

М. Н. Кириллова, О. Ф. Селиверстова

Анализ мер социальной поддержки многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми

Аннотация

В статье рассматриваются меры социальной поддержки, нацеленные на социальную поддержку семей с детьми, в том числе с учетом уровня доходов. Проанализированы объемы выплат и количество мер социальной поддержки, предоставляемых многодетным, неполным и малоимущим семьям с детьми в разных регионах. Выявлено, что имеется общий набор мер, применяемых во всех регионах, а также специфические меры, выбор и параметры которых определяются особенностями социально-демографического развития и экономическими возможностями регионов. При этом по общим для всех регионов мерам наблюдаются существенные межрегиональные различия в размере выплат. Вследствие этого семьи с детьми, проживающие в разных регионах, оказываются в неравных условиях: число выплат и их размеры различаются в зависимости от финансово-экономических возможностей региона. Кроме того, выявлено, что неполные семьи испытывают более высокие риски материальной депривации, чем многодетные.

Ключевые слова:

социальная поддержка семей с детьми, меры социальной поддержки, принцип адресности, критерии нуждаемости

JEL: I38, I39, H53

Исследования показывают, что нестабильность экономического положения начала 2000-х годов повлекла ухудшение условий жизни значительной части населения страны, в частности семей с детьми. Позитивные изменения в демографическом положении страны, наблюдаемые с 2010 г., во многом были обусловлены постепенным улучшением общей экономической ситуации в стране, определенную роль сыграли и государственные меры, направленные на улучшение демографической ситуации, стимулирование рождаемости. Вместе с тем семьи с детьми по-прежнему в наибольшей степени в сравнении с другими группами населения подвержены риску бедности и нуждаются в социальной поддержке.

Согласно федеральным законам¹ решение вопросов социальной поддержки семей с детьми отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ. В статье представлен сравнительный анализ региональных мер социальной поддержки (МСП) многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми.

Информационной базой исследования послужил российский сегмент базы данных Всемирного банка ASPIRE (Атлас индикаторов социальной защиты). Российский сегмент

¹ ФЗ от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ «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»; ФЗ от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

этой базы данных обеспечивает возможность проведения межрегиональных сравнений систем социальной поддержки по составу мер, уровню бюджетных расходов, эффективности на основе данных, сформированных с использованием единой методологии, а также возможность проведения мониторинга изменений в сфере социальной поддержки населения (подробнее см. [1]).

Анализ категорий получателей «детских и семейных» пособий показал, что круг таких получателей достаточно широк. Целевые группы могут определяться по разным признакам:

- исходя из принадлежности к определенной социально-демографической группе (семьи с одним-двумя детьми, многодетные семьи, неполные семьи, семьи с детьми-инвалидами, дети, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, приемные семьи, семьи опекунов (попечителей);
- с учетом определенных жизненных ситуаций (например, семьи и дети, пострадавшие в результате радиационных аварий);
- исходя из принадлежности к определенной профессиональной группе (семьи и дети военнослужащих и приравненных к ним категорий работников, судей, работников прокуратуры и пр.);
- исходя из принадлежности к определенной статусной группе (семьи и дети Героев Советского Союза, Героев России и др.).

Все применяемые меры социальной поддержки можно условно разделить на категориальные и адресные, то есть те, которые предоставляются на основе проверки доходов [2; 3].

Меры социальной поддержки семей с детьми, применяемые разными регионами, весьма разнообразны, однако имеется определенный перечень мер, общих для всех или для большинства регионов: ежемесячное пособие на ребенка, адресная ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и (или) последующих детей, материнский капитал, компенсация родителям (законным представителям) части родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях; перечень мер по поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; различные денежные выплаты на содержание ребенка в семье опекуна (попечителя) и приемной семье, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю. Далее мы подробнее остановимся на некоторых общераспространенных мерах социальной поддержки семей с детьми.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ

Единого определения многодетной семьи в российском законодательстве не существует, поэтому критерии отнесения семьи к «многодетной» каждый регион устанавливает самостоятельно, так же, как и меры поддержки для таких семей. Меры поддержки многодетных семей, как правило, не предполагают проверку доходов, поскольку большинство многодетных семей — малоимущие, и проверка их «малоимущности» потребовала бы больших расходов, намного превышающих возможную экономию. Это не исключает того, что какие-то меры многодетным могут предполагать проверку нуждаемости. Состав мер социальной поддержки зависит в том числе от национальных особенностей и культурных традиций того или иного региона. Например, в большинстве регионов многодетной считается семья с тремя и более детьми, а в Ингушетии — семья с пятью и более детьми.

Анализ региональных практик показал, что многодетные семьи получают ощутимую социальную поддержку. Такая поддержка включает различные ежемесячные, ежегодные и единовременные выплаты, например ежегодные выплаты для подготовки детей к школе, выплаты на улучшение жилищных условий, выплаты при рождении детей, к праздникам, выплаты на проезд в городском транспорте и пр.; и поддержку в натуральной форме, например бесплатное питание в образовательных учреждениях, предоставление земельных участков, внеочередное предоставление мест в детских садах, бесплатное или льготное

дополнительное образование детей, лекарственное обеспечение детей, бесплатное или льготное транспортное обслуживание, оздоровление и отдых детей.

Во всех регионах ежемесячное пособие на ребенка предоставляется многодетным семьям в повышенном размере. Численность получателей этого пособия ежегодно увеличивается. Например, с 2013 по 2016 г. в Псковской области число многодетных семей, получающих ежемесячное пособие на ребенка, увеличилось более чем на 3300 семей (20,1 %), в Мурманской области — на 1800 семей (29 %), в Омской области — более чем на 5600 семей (27,9 %), в Республике Мордовия — на 3500 семей (64,7 %).

Надо отметить, что размеры ежемесячного пособия на ребенка из многодетных семей в большинстве регионов за рассматриваемый период не изменялись (21 регион) или увеличились незначительно (43 региона). Например, в Псковской области размер этого пособия составляет 370 руб. и за четыре года (с 2013 по 2016 г.) не изменился. Такая же ситуация в Республике Мордовия. В Магаданской области размер пособия в 2013 г. был установлен на уровне 600 руб., а к 2016-му вырос на 188 руб., в Мурманской области к пособию в размере 843 руб. прибавилось к 2016 г. 139 руб.

Другие меры социальной поддержки семей в разных регионах различны и могут учитывать специфические особенности региона. Например, в Чукотском автономном округе имеется ряд единовременных выплат, виды и размер которых есть только в этом регионе: например, такие как «единовременное пособие многодетным кочующим семьям оленеводов и многодетным семьям морзверобоев» (25 тыс. руб.); социальная выплата на оплату первоначального взноса при получении ипотечного кредита на приобретение жилого помещения на территории округа многодетными семьями с последующим ежемесячным частичным возмещением процентов по кредиту — от 10 тыс. до 1 млн руб.; «выплата многодетным семьям на приобретение цифрового телевизионного ресивера для приема цифрового эфирного телевидения стандарта DVB-T2» — 3500 руб.

В Архангельской области семье, воспитывающей шесть и более детей, выплачивается субсидия на приобретение транспортного средства (в том числе снегоболотохода, поскольку семьи зачастую живут в труднодоступных местах) в размере не более 1 млн руб.; а при рождении (усыновлении) седьмого ребенка или последующих детей выплачивается субсидия на улучшение жилищных условий в размере не более 2 млн руб.²

Также для многодетных семей большинством регионов предусмотрена выплата регионального материнского капитала, право на получение которого предоставляется, как правило, в связи с рождением (усыновлением) третьего ребенка или последующих детей [4]. Размеры выплат в 2016 г. составляли от 50 тыс. до 100 тыс. руб. в 39 регионах (например, Архангельская, Астраханская, Калужская области, Республика Алтай), свыше 100 тыс. руб. в 25 регионах (например, Воронежская область — 116 868 руб.; Еврейская автономная область и Красноярский край — 120 000 руб.; Камчатский край — 137 023 руб.)³.

Нормативные правовые региональные акты в ряде регионов четко регламентируют, на какие цели производится выплата регионального материнского капитала. Так, например, в Амурской области — на улучшение жилищных условий; в Воронежской и Еврейской автономной областях — на улучшение жилищных условий, получение ребенком образования, лечение ребенка, приобретение автотранспортного средства семьей, имеющей ребенка-инвалида и т. п. Однако в большинстве регионов эти выплаты не имеют целевого характера.

В 2013 г. Указом Президента РФ № 606 от 7.05.2012 была введена ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и (или) последующих детей в размере установленного в регионе прожиточного минимума для детей, а с 2016 г. эта мера была

² Распространяется на семьи, родившие (усыновившие) шестого или седьмого ребенка до 31 декабря 2016 г.

³ Пособие на ребенка. Все о детских выплатах и пособиях (<http://posobie-expert.ru/ezhemesyanye-posobiya/na-3-rebenka/>).

распространена и на усыновленных детей. Надо отметить, что эта мера предоставляется с проверкой доходов — претендовать на нее могут только те семьи, подушевой доход которых не превышает величину установленного в регионе прожиточного минимума. Эта мера была введена в целях поддержки рождаемости в тех регионах, в которых сложилась неблагоприятная демографическая ситуация. Так, в 2016 г. на условиях софинансирования за счет средств федерального бюджета ежемесячное пособие на третьего ребенка и последующих было установлено в 53 регионах⁴. В то же время в 16 субъектах решением региональных властей было установлено ежемесячное пособие, выплачиваемое исключительно из собственных средств регионального бюджета⁵.

Нужно заметить, что ежемесячная выплата на третьего ребенка — это самая большая и самая существенная для семейного бюджета регулярная выплата, получаемая многодетными семьями. Поскольку прожиточный минимум в разных регионах разный, различны и ее размеры. Самые большие выплаты малообеспеченным семьям при рождении третьего ребенка в 2016 г. были в Ненецком автономном округе — более 18 тыс. руб. в месяц, в Магаданской области — более 17 тыс. руб., в Республике Саха (Якутия) — более 15 тыс. руб., а наименьшие — в Оренбургской области (5398 руб.), в Воронежской области (около 6700 руб.), в Пензенской и Тамбовской областях — около 7400 руб. в месяц.

При этом данные показывают, что в регионах с высоким прожиточным минимумом и большими размерами выплат численность получателей этого пособия невелика. Так, в 2016 г. в Ненецком автономном округе его получателями стала 421 семья, в Магаданской области это 710 семей. В то же время в Воронежской области его получили 9000 семей; в Пензенской области — 5427 семей; в Тамбовской области — 4408 семей. Во всех регионах, в которых ежемесячные выплаты при рождении третьего ребенка софинансируются из федерального бюджета, эти выплаты производятся в размере прожиточного минимума ребенка, установленного региональными нормативно-правовыми актами.

В тех случаях, когда ежемесячная выплата при рождении третьего ребенка не финансируется из федерального бюджета, а установлена по инициативе самого региона и выплачивается исключительно за счет регионального бюджета, ее размер может быть ниже прожиточного минимума ребенка. Например, в Республике Башкортостан установлен фиксированный размер пособия 3000 руб., тогда как прожиточный минимум на ребенка в 2016 г. составлял 8240 руб. В Республике Хакасия размер пособия также составляет 3000 руб., а прожиточный минимум — 9420 руб. В Республике Удмуртия при прожиточном минимуме на ребенка 8186 руб. размер пособия установлен 5000 руб. Таким образом, объем помощи, получаемой семьями при рождении третьего ребенка, как в абсолютном, так и в относительном выражении (по сравнению с прожиточным минимумом) существенным образом зависит от региона проживания семьи.

С точки зрения эффективности бюджетных расходов на финансирование данной меры важно сделать следующее уточнение: уровень доходов как критерий нуждаемости

⁴ Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Алтайский край, Камчатский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области, Еврейская автономная область, г. Севастополь.

⁵ г. Санкт-Петербург, Забайкальский край, Иркутская область, Краснодарский край, Московская область, Ненецкий автономный округ, Новосибирская область, Республика Башкортостан, Республика Хакасия, Свердловская область, Томская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ. См.: Пособие на ребенка. Все о детских выплатах и пособиях.

регионами определяется разный. По данным Минтруда России⁶ за 2015 г., в 43 регионах критерий нуждаемости был определен на уровне величины регионального прожиточного минимума, в части субъектов — на уровне величины, составляющей полтора, два или два с половиной региональных прожиточных минимума. В результате нарушается не только принцип эффективности расходования бюджетных средств (для одних регионов федеральный бюджет, софинансируя данную выплату, перечисляет больше средств, чем для других), но и принцип социальной справедливости: в одном регионе семья будет считаться малообеспеченной, а в другом, где установлен иной критерий нуждаемости на эту же меру соцподдержки, уже нет. Такая ситуация закономерно сложилась в силу того, что законодательно критерии нуждаемости не установлены, а официальных письменных разъяснений по этому поводу федеральный орган власти не давал, поэтому каждый регион действует в силу своих финансовых возможностей, устанавливая уровень нуждаемости так, как ему позволяет бюджет. При этом нужно понимать, что, согласно условиям, к 2018 г. размер собственных средств субъекта Российской Федерации на ежемесячную выплату при рождении третьего ребенка должен быть постепенно увеличен до 50 % (тогда как в 2013 г. до 90 % от необходимых средств выделял федеральный бюджет и только остальные 10 % — бюджет региона). В настоящее время финансирование осуществляется из двух уровней бюджета, и, следовательно, со временем бремя финансирования этой меры может быть полностью возложено на регионы, а по данным Росстата, численность получателей пособия за три года, с 2013 по 2015 г., увеличилась почти в четыре раза — с 108,8 тыс. семей в 2013 г. до 421,5 тыс. в 2015 г.

Анализ данных по регионам в целом показал, что при множестве видов МСП семей с детьми количество выплат многодетным семьям в разных регионах существенно различается (табл. 1)⁷. Очевидно, что количество мер и их виды различаются не только в зависимости от направленности социальной политики (есть регионы, которые целенаправленно ориентируют свою систему мер соцподдержки преимущественно на семьи с детьми, при этом в некоторых дифференциация размеров выплат может зависеть также от типа семьи, территории проживания и других факторов), но и в зависимости от финансово-экономических возможностей конкретного региона.

Таблица 1

**Количество выплат многодетным семьям
по отдельным субъектам Российской Федерации**

Субъект РФ	Общее количество МСП семьям с детьми	Из них количество МСП многодетным семьям	Субъект РФ	Общее количество МСП семьям с детьми	Из них количество МСП многодетным семьям
Ярославская область	51	5	Тамбовская область	55	11
Республика Ингушетия	4	2	Ульяновская область	35	9
Псковская область	11	3	Архангельская область	36	8
Красноярский край	24	1	Новосибирская область	38	8
Магаданская область	12	2	Хабаровский край	35	8
Московская область	63	1	Рязанская область	36	7
г. Санкт-Петербург	44	6	Мурманская область	38	7
Ненецкий А. О.	23	6	Владимирская область	35	7
Республика Калмыкия	10	1	Республика Мордовия	22	7
Чукотский А. О.	52	8			

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE (<http://aspire.nifi.ru/>).

⁶ Проект итогового доклада о результатах деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации за 2015 г. (<http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/>) (проверено 22.02.2017).

⁷ В этой и следующих таблицах для анализа были выбраны субъекты РФ, сравнение которых наиболее наглядно иллюстрирует межрегиональные различия.

По количеству представляемых многодетным семьям МСП лидирует Тамбовская область — 11 видов мер социальной поддержки; в Ульяновской области — 9 видов мер, в Архангельской и Новосибирской областях, Хабаровском крае — 8 мер.

Наименьшее количество мер соцподдержки многодетным семьям — в Московской области; в Республике Калмыкия и Красноярском крае — по одной мере; в Амурской, Курганской, Новгородской, Псковской, Ростовской областях, в республиках Татарстан и Ингушетия, Чувашской Республике — по две меры.

Анализ данных, представленных в табл. 2, демонстрирует тот факт, что даже несмотря на введение в некоторых регионах критериев нуждаемости при назначении мер поддержки семей с детьми, многодетные семьи получают большую поддержку со стороны региональных органов власти, чем прочие семьи с детьми, поскольку пособия многодетным семьям устанавливаются в повышенном размере и при их назначении прежние выплаты в поддержку семьи с детьми, как правило, сохраняются. Одним из факторов, объясняющих стремление регионов поддерживать именно многодетные семьи, является проводимая в России социально-демографическая политика по стимулированию рождаемости. Как показывают результаты последних исследований, многодетные семьи с детьми в России в целом испытывают более низкие риски материальной депривации по сравнению, например, с неполными семьями с детьми [5].

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НЕПОЛНЫХ СЕМЕЙ

В представленной ниже таблице сравнивается общее количество мер, предоставляемых в разных регионах многодетным семьям и неполным семьям, а также размеры стандартных пособий, предоставляемых этим категориям семей в большинстве регионов (табл. 2).

Таблица 2

Размер ежемесячных выплат на детей многодетным семьям и неполным семьям с детьми (данные за 2016 г.)

Субъект РФ	Многодетные семьи			Неполные семьи	
	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям при рождении третьего и последующих детей, руб.	Общее количество МСП многодетным семьям	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Общее количество МСП неполным семьям с детьми
Республика Татарстан	1000	-	2	745	1
Республика Бурятия	180–195	-	3	232	1
Республика Алтай	252–342	1000	3	252–342	1
Московская область	-	8858	1	5422	6
Ульяновская область	220	8794	9	400	3
Тверская область	1214–6236	10 369,55	1	382	2
Смоленская область	589,32	9898	4	465,86	1
Сахалинская область	2453	14 668	1	2618	4
Рязанская область	-	8913	7	355,99–1065,99	1
Ростовская область	374	7704	2	748	1
Чувашская Республика	83–935	8382	2	329–462	2
Республика Мордовия	240	7982	7	3872	1
Республика Коми	-	12 050–12 336	3	518,92–1457,89	2
Псковская область	370	10 339	3	450	2
Оренбургская область	345	5398	5	690	1
Новгородская область	-	9790	2	200	1
Мурманская область	981,32	16 130	7	981,32	2
Ленинградская область	699	8807	3	1356	1
Курганская область	-	9760	2	488	1

Субъект РФ	Многодетные семьи			Неполные семьи	
	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям при рождении третьего и последующих детей, руб.	Общее количество МСП многодетным семьям	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Общее количество МСП неполным семьям с детьми
Костромская область	460	8906	5	230,04	2
Калужская область	600	9347	4	400	1
Владимирская область	581,72–1163,45	7958	7	784	1
Белгородская область	405	8032	3	540	2
Архангельская область	139,20–162,40	12 754	8	278,40–324,80	1
Амурская область	-	11 557	2	497,82	1

Примечания: в выделенных субъектах РФ пособие на третьего ребенка выплачивается из средств регионального бюджета, в остальных — софинансируется из федерального бюджета; прочерк в графе таблицы означает отсутствие указанного пособия в регионе; разброс сумм выплат зависит от различных факторов, напр. в Ярославской, Владимирской областях, Чувашской Республике — от возраста ребенка; в Тверской, Саратовской, Рязанской областях — от количества детей в семье; в Республике Бурятия, Архангельской области — от районного коэффициента.

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE.

Как видно из таблицы, в большинстве регионов многодетные семьи получают существенно большую по размерам социальную поддержку по сравнению с неполными семьями. Уточним, что к неполным семьям относятся семьи с единственным родителем, которым может быть как мать, так и отец или одинокий усыновитель.

Несмотря на частое упоминание в различных нормативных актах понятия «одинокая мать», действующее законодательство не содержит четкого определения этого понятия. В настоящее время в Российской Федерации ни Семейный кодекс, ни Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» не содержат прямых упоминаний, значений и определений «одинокая мать». В Постановлении пленума Верховного суда РФ № 1 от 28.01.2014 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» присутствует определение «одинокой матери» (п. 28), однако оно распространяется только на область трудового права.

Исходя из действующих норм семейного права об установлении происхождения детей, общепринято следующее определение: одинокой матерью, или матерью-одиночкой, считается женщина, родившая и воспитывающая ребенка и не состоящая в браке. Если рассматривать это понятие более подробно, то к одиноким матерям можно отнести:

- женщин, родивших и воспитывающих детей вне брака, при условии что в свидетельстве о рождении ребенка отсутствует запись об отце либо запись сделана по указанию матери;

- женщин, которые, не находясь в браке, усыновили (удочерили) ребенка;
- женщин, у детей которых отец записан в их свидетельствах о рождении, но она вынуждена одна воспитывать детей, например в связи со смертью мужа, признанием его безвестно отсутствующим, лишением его родительских прав [6].

При анализе базы данных выявлено, что в ряде регионов ежемесячное пособие на ребенка одиноким матерям выделено в отдельную меру социальной поддержки, производятся еще и некоторые дополнительные выплаты этим категориям.

Так, например, в Белгородской области дополнительно выплачивается пособие детям-инвалидам одиноких матерей; в Московской области дети одиноких матерей также получают дополнительное пособие, причем дифференцировано, в зависимости от возраста (до 1,5 года; от 1,5 до 3 лет; от 3 до 7 лет), и в 2016 г. размеры выплат составляли 4412, 5422 и 2206 руб. соответственно. В Пензенской области дополнительно к пособию

на ребенка производится ежемесячная денежная компенсация одиноким матерям за наем (поднаем) жилого помещения. В Хабаровском крае оказывается дополнительная адресная социальная помощь именно одиноким беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет (в других регионах эта выплата чаще всего предоставляется малообеспеченным беременным и кормящим женщинам).

В то же время в некоторых субъектах Федерации дополнительные пособия выплачиваются одиноким родителям независимо от их пола или специально предназначены для одиноких отцов. Так, в республиках Коми и Марий Эл имеется пособие одинокому неработающему трудоспособному родителю (опекуну), осуществляющему уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, на каждого ребенка-инвалида. В Республике Саха (Якутия), Самарской и Сахалинской областях, Хабаровском крае выплачивается региональный материнский капитал мужчинам, являющимся единственными усыновителями третьего ребенка или последующих детей, ранее не воспользовавшимся правом на получение республиканского материнского капитала. В Кемеровской области и Чукотском автономном округе предусмотрено ежегодное пособие малоимущим неполным семьям с единственным родителем-отцом.

Надо отметить, что, как правило, регионы оказывают адресные меры социальной поддержки одиноким матерям (неполным семьям) при ежегодном подтверждении среднедушевого дохода семьи ниже величины регионального прожиточного минимума. Денежные выплаты на ребенка, проживающего в таких семьях, также демонстрируют региональное неравенство в объемах оказываемой социальной поддержки (табл. 3).

Таблица 3

**Сравнительные данные по количеству получателей
и размерам пособий на детей категории
«одинокие матери» / «неполные семьи» в 2013 и 2016 гг.**

Субъект РФ	2013		2016	
	Кол-во получателей, чел.	Размер выплат, руб.	Кол-во получателей, чел.	Размер выплат, руб.
Амурская область	15 060	497,82	13 926	497,82
г. Байконур	256	525	225	617
Белгородская область	8472	480	8160	540
Брянская область	13 124	477	12 974	564
Владимирская область	12 385	746	14 447	784
Еврейская автономная область	2247	240	1775	240
Забайкальский край	20 799	316,72	22 370	381,7
Калужская область	14 483	400	10 534	400
Костромская область	4442	230,04	4462	230,04
Курганская область	13 142	406	11 729	488
Липецкая область	6873	440	6461	484
Мурманская область	5768	843,23	5673	981,32
Новгородская область	5870	400	5140	200
Новосибирская область	17 098	478,31	16 961	478,31
Оренбургская область	23 333	690	21 119	690
Пензенская область	8696	580	7244	580
Псковская область	7662	450	7299	450
Ростовская область	32 356	632	25 238	748
Республика Кабардино-Балкария	5235	199,12	3971	220,58
Смоленская область	8898	393,02	7427	465,86
Хабаровский край	23 254	449,44	13 544	449,44
Чеченская Республика	15 804	240	4738	260

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE.

Данные показывают, что количество получателей ежемесячного денежного пособия на ребенка одиноким матерям за период 2013–2016 гг. в большинстве регионов уменьшилось: в Пензенской области почти на 1500 человек; в Республике Кабардино-Балкария и Смоленской области также более чем на 1000 человек. Но лидерами по сокращению количества получателей категории «одинокое матери» являются Чеченская Республика (резкое снижение на 11 000 получателей), Хабаровский край (более чем на 9500), Ростовская область (более чем на 7000) и Калужская область (более чем на 3600).

В большинстве регионов размер пособия на детей из неполных семей в период 2013–2016 гг. не изменялся или увеличивался незначительно, а в Новгородской области с 2015 г. размер такого пособия был уменьшен с 400 до 200 руб. По-видимому, этапы экономического кризиса и его последствия по-разному отразились на ситуации в регионах, что сказалось на вынужденных изменениях в порядке и размерах выплат.

О МЕРАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОИМУЩИХ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

Отдельного внимания заслуживает анализ мер социальной поддержки малоимущих семей с детьми. К категории малоимущих в большинстве регионов относятся семьи, месячный доход в которых на одного человека ниже установленного в регионе прожиточного минимума. Соответственно, меры по поддержке семей с низкими доходами (малоимущих) предоставляются с проверкой уровня доходов [8].

Общей для всех регионов адресной мерой поддержки малоимущих семей является ежемесячное пособие на ребенка. Размер этого пособия значительно различается по регионам и составляет от 100 до 500 руб.; существуют и значительные внутрирегиональные различия в размере этого пособия в зависимости от типа семьи и статуса ребенка. Так, в Москве и Московской области размер детского пособия варьирует в пределах от 400 до 3000 руб.

В качестве примера проанализируем динамику изменения минимального базового размера ежемесячного пособия на ребенка из малоимущей семьи (базовое пособие) и численность получателей в отдельных регионах в 2013 и 2016 г. (табл. 4).

Таблица 4

Сравнение размера ежемесячного базового пособия на ребенка из малоимущей семьи и численности получателей в отдельных регионах в 2013 и 2016 гг.

Субъект РФ	2013		2016	
	Размер, руб.	Численность получателей, семей	Размер, руб.	Численность получателей, семей
г. Байконур	264	661	311	719
Белгородская область	240	21 370	270	23 250
Брянская область	239	60 046	282	53 304
Чукотский автономный округ	275	1497	500	2557
Чеченская Республика	120	458 060	130	265 748
Челябинская область	220	151 694	260	164 782
Хабаровский край	337	92 886	337	41 396
Ульяновская область	200	52 518	200	46 591
Томская область	203	50 081	214	50 527
Ставропольский край	350	114 249	350	115 239
Республика Марий Эл	163	34 802	182	40 349
Республика Тыва	169	44 139	178	38 785
Республика Татарстан	237	39 842	281	38 378
Республика Калмыкия	119	14 876	225,14	13 424
Республика Кабардино-Балкария	97	54 458	110	48 250
Московская область	3184	16 821	3216	15 911

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE.

Из выделенных нами регионов половина отметила снижение численности получателей, вторая половина отмечает их рост. Наиболее заметное уменьшение указанной категории получателей отмечается в исследуемый период в Хабаровском крае — с 92 886 до 41 396 человек; наибольший рост отмечен у Республики Марий Эл — с 34 802 до 40 349 получателей из числа малоимущих семей.

Размеры пособий невелики, и наибольшие их размеры, как правило, наблюдаются в регионах с низкой численностью получателей: наименьший размер пособия показала Республика Кабардино-Балкария (97 руб. в 2013 г. и 110 руб. в 2016 г.). Чукотский автономный округ за этот период демонстрирует рост пособия почти вдвое — с 275 до 500 руб.

Кроме указанного пособия в каждом регионе представлено некоторое количество других мер социальной поддержки малоимущих семей с детьми, специфичных для каждого региона. Так, регионы осуществляют поддержку малоимущих:

- беременных женщин, кормящих матерей и детей до трех лет (например, Костромская, Томская области, Краснодарский край, Республика Коми);

- студенческих семей (например, ежемесячное пособие на ребенка в студенческой семье) — Еврейская автономная область, Кемеровская, Курская, Московская, Омская области, г. Москва;

- неработающих трудоспособных родителей, ухаживающих за ребенком-инвалидом (ежемесячная доплата) — г. Москва, Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В целом проведенный анализ показал:

- по предоставляемым мерам социальной поддержки семьям с детьми наблюдаются существенные межрегиональные различия;

- степень социальной защищенности разных категорий семей с детьми в регионах неодинакова;

- мер достаточно много, по-видимому, происходит распыление средств, что приводит к сложностям в административном управлении;

- имеются случаи сокращения размеров пособий, что в период экономического кризиса недопустимо;

- разброс размеров ежемесячных денежных выплат при рождении третьего ребенка, привязанных к региональному прожиточному минимуму ребенка и софинансируемых за счет средств федерального бюджета, наглядно демонстрирует региональное неравенство в этом вопросе;

- размер пособий, финансируемых полностью за счет регионального бюджета, даже по одинаковым для всех регионов мерам, существенным образом зависит от бюджетной обеспеченности региона: в «богатых» регионах размер получаемых семьями выплат в среднем выше, чем в «бедных» регионах. Бедные семьи, живущие в «бедных» регионах, где расходы на социальную поддержку меньше и размеры выплат также меньше, чем в среднем по стране, оказываются в относительно худшем положении, чем бедные семьи, живущие в «богатых» регионах [8; 9];

- размеры большинства выплат семьям с детьми не адекватны потребностям многодетных, малообеспеченных и неполных семей и не покрывают разрыва между доходами таких семей до выплат и прожиточным минимумом.

В этой ситуации представляется целесообразным:

- законодательное закрепление ключевых понятий и определений, касающихся адресности и критериев нуждаемости, внедрение единого подхода к оценке малообеспеченности (нуждаемости) для признания права семьи на участие в программах социальной помощи;

- формализация правил расчета регионального прожиточного минимума с целью исключения необоснованного завышения или занижения его уровня при его расчете регионами для назначения мер социальной поддержки;

— согласование правил и процедур назначения и выплат многочисленных разрозненных региональных пособий в поддержку семьям с детьми [10] (с возможным их увеличением) при установлении единого критерия доступа к социальной помощи по нуждаемости, что позволит оказывать семьям с детьми более эффективную социальную поддержку.

Библиография

1. Литвинова В. В., Нагерняк М. А., Кириллова М. Н. Атлас индикаторов социальной защиты: возможности для межрегиональных сравнений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 5. С. 71–80.
2. Бычков Д. Г., Феоктистова О. А., Андреева Е. И. Инвентаризация бюджетных мер в сфере социальной защиты населения: на пути к адресности системы мер социальной поддержки // Международный бухгалтерский учет. 2016. № 17. С. 46–62.
3. Андреева Е. И., Бычков Д. Г. Внедрение универсального (единого) пособия по бедности: сколько стоит переход // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 6. С. 71–80.
4. Пособие на ребенка. Все о детских выплатах и пособиях. URL: <http://posobie-expert.ru/ezhemesyanyeposobiya/na-3-rebenka/>.
5. Гришина Е. Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми в России и странах Европы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 77–85.
6. Одинокое материнство в России. «Мать-одиночка» или одинокая женщина с детьми? // Институт демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Демоскоп Weekly. 2013. № 553–554. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0553/tema02.php>.
7. Устинова О. В. Социальная защита малоимущих граждан // Фундаментальные исследования. 2016. № 8. С. 419–423.
8. Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А. Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 25–36.
9. Корсаненкова Ю. Проблемы совершенствования законодательства о ежемесячных пособиях на ребенка // Трудовое право. 2008. № 3. С. 55–59.
10. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / Под ред. к. э. н. В. Назарова и А. Пошарац. Научный доклад. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017. 144 с.

Авторы



Кириллова Мария Николаевна, заместитель директора Департамента бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки — начальник отдела бюджетной политики в сфере здравоохранения Министерства финансов Российской Федерации (e-mail: Mariya.Kirillova@minfin.ru)



Селиверстова Ольга Федоровна, к. п. н., вед. науч. сотр. Центра методологии бухгалтерского учета Научно-исследовательского финансового института (e-mail: seliverstova@nifi.ru)

M. N. Kirillova, O. F. Seliverstova

Analysis of Social Support Measures for Large Families, Poor Families and Single-parent Families with Children

Abstract

The article discusses social support measures aimed at improvement of the provided social support to families with children, including support to low-income families. The authors analyze the size of benefits provided to different types of families and the number of such measures in different regions of Russia. The types of families analyzed include large families, single-parent families and low-income families with children. The analysis shows that there is a certain common set of regional social benefits available across all regions, as well as diverse region-specific benefits, the size, the purpose and the parameters of which match the diversity of regional socio-demographic circumstances, welfare policies and budgets. Since in Russia the provision of social support benefits is predominantly the responsibility of regional administrations, the number and the size of benefits provided to families with children depend on the financial and economic capacity of the region where they reside. The authors also show that single-parent families in Russia experience higher risks of material deprivation, than large families.

Keywords:

social support of families with children, social benefits, targeting, eligibility criteria

JEL: I38, I39, H53, H75

Authors' affiliation:

Kirillova Mariya N. (e-mail: Mariya.Kirillova@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

Seliverstova Ol'ga F. (e-mail: seliverstova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. V. V. Litvinova, M. A. Nagernyak, M. N. Kirillova The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity: Opportunities for Interregional Comparisons. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 5, pp. 71–80.
2. Bychkov D. G. Feoktistova O. A., Andreeva E. I. Revision of Public Social Benefits: Towards Poverty Targeting. *Mezhdunarodnyy bukhgalterskiy uchet – International Accounting*, 2016, no. 17, pp. 46–62.
3. Andreeva E. I., Bychkov D. G. Introducing the Universal Minimum Income Support in Russia: The Cost of the Transition. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 6, pp. 71–80.
4. The Child Allowance: All Child Allowances and Benefits at a Glance. Available at: <http://posobie-expert.ru/ezhemesyanye-posobiya/na-3-rebenka/>.
5. Grishina E. Deprivation Approach to Measuring Poverty of Families with Children in Russia and in Countries of Europe. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 4, pp. 77–85.
6. Single Mothers in Russia. “Single Mother” or Single Woman with Children? *Demoskop Weekly – Demoscope Weekly*, 2013, no. 553–554. Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0553/tema02.php>.
7. Ustinova O. V. Social Protection of the Poor. *Fundamental'nyye issledovaniya – Fundamental Research*, 2016, no. 8, pp. 419–423.
8. Andreeva E. I., Bychkov D. G., Feoktistova O. A. Regional Approaches to Optimization of Sub-Federal Systems of Social Support Benefits in Russia. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 5, pp. 25–36.
9. Korsnakova Y. Modernization Problems of Legislation on Monthly Child Benefits. *Trudovoje pravo – Labor Law*, 2008, no. 3, pp. 55–59.
10. The Emergence of Efficient Social Support in Russia: Targeting, Neediness, Common Eligibility Rules. Ed. by V. Nazarov and A. Posarac. Moscow: Financial Research Institute, The World Bank, 2017, 144 c.