительными.

Арбитражные суды встают на сторону ФСС в тех случаях, когда в ходе процесса выявляются следующие факты:

- работница не имеет квалификации и навыков для выполнения обязанностей, обусловленных трудовым договором;
- нет доказательств выполнения сотрудницей должностных обязанностей;
- ей установлена заработная плата в размере, значительно превышающем размер заработной платы других работников, при этом отсутствуют доказательства необходимости и обоснованности такой заработной платы;
- страхователем не уплачивались страховые взносы с повышенной заработной платы.

Таким образом, если вышеперечисленные обстоятельства будут установлены, то суд делает вывод о намеренном создании искусственной ситуации и неправомерном получении пособия.

Если сотрудница отвечает всем требованиям в соответствии с должностной инструкцией и размер заработной платы установлен согласно штатному расписанию, то суды становятся на сторону работодателя, так как согласно статье 64 Трудового кодекса запрещается отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью и наличием детей. Также суды отмечают, что вопросы наличия (отсутствия) у работодателя-страхователя экономической целесообразности в найме тех или иных работников Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования» не отнесены к компетенции ФСС. Следовательно, выводы ФСС об умышленном завышении предпринимателем должностного оклада застрахованному лицу с целью получения средств ФСС необоснованы, а, следовательно, начисление пособия должно производиться с учетом фактически выплаченной заработной платы.

Исходя из складывающейся судебной практики, можно сделать вывод о том, что основаниями для зачета пособий по беременности и родам и по уходу за ребенком сотрудницы, которая была переведена в период беременности на более высокооплачиваемую должность, являются следующие:

- доказательство наличия профессиональных навыков переведенной работницы, уровня ее образования и квалификации, необходимых в новой должности и соответствующих ей;
- наличие штатного расписания, предусматривающего должность, на которую была переведена сотрудница;
- новый должностной оклад должен быть установлен в соответствии со штатным расписанием организации и не может быть выше, чем у директора организации, или несоразмерен среднему окладу по этой должности в регионе;
- подтверждение фактического исполнения сотрудницей обязанностей по занимаемой должности, а также доказательства выплаты заработной платы, установленной для данной должности;
- документы, подтверждающие уплату взносов в ФСС с повышенной заработной платы.

Однако в нормативных документах соответствующие требования не закреплены.

### **3. Изучение пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, установленных в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации**

В исследованных субъектах Российской Федерации действует разветвленная система пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, выплачиваемых (оказываемых) за счет средств региональных бюджетов. Эти пособия и меры устанавливаются различными нормативными правовыми актами регионов - законами, указами Президента (в Республике Башкортостан), постановлениями правительств субъектов.

В каждом из трех субъектов Российской Федерации имеются свои подходы к установлению таких мер. В своем большинстве механизмы оказания мер поддержки не предусматривают учета персональной нуждаемости их получателей, однако в некоторых случаях региональное законодательство использует новаторские методы, оказывающее существенное влияние на усиление адресности предоставляемых мер.

#### **3.1. Курская область**

Основной особенностью региональной системы мер поддержки граждан, имеющих детей, следует признать введение с 2006 года ежемесячного пособия семьям при рождении второго, третьего и каждого последующего ребенка.

Данное пособие весьма существенно по размеру и выплачивается значительному количеству получателей в течение первых трех лет жизни ребенка в размере 2000 рублей в месяц при рождении второго ребенка и 3000 рублей в месяц при рождении третьего и каждого последующего ребенка.

Количество получателей данного пособия достаточно велико и постоянно увеличивается, что связано в основном с длительным периодом его выплаты (три года). По состоянию на 1 января 2007 года это количество составляло 2596 человек (семей), на 1 января 2008 года - 6517 человек, на 1 января 2009 года - 11558 человек, на 1 января 2010 года - 13869 человек. За четыре года число получателей данного пособия выросло более чем в 5,3 раза. Средний размер пособий в исследуемом периоде составлял 2500 рублей.

(на начало года)

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2007 г.	2596	41849,2
2008 г.	6517	157435,0
2009 г.	11558	294338,0
2010 г.	13869	401264,55

Данное пособие установлено с 1 января 2006 года в соответствии с постановлением губернатора Курской области от 22 марта 2006 года № 138 «О ежемесячных пособиях семьям при рождении второго, третьего и каждого последующего ребенка». Правила назначения и выплаты этого пособия определены постановлением правительства Курской области от 14 апреля 2006 года № 81<sup>18</sup>.

Согласно Правилам пособие назначается гражданам Российской Федерации, имеющим детей, постоянно проживающим на территории Курской области, независимо от наличия права на иные виды мер государственной поддержки.

Условиями получения данного пособия являются:

- рождение ребенка после 31 декабря 2005 года;
- проживание детей в возрасте до 18 лет совместно с родителем, обратившимся за назначением пособия;
- подача заявления о назначении пособия в органы социальной защиты населения по месту жительства родителя, с которым проживает ребенок, с указанием о неполучении одним из родителей аналогичного пособия, с приложением:
  - а) справки о составе семьи;
  - б) копий свидетельств о рождении детей;
  - в) копии паспорта заявителя.

Таким образом, основанием для появления права на это пособие является факт рождения второго, третьего и т. д. ребенка. Какой-либо учет нуждаемости в получении данной меры социальной поддержки в нормативных актах Курской области не предусмотрен. Принцип персональной адресности в механизмах назначения этого пособия отсутствует.

Необходимо отметить, что требуемый для назначения пособия документ под названием «справка о составе семьи» не имеет какой-либо утвержденной в нормативном порядке формы и выдается в произвольном виде органами местного самоуправления (жилищно-коммунальными организациями). Данная справка фиксирует факт регистрации по конкретному адресу заявителя и других граждан с указанием их родственных отношений с заявителем.

Представляется, что обуславливание права на получение пособия совместным проживанием с ребенком (а, фактически, лишь «пропиской» в одном жилом помещении) труднообъяснимо с точки зрения соблюдения принципа справедливости и может рассматриваться как излишний административный барьер.

<sup>18</sup> С 1 января 2009 года данное пособие выплачивается в соответствии с законом Курской области от 10 декабря 2008 года № 108-ЗКО «О государственной поддержке семей, имеющих детей, в Курской области».

Во-первых, регистрация в разных жилых помещениях никак не может свидетельствовать об отсутствии семейных отношений и о том, что родитель не заботится о ребенке и не нуждается в этом пособии; во-вторых, семье может принадлежать несколько жилых помещений; в-третьих, факт регистрации ребенка и родителя в одном помещении не обязательно означает, что они там совместно проживают, и наоборот.

Представляется, что такое ограничение носит несколько дискриминационный характер. Необходимо отметить, что в постановлении Конституционного Суда от 2 февраля 1998 года № 4-П отмечено, что «сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и... не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации».

В Курской области также установлен ряд других пособий и иных мер поддержки граждан, имеющих детей.

**Ежемесячное пособие малоимущим семьям, имеющим детей,  
в которых оба родителя являются студентами (обучающимися), и студентам  
(обучающимся), являющимся одинокими родителями**

Условиями получения данного пособия являются:

- отнесение студенческой семьи к малоимущим семьям, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума на душу населения, установленного в Курской области;

- подача заявления о назначении пособия в органы социальной защиты населения по месту жительства родителя, с которым проживает ребенок (дети) с приложением ряда документов.

Пособие выплачивается в размере 900 рублей на каждого ребенка.

Количество получателей данного пособия по состоянию на 1 января 2010 года составило 83 человека, расходы на его выплату - 1022,7 тыс. рублей.

В механизмах назначения рассматриваемого пособия принцип адресности реализуется в полной мере. Пособие предназначено для достаточно узкой категории граждан (студенческие семьи) и, кроме того, его получение обусловлено нуждаемостью получателя, подтвержденной необходимыми документами, то есть носит персонально адресный характер. В результате данное пособие получает небольшое количество граждан, однако можно с большой долей уверенности говорить, что им эта мера социальной поддержки действительно необходима.

**Ежемесячное пособие многодетным семьям, в составе которых есть восемь  
и более детей в возрасте до 18 лет**

Пособие назначается гражданам Российской Федерации, имеющим восемь и более детей до 18 лет, постоянно проживающим на территории Курской области, независимо от получения иных видов ежемесячных пособий на детей, предусмотренных федеральным и региональным законодательством.

При назначении пособия в составе семьи учитываются 8 несовершеннолетних детей, совместно проживающих с родителем, обратившимся за назначением данного пособия.

Пособие выплачивается в размере 5000 рублей.

Количество получателей данного пособия по состоянию на 1 января 2010 года составило 48 человек, расходы на его выплату - 3076,0 тыс. рублей.

В порядке назначения и выплаты данного пособия отсутствуют элементы персональной адресности, однако, учитывая, что оно предназначено для крайне узкой категории граждан, а сам факт наличия в семье восьми и более детей предопределяет ее нуждае-

мость и необходимость государственной поддержки, в данном случае категориальная адресность фактически совпадает с персональной.

### **Адресная социальная помощь многодетным малоимущим семьям на проведение работ по газификации домовладений (квартир)**

Адресная социальная помощь в 2006 и 2007 годах оказывалась многодетным семьям, воспитывающим трех и более несовершеннолетних детей, проживающих совместно с членом семьи, владеющим домовладением (квартирой) на праве собственности или являющимся основным квартиросъемщиком (нанимателем по договору социального найма), при условии, что среднедушевой доход многодетной семьи на день обращения за помощью не превышает величины прожиточного минимума, установленного в Курской области в расчете на душу населения, то есть малоимущим многодетным семьям.

В 2008 году список получателей - семей, имеющих детей, был расширен путем включения в него следующих категорий:

- многодетных семей, воспитывающих трех и более несовершеннолетних детей (рожденных, усыновленных, опекаемых), совместно проживающих с членом семьи, владеющим домовладением (квартирой) на праве собственности или являющимся нанимателем по договору социального найма, осуществившим газификацию своих домовладений (квартир) в 2008 году (исключено условие о принадлежности семьи к малоимущим);

- семьям, воспитывающим детей-инвалидов; семьям, в которых проживают инвалиды с детства, лишенные дееспособности и находящиеся под опекой; семьям одиноких матерей и семьям, получающим пенсию по случаю потери кормильца, имеющим на иждивении несовершеннолетних детей, члены которых владеют домовладением (квартирой) на праве собственности или являются нанимателями по договору социального найма, осуществившим газификацию домовладений (квартир) в 2008 году, имеющим среднедушевой доход семьи на день обращения, не превышающий величину прожиточного минимума.

В 2009 году адресная помощь предоставлялась всем многодетным семьям (независимо от их материального положения) и всем категориям малоимущих семей.

С 2009 года семьям, претендующим на получение помощи, необходимо было также представить акт обследования материально-бытовых условий, в то время как справка о доходах требовалась только для малоимущих семей.

Необходимо отметить, что такой акт несомненно может способствовать усилению адресного характера предоставляемой помощи при условии, что его содержание, свидетельствующее о достаточном материальном положении семьи, будет служить основанием для отказа в получении такой помощи. Однако в вышеназванных порядках о такой возможности ничего не говорится.

Более того, какого-либо перечня оснований для отказа в предоставлении адресной помощи в данных нормативных актах не содержится, хотя право отказать в ее назначении у органа социальной защиты имеется.

Следует обратить внимание, что неопределенность условий или оснований принятия решения органом государственной власти или органом местного самоуправления (широта дискреционных полномочий), согласно подпункту «а» пункта 8 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196, относится к коррупционным факторам.

Размеры рассматриваемой выплаты в исследуемом периоде варьировались в зависимости от категории получателей и этапа работ от 15 до 30 тыс. рублей.

Сведения о количестве получателей (многодетных семей), средних размерах выплат и суммах средств, израсходованных на оказание данной меры социальной поддержки, представлены в следующей таблице:

	Количество получателей - многодетных семей, ед.	Средние размеры выплат, тыс. руб.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2006 г.	120	22,5	2704,2
2007 г.	170	22,9	3900,0
2008 г.	183	26,2	4800,0
2009 г.	168	25,3	4250,0

**Меры социальной поддержки многодетных семей, предоставление которых обусловлено действием Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 года № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»**

В исследуемом периоде в Курской области осуществлялись следующие меры поддержки многодетных семей, предусмотренные вышеназванным Указом Президента Российской Федерации и региональными нормативными правовыми актами:

1. Оплата жилищно-коммунальных услуг со скидкой не менее 30 процентов.

Порядок реализации права многодетной семьи на получение этой меры социальной поддержки нормативно не был установлен до 1 января 2010 года. По сложившейся практике семьей в организацию, оказывающую соответствующие услуги, предоставляется справка, подтверждающая факт многодетности, которая выдается территориальным органом социальной защиты на основании справки с места жительства и копий свидетельств о рождении детей.

Общая сумма средств областного бюджета, израсходованных на возмещение расходов, понесенных организациями при предоставлении данной меры социальной поддержки многодетным семьям, составила в 2006-2009 годах около 43 млн. рублей (в 2006 году 9027,1 тыс. рублей, в 2007 году - 8195,6 тыс. рублей, в 2008 году - 11138,4 тыс. рублей, в 2009 году - 14523,9 тыс. рублей). С 1 января 2010 года данная мера социальной поддержки многодетных семей оказывается в форме компенсационных выплат;

2. Право на льготный проезд;

3. Право на бесплатное посещение музеев, выставок, парков культуры и отдыха;

4. Право на первоочередной прием детей в дошкольные образовательные учреждения.

**Право детей на бесплатный проезд**

В соответствии с законом Курской области от 30 ноября 2000 года № 25-ЗКО «О предоставлении бесплатного проезда детям по территории области» детям в возрасте до 16 лет и учащимся старше 16 лет до окончания обучения по общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, реализующих эти программы, предоставлено право бесплатного проезда:

- на маршрутах городского общественного транспорта (кроме такси), проходящих в пределах городской черты и других населенных пунктов области, - проживающим в городах и поселках городского типа;

- на маршрутах пригородного общественного транспорта - проживающим в сельской местности.

Общая сумма средств областного бюджета, израсходованных на возмещение расходов транспортным организациям, составила в 2006-2009 годах 292,4 млн. рублей (в 2006 году - 77723,0 тыс. рублей (134688 получателей льгот), в 2007 году - 75634,0 тыс. рублей (128755), в 2008 году - 75238,0 тыс. рублей (124000), в 2009 году - 63765,0 тыс. рублей (131750).

Данная мера поддержки не учитывает нуждаемость в ее получении.



### **Оказание адресной помощи гражданам, имеющим детей, за счет средств, собранных в ходе проведения благотворительного марафона «Мир детства»**

С 2008 года в Курской области на основании постановлений губернатора проводится областной благотворительный марафон «Мир детства».

Согласно положениям о марафоне, утвержденным постановлениями губернатора от 1 апреля 2008 года № 162 и от 26 марта 2009 года № 83, его задачами являются пропаганда семейных ценностей и сбор благотворительной помощи, в том числе денежных пожертвований, оборудования, товаров для оказания адресной социальной помощи нуждающимся. Поступающие средства зачислялись на счет областного фонда социальной поддержки населения и распределялись организационным комитетом марафона, которым принимались соответствующие решения и направлялись правлению указанного фонда для исполнения. В результате проведения марафона в 2008 году было собрано 14,5 млн. рублей, которые были распределены в виде адресной социальной помощи более 500 нуждающимся семьям.

В 2009 году по итогам марафона собрано 16,1 млн. рублей, за счет которых была оказана помощь 157 семьям на лечение детей, 72 семьям - на ремонт и покупку жилых помещений, 206 семьям - на приобретение предметов первой необходимости, бытовой техники, мебели, 33 семьям - на приобретение музыкальных инструментов, сценических костюмов, материалов для занятий живописью одаренным детям, 100 семьям - была оказана вещевая помощь и т. д.

Необходимо отметить, что в данной мере поддержки наиболее явно выражается принцип персональной адресности, помощь оказывается конкретной, действительно нуждающейся семье, в результате полной оценки ее материального положения. Кроме того, здесь реализуется идея о социально-государственном партнерстве - в организации марафона участвуют как государственные органы, так и общественность, и, что наиболее важно, бизнес-структуры на исключительно добровольной основе.

### **Денежная компенсация приемным родителям на приобретение лекарств и оздоровление детей из приемных семей**

Эти компенсации также можно рассматривать как благодарность власти за то, что ее получатели приняли ребенка на воспитание, персональная адресность в смысле нуждаемости здесь отсутствует.

### **Льготы по плате за содержание детей в областных государственных общеобразовательных школах-интернатах**

Постановлением правительства Курской области от 29 июня 2005 года «О размере ежемесячной платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за содержание детей в областных государственных общеобразовательных школах-интернатах» определено, что размер этой платы составляет 600 рублей и от нее освобождаются:

- опекуны (попечители) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- родители-инвалиды, имеющие III или II степень ограничения способности к трудовой деятельности;
- родители, имеющие на иждивении трех и более детей;
- родители (законные представители) детей, проживающих в школах-интернатах и обучающихся в специальных (коррекционных) классах VII вида.

Родители, имеющие средний совокупный доход на одного члена семьи ниже прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленного в Курской области, имеют право на снижение на 50 % размера платы за содержание детей в областных государственных общеобразовательных школах-интернатах.

Условия пользования соответствующими льготами носят категориальный характер: для опекунов (попечителей) - как благодарность власти за прием детей на воспитание;

для родителей-инвалидов и многодетных родителей - как дополнительная мера социальной поддержки граждан, потенциально относящихся к социально уязвимой категории.

#### **Иные меры поддержки:**

- организация питания детей из малоимущих и многодетных семей, обучающихся в областных государственных общеобразовательных учреждениях (учет нуждаемости частично предусмотрен);

- обеспечение детей первых трех лет жизни и детей из многодетных семей в возрасте до шести лет бесплатно лекарственными средствами (адресность отсутствует), общая сумма средств областного бюджета, израсходованных на обеспечение лекарственными средствами детей, составила в 2006-2009 годах 34,0 млн. рублей;

- ежегодное проведение Новогодней губернаторской елки для детей.

### **3.2. Республика Башкортостан**

Основной особенностью системы мер поддержки семей, имеющих детей, существующей в Республике, следует признать то, что большая часть установленных мер направлена на социальную поддержку многодетных семей.

По данным территориальных органов Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан, в Республике число многодетных семей составило по состоянию на 1 января 2007 года 34059 единиц, на 1 января 2008 года - 33550, на 1 января 2009 года - 32917, на 1 января 2010 года - 33383.

В Республике принят Закон от 24 июля 2000 года № 87-З «О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан», который устанавливает большой комплекс мер государственной поддержки многодетным семьям, среди которых по структуре Закона можно выделить несколько разновидностей в зависимости как от субкатегории семьи, так и от характера и направленности самих мер.

Так, меры государственной поддержки оказываются в сфере охраны здоровья и организации отдыха детей, а также в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта; предусматриваются меры по обеспечению жилыми помещениями; по оплате жилого помещения и коммунальных услуг; по предоставлению земельных участков.

Кроме того, предусмотрены меры поддержки, обусловленные количеством несовершеннолетних детей в семье, а также фактом проживания семьи в сельской местности.

#### **Ежемесячное пособие отдельным категориям многодетных семей**

До 2008 года размер этого пособия составлял для семей, имеющих четырех детей, 1000 рублей, для семей, имеющих пятерых и более детей, - 1500 рублей в месяц, с 1 августа 2008 года эти размеры были увеличены, соответственно, до 1500 и 2000 рублей.

Основанием для появления права на данное пособие является факт рождения четвертого (пятого) ребенка в семье. Какой-либо учет нуждаемости в получении данной меры социальной поддержки в нормативных актах Республики Башкортостан не предусмотрен. Принцип персональной адресности в механизмах назначения этого пособия отсутствует.

Количество получателей данного пособия в рассматриваемом периоде оставалось практически неизменным. В 2009 году по сравнению с 2006 годом их число увеличилось на 2,5 %. Средний размер пособий в 2006-2009 годах вырос на 42,0 процента.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средний размер пособия, руб.
2006 г.	8473	120083,4	1181,0
2007 г.	8173	115816,9	1180,9
2008 г.	8414	137879,6	1365,6
2009 г.	8685	174838,2	1677,6

### **Ежемесячное пособие семьям, проживающим в сельской местности, при рождении ребенка**

При рождении ребенка в семье, проживающей в сельской местности, его матери в течение года ежемесячно выплачивается пособие в размере 115 рублей, при рождении ребенка в семьях, имеющих четверых и более несовершеннолетних детей, - 230 рублей.

Для назначения пособия представляются заявление о назначении пособия, свидетельство о рождении ребенка, а также справка с места жительства о совместном проживании матери с ребенком.

Представляется, что здесь (как и в уже описанном выше случае с ежемесячным пособием семьям при рождении второго, третьего и каждого последующего ребенка в Курской области) обуславливание права на получение пособия фактом совместного проживания с ребенком, а фактически лишь «прописки» (регистрации) в одном жилом помещении труднообъяснимо с точки зрения соблюдения принципа справедливости и может рассматриваться как излишний административный барьер.

При назначении данного пособия нуждаемость в его получении не учитывается, основными условиями, необходимыми для его назначения, являются проживание семьи в сельской местности и количество детей.

Данное пособие является весьма востребованным. С 2006 года количество его получателей возросло на 21,8 %, а в абсолютном выражении - почти на 3 тыс. человек:

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средний размер пособия, руб.
2006 г.	13646	24611,8	150,3
2007 г.	15615	26412,5	141,0
2008 г.	16684	30635,2	153,0
2009 г.	16619	30475,2	152,8

### **Меры государственной поддержки многодетных семей в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта**

Перечень мер государственной поддержки в обозначенной сфере установлен статьей 7 Закона и предусматривает:

- 1) внеочередной прием детей в дошкольные образовательные учреждения;
- 2) первоочередное обеспечение учащихся общеобразовательных учреждений и образовательных учреждений начального профессионального образования федеральным и региональным комплектами учебников;
- 3) бесплатное обеспечение учащихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений школьной формой либо заменяющим ее комплектом детской одежды для посещения школьных занятий.

В рассматриваемом периоде численность получателей данной меры поддержки и, соответственно, расходы на ее осуществление существенно различались, что связано с периодичностью (один раз в два года) выплаты компенсации. Средний размер компенсации с 2006 года увеличился почти на 65 процентов.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средний размер компенсации, руб.
2006 г.	62640	80151,9	1279,6
2007 г.	19320	29333,1	1518,3
2008 г.	31223	58298,7	1867,2
2009 г.	23387	49331,7	2109,4

В механизмах предоставления данной компенсации реализуется принцип адресности: она предоставляется на детей из многодетных семей, которые должны иметь среднедушевой доход ниже прожиточного минимума;

- 4) бесплатное питание учащихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, а также государственных образовательных учреждений на-

чального профессионального образования до окончания ими обучения, но не дольше чем до достижения возраста 23 лет.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средняя стоимость питания на один день, руб.
2007 г.	71303	84346,8	15,09
2008 г.	56921	191073,2	18,82
2009 г.	56155	203896,9	19,73

Данная мера социальной поддержки, также как и компенсация за школьную форму, имеет адресный характер и обуславливается отнесением семьи, в которой воспитывается ребенок, к малоимущим (имеющим среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума);

5) бесплатный проезд учащихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений на городском пассажирском транспорте (автобус, трамвай, троллейбус), а также в автобусах пригородных и внутрирайонных линий в пределах территории Республики Башкортостан, за исключением такси, в том числе маршрутных.

Данная мера государственной поддержки носит адресный характер и связана с фактом отнесения семьи к малоимущим.

Стоимость проездного билета до 1 июля 2009 года составляла 144 рубля в месяц на одного учащегося, с 1 июля 2009 года - 200 рублей.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средняя стоимость расходов на получателя в месяц, руб.
2006 г.	16823	21867,9	108,3
2007 г.	17338	25946,1	124,7
2008 г.	14885	26608,8	149,0
2009 г.	16384	24507,3	124,7

6) бесплатное посещение один раз в месяц детьми государственных кинотеатров, театров, музеев, выставок, парков культуры и отдыха.

Порядок реализации данной меры государственной поддержки, предусмотренной для всех детей из многодетных семей, а также для детей из многодетных семей, проживающих в сельской местности (без ограничения количества), в Республике нормативно не установлен, статистика получателей не ведется, расходы учреждений на ее оказание не возмещаются;

7) бесплатное предоставление физкультурно-спортивных услуг.

В данном случае присутствует только категориальная адресность, то есть мера поддержки предоставляется весьма значительной по численности категории семей - многодетным семьям, элементы персональной адресности в данном случае отсутствуют.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средняя стоимость расходов на получателя в месяц, руб.
2006 г.	1587	374,4	19,7
2007 г.	4631	1325,2	23,9
2008 г.	3339	2259,2	56,4
2009 г.	6189	4511,4	60,7

Необходимо отметить, что расходы бюджета Республики на оказание данной меры государственной поддержки с 2006 года выросли в 12 раз и достигли существенных для бюджета объемов. Данная мера весьма востребована получателями - их количество в рассматриваемом периоде выросло почти в 4 раза.

#### **Меры социальной поддержки многодетных семей по оплате жилого помещения и коммунальных услуг**

Меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются:

1) многодетным семьям, имеющим трех и более несовершеннолетних детей, - в размере 30 % расходов на оплату коммунальных услуг (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение (канализация), электроснабжение, газоснабжение, отопление) в пределах нормативов потребления указанных услуг; многодетным семьям, проживающим в жилых помещениях без центрального отопления, сетевого газоснабжения и электроотопления, - стоимости твердого топлива в пределах норм, установленных для продажи населению;

2) многодетным семьям, имеющим четырех и более несовершеннолетних детей, проживающим в сельской местности, - в размере 100 % расходов на оплату занимаемой общей площади жилых помещений в пределах установленной социальной нормы и коммунальных услуг (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение (канализация), электроснабжение, газоснабжение, отопление) в пределах нормативов потребления; многодетным семьям, проживающим в жилых помещениях без центрального отопления, сетевого газоснабжения и электроотопления, - стоимости твердого топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

С 1 января 2009 года данная мера социальной поддержки в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 24 ноября 2008 года № 69-З «О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Башкортостан» предоставляется в денежной форме в виде ежемесячной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Количество получателей данной меры государственной поддержки весьма значительно и составляло в 2006 году 65,2 % от общего числа многодетных семей, в 2007 году - 51,9 %, в 2008 году - 51,7 %, в 2009 году - 68,9 процента.

	Количество получателей	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средний объем расходов на семью в месяц, руб.
2006 г.	22199 семей 121505 человек	53130,2	199,4
2007 г.	17405 семей 95516 человек	58985,0	282,4
2008 г.	17015 семей 94334 человека	71894,2	352,1
2009 г.	22963 семьи 123853 человека	118130,2	428,7

В механизме предоставления данной меры поддержки частично присутствует принцип персональной адресности - многодетные семьи с тремя детьми должны подтверждать, что их среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума.

#### **Предоставление микроавтобусов многодетным семьям**

Данная мера государственной поддержки была введена Указом Президента Республики Башкортостан от 24 июля 2003 года № УП-432 и первоначально предоставлялась многодетным семьям, имеющим десять и более детей в возрасте до 18 лет. С 1 января 2008 года микроавтобусы предоставляются семьям, имеющим девять и более детей.

В 2006 и 2007 годах было предоставлено по одному микроавтобусу, но после расширения круга потенциальных получателей данной меры, количество переданных автомобилей существенно выросло: в 2008 году было предоставлено 12 микроавтобусов, в 2009 году - 18.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2006 г.	1	335,0
2007 г.	1	340,0
2008 г.	12	4566,5
2009 г.	18	7235,2

В порядке назначения данной меры поддержки отсутствуют элементы персональной адресности, однако, учитывая, что оно предназначено для крайне узкой категории граждан, а сам факт наличия в семье девяти и более детей предопределяет ее нуждаемость и необходимость государственной поддержки, в данном случае категориальная адресность фактически совпадает с персональной. Кроме того, выдачу автомобиля следует рассматривать не только как меру поддержки, но и как поощрение семьи за вклад в улучшение демографической ситуации в Республике.

### **Награждение многодетных матерей, родивших и воспитавших пять и более детей, медалью Республики Башкортостан «Материнская слава»**

Медалью награждаются матери, родившие и воспитавшие пять и более детей, при этом награждение производится при достижении последним ребенком возраста одного года.

В соответствии с Указом Президента Республики Башкортостан от 28 сентября 1998 года № УП-674 матерям, награжденным медалью, выплачивается единовременное денежное вознаграждение в сумме 10 тыс. рублей (в 2006-2007 годах - 8 тыс. рублей).

Расходы на предоставление данной меры социальной поддержки за период с 2006 по 2009 год составили 14286,0 тыс. рублей, медаль и материальную выплату получили более 1,5 тыс. матерей.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2006 г.	332	2656,0
2007 г.	310	2480,0
2008 г.	381	3810,0
2009 г.	534	5340,0

Также республиканским законодательством установлены следующие меры поддержки граждан, имеющих детей.

Меры государственной поддержки, предусмотренные Указом Президента Республики Башкортостан от 22 января 1998 года № УП-26 «О проведении года семьи, усилении защиты материнства и детства в Республике Башкортостан»:

- специальное ежемесячное социальное пособие семьям студентов государственных высших и средних профессиональных учебных заведений очной формы обучения, имеющим детей.

Размер данного пособия в 2006-2007 годах составлял 115 рублей, а затем был увеличен до 250 рублей.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2006 г.	63	74,8
2007 г.	52	71,6
2008 г.	61	149,3
2009 г.	60	154,3

В механизмах назначения рассматриваемого пособия принцип персональной адресности не предусматривается, однако пособие предназначено для достаточно узкой категории граждан (студенческие семьи), поэтому его получает небольшое количество граждан;

- ежемесячное пособие неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом до 18 лет, получающим компенсационную выплату к пенсии по уходу за нетрудоспособными гражданами.

Пособие назначается и выплачивается в размере 500 рублей (до 2009 года размер пособия составлял 115 рублей), причем его размер не зависит от числа детей-инвалидов, за которыми неработающее трудоспособное лицо осуществляет уход.

При назначении данного пособия имущественное положение получателя не учитывается. Следствием этого явился существенный рост числа получателей пособия в 2009 году в связи с увеличением его размера более чем в 4 раза. Так, если в 2006-2008 годах это

количество было стабильным и составляло величину в пределах 2,1-2,3 тыс. человек, то в 2009 году число получателей резко выросло и превысило 3,3 тыс. человек. По сравнению с 2008 годом этот рост составил 49,5 %. Объем расходов на оказание данной меры поддержки в 2009 году вырос почти в 6 раз;

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.	Средний размер пособия, руб.
2006 г.	2291	3779,9	137,5
2007 г.	2132	3516,1	137,4
2008 г.	2216	3517,4	132,3
2009 г.	3313	20674,1	520,0

- бесплатное обеспечение питанием детей первого-второго года жизни.

На эти цели в 2006 году были направлены ассигнования в сумме 35157,0 тыс. рублей (25049 получателей), 2007 году - 50285,6 тыс. рублей (27422), 2008 году - 58081,8 тыс. рублей (28638), 2009 году - 64929,6 тыс. рублей (37897 получателей);

- обеспечение детей лекарственными средствами.

Информация об обеспечении бесплатными лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения детей первых трех лет жизни и детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет представлена в таблице:

Получатели	Количество получателей, чел./сумма, тыс. руб.			
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Дети первых трех лет жизни	29623/7252,7	59611/23508,7	57739/24722,0	53442/31013,6
Дети из многодетных семей в возрасте до 6 лет	1968/556,7	2303/888,6	2033/811,7	1980/868,6

### Социальное пособие малоимущим гражданам

В механизмах назначения рассматриваемого пособия принцип адресности реализуется в полной мере, однако количество получателей этого пособия ввиду широкого круга потенциальных претендентов весьма велико. Так, в 2006 году данное пособие получали многодетные семьи, в которых проживает 36,2 % от общего количества детей, являющихся членами таких семей, в 2007 году эта доля составляла 40,9 %, в 2008 году - 38,4 %, в 2009 году - 41,0 процента.

		Количество получателей, чел.	Средний размер, руб. в месяц	Расходы, тыс. руб.*
Социальное пособие отдельным категориям малоимущих граждан	2006 г.	62620	113,6	85363,6
	2007 г.	69454	123,3	102764,1
	2008 г.	62797	124,1	93517,3
	2009 г.	67414	124,4	100392,9
Дети из многодетных семей	2006 г.	40589	113,3	55184,8
	2007 г.	45361	123,4	67170,6
	2008 г.	41861	124,3	62439,9
	2009 г.	45437	124,6	67937,4
Дети из неполных семей	2006 г.	19338	114,2	26500,8
	2007 г.	20649	123,2	30527,5
	2008 г.	18680	123,7	27728,6
	2009 г.	18663	124,0	27770,5
Неработающие трудоспособные лица, осуществляющие уход за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом	2006 г.	812	114,8	1118,6
	2007 г.	980	124,4	1462,9
	2008 г.	1005	124,8	1505,1
	2009 г.	1170	124,6	1749,4
Беременные женщины с 20 недель беременности	2006 г.	554	114,6	761,9
	2007 г.	1025	124,2	1527,7
	2008 г.	945	124,8	1415,2
	2009 г.	897	125,0	1345,5
Дети-инвалиды	2006 г.	748	114,3	1026,0
	2007 г.	890	124,0	1324,3
	2008 г.	848	123,9	1260,8
	2009 г.	881	124,2	1313,0

		Количество получателей, чел.	Средний размер, руб. в месяц	Расходы, тыс. руб.*
Дети, у которых оба родителя неработающие инвалиды (пенсионеры)	2006 г.	197	114,6	270,9
	2007 г.	235	123,8	349,1
	2008 г.	208	124,3	310,3
	2009 г.	200	124,9	299,8
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей	2006 г.	354	101,2	429,9
	2007 г.	281	123,5	416,4
	2008 г.	218	124,6	326,0
	2009 г.	136	108,5	177,1
Дети, у которых один из родителей - инвалид I группы, второй осуществляет уход за ним	2006 г.	28	109,5	36,8
	2007 г.	33	124,7	49,4
	2008 г.	36	123,0	53,1
	2009 г.	30	121,9	43,9

\* Получено расчетным путем (произведение средних размеров выплат и количества получателей).

### **Обеспечение специализированными продуктами питания беременных женщин и кормящих матерей**

В механизмах предоставления данной меры поддержки присутствуют элементы персональной адресности - питание выдается малоимущим матерям.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2007 г.	11153	5644,6
2008 г.	11023	12003,4
2009 г.	11853	16669,6

### **Предоставление подарочного набора для новорожденных**

Предоставление матерям при выписке из роддома подарочных наборов для новорожденных установлено Указом Президента Республики Башкортостан от 31 марта 2001 года № УП-142.

Распоряжением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 8 мая 2001 года № 390-р утвержден перечень предметов, входящих в подарочный набор новорожденных, и определена его общая стоимость - 500 рублей. В набор входят 10 предметов (покрывало, простыня, распашонки и т. д.). За прошедшие 9 лет его стоимость не изменилась.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2006 г.	43319	18894,6
2007 г.	49191	20513,5
2008 г.	45999	22999,5
2009 г.	57586	28793,0

Данная мера поддержки предоставляется всем матерям независимо от их нуждемости, и ее можно рассматривать в качестве части материальной помощи на «покрытие расходов на приданое для новорожденного», упомянутого в рассмотренной выше рекомендации МОТ от 12 мая 1944 года № 67 об обеспечении дохода.

### **Предоставление Президентских новогодних подарков**

Новогодние подарки предоставляются детям из семей, имеющих пять и более детей до 14 лет включительно, на основании ежегодных указов Президента Республики Башкортостан.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
2006 г.	5520	1656,0
2007 г.	5704	1996,0
2008 г.	6572	2508,8
2009 г.	6572	2957,4



### 3.3. Нижегородская область

В первую очередь в Нижегородской области обращает на себя внимание весьма развитая и хорошо проработанная нормативная правовая база, регулирующая вопросы оказания адресной государственной социальной поддержки малоимущим гражданам, закрепляющая прогрессивный и обоснованный подход, основанный на принципе персональной нуждаемости.

Основа для введения существующего правового регулирования в регионе была заложена еще в 2002 году в Концепции адресной социальной поддержки семьи в Нижегородской области на период до 2005 года, утвержденной постановлением правительства Нижегородской области от 1 апреля 2002 года № 52.

В Концепции констатируется, что «действующая в настоящее время система распределения социальных благ крайне несовершенна. За годы реформ в дополнение к сохранившемуся масштабному субсидированию отраслей социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства законодательными актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления установлено значительное количество социальных пособий, компенсационных выплат и льгот, которые предоставляются без учета нуждаемости в них конкретных семей.

Как показывает практика, связанная с предоставлением населению различных мер социальной защиты, основными недостатками сложившейся системы социальных льгот и выплат являются:

- ориентация действующей системы социальной защиты населения преимущественно на предоставление социальной помощи в виде льгот;
- недостаточное финансовое обеспечение льгот и компенсаций из-за несоответствия между предусмотренным существующим законодательством объемом социальной помощи населению и экономическими возможностями бюджетов федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации;
- стимулирование социального иждивенчества, экономической пассивности семьи вследствие предоставления льгот и выплат по категориальному принципу, независимо от материального положения их получателей, игнорирования экономических возможностей их семей;
- отсутствие четкого разграничения полномочий, ответственности и источников финансирования по предоставлению социальных пособий и льгот;
- двойной, а иногда и тройной учет численности льготного населения при оказании социальной помощи по категориям, децентрализованный характер предоставления социальной помощи в сочетании с принадлежностью отдельных получателей к нескольким категориям;
- сложность получения информации о предоставленных услугах конкретной семье в связи с недостаточно развитым информационным взаимодействием между ведомственными базами и невозможность оценки реального уровня доходов семьи из-за отсутствия единой системы персонализированного учета;
- отсутствие единого управленческого координирующего звена, способного оптимально организовать комплексное управление функционированием системы социальной помощи, обеспечить межотраслевую координацию и рациональное использование средств социального бюджета».

Концепция провозглашает основной целью развития системы адресной социальной поддержки «обеспечение максимально возможного уровня социальной защищенности семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, с учетом экономической эффективности и общественной целесообразности, а также организация социальных услуг, стимулирующих активность семьи по выходу из кризисной ситуации».

Достижение этой цели, как отмечается в Концепции, можно осуществить путем повышения эффективности деятельности системы социальной защиты на основе, в том числе, переориентации социальной защиты на конкретную семью.

В качестве основных принципов системы адресной социальной помощи в Концепции были выделены:

- адресное оказание социальной поддержки;
- нуждаемость, подтвержденная соответствующими документами, как одно из основных условий оказания адресной социальной поддержки;
- дифференцированный подход при определении размеров и видов помощи в соответствии с прожиточным минимумом и конкретной жизненной ситуацией;
- создание стимулов для самопомощи и повышения уровня дохода семьи, оказавшейся в трудной жизненной ситуации;
- персональная ответственность получателя адресной социальной поддержки за достоверность сведений, содержащихся в его заявлении на предоставление помощи;
- экономическая эффективность и согласованность программ социальной поддержки семьи, наличие «обратной связи» с адресатами помощи.

В рамках реализации данной Концепции был разработан и принят закон Нижегородской области от 8 января 2004 года № 1-3 «Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской области», а также постановление правительства Нижегородской области от 12 февраля 2004 года № 27 «О социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан».

Основной концептуальной идеей этих нормативных документов является так называемая «активизация внутренних ресурсов семьи», раскрытие «потенциала семьи для выхода из трудной жизненной ситуации», то есть мобилизация внутренних возможностей семьи, позволяющих ей принимать меры по улучшению своего материального положения (наличие в семье трудоспособных граждан, возможность обработки приусадебного участка, ведения подсобного хозяйства, получение финансовой помощи от лиц, обязанных ее оказывать в соответствии с требованиями Семейного кодекса, и пр.).

Фактически такой подход направлен на противодействие социальному иждивенчеству и подразумевает включение механизмов государственной поддержки только в случае, когда семья по объективным причинам, а не вследствие своей лени или асоциального поведения, попала в тяжелое положение.

Второй важнейшей составляющей рассматриваемого подхода к оказанию адресной поддержки является учет при принятии решения об осуществлении социальной помощи конкретной семье, помимо доходов, наличия недвижимого и движимого имущества, факт владения которым может свидетельствовать «о том, что семья имеет необходимую материальную базу для самостоятельного преодоления трудной жизненной ситуации».

Так, согласно акту обследования материально-бытового положения работающей жительницы Богородского района, обратившейся за материальной помощью на приобретение одежды ребенку, заявительница проживает в частном доме с родителями. Дом двухэтажный, каменный со всеми удобствами, верх обит сайдингом, в доме пластиковые окна, железные ворота, кирпичный гараж с мансардой, имеется автомобиль, земельный участок 5 соток. На основании обследования в выделении помощи было обосновано отказано.

Согласно статье 4 вышеназванного закона получателями адресной государственной социальной поддержки могут быть малоимущие семьи, которые оказались в трудной жизненной ситуации (низкий уровень оплаты труда, пенсионного обеспечения, отсутствие возможности трудоустройства и т. п.), имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной правительством Нижегородской области.

Адресная государственная социальная поддержка малоимущей семье предоставляется на основании заявления, а при наличии потенциала семьи для выхода из трудной жизненной ситуации - заявления и договора, заключаемого между органом социальной защиты населения и семьей, которым предусматриваются взаимные обязательства сторон по повышению уровня жизни семьи.

Формой договора предусмотрены, среди прочего, права органов социальной защиты населения запрашивать у третьих лиц (предприятий, налоговых органов, банков и других организаций) дополнительные сведения о доходах получателя и членов его семьи для проверки обоснованности оказания социальной поддержки, а также использовать полученную информацию при решении вопроса об оказании либо отказе в предоставлении семье получателя такой поддержки.

Также в договоре закрепляются обязанности получателя представлять в органы социальной защиты в течение двух недель информацию об изменениях в составе семьи, доходах и принадлежащем ему (его семье) на праве собственности имуществе, влекущих отмену либо изменение размера предоставляемой адресной государственной социальной поддержки; возместить денежные суммы, неправомерно полученные за весь период выплаты, а также в установленный срок предпринять указанные в договоре действия по самостоятельному обеспечению своей семьи и выводу ее из трудной жизненной ситуации.

Договором предусмотрена возможность его досрочного расторжения по инициативе органа социальной защиты в случае установления им факта недостоверности указанных заявителем сведений о составе семьи, доходах и принадлежащем ему (его семье) на праве собственности имуществе, влекущих отмену либо изменение размера предоставляемой адресной государственной социальной поддержки, а также несвоевременного извещения получателем об изменении этих сведений.

Анализ показал, что представляется целесообразным предусмотреть в форме договора в качестве основания для его досрочного расторжения невыполнение получателем взятых на себя обязательств по совершению действий по самостоятельному обеспечению своей семьи и выводу ее из трудной жизненной ситуации.

По информации министерства социальной политики Нижегородской области, в течение 2009 года органами социальной защиты населения области заключен 17371 договор с заявителями о предоставлении адресной государственной социальной поддержки, определяющий действия заявителя, предпринимаемые для вывода семьи из трудной жизненной ситуации.

По 12626 договорам (72,7 %) выполнены обязательства со стороны заявителей. Основными действиями заявителей по самостоятельному обеспечению своей семьи и выводу ее из трудной жизненной ситуации являются:

- постановка на учет в службе занятости в целях поиска работы;
- самостоятельное трудоустройство заявителя или членов его семьи, в том числе на временные (сезонные) работы;
- ведение подсобного хозяйства, в том числе обработка земельного участка с целью выращивания сельскохозяйственной продукции.

Из числа заявителей, выполнивших условия договора, 2186 малоимущих граждан (17,3 %) улучшили материальное положение своей семьи, повысили уровень доходов. Однако среднедушевой доход их семей остался ниже величины прожиточного минимума, в связи с чем у них сохранилось право на предоставление адресной социальной поддержки, но в виде единовременного социального пособия.

Не исполнили свои обязательства по договору 394 заявителя (2,3 процента).

По состоянию на 1 мая 2010 года по 4351 договору не истек срок выплаты социального пособия малоимущим, поэтому оценить результаты действия договоров не представляется возможным.

Согласно статье 5 закона социальная поддержка осуществляется в следующих видах:

1) социальная помощь:

- денежные выплаты (социальные пособия и иные выплаты);  
- натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие предметы потребления);

2) социальные услуги, предусмотренные Перечнем гарантированных социальных услуг, предоставляемых населению государственными учреждениями социального обслуживания Нижегородской области, утвержденным правительством Нижегородской области.

Законом предусмотрены:

- ежемесячное социальное пособие, назначаемое малоимущим семьям (гражданам), которые оказались в трудной жизненной ситуации и по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход семьи ниже 50 % величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной правительством Нижегородской области и действующей на дату обращения гражданина за получением адресной государственной социальной поддержки. Размер данного пособия не может быть менее 100 рублей на семью и увеличивается на 150 рублей на каждого нетрудоспособного члена семьи. Пособие назначается на срок от трех до шести месяцев;

- единовременное социальное пособие на первоочередные нужды, которое может быть назначено малоимущим семьям, которые оказались в трудной жизненной ситуации и по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход семьи от 50 до 100 % величины прожиточного минимума. Размер данного пособия не может быть меньше 600 рублей. Пособие может быть назначено только один раз в календарном году.

Социальная помощь в виде денежных выплат в соответствии с законом может быть заменена натуральной помощью.

Следует отметить, что размеры вышеуказанных пособий не привязаны к величине прожиточного минимума и не призваны довести доход семьи до соответствующего уровня.

По информации министерства социальной политики Нижегородской области, размер ежемесячного пособия был определен исходя из 50 % базовой величины для исчисления социальных выплат, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 23 января 2003 года № 366-III «Об установлении базовой величины для исчисления социальных выплат в Нижегородской области» в сумме 200 рублей. Необходимо заметить, что данная величина была установлена с 1 января 2003 года и ни разу не индексировалась.

Количество получателей указанных пособий - семей, имеющих детей, весьма значительно. Так, по информации министерства, в 2009 году из 74383 получателей единовременного пособия 44054, или 59,2 %, составляли семьи с детьми. Из 19362 получателей ежемесячного пособия семьи с детьми составляли 86,0 % (16654).

Общая сумма расходов на выплату обоих пособий за анализируемый период всем получателям составила 639654,4 тыс. рублей.

Также в Нижегородской области установлены и предоставляются другие виды пособий и иные меры социальной поддержки.

### **Пособия, установленные законом Нижегородской области от 24 ноября 2004 года № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей»**

1. Ежемесячное пособие на питание беременным женщинам.

Право на данное пособие имеют беременные женщины при среднедушевом доходе семьи ниже 50 % величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной в Нижегородской области. Пособие назначается с месяца постановки заявителя

на учет в женской консультации, устанавливается в размере 300 рублей и выплачивается ежемесячно включительно по месяц рождения ребенка.

В механизмах назначения и выплаты данного пособия достаточно жестко реализуется принцип персональной адресности: право на него имеют только беременные женщины, доход которых составляет менее половины величины прожиточного минимума. В связи с этим количество получателей данного пособия не очень велико, однако в данном случае с большой долей уверенности можно утверждать, что его получают действительно нуждающиеся.

В рассматриваемом периоде (2006-2009 годы) количество получателей данного пособия снизилось на 33 % (с 791 человека в 2006 году до 530 в 2009 году), что может свидетельствовать о неостребованности данной меры поддержки вследствие ее незначительного размера (300 рублей). С другой стороны, с учетом весьма низкого дохода, дающего право на получение пособия, возможно снижение числа получателей пособия связано с уменьшением количества крайне бедных граждан.

## 2. Единовременное пособие на рождение ребенка.

Право на данное пособие имеет один из родителей (усыновителей, опекунов) при среднедушевом доходе семьи ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения. Пособие установлено в размере:

- 1) на рождение первого и второго ребенка - 300 рублей;
- 2) на рождение третьего ребенка и следующих детей - 1000 рублей.

Условия выплаты данного пособия также предусматривают учет нуждаемости.

Численность получателей данного пособия в анализируемом периоде росла, увеличившись с 2006 года на 46,5 %, что связано с имевшим место в этом периоде увеличением рождаемости.

	Количество получателей, чел.	Средний размер пособия, руб.
2006 г.	9058	516,06
2007 г.	8949	663,93
2008 г.	12074	466,64
2009 г.	13271	518,78

## 3. Дополнительные ежемесячные пособия:

- на детей-инвалидов из многодетных семей с четырьмя и более детьми, не достигшими возраста 18 лет, в размере 200 рублей.

Назначается одному из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого совместно проживающего с ним ребенка;

- на детей многодетных одиноких матерей в размере 50 рублей.

Назначается многодетной одинокой матери, имеющей четырех и более детей, не достигших возраста 18 лет, на каждого совместно проживающего с ней ребенка при отсутствии в свидетельствах о рождении детей записи об отце ребенка.

В механизмах предоставления данных пособий нуждаемость не учитывается, однако ввиду изначальной узости категорий граждан, имеющих потенциальное право на их получение, численность получателей невелика. Количество получателей первого пособия в рассматриваемом периоде (2006-2009 годы) уменьшилось с 202 до 166, число получателей второго выросло с 360 до 517.

Расходы на выплату четырех проанализированных выше пособий за 2006-2009 годы составили 34831,9 тыс. рублей.

Все рассмотренные выше пособия подлежат переаттестации (переоформлению) не реже одного раза в год.

Следует отметить, что размеры данных пособий, по информации министерства, определены исходя из возможностей областного бюджета.

**Меры социальной поддержки, установленные законом Нижегородской области  
от 28 декабря 2004 года № 158-З «О мерах социальной поддержки  
многодетных семей»**

При предоставлении мер поддержки данной категории населения нуждаемость в их получении не учитывается.

По информации министерства, такое решение было принято органами власти области сознательно, с учетом проведенного исследования условий жизни многодетных семей, которое показало, что около 60 % из них имеют среднедушевой доход ниже прожиточного минимума. Таким образом, в данном случае при оказании мер социальной поддержки используется принцип категориальной адресности.

**Меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг**

Многодетным семьям предоставляется ежемесячная денежная компенсация в размере 50 % платы за предоставляемые коммунальные услуги, кроме платы за электроснабжение и платы за твердое топливо (при наличии печного отопления); оплата 50 % размера платы за электроснабжение; денежная компенсация в размере 50 % от стоимости твердого топлива, приобретенного в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг по доставке твердого топлива (при наличии печного отопления).

Следует отметить особый подход, закрепленный в законодательстве Нижегородской области по вопросу необходимости совместной регистрации детей и родителей, неправомерность увязки которой с правом на получение мер поддержки отмечалась выше применительно к ряду мер поддержки, установленных в Курской области и Республике Башкортостан.

Так, установлено, что в случае регистрации отдельных членов многодетной семьи по месту жительства по разным адресам меры социальной поддержки предоставляются: по одному адресу - на вышеназванных членов многодетной семьи и зарегистрированных по данному адресу; по второму адресу - только на родителя и его детей, зарегистрированных по данному адресу. Расходы на оказание данной меры поддержки в 2006-2009 годах выросли более чем в 2 раза, притом что количество получателей оставалось в пределах от 8,1 до 11,1 тыс. семей:

	Количество получателей, семей	Объем финансирования, тыс. руб.
2006 г.	8114	49108,2
2007 г.	10200	62493,3
2008 г.	11079	80353,6
2009 г.	9964	104669,2

**Выплаты многодетным семьям**

Многодетные семьи имеют право на ежемесячную денежную выплату на детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях: на обеспечение проезда - 150 рублей на каждого ребенка; на обеспечение питанием - 450 рублей на каждого ребенка.

Многодетные семьи имеют право на ежегодную выплату к началу учебного года на детей - учащихся общеобразовательных учреждений, в сумме 500 рублей на каждого ребенка.

Многодетные семьи, в которых дети получили среднее (полное) общее образование, имеют право в год окончания общеобразовательного учреждения на поощрительную единовременную выплату в размере 1000 рублей на каждого ребенка - выпускника общеобразовательного учреждения, получившего аттестат с отметками только «4» и «5».

С марта 2009 года право на получение данных выплат (за исключением выплаты на обеспечение питанием) было распространено также на многодетные семьи, дети в которых обучаются в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях.

	Количество получателей, семей	Кассовые расходы, тыс. руб.
Ежегодная выплата к началу учебного года на детей - учащихся общеобразовательных учреждений (500 руб.)		
2007 г.	16521	8429,2
2008 г.	17450	9722,3
2009 г.	17705	10858,4
Ежемесячная денежная выплата на обеспечение проезда (150 руб.)		
2007 г.	16298	29935,2
2008 г.	16921	33982,1
2009 г.	17377	38300,7
Ежемесячная денежная выплата на обеспечение питанием (450 руб.)		
2007 г.	15090	62364,4
2008 г.	16765	75599,6
2009 г.	17001	84468,7
Поощрительная единовременная выплата на каждого ребенка - выпускника общеобразовательного учреждения, получившего аттестат с отметками только «4» и «5» (1000 руб.)		
2007 г.	-	-
2008 г.	173	177,1
2009 г.	197	221,4

Из данных, указанных в таблице, видно, что три регулярных пособия являются очень востребованными, количество их получателей практически идентично. Исходя из количества многодетных семей в области по состоянию на 1 января 2010 года (11543), можно подсчитать, что каждая семья получает в среднем по 4,5 пособия, то есть ежемесячное дополнение к семейному бюджету для этих семей в среднем составляет 952,5 рубля.

**Обеспечение лекарствами детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет по рецептам врачей (фельдшеров) государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений в соответствии с законом Нижегородской области «О бесплатном обеспечении населения Нижегородской области лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения при амбулаторном лечении»**

Расходы на обеспечение лекарствами данной категории детей составили: в 2006 году - 1004,81 тыс. рублей, в 2007 году - 499,56 тыс. рублей, в 2008 году - 709,38 тыс. рублей, в 2009 году - 620,85 тыс. рублей.

Аналогичная мера поддержки предоставляется всем детям первых трех лет жизни. В 2006 году на предоставление данной меры израсходовано 2344,55 тыс. рублей, в 2007 году - 1165,64 тыс. рублей, в 2008 году - 1515,33 тыс. рублей, в 2009 году - 893,42 тыс. рублей. Информация о численности получателей данных мер поддержки отсутствует.

**Освобождение от платы за содержание детей в детских оздоровительных лагерях системы социальной защиты**

Механизм предоставления данной меры поддержки частично учитывает нуждаемость - многодетным семьям, имеющим троих детей, данная мера оказывается при среднедушевом доходе семьи ниже величины прожиточного минимума, а многодетным семьям, имеющим четверых и более детей, - без учета величины среднедушевого дохода семьи.

Общий объем средств областного бюджета, затраченных на осуществление данной меры в 2006-2009 годах, составил 41004,0 тыс. рублей. Количество получателей путевок ежегодно увеличивалось с 5339 в 2006 году до 8316 человек в 2009 году.

**Другие меры поддержки многодетных семей:**

- первоочередное оказание услуг родителям и детям из многодетных семей в государственных областных и муниципальных учреждениях социального обслуживания семьи и детей;

- первоочередное обеспечение детей из многодетных семей местами в дошкольных образовательных учреждениях, детских учреждениях лечебного и санаторного типа, оздоровительных лагерях и других государственных областных и муниципальных учреждениях;

- первоочередное выделение садово-огородных участков;
- бесплатное посещение государственных музеев и некоммерческих выставок, организованных органами исполнительной власти Нижегородской области или государственными учреждениями один раз в месяц.

Данные меры предоставляются всем многодетным семьям без учета величины среднедушевого дохода.

**Ежемесячное дополнительное материальное обеспечение матерей, удостоенных государственных наград за особые материнские заслуги**

Матерям, родившим (усыновившим, удочерившим) и воспитавшим до восьми лет пять и более детей, удостоенным звания «Мать-героиня» либо государственных наград СССР, Российской Федерации или наград Нижегородской области, полученных за особые материнские заслуги, достигшим пенсионного возраста и получающим пенсии, устанавливается ежемесячное дополнительное материальное обеспечение:

- 1) матерям, удостоенным звания «Мать-героиня», - в размере 1000 рублей;
- 2) матерям, родившим (усыновившим, удочерившим) и воспитавшим 10 и более детей, - в размере 800 рублей;
- 3) матерям, родившим (усыновившим, удочерившим) и воспитавшим от 5 до 9 детей, - в размере 500 рублей.

Данная выплата предоставляется за заслуги матерям пенсионного возраста и ее вряд ли можно рассматривать как меру поддержки семей с детьми, поскольку даже самые младшие дети к моменту получения матерью права на эту выплату уже должны достичь 8-летнего возраста.

С 2007 года расходы на оказание данной меры поддержки составили 193615,0 тыс. рублей, количество получателей в 2009 году - 13263 человека, средний размер выплаты в рассматриваемом периоде составлял от 563 до 649 рублей.

**Меры поддержки, предоставляемые в соответствии с законом Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 212-З «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в целях реализации их права на образование»:**

- ежегодная единовременная выплата к началу учебного года в размере 500 рублей на приобретение учебной литературы, школьно-письменных принадлежностей, школьной (спортивной) формы и ежемесячная денежная выплата на обеспечение питанием в размере 450 рублей на каждого ребенка.

Данные меры поддержки полностью аналогичны вышеописанным мерам, оказываемым многодетным семьям.

Данные выплаты также очень востребованы, хотя число их получателей в 2009 году по сравнению с 2007 годом довольно существенно сократилось. Расходы областного бюджета на выплату данных пособий за 3 года составили почти 1 млрд. рублей.

	Количество получателей, чел.	Кассовые расходы, тыс. руб.
Ежегодная выплата к началу учебного года на детей - учащихся общеобразовательных учреждений (500 руб.)		
2007 г.	74454	37987,0
2008 г.	61948	31606,2
2009 г.	64209	32760,0
Ежемесячная денежная выплата на обеспечение питанием (450 руб.)		
2007 г.	75703	312858,2
2008 г.	65174	269751,5
2009 г.	61985	266945,8

- льгота в размере 50 % от установленной родительской платы за содержание детей в государственных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования.



Данная льгота предоставляется детям из малоимущих семей, состоящих на учете в органах социальной защиты населения и имеющих среднедушевой доход ниже 50 % величины прожиточного минимума.

#### **Меры социальной поддержки детей, обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях:**

- льготный проезд на всех видах городского транспорта (кроме такси и маршрутного такси) и на автомобильном транспорте пригородного сообщения;

- бесплатный проезд до места учебы и обратно на автомобильном транспорте общего пользования внутрирайонного и пригородного сообщения детям, обучающимся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях, проживающим в сельской местности, в период обучения;

- предоставление питания и обеспечения различных категорий обучающихся детей на период их обучения:

бесплатное питание и проживание детей, обучающихся в государственных специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении;

бесплатное питание детей, обучающихся в специальных (коррекционных) классах при государственных общеобразовательных школах;

бесплатное питание, мягкий инвентарь, проживание детей, обучающихся в государственных учреждениях интернатного типа;

бесплатное питание, проживание, обмундирование, обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем, предметами личной гигиены, а также учебниками, школьно-письменными принадлежностями детей, обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях Нижегородской области - кадетских школах-интернатах;

бесплатное питание учащихся государственных учреждений начального и среднего профессионального образования Нижегородской области, обучающихся по программам начального профессионального образования со сроком обучения более одного года;

бесплатное питание учащихся и студентов государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования Нижегородской области, реализующих уникальные образовательные программы в сфере культуры и искусства, перечень которых утверждается правительством Нижегородской области;

предоставление бесплатного питания, спортивного обмундирования и инвентаря детям, обучающимся в группах спортивной направленности, созданных на базе государственных образовательных учреждений дополнительного образования детей из числа обучающихся государственных учреждений начального и среднего профессионального образования, подведомственных органу исполнительной власти Нижегородской области, осуществляющему управление в сфере образования;

- выплата стипендий учащимся, студентам, аспирантам, докторантам и кадетам, обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях (в размерах от 315 до 1100 рублей);

- обеспечение местом в общежитии без взимания платы учащихся государственных учреждений начального и среднего профессионального образования Нижегородской области, обучающихся по программам начального профессионального образования.

#### **Меры социальной поддержки детей-инвалидов (оказываются без учета нуждаемости в их получении):**

- компенсация затрат одному из родителей (законных представителей) детей-инвалидов, обучающихся по медицинским показаниям на дому, при получении психолого-педагогических услуг, определенных индивидуальной программой реабилитации;

- обеспечение специальной учебной, методической литературой и учебными пособиями детей-инвалидов, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

- предоставление в первоочередном порядке мест в дошкольных образовательных учреждениях;

- предоставление социальной выплаты на обучение детей-инвалидов с нарушением слуха.

### **Обеспечение полноценным питанием детей в возрасте до 3 лет**

Стоимость предоставляемого набора специализированных молочных продуктов для питания детей первого и второго года жизни не должна превышать по стоимости сумму ежемесячной денежной компенсации стоимости этих продуктов, выплачиваемой в случае отсутствия специальных пунктов питания и установленной для детей до года в размере 1020 рублей, а для детей от года до двух лет - 690 рублей.

Право на бесплатное обеспечение питанием детей первого и второго года жизни имеет один из родителей (законный представитель):

на детей первого года - при среднедушевом доходе семьи, не превышающем величину двух прожиточных минимумов;

на детей в возрасте от одного до двух лет - при среднедушевом доходе семьи, не превышающем величину прожиточного минимума.

Данная мера социальной поддержки осуществляется в условиях жесткой адресности - помимо размера среднедушевого дохода учитываются также и медицинские показания.

По информации министерства здравоохранения Нижегородской области, в 2009 году расходы на оказание данной меры поддержки составили 270626,4 тыс. рублей. Питание получали 26936 детей.

### **Пособия и иные меры социальной поддержки граждан, имеющих детей, на уровне муниципальных образований**

Муниципальные меры поддержки семей с детьми осуществляются в основном по следующим направлениям:

- организация оздоровления детей (во всех трех исследованных регионах);

- поддержка молодых семей (Курская и Нижегородская области);

- поддержка семей, имеющих детей первого-второго года жизни (Курская и Нижегородская области);

- адресная социальная поддержка учащихся общеобразовательных школ из малообеспеченных и многодетных семей (Курская область и Республика Башкортостан);

- адресная социальная поддержка детей из малообеспеченных и многодетных семей, посещающих дошкольные учреждения (во всех трех исследованных регионах).

Органами местного самоуправления также оказывался и ряд иных мер социальной поддержки гражданам, имеющим детей.

В целом следует отметить, что решения, принимаемые органами местного самоуправления по вопросам оказания социальной помощи отдельным категориям граждан или конкретным лицам за счет средств муниципального бюджета, отличаются, как правило, персональной адресностью и индивидуальным подходом к формам предоставления социальной помощи, а размеры и условия ее предоставления напрямую зависят от доходной составляющей муниципальных бюджетов.

### **4. Анализ практики нормативного закрепления и фактической реализации принципа адресности в системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей**

Прежде, чем говорить в целом о сложившейся системе мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, и реализации в ней принципа адресности, необходимо опре-

делитель достижение каких целей государственной политики должно быть осуществлено в результате функционирования этой системы и почему такая поддержка должна оказываться адресно.

Исходя из изложенных выше целей демографической политики страны, определенных в посланиях Президента Российской Федерации и программных правительственных документах, усовершенствование системы пособий гражданам, имеющим детей, должно быть направлено на решение двух задач:

- обеспечить преодоление бедности в семьях, имеющих детей;
- стимулировать рождаемость путем создания для семей с детьми благоприятных материальных условий существования.

Эти задачи можно рассматривать как задачу-минимум и задачу-максимум (в нынешних социально-экономических условиях).

Первую задачу можно будет считать реализованной, если объем социальной помощи гражданам, имеющим детей, достигнет уровня, при котором ежемесячный доход, приходящийся на каждого члена семьи (в совокупности, вместе с самостоятельными доходами семьи) будет обеспечивать прожиточный минимум, установленный в регионе.

Ведь если этого не происходит, то говорить о возможности решения второй задачи (стимулировании рождаемости) вообще нельзя, поскольку доходы ниже прожиточного минимума, исходя из содержания данной категории, не обеспечивают даже физиологического выживания человека.

Для решения второй из поставленных задач государственной демографической политики оказываемая помощь потенциально должна быть достаточной для обеспечения достойного уровня жизни, который, в конечном счете, должен быть сравним с уровнем жизни обычной, среднестатистической семьи.

Представляется, что только такой подход, исходящий из концепции относительной бедности, позволит гражданам (независимо от их текущего материального положения) с достаточной степенью уверенности решаться на такой важный и ожидаемый от них государством шаг, как рождение одного, двух и более детей. То есть связанные с рождением ребенка трудности материального плана не должны являться для семьи препятствием, граждане должны быть уверены в том, что появление нового члена семьи существенно не ухудшит их материального положения по сравнению с тем, которое они имели до этого.

Здесь в качестве показателя, позволяющего оценить степень решения рассматриваемой задачи, можно применить размер среднемесячной начисленной заработной платы в регионе. При этом (если говорить о действительно реальном стимуле), следует исходить из необходимости обеспечения среднедушевого дохода в размере средней заработной платы не только для матери, которая при рождении ребенка вынуждена (и имеет на это право) на какое-то время (до 3 лет) оставить работу, но и для ребенка.

Ведь если исходить из допущения, что до рождения ребенка каждый из будущих родителей имел доход, равный средней заработной плате в регионе, то с его появлением их благосостояние сразу существенно ухудшается (мать, если она работает, после окончания отпуска по беременности и родам получает 40 % своего заработка (ограниченного верхним пределом), а кроме нее в семье появляется третий человек).

В конечном счете, для решения обеих задач необходимо наличие всего двух пособий - одного, доводящего доход каждого члена семьи до прожиточного минимума (как это с 2010 года реализуется в сфере пенсионного страхования), и второго, обеспечивающего в идеале такой доход на уровне средней заработной платы в регионе. Соответственно, размеры этих пособий должны пропорционально увеличиваться при появлении каждого последующего ребенка.

Однако в действующей системе мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, размеры пособий не привязаны к какому-либо объективному показателю (прожиточно-

му минимуму и т. д.). Существующие размеры пособий (кроме ежемесячных детских пособий, которые выплачиваются за счет системы обязательного социального страхования) вообще никаким образом не обоснованы и устанавливаются зачастую произвольно либо в зависимости от имеющихся финансовых ресурсов, а не от действительных потребностей их получателей.

В то же время, как уже отмечалось, при оказании мер социальной поддержки государство исходит из своих возможностей, то есть достигнутого уровня социально-экономического развития. Совершенно очевидно, что на нынешнем этапе оно не в состоянии предоставить помощь всем без исключения семьям с детьми, тем более что в этом нет необходимости - значительное количество семей и в случае рождения ребенка обладает достаточным уровнем благосостояния, позволяющим обеспечить и родителей, и нового члена семьи.

В этом случае наиболее важной проблемой становится создание механизма, при котором помощь оказывается только тем семьям, которые в этом действительно нуждаются. И здесь на первый план выходит задача по обеспечению адресности предоставляемых мер социальной поддержки.

Как показывает проведенный анализ, в настоящее время в системе пособий (иных мер социальной поддержки) гражданам, имеющим детей, адресность (там, где она вообще имеется) реализуется путем формальной оценки доходов семьи, которые заявляются самими претендентами на получение пособий и фактически не могут быть достоверно проверены в связи с отсутствием механизмов оценки реального благосостояния потенциального получателя.

Особенно ярко это проявляется применительно к самой массовой мере поддержки - ежемесячному пособию на ребенка.

Согласно данным Росстата, по состоянию на конец 2008 года численность получателей ежемесячного пособия на детей в целом по стране составляла 7445,0 тыс. человек, а численность детей до 16 лет, на которых назначено пособие, - 10623,0 тыс. человек.

Исходя из этого, получается, что доходы ниже величины прожиточного минимума при назначении пособия продекларировали 24189,6 тыс. человек, или 17 % от общей численности населения страны.

При этом, согласно официальным данным Росстата, численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2008 году составляла 18,5 млн. человек, или 13,1 % от населения Российской Федерации. Очевидно, что между этими данными имеется существенное противоречие.

Учитывая, что нуждаемость и реальность декларируемых получателями ежемесячного пособия доходов носит весьма формальный характер и практически не поддается достоверной проверке, представляется, что реальное количество действительно бедных семей с детьми можно определить, исходя из данных органа государственной статистики.

Здесь необходимо учитывать, что в общей численности населения, находящегося за чертой бедности, определенной Росстатом, содержатся группы населения, которые не могут являться получателями ежемесячного пособия на ребенка - семьи (домохозяйства), не имеющие детей.

Исходя из данных о распределении малоимущих хозяйств по их составу (количеству человек в домохозяйстве), общее число малоимущих домохозяйств в 2008 году в целом по стране составляло 5680073,7 единиц, в среднем в домохозяйстве проживало 3,26 человека. Среди малоимущих домохозяйств доля хозяйств без детей в 2008 году составляла 47,7 %, хозяйств с 1 ребенком - 30,2 %, с двумя детьми - 17,3 %, с 3 и более детьми - 4,9 %. Очевидно, что средняя численность домохозяйства без детей должна быть меньше, чем численность семей, их имеющих. Исходя из полученного

количества домохозяйств и количества бедного населения, численность домохозяйства без детей будет составлять 2,44 человека.

Таким образом, численность малоимущих граждан, проживающих в домохозяйствах без детей и не имевших возможности претендовать на получение ежемесячного пособия, составляло чуть более 6,5 млн. человек, соответственно, потенциальными получателями пособия, реально нуждающимися в нем, в 2008 году являлись около 12,0 млн. человек, соответствующие 3680981,6 домохозяйства.

Исходя из пропорционального соотношения детей и их родителей среди получателей ежемесячного пособия (43,9 % - дети, 56,1 % - родители), сумма пособий, которую необходимо было бы назначить и выплатить действительно нуждающимся в этом семьям, составила бы 1615,95 тыс. вместо 10623,0 тыс., выплаченных в 2008 году.

Согласно данным Росстата, расходы на выплату данного пособия в 2008 году составили 32611,0 млн. рублей, или в среднем 3069,8 рубля на одного ребенка в год (255,8 рубля в месяц). В случае же, если бы данные пособия выплачивались только тому количеству семей, число которых соответствует общестатистическому уровню бедности среди населения, объем необходимых для выплаты средств составил 4960,6 млн. рублей, а сумма высвобожденных средств в 2008 году составила 27650,4 млн. рублей, что позволило увеличить размер пособия на каждого из действительно нуждающихся детей на 1425,9 рубля в месяц.

В Курской области количество получателей ежемесячного пособия на ребенка в исследуемом периоде выросла на 4,5 %, или более чем на 3,5 тыс. семей. Если подходить формально, то на фоне постоянного уменьшения числа граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума как в целом по стране, так и в Курской области (с 15,4 % в 2006 году до 11,5 % в 2008 году), ситуация с семьями, имеющими детей, выглядит настораживающе.

В период с 2006 по 2009 годы удельный вес семей, обратившихся за получением данного пособия, в общем числе семей, имеющих несовершеннолетних детей, в регионе вырос более чем на 5 % и достиг к 2010 году 53,7 % (69613 человек). Если исходить из официальных данных Курскстата, согласно которым в 2008 году численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в области составляла 133,8 тыс. человек, получается, что все эти граждане (с учетом того, что среднестатистическая семья - 2-3 человека) и являются родителями несовершеннолетних детей.

В Республике Башкортостан численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в период 2006-2009 годов уменьшилась на 70 тыс. человек, или на 13,5 %, а количество детей, на которых оформлено ежемесячное пособие на ребенка, сократилось лишь на 45,9 тысяч, или на 9,8 процента.

Более того, при уровне бедности по Республике в 2008-2009 годах, равном 11,5-11,2 %, количество детей, семьи которых применительно к условиям получения ежемесячного пособия являются бедными, составляло более половины (50,4 %) от общей численности детей в возрасте от 0 до 17 лет, проживающих в регионе на начало 2009 года, и эта доля по сравнению с 2008 годом (49,4 %) даже увеличилась.

Получается, что в данном случае, как и в Курской области, доходы ниже прожиточного минимума в Республике имеют фактически исключительно семьи с детьми. Так, количество получателей ежемесячного пособия в 2006 году составляло 468,5 тыс. человек, или 90,6 % от численности населения с доходами ниже прожиточного минимума, в 2007 году - 442,9 тыс. человек (94,7 %), в 2008 году - 420,1 тыс. человек (92,8 %), в 2009 году - 422,6 тыс. человек (94,5 процента)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Здесь следует иметь в виду различия в подходах к определению уровня бедности, в частности, в составе семьи и видах учитываемых доходов, однако очевидно, что эти различия не могут привести к кардинальной перемене направленности рассматриваемой тенденции.

В то же время, представляется крайне маловероятным, что причиной образования значительного количества получателей этого пособия является массовая нищета семей с детьми. С гораздо большей степенью уверенности можно говорить о недостатках механизма проверки нуждаемости, о том, что существующий, фактически заявительный, порядок его назначения позволяет легко получать эту (пусть и небольшую по размеру) денежную прибавку к семейному бюджету, независимо от реального уровня благосостояния. Приходится констатировать, что в данном случае наличие формального требования о декларировании низкого дохода без проверки достоверности представляемых сведений делает ложными имеющиеся элементы принципа адресности в механизме назначения ежемесячного пособия на ребенка.

Кроме того, здесь нельзя забывать об известных проблемах получения «серой» заработной платы и т. д.

В связи с этим необходимо, помимо формального подхода, обязать потенциальных получателей пособий доказывать свою нуждаемость путем предоставления сведений о наличии недвижимого имущества и транспортных средств (тем более, что соответствующие регистры в стране имеются), а также анализировать причины бедности, позволяющей претендовать на меры социальной поддержки со стороны государства. Так, причинами «бедности» могут быть не только низкие официальные доходы, но и такие причины, как:

- сокрытие доходов;
- нежелание осуществлять трудовую деятельность при наличии такой возможности.

Также при оказании адресной социальной помощи в виде денежного пособия следует учитывать возможность использования полученных средств «не по целевому назначению», когда детское пособие в неблагополучных семьях расходуется на спиртное и пр.

Поэтому дальнейшее внедрение принципа адресности в систему детских пособий, задачей которых является поддержание жизненного уровня семей на приемлемом минимальном уровне, должно осуществляться по следующим направлениям: универсализация и индивидуализация пособий таким образом, чтобы его получение позволило бы довести жизненный уровень каждого члена семьи с детьми до прожиточного минимума (в идеале - средней заработной платы), установленного в субъекте Российской Федерации, с одновременным ужесточением условий получения пособия (установление реальной, а не формальной нуждаемости, а также обеспечение использования полученных средств по назначению).

Результаты мероприятия позволяют говорить о том, что в Нижегородской области проблема ложной адресности была осознана и на законодательном уровне были приняты меры, позволяющие в значительной степени ограничить возможность получения ежемесячного пособия на ребенка и других областных мер социальной поддержки гражданами, не нуждающимися в этих мерах.

В Нижегородской области используются такие подходы к оказанию мер государственной социальной поддержки гражданам, имеющим детей, которые свидетельствуют о более полном внедрении принципа персональной адресности в механизмы их назначения:

- внедрение системы социального контракта, когда условием оказания мер социальной поддержки является возложение их получателем на себя обязанностей по принятию самостоятельных действий по улучшению материального положения своей семьи (в случае имеющихся резервов самообеспечения) - постановка работоспособных членов семьи на учет в органы службы занятости; обработка имеющегося земельного участка и пр.;

- требование предоставления официальных документов (справок) о доходах малоимущих семей (а не только указания в заявлении суммы дохода семьи);

- требование периодического подтверждения нуждаемости в оказываемых мерах социальной поддержки;

- учет при принятии решений об оказании мер социальной поддержки не только текущего дохода семьи, но и имеющегося накопленного имущества (гаражи, автомобили и пр.), которое может быть использовано семьей для улучшения материального положения), а также наличия родственников, которые в соответствии с семейным законодательством обязаны заботиться о членах семьи;

- дифференцированный подход к определению малоимущности (некоторые меры социальной поддержки оказываются при условии, если среднедушевой доход семьи ниже, например, половины прожиточного минимума);

- более адекватный и отвечающий существующим реалиям подход к определению состава семьи для целей оказания мер социальной поддержки (когда совместное проживание, определяемое через регистрацию в одном жилом помещении, не является императивным требованием для целей оказания мер социальной поддержки<sup>20</sup>).

Проведенный анализ показал, что в результате введения в механизмы назначения ежемесячного пособия на ребенка требований о предоставлении официальных справок о доходах и ежегодного подтверждения своей бедности, количество получателей данного пособия в регионе (в отличие от вышеописанной ситуации в стране в целом) гораздо более адекватно отражает уровень реальной, подтвержденной статистическими данными бедности.

Так, в Нижегородской области численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в период с 2006 по 2009 год уменьшилась на 90,1 тыс. человек, или на 16,6 %, а количество детей, на которых оформлено ежемесячное пособие на ребенка, сократилось на 18,7 тыс., или на 11,9 %. Разница в соотношениях может объясняться тем, что семьи с детьми, с учетом наличия в них ребенка (детей), являющегося неработающим иждивенцем, изначально находятся в более трудной ситуации, чем другие семьи, в связи с чем и вывести их благосостояние на более высокий уровень труднее.

При уровне бедности по области в 2008-2009 годах, равном 13,5 %, количество детей, семьи которых применительно к условиям получения ежемесячного пособия являются бедными, составляло 25,1-25,2 % от общей численности детей в возрасте от 0 до 17 лет (а не более 40 %, как по стране в целом), что с учетом вышесказанного представляется достаточно близким к реальной ситуации показателем.

Таким образом, нормативные нововведения, действующие в Нижегородской области, логичны и довольно эффективны, в связи с чем представляется, что их необходимо реализовывать и в других субъектах Российской Федерации.

Изложенная проблема осознается и в Республике Башкортостан. В настоящее время подготовлен законопроект, предполагающий некоторое ужесточение условий получения ежемесячного пособия на ребенка в Республике путем установления обязанности заявителя предоставлять через каждые 6 месяцев документально подтвержденные сведения о доходах его и членов его семьи, а также использования для признания семьи малоимущей величины прожиточного минимума, установленной для детей.

В целом следует отметить, что оказание помощи малоимущим семьям с детьми занимает промежуточное положение в системе оказания помощи малоимущим гражданам. В данном случае помощь оказывается родителям с детьми без учета других членов семьи (совместно проживающих с ними родственников). Однако совместно с ними может проживать, например, и предыдущее поколение (родители отца или матери ре-

---

<sup>20</sup> Это соответствует пониманию термина «семья», содержащемуся в Национальном стандарте Российской Федерации «Социальное обслуживание населения. Термины и определения. ГОСТ Р 52495-2005», утвержденном приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 декабря 2005 года № 532-ст: семья - лица, связанные родством и (или) свойством, совместно, как правило, проживающие и ведущие совместное хозяйство.

бенка (детей), размер пенсии которых может не достигать прожиточного минимума пенсионера, установленного на федеральном уровне или на уровне субъекта Российской Федерации. Тогда этот пенсионер в соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи» будет иметь право на получение федеральной (региональной) доплаты к пенсии, без учета доходов проживающих с ним его детей (их супругов) и внуков.

Если же доходы всех совместно проживающих указанных выше членов семьи в совокупности с получаемыми индивидуальными доплатами к пенсиям, а также детскими пособиями, будут ниже (в расчете на одного члена семьи) прожиточного минимума в регионе, то все члены семьи вправе претендовать на получение государственной социальной помощи. В данной ситуации решающую роль играет совместное проживание всех членов малоимущей семьи<sup>21</sup>.

В целом же следует отметить, что в целях усиления адресности мер социальной поддержки малоимущих семей возможно следовало бы унифицировать подход к определению нуждаемости семьи, установив критерии нуждаемости не отдельных ее сегментов, а семьи в целом. Любая помощь такой семье в рамках борьбы с бедностью должна оказываться именно семье как домохозяйству (то есть совместно проживающей группе людей, ведущих совместное хозяйство), а не отдельным ее членам или сегментам.

Достаточно очевидно, что, оказывая помощь малоимущим семьям, государство имеет своей целью поддержать семью как экономический институт (домохозяйство), в качестве признаков ведения общего хозяйства выбраны такие, как совместное проживание и наличие родственных связей. При этом представляется, что для принятия решения о предоставлении мер социальной поддержки в этом случае должны анализироваться причины бедности (например, если бедность вызвана отсутствием у работоспособного гражданина возможности работать в пределах транспортной доступности, то меры социальной поддержки должны оказываться безусловно, если же отсутствие дохода вызвано нежеланием работать (при наличии такой возможности), оказание мер социальной поддержки следует увязывать, например, с согласием гражданина принимать участие в общественных работах. Соответственно, формы предоставления (в натуральной форме; обусловленность участием в общественных работах и пр.) тех или иных мер социальной поддержки должны варьироваться в зависимости от причин социального неблагополучия (объективная бедность или социальное иждивенчество, «бедность по лености»). Такой вывод вытекает и из положений Семейного кодекса, согласно статье 2 которого семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов.

Поэтому полноценное внедрение принципа персональной адресности в систему мер социальной поддержки малоимущим семьям возможно лишь после того, как на федеральном уровне будут определены критерии, которые позволили бы идентифицировать ту или иную группу граждан в качестве семьи как объекта мер социальной поддержки по бедности. Применяемые в настоящее время отдельные критерии (совместное проживание, одинокая мать и пр.) носят крайне необъективный характер, а также провоцируют злоупотребление правом. Так, установление мер социальной поддержки для категории одиноких матерей может стимулировать такое явление, как гражданский брак, при котором фактически существующая семья не существует юридически. Критерий

---

<sup>21</sup> Согласно статье 1 Федерального закона от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» под семьей понимаются лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство; под среднедушевым доходом семьи - совокупная сумма доходов каждого члена семьи, деленная на число всех членов семьи.



совместного проживания и ведения совместного хозяйства, подтверждаемый лишь фактом регистрации в одном жилом помещении, также не гарантирует фактического существования семейных отношений, а регистрация матери, отца и ребенка по разным адресам (которая может быть вызвана различными, в том числе и уважительными, причинами) не исключает их фактического совместного проживания, ведения общего хозяйства и заботы друг о друге.

Исходя из изложенных выше концептуальных подходов, очевидно, что при оказании мер социальной поддержки гражданам, имеющим детей, в первую очередь следует исходить из принципа персональной адресности, который может сочетаться с категориальной адресностью, но не подменяться ею.

При этом механизм реализации данного принципа должен включать в себя 4 условия:

- достаточность пособий и иных мер социальной поддержки - размер социальной помощи должен быть таким, чтобы ее получение позволило нуждающейся семье существенно повысить свое благосостояние: приблизить к уровню прожиточного минимума либо стимулировать к рождению детей. Низкий, ничего не обеспечивающий размер социальных пособий дискредитирует, принижает авторитет государственной власти;

- недопущение «ошибок включения» - меры социальной поддержки должны предоставляться именно тем гражданам, для которых они предназначены и которые соответствуют поставленным условиям их предоставления, причем должна быть исключена возможность получения этих социальных благ другими лицами, то есть должны быть исключены «ошибки включения», поскольку в ином случае бюджетные средства будут направлены не тем, кому они нужны, и, соответственно, можно будет говорить о неэффективном расходовании средств;

- недопущение «ошибок исключения» - меры социальной поддержки должны оказываться всем, кому они предназначены, то есть всем гражданам, реально входящим в соответствующую целевую группу;

- низкие административные барьеры - получение мер социальной поддержки не должно быть обусловлено необходимостью предоставления излишних, не нужных для решения вопроса об их предоставлении документов (справок, копий и т. д.).

Кроме того, в случае укрупнения и существенного увеличения размеров социальных пособий представляется целесообразным ввести институт «социального патронажа неблагополучных семей», имея в виду, в том числе, разработку порядка контроля за целевым использованием ими получаемых средств, чтобы исключить возможность расходования социальной помощи не на приобретение товаров, необходимых ребенку, а на алкоголь, наркотики и пр.

Что касается мер демографической политики, направленной на стимулирование рождаемости, то представляется, что эти меры должны быть направлены на укрепление семьи с детьми как социального института, то есть соответствующую поддержку должны получать социально ответственные семьи, делающие все от них зависящее для достойного существования своей семьи<sup>22</sup>. Здесь меры социальной поддержки должны отличаться значимостью, возможностью решить какую-либо существенную для семьи проблему. В этом смысле заслуживает поддержки такая мера, как представление «ма-

---

<sup>22</sup> В некоторых документах сделаны попытки определить, что такое «благополучная семья». Так, в письме Минобрнауки России от 8 мая 2007 года № АФ-163/06 «О Концепции государственной политики в отношении молодой семьи» под благополучной молодой семьей понимается семья, которая, в частности, осуществляет свою жизнедеятельность в зарегистрированном браке, ориентирована на рождение двух и более детей, имеет их, занимается их воспитанием и развитием на основе пространств семейного, общественного и государственного образования и т. д.

теринского капитала», который потенциально призван решить проблему обеспечения семьи жильем, получения ребенком образования.

Изложенные выше контуры системы пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, определяют такую модель этой системы, которая позволила бы существенно увеличить шансы на решение поставленных в области демографической политики задач.

Как показывает проведенный анализ, с помощью существующего набора мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, в настоящее время государство пытается решить обе обозначенные задачи (борьба с бедностью и стимулирование рождаемости) одновременно, однако отсутствие системного подхода при установлении пособий и иных мер; неопределенность целей, которые должны быть достигнуты при введении того или иного пособия; установление произвольных, необоснованных необходимыми расчетами размеров этих пособий; размазывание, дробление имеющихся ресурсов по многочисленным категориям граждан, признанных потенциально нуждающимися в социальной помощи (без эффективной (или вообще без какой-либо) проверки реальности такой нужды) приводит к тому, что обе поставленные задачи, как в комплексе, так и по отдельности, остаются нерешенными.

Чтобы проанализировать степень соблюдения вышеназванных условий в действующей системе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, в исследованных субъектах Российской Федерации, был осуществлен анализ нормативного закрепления и фактической реализации принципа адресности исходя из необходимости получения ответов на следующие вопросы:

- достаточен ли размер оказываемых мер для того, чтобы доход получающей их семьи: достигал прожиточного минимума, установленного в регионах;
- не допускал снижения благосостояния семьи в результате рождения ребенка и обеспечивал среднедушевой доход, сопоставимый со средней заработной платой в регионе;
- достаточно ли нормативное регулирование порядка назначения и предоставления пособий и иных мер социальной поддержки для исключения возможности возникновения ошибок исключения и включения;
- не установлены ли в законодательстве излишние административные барьеры, препятствующие реализации прав граждан, имеющих детей на получение социальной помощи<sup>23</sup>.

### **Достаточность пособий и иных мер социальной поддержки**

В ходе мероприятия произведен расчет степени решения двух вышеназванных задач демографической политики (преодоление бедности и стимулирование рождаемости) в трех исследованных субъектах Российской Федерации.

---

<sup>23</sup> Реализация принципа адресности в части мер социальной поддержки приемных семей (единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью, выплаты на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях; вознаграждения, причитающееся приемному родителю, другие меры, предусмотренные законодательством) далее не анализировалась, поскольку эти выплаты носят явно стимулирующий характер и направлены на то, чтобы как можно больше детей, оставшихся без родителей, обрели свои семьи, то есть на выполнение другой важной цели государственной политики - сокращению количества детей-сирот. При этом прием ребенка в семью изначально требует достаточного благосостояния будущих родителей, позволяющего избежать возникновения бедности при появлении ребенка, а установленные в законодательстве пособия и иные меры социальной поддержки призваны компенсировать семьям, принявшим ребенка на воспитание, часть затрат, которые в ином случае несло бы государство. Не анализировались также и пособия семьям военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, а также погибшим (пострадавшим) при прохождении этой службы, так как эти пособия носят характер «платы» государства за временную (полную, частичную) потерю семьей кормильца в связи с исполнением им служебных обязанностей, обусловленных потребностями государства и общества.

При расчете были выделены несколько категорий потенциально малоимущих семей, охватывающих большинство всех семей с детьми с учетом специфики и направленности установленных в каждом регионе пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей: типичные, а также находящиеся в зоне пониженного и повышенного социального риска.

При анализе учитывалось следующее:

- расчет производился на основании статистических данных за 2009 год;
- задачу по преодолению бедности можно считать условно решенной в случае, если соответствующей семье за счет пособий и иных мер социальной поддержки обеспечивается объем доходов, равный разности между суммой среднегодовых размеров прожиточного минимума для трудоспособного населения (на двух или одного родителя) и среднегодовых прожиточных минимумов на детей в зависимости от их количества за вычетом среднемесячной начисленной заработной платы (для полных семей), ежемесячного пособия по уходу за ребенком, а также пособия по беременности и родам, выплачиваемого в течение около 2,5 месяца после рождения ребенка;
- задача по стимулированию рождаемости может быть решена только когда доход семьи при рождении ребенка будет обеспечен на уровне, достигнутом до его появления, в связи с чем в качестве объективного статистического показателя был принят размер среднемесячной начисленной заработной платы;
- расчет произведен для семей с детьми до 1,5 лет, когда большинство матерей находятся в отпуске по уходу за ребенком и, соответственно, доходы семьи серьезно уменьшаются, а затраты возрастают;
- при расчете объема средств, который обеспечивается пособиями и иными мерами социальной поддержки, учитывались средние размеры основных регулярных (ежемесячных) выплат и некоторых массовых единовременных пособий (мер), в том числе:
  - ежемесячное пособие на ребенка;
  - единовременное пособие при рождении ребенка, распределенное на 18 месяцев (до достижения им 1,5 лет);
  - пособие по беременности и родам (2-3 месяца (70 дней) после рождения ребенка мать получает пособие по беременности, составляющее 100 % заработка);
  - регулярные региональные выплаты и меры поддержки;
- при расчете не учитывались:
  - некоторые иные массовые (с большим количеством получателей) меры социальной поддержки, предназначенные для детей более старшего возраста (старше 1,5 лет);
  - целевые и разовые мероприятия, направленные на поддержку семей с детьми, в силу их нерегулярного характера и небольшого количества получателей.

Анализ степени решения основных задач демографической политики Российской Федерации в Курской области, Республике Башкортостан и Нижегородской области в отношении семей с детьми в возрасте от рождения до 1,5 лет:

(в процентах)

Категория семей	Курская область		Республика Башкортостан		Нижегородская область	
	преодоление бедности	стимулирование рождаемости	преодоление бедности	стимулирование рождаемости	преодоление бедности	стимулирование рождаемости
Родители и один ребенок	122,2	44,7	149,1	44,3	121,6	44,4
Родители и два ребенка	106,3	37,9	113,6	33,2	101,1	36,3
Родители и три ребенка (многодетная)	101,6	35,7	97,2	28,1	91,1	32,4
Родители и четверо детей	-	-	89,7	25,8	79,3	28,0
Родители и пятеро детей, проживающие в сельской местности	-	-	81,2	23,2	-	-
Один родитель и один ребенок	50,2	17,9	64,5	18,9	56,8	20,4
Один родитель и два ребенка	49,5	17,3	45,9	13,2	-	-

Анализ полученных данных позволяет сделать следующие выводы:

1. В Курской области реализуется задача по преодолению бедности в отношении полных семей, имеющих двух и трех детей, а в Нижегородской - в отношении полных семей, имеющих двух детей в период после рождения ребенка и до достижения им 1,5 лет.

Решение данной задачи в существенной степени обеспечивается за счет пособий и иных мер социальной поддержки.

В Курской области наибольшее влияние на решение данной задачи оказало выплачиваемое за счет средств областного бюджета ежемесячное пособие семьям при рождении второго, третьего и каждого последующего ребенка, в первую очередь благодаря его значительному размеру (2 и 3 тыс. рублей ежемесячно).

Собственные условные доходы полных семей с одним ребенком во всех трех регионах (а в Республике Башкортостан также и семей с двумя детьми) в среднем превышают уровень прожиточного минимума, поэтому в целом такие семьи не нуждаются в получении пособий и иных мер поддержки, направленных на преодоление бедности, до достижения ребенком 1,5 лет.

2. Несмотря на большое количество различных регулярных мер поддержки, предоставляемых многодетным семьям за счет средств бюджетов Республики Башкортостан и Нижегородской области, решение задачи по преодолению бедности для этой категории семей обеспечивается в этих регионах только на 81-98 % и 79-91 %, соответственно.

3. В наиболее сложном материальном положении находятся неполные семьи. Несмотря на значительную долю средств в доходе семьи, обеспечиваемых регулярными мерами социальной поддержки, общие объемы условных доходов таких семей не превышают 2/3 прожиточного минимума, то есть не обеспечивают даже физиологического выживания как родителя, так и детей.

4. Общие условные объемы доходов всех рассмотренных категорий семей (с учетом всех пособий и иных мер) составляют от 13 до 45 % от размера средней заработной платы в регионах, что позволяет сделать вывод о том, что действующая система мер социальной поддержки семей с детьми не способствует в достаточной мере выполнению задачи по стимулированию рождаемости.

Тем не менее, статистические данные по трем исследованным регионам свидетельствуют о том, что в последние годы рождаемость растет.

С учетом проведенного выше анализа, очевидно, что пособия и другие меры поддержки в их нынешнем небольшом размере вряд ли могут быть реальным стимулом для такого роста.

Представляется, что помимо общего улучшения социально-экономического положения страны, введения «материнского капитала» и т. д., основными причинами кажущегося противоречия рассмотренных показателей (формальной бедности семей с одной стороны и увеличения рождаемости с другой) являются несоответствие реальных доходов граждан, имеющих детей, декларируемым и учитываемым статистикой (проблема «серых» зарплат), усугубляемое отсутствием нормативно установленных механизмов проверки реальной нуждаемости (учета имущества, возможности отказа в назначении пособия по факту оценки материально-бытовых условий семей и т. д.).

В целом сложившаяся система мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, сохраняет в себе основные элементы советского социального обеспечения, когда в условиях централизованного регулирования оплаты труда помощь оказывалась потенциально нуждающимся категориям граждан, при этом потенциальная нуждаемость практически совпадала с реальной.

В настоящее время этот подход переродился в принцип «дать понемногу всем, кто, возможно, нуждается», вступил в противоречие с резко возросшей дифференциацией

доходов граждан и по большей части не сориентирован на выполнение поставленных задач государственной социальной и демографической политики. Несмотря на то, что все цели и задачи в этой области определены и предельно ясны, изменения системы пособий не осуществляются, федеральные стандарты качества жизни семьи с учетом доходов, количества детей и их возрастных потребностей не разработаны<sup>24</sup>.

Проведенный анализ показал, что эффективные попытки отойти от описанного подхода из трех исследованных регионов предпринимаются только в Нижегородской области.

При том, что количество существующих пособий весьма велико, размер некоторых из них не оказывает и не может оказать какого-либо существенного влияния на благосостояние получателя. К таким пособиям, например, относятся:

- ежемесячное пособие на ребенка (в Курской области - 76 рублей, в Нижегородской области - 123,35 рубля, в Республике Башкортостан - 144,1 рубля);
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (360-412 рублей);
- ежемесячная компенсационная выплата нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до 3 лет, уволенным в связи с ликвидацией организации (50 рублей).

К подобным пособиям можно отнести и некоторые из установленных в исследованных регионах; например, социальное пособие отдельным категориям малоимущих граждан (124,4 рубля) и ежемесячное пособие семьям, проживающим в сельской местности при рождении ребенка (152,8 рубля), установленные в Республике Башкортостан, региональные дополнительные ежемесячные пособия на детей многодетных одиноких матерей с четырьмя и более детьми и на ребенка-инвалида из многодетных семей (по 200 рублей), выплачиваемые в Нижегородской области, и другие.

Несмотря на крайне незначительные размеры, данные пособия требуют полноценного администрирования и, соответственно, расходов на его осуществление. Кроме того, как уже отмечалось выше, очевидно, что низкий, ничего не обеспечивающий размер социальных пособий дискредитирует, принижает авторитет государственной власти.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о модификации подобного рода пособий (иных мер) с учетом правовой позиции Конституционного Суда<sup>25</sup>, в соответствии с которой внесение изменений в действующее правовое регулирование, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должно сопровождаться соблюдением принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также - в случае необходимости - предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

Для большинства установленных пособий и иных мер поддержки граждан, имеющих детей, характерно отсутствие в условиях их предоставления принципа персональной адресности.

Так, персональная адресность полностью отсутствует в условиях назначения пособий и иных мер социальной поддержки, являющихся бюджетными обязательствами Российской Федерации.

В Курской области и в Республике Башкортостан лишь применительно к двум региональным пособиям гражданам, имеющим детей, в качестве условия их предоставления предусмотрено подтверждение персональной нуждаемости в них.

---

<sup>24</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год от 17 февраля 2009 года.

<sup>25</sup> Постановление от 24 мая 2001 года № 8-П, определение от 16 апреля 2009 года № 568-О-О.

К таким пособиям относятся в Курской области ежемесячное пособие на ребенка (о ложной адресности механизмов назначения которого уже говорилось выше) и ежемесячное пособие малоимущим семьям, имеющим детей, в которых оба родителя являются студентами (обучающимися), и студентами (обучающимися), являющимися одинокими родителями, а в Республике Башкортостан - также ежемесячное пособие на ребенка и социальное пособие малоимущим гражданам.

Среди других мер социальной поддержки семьям, имеющим детей, установленных на региональном уровне и обусловленных уровнем доходов семьи<sup>26</sup>, следует назвать:

- льготы по плате за содержание детей в областных государственных общеобразовательных школах-интернатах (Курская область);
- питание детям из малообеспеченных семей, обучающимся в областных государственных общеобразовательных учреждениях (Курская область);
- социальная помощь малоимущим семьям на проведение работ по газификации домовладений (Курская область);
- бесплатное обеспечение учащихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений школьной формой либо заменяющим ее комплектом детской одежды для посещения школьных занятий (Республика Башкортостан);
- бесплатный проезд учащихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений из многодетных семей на городском пассажирском транспорте (автобус, трамвай, троллейбус), а также в автобусах пригородных и внутрирайонных линий в пределах территории Республики Башкортостан, за исключением такси, в том числе маршрутных;
- меры социальной поддержки многодетных семей по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (Республика Башкортостан);
- обеспечение специализированными продуктами питания беременных женщин и кормящих матерей (Республика Башкортостан).

В то же время, в Нижегородской области большинство предоставляемых мер поддержки (за исключением мер, предоставляемых многодетным семьям) обусловлено подтверждением нуждаемости в государственной помощи. При этом законодательство Нижегородской области содержит ряд уже отмеченных выше новаторских подходов, позволяющих существенно повысить уровень адресности.

Что касается контроля за правильностью назначения и выплаты пособий и иных мер социальной поддержки, то в первую очередь следует отметить, что проверка реальности предоставляемых гражданами сведений о заработной плате затрудняется законодательными ограничениями.

Так, такая проверка могла бы осуществляться органами социальной защиты с использованием данных, формируемых в системе индивидуального (персонифицированного) учета, имеющейся в структурах Пенсионного фонда Российской Федерации, однако согласно статье 4 Федерального закона от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» использование сведений о застрахованных лицах, которыми располагают органы ПФР, возможно исключительно для целей пенсионного обеспечения.

Аналогичные проблемы возникают при необходимости осуществления проверки сведений о доходах индивидуальных предпринимателей, так как в соответствии с пунк-

---

<sup>26</sup> Аналогичные меры поддержки предоставляются и на муниципальном уровне во всех исследованных регионах. При этом семьи, претендующие на соответствующие меры социальной поддержки, предоставляют, как правило, не только сведения о своих доходах, но и акт обследования социально-бытовых условий.

том 2 статьи 102 Налогового кодекса эти сведения не подлежат разглашению налоговыми органами, а сами предприниматели такие сведения предоставлять отказываются.

Помимо вышеназванных системных проблем в механизмах назначения и выплаты пособий присутствуют «ошибки исключения», а также излишние административные барьеры при реализации права на их получение, а именно:

- исключение из числа получателей единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, незастрахованных граждан (проблема касается федерального законодательства);

- обуславливание права на получение ряда пособий фактом совместного проживания с ребенком (а точнее, формальной регистрации в одном жилом помещении) (Курская область и Республика Башкортостан);

- отсутствие перечня оснований для отказа в предоставлении адресной социальной помощи отдельным категориям граждан на проведение работ по газификации домовладений (квартир) с одновременным требованием о предоставлении претендентами на ее получение акта обследования материально-бытовых условий, что в совокупности приводит к возникновению неопределенности условий (оснований) принятия решения о предоставлении такой помощи (Курская область).

#### **Пособия и иные меры социальной поддержки граждан, имеющих детей, выплачиваемые из средств ФСС**

Из средств ФСС выплачиваются четыре вида детских пособий гражданам, застрахованным в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством:

- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие в связи с рождением ребенка;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком.

Кроме этого, до 2010 года из средств ФСС выплачивались некоторые из указанных выше пособий отдельным категориям незастрахованных граждан, а также осуществлялось оздоровление детей застрахованных граждан.

С точки зрения реализации принципа адресности в системе выплачиваемых из средств ФСС в настоящее время пособий гражданам, имеющим детей, необходимо отметить следующее.

Два из указанных выше пособий (пособие по беременности и родам и ежемесячное пособие по уходу за ребенком) носят чисто компенсационный характер, то есть призваны компенсировать их получателям утраченный заработок на период беременности, родов и период, в котором ребенку необходим непосредственный уход матери (иного члена семьи).

Пособие по беременности и родам можно рассматривать как разновидность пособия по временной нетрудоспособности, вызванной состоянием организма женщины в дородовой и послеродовой период, а ежемесячное пособие по уходу за ребенком - как пособие по временной нетрудоспособности, связанной с необходимостью (целесообразностью) осуществлять другую «работу» - личный уход за малолетним ребенком, для чего получателю пособий в соответствии с трудовым законодательством предоставляется, соответственно, отпуск по беременности и родам и отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет.

Поскольку для застрахованных граждан указанные выше пособия основаны на взносах работодателя-страхователя, говорить здесь о персональной адресности в смысле материальной нужды не представляется корректным. Как от-

мечалось выше, здесь возможно вести речь о достаточности увязки размера пособия с размером утраченного заработка и суммой внесенных страхователем в Фонд взносов, базой для исчисления которых является заработок застрахованного лица.

С этой точки зрения, в результате проведенной в 2009 году реформы системы обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также реформы обязательных социальных платежей, формирующих доходы указанной системы обязательного социального страхования, правовые позиции, изложенные в решениях Конституционного Суда в части максимального размера пособия по беременности и родам, его увязки с суммой внесенных страхователем страховых взносов, а также сформулированные в документах МОТ требования к уровню замещения пособием утраченного заработка можно считать в значительной части реализованными.

Однако здесь сохраняется ряд вопросов.

Применительно к пособию по беременности и родам:

1. Насколько установленный механизм определения размера пособия реализует требование МОТ о том, что сумма пособия по беременности и родам не должна составлять менее двух третей утраченного заработка (с учетом того, что этот заработок определяется как «заработок, преобладающий среди квалифицированных трудящихся»). Необходимого уровня (66,7 %) средний размер этого пособия в 2009 году достигал только в Нижегородской области (68,9 % среднего размера заработной платы), в то время как в Курской области и Республике Башкортостан данное соотношение не соблюдалось и составляло, соответственно, 66,3 и 62,3 процента.

2. Согласно статье 13 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком сохраняется в случае, если лицо, находящееся в отпуске по уходу за ребенком, работает на условиях неполного рабочего времени или на дому, а также в случае продолжения обучения. Работодатель при установлении режима работы на условиях неполного рабочего дня, злоупотребляя своим правом, может устанавливать неполный рабочий день продолжительностью 7 часов 50 минут. При таком положении дел родитель (либо иное лицо) фактически в отпуске не находится и уход за ребенком не осуществляет.

В другом случае отпуск по уходу за ребенком предоставляется отцу ребенка, при том, что мать ребенка не работает и осуществляет фактический уход за ним. При этом отец ребенка продолжает работать на условиях неполного рабочего времени, которое также сокращается лишь формально, продолжая получать и заработную плату практически в прежнем размере, и пособие по уходу за ребенком.

Это обусловлено тем, что действующим законодательством предельная продолжительность неполного рабочего дня или недели для лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, не установлена.

3. Поскольку размер пособия по беременности и родам исчисляется из среднего заработка женщины за год, предшествующий отпуску по беременности и родам, а сроки ухода в отпуск становятся известными за несколько месяцев до этого, имеют место случаи не обоснованного производственной необходимостью перевода работодателем беременной женщины на более высокооплачиваемую должность с тем, чтобы приблизить размер ее пособия по беременности и родам к максимальному.

Исходя из складывающейся судебной практики, представляется, что в законодательстве следует закрепить перечень оснований для назначения пособия по беременности и родам работнице, которая была переведена во время беременности на более высокооплачиваемую должность (с учетом заработка по этой должности), среди которых могли бы быть:



- наличие документов, подтверждающих профессиональные навыки переведенной работницы, уровень ее образования и квалификации, необходимых в новой должности и соответствующих ей;

- наличие штатного расписания, предусматривающего должность, на которую была переведена сотрудница;

- новый должностной оклад должен быть установлен в соответствии со штатным расписанием организации и не может быть выше, чем у руководителя организации, или несоразмерен среднему окладу по этой должности в регионе;

- организация должна подтвердить фактическое исполнение сотрудницей обязанностей по новой занимаемой должности, а также предоставить доказательства выплаты заработной платы, установленной для данной должности;

- документы, подтверждающие уплату взносов в ФСС с повышенной заработной платы.

В части ежемесячного пособия по уходу за ребенком необходимо отметить следующее:

1. При определении его размера по уходу за вторым ребенком и последующими детьми учитываются предыдущие дети, рожденные (усыновленные) матерью данного ребенка, при этом (согласно статье 20 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143 «Об актах гражданского состояния») свидетельство о рождении ребенка, родившегося мертвым, не выдается, а государственная регистрация смерти ребенка, родившегося мертвым, не производится. В соответствии с пунктом 50 приказа Минздравсоцразвития России от 23 декабря 2009 года № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» в случае смерти предыдущего ребенка для назначения и выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком представляется свидетельство о смерти и его копия. Таким образом, граждане, у которых предыдущие дети родились мертвыми, в дальнейшем, при назначении пособия по уходу за ребенком не могут реализовать свое право на минимальный размер пособия в повышенном в 2 раза размере. В связи с этим представляется целесообразным дополнить последний абзац подпункта «в» пункта 54 приказа «В случае смерти предыдущего ребенка представляется свидетельство о смерти и его копия» словами «или документ, выданный медицинской организацией, подтверждающий факт рождения мертвого ребенка».

2. Из перечня документов, представляемых незастрахованным лицом для получения ежемесячного пособия по уходу за ребенком (подпункт «м» пункта 54 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей), следовало бы исключить документ, подтверждающий совместное проживание ребенка с одним из родителей либо лицом его заменяющим, осуществляющим уход за ним, выданный организацией, уполномоченной на его выдачу. Во-первых, данная организация до настоящего времени не определена, и, во-вторых, предоставление такого документа застрахованными гражданами для аналогичных целей нормативно не предусмотрено.

3. Из подпункта «д» пункта 39 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, следует исключить слова «находящиеся в отпуске по уходу за ребенком», так как право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком имеют все, кто осуществляет уход за ним, и такое дополнительное требование нахождения в отпуске применительно лишь к обучающимся по очной форме обучения в образовательных учреждениях ограничивает их права.

В части проблем, касающихся обоих рассматриваемых пособий, необходимо отметить следующее.

Право на эти пособия имеют женщины, уволенные в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных

предпринимателей, прекращением полномочий частными нотариусами и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, профессиональная деятельность которых в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию (далее - уволенные женщины), - в течение 12 месяцев, предшествующих дню признания их в установленном порядке безработными. Однако размер этих пособий установлен не в процентах от утраченного заработка, а в твердой сумме и составляет в части пособия по беременности и родам в 2010 году 412,1 рубля в месяц, а в части ежемесячного пособия по уходу за ребенком - 2060,4 рубля на первого ребенка и 4120,8 рубля - на второго и последующих детей (то есть в минимальном размере, установленном для этого пособия застрахованным женщинам).

Начиная с 2010 года пособия названным категориям женщин выплачиваются за счет средств федерального бюджета, передаваемых ФСС. С формальной точки зрения это оправдано: уволенные в связи с ликвидацией организаций женщины с момента увольнения перестают быть застрахованными в системе обязательного социального страхования, не могут претендовать на возмещение утраченного в связи с беременностью и необходимостью ухода за ребенком заработка (в связи с его отсутствием), и для них это пособие носит не компенсационный характер, а характер своего рода пособия по бедности, как попавшим в связи с увольнением в трудную жизненную ситуацию, тягостную беременность и рождением ребенка.

Однако здесь возникает вопрос, насколько с точки зрения социальной справедливости оправдано приравнивать женщин, переставших быть застрахованными в системе обязательного социального страхования не по своей воле (поскольку при ликвидации организации трудовые отношения расторгаются без учета желания работника), и женщин, уволившись по собственной инициативе (последние, впрочем, не имеют права на пособие по беременности и родам и на ежемесячное пособие по уходу за ребенком).

В любом случае остается вопрос, связанный с тем, что право на пособие по беременности и родам, а также ежемесячное пособие по уходу за ребенком не имеют женщины, уволенные по следующим основаниям: истечение у них срока трудового договора; по собственному желанию по уважительным причинам (например, в связи с переездом на новое место жительства в другую местность; болезнью, препятствующей продолжению работы или проживанию в данной местности; необходимостью ухода за инвалидом или больным членом семьи); сокращение численности или штата работников организации.

Следует отметить, что согласно статье 178 Трудового кодекса Российской Федерации для целей гарантий и компенсаций работники, уволенные в связи с ликвидацией организации, и работники, уволенные в связи с сокращением численности или штата, пользуются одинаковыми правами: им выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка, а также за ними сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения. Поэтому разграничение их прав в части обеспечения семейными пособиями представляется неоправданным.

Вопросы, связанные с прекращением отношений по обязательному социальному страхованию, нуждаются в дополнительном урегулировании. Так, возникновению отношений по обязательному социальному страхованию посвящена статья 9 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования». Согласно положениям этой статьи, у застрахованных лиц отношения по обязательному социальному страхованию возникают с момента заключения трудового договора с работодателем. Однако вопрос, с какого момента прекращаются отношения по обязательному социальному страхованию, в законодательстве прямо не урегулирован. Поэтому, исходя из того, что юридическим фактом, обуславливающим их возникновение, является факт заключения трудового договора, можно сделать вывод об их прекращении с момента расторжения

трудового договора. Именно исходя из такого подхода и определены механизмы обеспечения пособиями на случай материнства: если случай, аналогичный страховому, наступил после расторжения трудового договора, то обеспечение осуществляется (если оно вообще осуществляется) вне рамок обязательного социального страхования, и размеры этого обеспечения, как правило, значительно ниже. Однако такой подход носит механистический характер и не учитывает причин, по которым трудовой договор расторгается. Не вызывает сомнения тот факт, что если договор расторгается по собственной инициативе работника, а также по инициативе работодателя в связи с нарушениями, допущенными работником, то отношения по обязательному социальному страхованию должны прекращаться с момента расторжения трудового договора. Однако, если причины расторжения трудового договора кроются не в действиях (или желании) работника, а связаны с обстоятельствами, от него не зависящими, такое одномоментное прекращение отношений в рамках обязательного социального страхования представляется неоправданным. Тем более, что трудовое законодательство проводит разграничение между такими случаями и предусматривает для таких работников дополнительные гарантии (выходное пособие, сохранение заработка на определенный срок и пр.).

В случае если беременная женщина работает по трудовым договорам у нескольких работодателей, она имеет право на получение пособия по беременности и родам за счет средств обязательного социального страхования у каждого из этих работодателей, ежемесячного пособия по уходу за ребенком у одного из работодателей по выбору женщины. В этой ситуации возможны случаи, когда суммарная продолжительность рабочего времени женщины по всем договорам превышает допустимую, то есть имеет место нарушение трудового законодательства в части режима рабочего времени. С целью выявления таких фактов и пресечения злоупотребления правом в части получения названных выше детских пособий у нескольких работодателей без реального выполнения трудовых обязанностей представляется, что в составе отчетности страхователей по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (ф. 4-ФСС РФ) предусмотреть Реестр лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, получающих пособие по беременности и родам и ежемесячное пособие по уходу за ребенком.

Возвращаясь к семейным пособиям, следует отметить, что не выдерживает критики и размер пособия по беременности и родам, выплачиваемый уволенным при ликвидации организаций женщинам, - 412,1 рубля в месяц в 2010 году, не увязанный и практически не сопоставимый ни с каким показателем, характеризующим уровень жизни граждан (в Нижегородской области пособие составляло 6,9 % от суммы прожиточного минимума, в Курской области - 8,0 %, в Республике Башкортостан - 9,4 процента).

Вообще следует отметить, что механизм стимулирования рождаемости, заложенный в размеры ежемесячного пособия по уходу за ребенком (дифференциация размера пособия в зависимости от очередности рождения детей), носит особый характер. Так, дифференцирован лишь минимальный размер пособия (на второго и последующих детей он выше в 2 раза, чем на первого (вне зависимости от того, работает женщина либо уволена в связи с ликвидацией организации)). Сам же размер пособия для застрахованных женщин вне зависимости от очередности рождения детей будет лежать в пределах, ограниченных минимальным размером пособия (при уходе за вторым ребенком он выше в 2 раза) и 40 % заработка, ограниченного суммой, с которой уплачиваются страховые взносы в ФСС (в 2010 году - 415 тыс. рублей в год). То есть в порядке назначения этого пособия принцип адресности заключается в поддержке граждан, имеющих низкий заработок.

Так, в Нижегородской области в 2009 году минимальный размер пособия на первого ребенка был равен 1873,1 рубля, что составляет 40 % от заработка в сумме 4682,8 рубля, а прожиточный минимум в регионе составлял в 2009 году 5433,0 рубля. В Курской

области этот размер был равен 1873,1 рубля, что составляет 40 % от заработка в сумме 4682,7 рубля, то есть также ниже прожиточного минимума (4687 рублей).

Для незастрахованных граждан это пособие не носит компенсационного характера (поскольку нет утраченного заработка) и является своего рода пособием по потенциальной бедности (или платой за работу, заключающуюся в уходе за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет). В условиях его назначения принцип персональной адресности полностью отсутствует, поскольку оно выплачивается незастрахованным в минимальном размере вне зависимости от нуждаемости в нем.

Два других вида пособий, выплачиваемых из средств ФСС застрахованным гражданам, являются единовременными:

- женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;

- при рождении ребенка.

Размер этих пособий установлен в твердой сумме, то есть не зависит от размеров утраченного заработка. Поэтому говорить об их исключительно компенсационном характере не приходится. Скорее эти пособия носят смешанный, в большей степени стимулирующий характер.

Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, носит практически исключительно стимулирующий характер: с целью сохранения своего здоровья и обеспечения здоровья будущего ребенка женщина должна находиться под постоянным медицинским наблюдением, для чего должна встать на учет в специализированном медицинском учреждении в возможно более ранние сроки беременности. Поэтому в первую очередь здесь возникает вопрос об эффективности стимула с точки зрения размера пособия.

Рассматриваемое пособие неразрывно связано с пособием по беременности и родам, дополняет его и выплачивается только вместе с ним. Однако, если пособие по беременности и родам носит компенсационный характер, заменяет утраченный заработок (доход) и вследствие этого, как правило, связано с его наличием (за исключением уволенных женщин), то увязка права на единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, с наличием утраченного дохода, в силу его целевого назначения представляется весьма спорной. Достаточно очевидно, что стимулирование сохранения здоровья матери и будущего ребенка должно осуществляться в отношении всех женщин, вне зависимости от того, имеет ли она самостоятельный заработок либо не имеет его.

Возможно, право на получение этого пособия следует увязать с обязательным прохождением беременной женщиной системы медицинских осмотров (на основе соответствующих медицинских рекомендаций), одновременно рассмотрев вопрос об увеличении его размера, поскольку его нынешний размер (412,1 рубля) вряд ли является реальным стимулом для значительного количества женщин, решивших завести ребенка.

В настоящее время это пособие носит исключительно категориальный характер, принцип адресности (в смысле выявления персональной нуждаемости, обеспечивающей эффективность стимулирующей функции пособия) в механизмах его назначения отсутствует.

Это же касается и единовременного пособия при рождении ребенка. Его размер также установлен в твердой сумме и достаточно значителен (в 2010 году - 10988,9 рубля). Только в отличие от единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, которое не выплачивается неработающим женщинам, единовременное пособие при рождении ребенка выплачивается на каждого родившегося ребенка. Очевидно, существование такого пособия обусловлено двумя целями: стимулировать рождаемость и компенсировать часть расходов, связанных с рождением ребенка. Однако размер единовременного пособия при рождении ре-

бенка ничем не обусловлен: не ясно, чему он соответствует, и какие конкретно расходы это пособие призвано компенсировать родителям ребенка.

Таким образом, возникает вопрос об эффективности двух рассматриваемых единовременных пособий с точки зрения действенности стимула.

Следует отметить, что применительно к застрахованным гражданам из самой сути обязательного социального страхования вытекает вопрос: если единовременные пособия, выплачиваемые им из средств ФСС, основаны на взносах, то почему их размер каким-либо образом не увязан с объемом уплачиваемых страхователем за получателя пособия страховых взносов. Если же эти пособия выплачиваются государством абсолютно всем и в одинаковом размере в целях поощрения рождаемости, то почему работающим гражданам средства для выплаты пособий должны формировать их работодатели?

При этом представляется абсолютно неверным сохранение ситуации, при которой в части единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, пособиями обеспечиваются не все женщины, а только те, которые застрахованы в системе обязательного социального страхования (и некоторые другие категории женщин). Если цель этого пособия - стимулировать заботу женщины о своем (и будущего ребенка) здоровье, то и получать его должны все женщины, вставшие на учет в ранние сроки беременности.

Размер таких единовременных пособий должен позволить осуществить компенсацию затрат граждан, имеющих детей (готовящихся к их рождению), и, соответственно, быть ориентированным на среднюю стоимость того или иного набора детских товаров.

В части обеспечения гарантий граждан на получение пособий из средств ФСС также необходимо отметить следующее:

1. В соответствии с пунктом 4 статьи 13 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» застрахованным лицам в случае прекращения деятельности страхователем на день обращения застрахованного лица за пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячным пособием по уходу за ребенком либо в случае невозможности их выплаты страхователем в связи с недостаточностью денежных средств на его счете в кредитной организации и применением очередности списания денежных средств со счета, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации, назначение и выплата указанных пособий осуществляются территориальным органом страховщика.

Практика работы Нижегородского регионального отделения ФСС показывает, что наряду с перечисленными выше имеют место и иные ситуации, когда получение пособия застрахованным у страхователя невозможно: в случае приостановления операций по счетам в рамках налогового законодательства, нахождения страхователя в той или иной стадии банкротства, отсутствия расчетного счета у страхователя и пр. Поэтому представляется, что перечень случаев, когда пособие может быть назначено и выплачено по решению территориального органа страховщика, следует расширить.

Кроме этого, неясно, почему в указанном выше перечне пособий присутствуют лишь периодические пособия. Представляется, что этот перечень должен быть дополнен и единовременными пособиями: при рождении ребенка и женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности.

Соответствующие изменения в последующем следовало бы внести и в пункт 82 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных приказом Минздравсоцразвития России № 1012н.

До внесения соответствующих изменений в Закон № 255-ФЗ часть вторую пункта 82 следовало бы дополнить случаем невозможности выплаты единовременных пособий страхователем в связи с недостаточностью денежных средств на его счете в кредитной организации и применением очередности списания денежных средств со счета, преду-

смотренной Гражданским кодексом Российской Федерации, так как в настоящее время перечислять единовременное пособие при рождении ребенка и единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, на счета застрахованных страховщику возможно только в случае прекращения деятельности страхователя.

2. Согласно пункту 3 статьи 12 Закона № 255-ФЗ при обращении за пособием по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячным пособием по уходу за ребенком по истечении шестимесячного срока решение о назначении пособия принимается территориальным органом страховщика при наличии уважительных причин пропуска срока обращения за пособием. Перечень уважительных причин пропуска срока обращения за пособием определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования.

Таким образом, законодательно предписано установить перечень уважительных случаев пропуска срока обращения только для периодических пособий. По неизвестным причинам единовременные пособия (при рождении ребенка и женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности) выпали из списка пособий, причины пропуска срока обращения за которыми могут быть признаны уважительными.

Представляется, что в пункт 3 статьи 12 следует внести соответствующие дополнения.

3. С учетом того, что в практике работы территориальных органов ФСС встречаются случаи, когда работодатели несвоевременно назначают или не выплачивают пособия по обязательному социальному страхованию своим работникам, следует рассмотреть целесообразность внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях соответствующих составов правонарушений, мер административной ответственности страхователей (их должностных лиц) за несоблюдение Порядка и условий назначения и выплаты таких пособий и наделить должностные лица органов Фонда социального страхования Российской Федерации правом рассматривать соответствующие дела об административных правонарушениях.

4. В практике работы встречаются случаи, когда средства обязательного социального страхования, перечисленные исполнительным органом ФСС на счет страхователя для выплаты соответствующих пособий по обязательному социальному страхованию, могут быть при последующем приостановлении операций по счетам налоговыми органами изъяты на иные цели. Поэтому представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в статью 855 Гражданского кодекса Российской Федерации с целью придания таким средствам исключительно целевого характера использования (на выплату пособий по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством).

### **Выводы**

1. Система пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, в настоящее время включает в себя большое количество различных выплат и преимуществ, установленных федеральным, региональным, местным законодательством и в целом развивается в рамках рекомендаций Международной организации труда:

- введено обязательное социальное страхование на случай материнства, в рамках которого застрахованным выплачивается два единовременных (женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, и при рождении ребенка) и два периодических (по беременности и родам и по уходу за ребенком) пособия;

- введен целый ряд семейных пособий отдельным категориям незастрахованных граждан, потенциально относящихся к социально уязвимым.

Полномочия по оказанию социальной помощи многодетным семьям, а также в части организации питания и оздоровления детей делегированы субъектам Россий-

ской Федерации и реализуются преимущественно в рамках нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня.

2. Реализация федеральных полномочий региональными органами исполнительной власти производится путем осуществления трех схем взаимодействия:

- назначения федеральных пособий органами социальной защиты населения с последующей выплатой денежных средств на личный счет получателя федеральными структурами по представленным субъектом Российской Федерации реестрам получателей пособий;

- назначения и выплаты федеральных пособий органами социальной защиты населения путем расходования субвенций, предоставляемых субъекту Российской Федерации из средств федерального бюджета;

- назначения и выплаты федеральных пособий органами социальной защиты населения путем расходования средств федерального бюджета, предоставляемых субъекту Российской Федерации через Фонд социального страхования Российской Федерации.

Это влечет усложнение администрирования этих пособий, дополнительную переписку и усложнение движения финансовых потоков.

3. В целом сложившаяся система мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, сохраняет в себе основные элементы советского социального обеспечения, когда в условиях централизованного регулирования оплаты труда помощь оказывалась потенциально нуждающимся категориям граждан, при этом потенциальная нуждаемость практически совпадала с реальной. Сейчас этот подход выродился в принцип «дать понемногу всем, кто, возможно, нуждается», вступил в противоречие с резко возросшей дифференциацией доходов граждан и по большей части не сориентирован на выполнение поставленных задач государственной социальной и демографической политики.

Фактически в настоящее время установленные меры социальной поддержки направлены на минимизацию социальных рисков (вероятности наступления материальной необеспеченности из-за утраты части заработка или иного дохода по демографическим причинам) для многочисленных категорий граждан, которые, по мнению государства, возможно, будут нуждаться в случае рождения ребенка.

К таким рискам можно отнести следующие:

- подготовку к рождению, сам факт рождения ребенка (прием его на воспитание в семью), который влечет за собой уход матери (или отца) в отпуск по уходу за ребенком наряду с возникновением дополнительных затрат на его питание, одежду и т. д., а также необходимость постоянного личного ухода за ребенком до достижения им определенного возраста;

- наличие нескольких несовершеннолетних детей (трех и более), которое предполагает повышенный риск бедности, вследствие недостаточности доходов для обеспечения нормального уровня жизни большого количества членов семьи;

- возможный переход отдельных категорий граждан, имеющих детей, в категорию социально уязвимых (неполные семьи, студенческие семьи, семьи граждан, проходящих военную службу по призыву);

- малообеспеченность, бедность семьи независимо от количества детей (имевшая место до или возникшая после их рождения) вследствие низкой заработной платы членов семьи, отсутствия (потери) работы, маргинализация семьи, других трудных жизненных ситуаций.

В настоящее время можно выделить пособия:

- по бедности (например, ежемесячное пособие на ребенка);

- компенсационные (например, ежемесячное пособие по уходу за ребенком, компенсация за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования);

- стимулирующие (например, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности);

- смешанные (пособия и иные меры, предоставляемые приемным (или иным) семьям и носящие как компенсационный, так и стимулирующий характер, единовременное пособие при рождении ребенка).

**4.** Проведенный анализ показал, что неоднократно поставленная Президентом Российской Федерации задача полноценного введения адресности социальной помощи, исключения из числа получателей тех, кто реально в ней не нуждается, применительно к пособиям и иным мерам социальной поддержки граждан, имеющих детей, выплачиваемых за счет средств федерального и региональных бюджетов, не решена.

Из 23,3 млрд. рублей бюджетных средств, направленных в 2006-2009 годах на выплату пособий и оказание иных мер поддержки семьям с детьми в Республике Башкортостан, Курской и Нижегородской областях, только 4,8 млрд. рублей, или 20,6 %, выплачены с учетом персональной нуждаемости получателя в такой поддержке (в Курской области этот показатель составил 4,0 %, в Республике Башкортостан - 19,7 %, в Нижегородской области - 28,9 %, без учета ежемесячного пособия на ребенка).

**5.** Наличие в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации формального требования о декларировании нуждаемости в отсутствие действенных способов проверки достоверности представляемых сведений в механизмах назначения самого массового детского пособия - ежемесячного пособия на ребенка - не гарантирует того, что помощь получит именно нуждающаяся в ней семья, и фактически делает ложными имеющиеся в законодательстве элементы принципа адресности.

Размер данного пособия в подавляющем большинстве регионов крайне невелик, что обусловлено, в том числе, необходимостью его выплаты огромному количеству получателей. Так, в Курской области средний размер данного пособия в 2009 году составлял 76 рублей, в Нижегородской области - 123,35 рубля, в Республике Башкортостан - 144,1 рубля.

В настоящее время примененные ошибочные механизмы внедрения адресности в условия назначения этого пособия привели к тому, что его размер в большинстве регионов составляет 2-3 % от минимального размера оплаты труда.

При этом, как показывают проведенные расчеты, с большой долей уверенности можно утверждать, что для значительной части семей получение этого пособия не является жизненно необходимым.

Так, расходы на выплату данного пособия в целом по Российской Федерации в 2008 году составили 32,6 млрд. рублей, а в случае, если бы оно выплачивалось только тем семьям, число которых соответствует общестатистическому уровню бедности среди населения, сумма высвобожденных средств составила бы 27,6 млрд. рублей (около 85 % от расходов на выплату), что позволило бы увеличить размер пособия на каждого из действительно нуждающихся детей более чем на 1,4 тыс. рублей в месяц.

**6.** Существующая система мер поддержки не способна решить ни одну из двух наиболее важных задач демографической политики государства - преодоление бедности в семьях с детьми и стимулирование рождаемости.

Так, задача по преодолению бедности (доведение доходов каждого члена семьи до уровня прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации) во всех трех исследованных регионах реализуется только в отношении полных семей с одним ребенком. Кроме того, в существенной степени за счет региональных пособий и иных мер социальной поддержки, в Курской области эта задача реализуется в отношении полных семей, имеющих двух и трех детей, а в Нижегородской - в отношении полных семей, имеющих двух детей в период после рождения ребенка и до достижения им 1,5 лет (исходя из допущения о получении родителями дохода в размере средней заработной платы в регионе).



Несмотря на большое количество различных регулярных мер поддержки, предоставляемых многодетным семьям за счет средств бюджетов Республики Башкортостан и Нижегородской области, решение задачи по преодолению бедности для этой категории семей не обеспечивается.

В наиболее сложном материальном положении находятся неполные семьи. Несмотря на значительную долю средств в доходе семьи, обеспечиваемых регулярными мерами социальной поддержки, общие объемы условных доходов таких семей не превышают 2/3 прожиточного минимума, то есть не обеспечивают даже физиологического выживания как родителя, так и детей.

Для решения задачи по стимулированию рождаемости следует исходить из того, что оказываемая помощь потенциально должна быть достаточной для обеспечения достойного уровня жизни, который, в конечном счете, должен быть сравним с уровнем жизни обычной, среднестатистической семьи. Здесь критерием (и целевым показателем мер социальной поддержки) может быть среднемесячная заработная плата в регионе.

Проведенный анализ показал, что степень решения задачи по стимулированию рождаемости для всех категорий семей во всех трех регионах не превышает 45 % от желаемого уровня материальной поддержки.

7. Действующая система пособий, финансируемых из федерального и региональных бюджетов характеризуется:

- 1) отсутствием системного подхода при их установлении, в частности, неопределенностью целей, которые должны быть достигнуты при введении того или иного пособия;
- 2) установлением пособий в произвольном размере либо в зависимости от имеющихся финансовых ресурсов, а также отсутствием привязки их размеров к какому-либо объективному показателю (прожиточному минимуму и т. д.).

Количество существующих пособий весьма велико, при том, что размер некоторых из них не оказывает и не может оказать какого-либо существенного влияния на благосостояние получателя. Несмотря на крайне незначительные размеры, данные пособия требуют полноценного администрирования и, соответственно, расходов на его осуществление. Кроме того, очевидно, что низкий, ничего не обеспечивающий размер социальных пособий дискредитирует, принижает авторитет государственной власти.

В качестве примера можно привести ежемесячную компенсационную выплату нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до 3 лет, уволенным в связи с ликвидацией организации, установленную в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 472 и от 3 ноября 1994 года № 1206.

При размере выплаты, равном 50 рублям, в зависимости от избранного способа получения этой выплаты («Почта России» или Сбербанк России) взимаются плата за осуществление почтового перевода в размере 1,5 % от переводимой суммы, но не менее 12 рублей за один перевод, и налог на добавленную стоимость либо комиссионное вознаграждение банку в размере 0,5 % от суммы подлежащих зачислению денежных средств. При этом количество получателей данной меры социальной поддержки в целом по стране составляет около 2,5 тыс. человек, а ее администрированием занимается центральный аппарат Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Кроме того, к таким пособиям, например, относятся:

- ежемесячное пособие на ребенка (в Курской области - 76 рублей, в Нижегородской области - 123,35 рубля, в Республике Башкортостан - 144,1 рубля);
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (412 рублей).

К подобным пособиям можно отнести и некоторые из установленных в исследованных регионах:

- социальное пособие отдельным категориям малоимущих граждан (124,4 рубля) и ежемесячное пособие семьям, проживающим в сельской местности, при рождении ребенка (152,8 рубля), установленные в Республике Башкортостан;

- региональные дополнительные ежемесячные пособия на детей многодетных одиноких матерей с четырьмя и более детьми и на ребенка-инвалида из многодетных семей (по 200 рублей), выплачиваемые в Нижегородской области и другие;

3) дроблением имеющихся ресурсов по многочисленным категориям граждан, признанных потенциально нуждающимися в социальной помощи без возможности эффективной (или вообще без какой-либо) проверки реальности такой нужды.

В настоящее время у органов социальной защиты населения отсутствуют нормативно установленные полномочия и фактические возможности эффективной проверки данных о доходах потенциальных получателей детских пособий и иных мер социальной поддержки.

Органами исполнительной власти и местного самоуправления трех исследованных субъектов Российской Федерации выплачивается в общей сложности 126 видов пособий, компенсаций и иных мер поддержки. Однако, лишь применительно к 16 из 50 установленных на региональном уровне пособий (мер) гражданам, имеющим детей, в качестве условия их предоставления предусмотрено подтверждение персональной нуждаемости в них;

4) помимо вышеназванных системных проблем в механизмах назначения и выплаты пособий присутствуют «ошибки исключения», а также излишние административные барьеры при реализации права на их получение, а именно:

- исключение из числа получателей единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, незастрахованных граждан (проблема касается федерального законодательства);

- обуславливание права на получение ряда пособий фактом совместного проживания с ребенком (регистрации в одном жилом помещении) (Курская область и Республика Башкортостан);

- отсутствие перечня оснований для отказа в предоставлении адресной социальной помощи отдельным категориям граждан на проведение работ по газификации домовладений (квартир) с одновременным требованием о предоставлении претендентами на ее получение акта обследования материально-бытовых условий, что в совокупности приводит к возникновению неопределенности условий (оснований) принятия решения о предоставлении такой помощи (Курская область).

**8.** Учитывая вышеизложенное, обращает на себя внимание опыт Нижегородской области, где используются новаторские подходы к оказанию мер государственной социальной поддержки гражданам, имеющим детей, которые свидетельствуют о более полном внедрении принципа персональной адресности в механизмы назначения пособий:

- внедрение системы социального контракта, когда условием оказания мер социальной поддержки является возложение их получателем на себя обязанностей по принятию самостоятельных действий по улучшению материального положения своей семьи (в случае имеющихся резервов самообеспечения - постановка работоспособных членов семьи на учет в органы службы занятости; обработка имеющегося земельного участка и пр.). Фактически такой подход направлен на противодействие социальному иждивенчеству и подразумевает включение механизмов государственной поддержки только в случае, когда семья или одинокий человек по объективным причинам, а не вследствие своей лени или асоциального поведения, попали в тяжелое положение.

В течение 2009 года органами социальной защиты населения области заключен 17371 договор с заявителями о предоставлении адресной государственной социальной поддержки, определяющий действия заявителя, предпринимаемые для вывода семьи из трудной жизненной ситуации, при этом по 12626 договорам (72,7 %) обязательства со

стороны заявителей были выполнены, а 2186 малоимущих граждан (17,3 %) улучшили материальное положение своей семьи, повысили уровень своих доходов;

- требование предоставления официальных документов (справок) о доходах малоимущих семей (а не только указания в заявлении суммы дохода семьи) и периодического подтверждения нуждаемости в оказываемых мерах социальной поддержки.

В результате введения в механизмы назначения ежемесячного пособия на ребенка требований о предоставлении официальных справок о доходах и ежегодного подтверждения своей бедности, количество получателей данного пособия в регионе (в отличие от ситуации в стране в целом) гораздо более адекватно отражает уровень реальной, подтвержденной статистическими данными бедности.

При уровне бедности по области в 2008-2009 годах, равном 13,5 %, количество детей, семьи которых применительно к условиям получения ежемесячного пособия являются бедными, составляло 25,1-25,2 % от общей численности детей в возрасте от 0 до 17 лет (а не более 40 %, как по стране в целом);

- учет при принятии решений об оказании мер социальной поддержки не только текущего дохода семьи, но и имеющегося накопленного имущества (гаражи, автомобили и пр.), которое может быть использовано семьей для улучшения материального положения), а также наличия родственников, которые в соответствии с семейным законодательством обязаны заботиться о членах семьи;

- более адекватный и отвечающий существующим реалиям подход к определению состава семьи для целей оказания мер социальной поддержки (когда совместное проживание, определяемое через регистрацию в одном жилом помещении, не является императивным требованием для целей оказания мер социальной поддержки).

Нормативные нововведения, действующие в Нижегородской области, логичны и довольно эффективны, в связи с чем представляется, что их необходимо реализовывать и в других субъектах Российской Федерации.

**9.** В настоящее время из средств ФСС выплачиваются 4 вида пособий гражданам, застрахованным в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: 2 единовременных (женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, и при рождении ребенка) и 2 ежемесячных (по беременности и родам и по уходу за ребенком) пособия.

**10.** Ежемесячные пособия носят компенсационный характер, они заменяют утраченный в связи с материнством заработок, и их размер увязан с размером этого заработка и суммами средств, уплачиваемых страхователями в бюджет ФСС в виде страховых взносов, базой для исчисления которых является заработок получателя пособий. Минимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком поставлен в зависимость от очередности рождения детей (первого и всех остальных).

**11.** Единовременные пособия установлены в твердой сумме, одинаковой для всех получателей, их размер не увязан с заработком застрахованного и какими-либо показателями, характеризующими уровень жизни граждан либо средний размер затрат на приобретение каких-либо материальных благ.

**12.** Основной целью установления единовременных пособий наряду с компенсацией части затрат, возникающих в случае беременности и родов, можно считать стимулирование рождаемости (единовременное пособие при рождении ребенка) и заботы о здоровье будущей матери и будущего ребенка (единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности). Однако размер последнего пособия (около 6,7 % от уровня прожиточного минимума трудоспособного населения по Российской Федерации в 2009 году) позволяет усомниться в эф-

фективности его стимулирующего воздействия. В анализируемом периоде от 30 % до 40 % женщин, получавших пособие по беременности и родам, не обращались за назначением единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности.

**13.** Анализ условий установления единовременных пособий для различных категорий граждан показывает некоторую непоследовательность законодателя в реализации стимулирующей функции этих пособий: если единовременное пособие при рождении ребенка выплачивается всем без исключения гражданам (различны только источники финансирования этих выплат: застрахованным - из средств ФСС, незастрахованным - из средств федерального бюджета), то единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, выплачивается только застрахованным женщинам (за счет средств ФСС), а также женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организаций (за счет средств федерального бюджета). Не работающим женщинам такое пособие не выплачивается вовсе, что труднообъяснимо с точки зрения целевого назначения такого пособия - проявления заботы государства о здоровье будущей матери и будущего ребенка.

**14.** С позиции обеспечения категориальной адресности пособий, выплачиваемых из средств ФСС, необходимо отметить имеющее место необоснованное ограничение на законодательном уровне круга получателей рассматриваемых пособий: пособие по беременности и родам в твердой сумме, размер которой весьма незначителен, за счет средств федерального бюджета получают женщины, уволенные в связи с ликвидацией организаций, то есть женщины, утратившие статус застрахованного лица в системе обязательного социального страхования не по своей воле.

Не говоря уже о сомнительности с точки зрения социальной справедливости одномоментного исключения таких женщин из числа застрахованных, по неясным причинам в круг получателей этого пособия даже в таком минимальном размере не вошли женщины, утратившие статус застрахованного также по уважительным причинам, не зависящим от их воли (например, по сокращению численности или штата работников организации; в связи с переездом на новое место жительства в другую местность; болезнью, препятствующей продолжению работы или проживанию в данной местности; необходимостью ухода за инвалидом или больным членом семьи).

**15.** В действующем законодательстве об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством присутствуют пробелы, позволяющие недобросовестным получателям (а, скорее, их работодателям) злоупотреблять своим правом на пособия.

Так, законодательно не определены условия (наличие профессиональных навыков, производственной необходимости, разумность и экономическая обоснованность размера установленной заработной платы), при несоблюдении которых женщина, в период беременности переведенная работодателем на высокооплачиваемую работу, получала бы пособия по беременности и родам и по уходу за ребенком исходя из заработка по прежней должности.

### **Предложения**

В настоящее время назрела насущная необходимость в принятии принципиального решения о начале модернизации громоздкой, затратной и не отвечающей современным реалиям системы пособий и иных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, на основе осуществления следующих мер.

**1.** Полноценной реализации в механизмах назначения пособий и иных мер социальной поддержки принципа персональной адресности через:

- нормативное установление в качестве условия получения мер социальной поддержки, направленных на оказание помощи бедным семьям, обязательного предоставления сведений о доходах (имуществе);

- создание механизма оценки реального благосостояния потенциальных получателей, включающего обследование материально-бытовых условий их проживания, наличие дорогостоящего недвижимого и движимого (транспортные средства) имущества, установление соответствия декларируемой заработной платы ее действительному размеру (в том числе с помощью системы персонифицированного учета, имеющейся в структурах Пенсионного фонда Российской Федерации, и информации налоговых органов);

- осуществление анализа причин бедности, позволяющей претендовать на меры социальной поддержки со стороны государства, для исключения случаев социального иждивенчества, то есть получения помощи лицами, не желающими осуществлять трудовую деятельность при наличии такой возможности и тем самым не выполняющими свои обязанности по материальному обеспечению собственных детей (внедрение системы социального контракта);

- создание эффективных механизмов контроля за использованием пособий в семьях, находящихся в социально опасном положении и семьях группы риска по целевому назначению, то есть для обеспечения жизнедеятельности ребенка, приобретения жизненно необходимых товаров и услуг.

При этом необходимо учесть правовую позицию Конституционного Суда, высказанную в постановлении от 24 мая 2001 года № 8-П и определении от 16 апреля 2009 года № 568-О-О, в соответствии с которой внесение изменений в действующее правовое регулирование, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должно сопровождаться соблюдением принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также, в случае необходимости, предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

**2.** Универсализации и увеличения размеров пособий и иных мер социальной поддержки за счет высвобождения средств в результате исключения из числа получателей социальной помощи тех, кто в ней реально не нуждается, с целью доведения доходов каждой семьи, имеющей детей, до уровня, обеспечивающего среднедушевой доход в размере прожиточного минимума в регионе (например, путем введения единого пособия (доплаты) по бедности, как это с 2010 года реализуется в сфере пенсионного страхования).

**3.** Формирования на федеральном уровне единой схемы финансирования пособий в рамках переданных на региональный уровень полномочий (возможно, путем выделения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации).

**4.** Устранения изложенных выше пробелов правового характера, приводящих к необоснованному исключению отдельных категорий граждан из числа получателей пособий, а также злоупотреблениям правом на пособия.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. С. КАТРЕНКО**