

УДК 349.3
ББК 67.405.2
К-11

Карданова Ирина Викторовна, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия правосудия», e-mail: 19kiv64@gmail.com.

**К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОСОБИЯХ И ИХ РОЛИ
В ПОВЫШЕНИИ РОЖДАЕМОСТИ В 2000-2013 гг.**

(рецензирована)

В статье автором проанализирован один из методов государственной поддержки многодетных, одиноких матерей в виде пособий. Рассматривается их роль в повышении рождаемости в 2000-2013 гг. Приводятся статистические данные естественного прироста и рождаемости, соотношения размеров пособий и средней заработной платы в изучаемый период.

Ключевые слова: социальное обеспечение, политика повышения рождаемости, пособие, многодетные матери, одинокие матери, рождаемость, бедность, прожиточный минимум.

Kardanova Irina Victorovna, senior lecturer of the Department of Public Law of the North Caucasus branch of the FSBEI HPE "Russian Academy of Justice", e-mail: 19kiv64@gmail.com.

**ON THE GOVERNMENT BENEFITS AND THEIR ROLE
IN THE BIRTH RATE IN 2000-2013-s**

(reviewed)

In the article the author analyzed one of the methods of state support of single mothers and mothers having many children in the form of benefits. Their role in increasing the birth rate in 2000-2013-s has been considered. The statistics of natural growth and birth rates, the ratio of benefits to the average wages in the analyzed period has been given.

Keywords: social security, policy of increasing fertility, benefit, mothers with many children, single mothers, the birth rate, poverty, cost of living .

Анализ становления государственной поддержки многодетных семей подтверждает теорию, что никакими декретами, никакими юридическими законами изменить количество рождаемых детей в семье невозможно. Отношение к этому вопросу закономерно меняется под воздействием всей совокупности жизненных условий. Однако способствовать прогрессивному росту рождаемости можно и нужно.

Становление рыночных отношений в России обострило проблему высоких социальных рисков, априори существующих для многодетных семей. В настоящее время появление уже первого ребенка в семье повышает риск бедности, а многодетность делает ее бедной в подавляющем числе случаев. По данным специальных исследований, в настоящее время самые бедные в России – семьи с детьми, особенно многодетные и неполные: 75% полных семей с тремя и более детьми и 87% неполных с тем же количеством детей попадают в категорию бедных (для сравнения: по тем же данным, риск бедности для супругов без детей составляет 16%) [1].

Уровень расходов на меры государственной поддержки семей имеющих детей (доля расходов на детские пособия в % к ВВП) продолжал снижаться в 2003-2006 гг. и был в 8-10 раз меньше уровня этих расходов в европейских странах, где они составляют в среднем от 2 до 2,5%.

Переломом в отношении к мерам поддержки семей с детьми можно назвать Президентское послание 2006 года Федеральному Собранию. Одно из главных положений Послания-2006: «никакая миграция не поможет решить демографических проблем, если мы не создадим условий для рождаемости в нашей стране, не разработаем свои программы

поддержки семьи» [2].

Некоторые учёные, политики и общественные деятели полагают, что для демографического благополучия страны нужна и в среднем достаточна двухдетная семья. В Послании-2006 была предложена программа «стимулирования рождаемости, а именно: меры поддержки молодых семей, поддержки женщин, принимающих решение родить и поднять на ноги ребенка». Было акцентировано внимание на том, что «сегодня мы должны стимулировать рождение хотя бы второго ребенка». И на первом этапе это было верное решение.

Все законы, необходимые для правового обеспечения новых мер социальной и демографической политики, были приняты уже к концу 2006 года. При этом многодетные семьи поддерживаются государством на уровне малодетных. Новых нормативных актов по этой категории семей не принималось

В то же время, проводимые исследования подтверждают высокие риски и глубину бедности многодетных семей. Она объясняется не только высокой иждивенческой нагрузкой, но также: низкими заработками – 48% семей имеют в своем составе работников с заработной платой ниже прожиточного минимума; низким уровнем экономической активности трудоспособных – в 31% семей есть лица трудоспособного возраста, которые не работают и не ищут работу. В значительной степени это вызвано необходимостью ухода за детьми, но также и отсутствием гибких форм занятости на рынке труда; высоким уровнем безработицы – 7% семей имеют в своем составе неработающих трудоспособных, которые ищут работу [3].

Наиболее массовым видом социальной поддержки малообеспеченных семей является ежемесячное пособие на ребёнка в возрасте 16 (18) лет. Несмотря на то, что по закону это детское пособие должно выплачиваться только малоимущим семьям, в целом по стране его получают около 60% семей с детьми, среди многодетных доля получающих пособие доходит до 80% [1] (77% семей с четырьмя и более детьми и 81% неполных многодетных семей). Из чего можно сделать вывод, что рождение одного ребёнка, а тем более второго и третьего переводит семью в категории малообеспеченных.

С принятием Федерального закона №122-ФЗ [6] от 22 августа 2004 г. (в народе называемом законом о монетизации льгот) основные виды деятельности, ответственность и финансирование социальной поддержки семей имеющих детей были переданы регионам, что кардинально изменило подходы к порядку назначения, выплаты и размерам ежемесячного пособия на ребенка. С 1 января 2005 года каждый субъект РФ выплачивает пособие в размерах и на условиях, определяемых собственными нормативными правовыми актами. Это положение предопределяет существенные различия между регионами в уровне поддержки семей с детьми, в том числе и многодетных.

На наш взгляд, одно из принципиальных положений – это перенесение бремени финансовой ответственности за гарантированность социальной поддержки семей, имеющих детей, в части выплаты ежемесячного пособия на ребенка на уровень субъекта Российской Федерации. Согласно нормативным положениям статьи 3 Закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [5], данное пособие отнесено к расходным обязательствам субъекта.

Вместе с тем федеральный законодатель в ст. 153 закона №122-ФЗ от 22.08.2004 года установил рамки, за пределы которых законодатель субъекта РФ не может выходить:

- во-первых, должны быть сохранены условия выплаты ежемесячного пособия на ребенка и его размеры не должны быть ниже имевшихся по состоянию на 31 декабря 2004 года;

- во-вторых, совокупный объем финансирования предоставлявшихся отдельным категориям граждан социальных льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия их предоставления ухудшены после 1 января 2005 года.

Анализ регионального законодательства показал, что эти условия со стороны субъектов РФ выполняются: ежемесячное пособие на ребенка в размере менее 70 рублей не выплачивается ни в одном субъекте.

Пособия назначаются только на детей в семьях с доходом ниже прожиточного минимума установленного в регионе. Размеры пособий невелики. Так, в 2009-2010 гг. в большинстве регионов пособие составляло 100-300 руб. (минимум – 70 руб., максимум – 1000 руб.), и лишь в 7 регионах – 300 и более рублей [6]. За основу возьмём средний размер пособия, который не даст большой погрешности и попытаемся определить реальную стоимость данных пособий путём сравнительного анализа отношений размера пособий к среднему заработку по стране и прожиточному минимуму на детей. (См. таблицу №1).

Для того чтобы понять, что можно купить на это пособие, нужно сравнить его размер с ценами на некоторые продовольственные товары. Например, в 2005 г. цена на хлеб составляла 22,24 руб., 1 дес. яиц – 24,5 руб., молоко – 17,35 руб. (1 л), сахар – 19,69 руб. (1 кг), говядина 1 сорт – 115,77 руб. (1 кг), мука пшеничная – 11,91 руб. (1 кг), масло сливочное – 102,42 руб. (1 кг). А в 2012 г. цена на хлеб составляла 50,51 руб., 1 дес. яиц – 43,34 руб., молоко – 33,88 руб. (1 л), сахар – 31,58 руб. (1 кг), говядина 1 сорт – 248,47 руб. (1 кг), мука пшеничная – 25,19 руб. (1 кг), масло сливочное – 260,84 руб. (1 кг).

Таблица 1 - Соотношение размеров пособий к среднемесячному заработку по стране (СЗП) и прожиточному минимуму на ребёнка (ПМ)

Год	Средняя заработная плата, руб. (СЗП)	Ежемесячное пособие на ребёнка, руб.	% соотношение к СЗП	Прожиточный минимум на ребёнка I квартал года	% соотношение к ПМ
2000	2223	100	4,5	1160,66	8,62
2005	8555	100	1,17	2795	3,58
2006	10634	100	0,94	3234	3,1
2007	13527	100	0,74	3536	2,83
2008 ¹	17112	150	0,88	4218	3,56
2009	19247,1	150	0,78	4857	3,09
2010	21898,8	150	0,69	5312	2,83
2011	24310	150	0,62	6265	2,4
На октябрь 2012	26489	150	0,57	6387	2,35
Средняя зарплата в России на апрель 2013	26620	150	0,57	6859	2,19

Таким образом, в 2005 году можно было купить 4,5 булки хлеба высшего сорта, либо 4 дес. яиц, а в 2012 году – 2,9 булки хлеба, либо 3,5 дес. яиц.

Таблица 2 - Средняя заработная плата (СЗП) выраженная в рублях, долларах и килограммах картошки [4]

Год	Средняя зарплата в оборотных рублях соответствующего времени	Средняя зарплата в килограммах картошки по соответствующим ценам	Средняя зарплата в долларах США по соответствующему времени среднегодовому официальному курсу
2000	2223	428	82,33
2005	8555	890	297
2006	10634	972	404
2007	13527	946	529
2008	17112	1036	691
2009	19247,1	849	658
2010	21898,8	718	711,41
2011	24310	744	797
На октябрь 2012 года	26489	835	802
Средняя зарплата в России на апрель 2013 года	26620	827	856

¹ С 2008 года введён механизм индексации пособий.

Несмотря на индексацию пособий в последние шесть лет, их размер остается очень низким и не влияет на уровень обеспеченности многодетной семьи. Как писала К.Ю. Паршукова, семья, имеющая ребенка, получает пособие, которого едва хватает на 5 литров молока. При этом начисление коммунальных платежей идет независимо от возраста проживающих, в результате чего получается, что ставки платежей одинаковы как за новорожденного ребенка, так и за взрослого работающего человека. Действующие тарифы оплаты коммунальных услуг значительно превышают величину детского пособия [7].

Е.Г. Азарова в своей монографии отмечала, что Согласно принципу 6 Декларации прав ребенка на обществе и на органах публичной власти должна лежать обязанность осуществлять особую заботу о детях, не имеющих достаточных средств к существованию. Там же указано: желательно, чтобы многодетным семьям предоставлялись государственные или иные пособия на содержание детей. Конвенция о правах ребенка специально о многодетных семьях не упоминает, хотя все ее содержание нацелено на большую помощь более нуждающимся семьям и детям [8].

Таблица 3 - Рождаемость, смертность и естественный прирост населения в России в 2000-2012 гг. [9]²

Год	Рождаемость на 1000 жителей	Смертность на 1000 жителей	Среднее число детей, рожденных одной женщиной	Естественный прирост на 1000 жителей
2000	8,7	15,3	1,20	-6,6
2001	9,1	15,6	1,22	-6,5
2002	9,7	16,2	1,29	-6,5
2003	10,2	16,4	1,32	-6,2
2004	10,4	16,0	1,34	-5,6
2005	10,2	16,1	1,29	-5,9
2006	10,4	15,2	1,30	-4,8
2007	11,3	14,6	1,41	-3,3
2008	12,1	14,7	1,49	-2,
2009	12,4	14,2	1,54	-1,8
2010	12,4	14,3	1,45	-1,9
2011	12,6	13,5	1,44	-,9
2012	13,3	13,3	1,49	0

Таким образом, риск бедности многодетных семей может смягчаться мерами социальной политики, осуществляемыми преимущественно через систему социальной поддержки. В рамках действующего законодательства политика поддержки отдельных категорий семей, за исключением федеральных льготников, формируется на региональном уровне. Указом Президента РФ от 5 мая 1992 г. №431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (в редакции Указа Президента РФ от 25 февраля 2003 г. №250; в дальнейшем – Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. №431) определено, что субъектами Российской Федерации для оказания социальной поддержки многодетным семьям должны быть установлены:

- скидка в размере не ниже 30% установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией, а для семей, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, – от стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению на данной территории;
- бесплатная выдача лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до шести лет;
- бесплатный проезд на внутригородском транспорте (трамвай, троллейбус, метрополитен и автобус городских линий, кроме такси), а также в автобусах пригородных и

² Портал о России. <http://www.opoccuu.com/demograph.htm> (дата обращения: 25.07.2013).

внутрирайонных линий для учащихся общеобразовательных школ;

- приём детей в дошкольные учреждения в первую очередь;
- бесплатное питание (завтраки и обеды) для учащихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений;
- бесплатное обеспечение в соответствии с установленными нормативами школьной формой либо заменяющим её комплектом детской одежды для посещения школьных занятий, а также спортивной формой на весь период обучения детей в общеобразовательной школе;
- один день в месяц для бесплатного посещения музеев, парков культуры и отдыха, а также выставок.

Из чего следует вывод, что вклад пособий в доходы семей по-прежнему незначителен. Необходимо развивать и совершенствовать все направления государственной поддержки многодетных семей.

Литература:

1. Анализ социально-экономического положения многодетных семей: коллектив. монография. М.: Минздравсоцразвития РФ, 2007.
2. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (дата обращения: 31.07.2013).
3. Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. М.: КОНТРАКТ, 2012. 256 с.
4. Портал о России. URL: <http://www.opocuu.com/demograph.htm> (дата обращения: 25.07.2013).
5. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федеральный закон от 19.05.1995 №81-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Там же. 1995. №21. Ст. 1929.
6. Дети в России. 2009: стат. сб. URL: http://www.gks.ru/oc_2009/deti09_rus.pdf (дата обращения: 24.08.2013).
7. Паршукова К.Ю. Проблемы реализации прав детей, лишенных родительского попечения, в России // Юрист. 2007. №10.
8. Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. М.: КОНТРАКТ, 2012. 256 с.
9. Рождаемость, смертность и естественный прирост населения в России. URL: <http://www.opocuu.com/demograph.htm> (дата обращения: 25.07.2013).
10. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ (ред. от 07.05.2013, с изм. от 14.05.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №35. Ст. 3607.

References:

1. *Analysis of the socio - economic situation of large families: collective monograph. M.: Ministry of Public Health of the Russian Federation, 2007.*
2. *Annual Message of the President of the RF to the Federal Assembly on May 10, 2006. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml> (accessed on 07.31.13)*
3. *Azarova E.G. Childcare: theoretical approaches: the monograph. M.: Contract, 2012. 256 p.*
4. *Portal about Russia. URL: <http://www.opocuu.com/demograph.htm> (date accessed 25.07.2013).*
5. *On state benefits to citizens with children: Federal Law of 19.05.1995 №81- FL (as amended on 02.07.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 22.05.1995. №21.*

Art. 1929.

6. *Children in Russia. 2009: stat. coll.* URL: http://www.gks.ru/doc_2009/deti09_rus.pdf (access date 24/08/13).

7. Parshukova K.Y. *Problems of realization of the rights of children deprived of parental care in Russia // Lawyer.* 2007. № 10.

8. Azarova E.G. *Childcare: theoretical approaches: the monograph.* M.: CONTRACT, 2012. 256 p.

9. *Birth rate, mortality rate and growth of population in Russia.* URL: <http://www.opoccuu.com/demograph.htm> (accessed: 25.07.2013).

10. *On the amendments to Legislative Acts of the Russian Federation and the annulment of certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the adoption of the federal laws "On the amendments to the Federal Law" On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation " and " on General principles of Local self-Government in the Russian Federation: Federal Law of 22.08.2004 №122- FL (as amended on 07.05.2013 , as amended on 14.05.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2004 . №35. Art. 3607.*