

Оценка мер государственной поддержки многодетных семей (на примере Вологодской области)

Г.В. ЛЕОНИДОВА, кандидат экономических наук.

E-mail: galinaleonidova@mail.ru

О.Н. КАЛАЧИКОВА, кандидат экономических наук, Институт социально-экономического развития территорий РАН, Вологда. E-mail: Onk82@yandex.ru

В статье рассмотрена роль государства в демографическом развитии, определены наиболее перспективные меры поддержки многодетности в России. Обоснована необходимость увеличения доли многодетных семей. С помощью статистических и социологических данных определены главные проблемы их жизнедеятельности, систематизированы действующие в России и Вологодской области механизмы их поддержки, косвенно оценена их эффективность и предложены направления оптимизации демографической политики стимулирования рождаемости путем повышения детности семей.

Ключевые слова: стимулирование рождаемости, многодетность, государственная поддержка

Сложившаяся ситуация. Вопрос о роли государства в формировании детности семей полемичен. С одной стороны, согласно Конституции и Семейному кодексу РФ, каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, а каждая женщина – право самостоятельно решать вопрос о материнстве. С другой – обеспечение национальной безопасности, в том числе и демографической – стратегическая задача государства. Острота вопроса отражена в обращении Президента РФ к Федеральному собранию в 2006 г. и с тех пор задача обеспечения воспроизводства населения, достижения его количественных и качественных параметров, соответствующих целям государственного развития, входит в число стратегических.

Несмотря на наметившийся с начала XXI в. рост рождаемости, в настоящее время в России дети могут обеспечить замещение примерно 75% своих родителей [1]. Суммарный коэффициент рождаемости в среднем по России ниже рубежа 2,1–2,2, необходимого даже для простого воспроизводства населения. Чтобы сохранить численность россиян (вместе с Крымом) на уровне

145 млн чел., этот покупатель должен быть не менее 2,6–2,7, т. е. в 2035 г. 50% российских семей должны иметь по 3–4 ребенка. При недостижении данного показателя уже к 2060 г. (пессимистический сценарий) в России останется только 80 млн чел. [2, 3, 4]. По прогнозам, в 2020 г. численность женщин репродуктивного возраста уменьшится на 5 млн. Если к этому периоду коэффициент суммарной рождаемости не увеличится до 1,95, а число рождений – до 1,7 млн, то не будут достигнуты ориентиры Концепции демографической политики на период до 2025 г. [5].

Масштабы многодетности в России по-прежнему невелики. Как в городе, так и в селе преобладают семьи с одним (65,5%) или двумя (27,5%) детьми (2010 г.). Доля домохозяйств с тремя и более детьми в общей численности домохозяйств с детьми составляет только 7%. Их удельный вес практически не изменился по сравнению с 2002 г., но количество сократилось на 10%.

Между переписями населения в регионах Северо-Западного федерального округа численность домохозяйств с детьми моложе 18 лет сократилась на 19%, без детей – увеличилась на 14%. Изменения произошли и в структуре домохозяйств, состоящих из двух и более человек. Так, доля домохозяйств с несовершеннолетними детьми упала с 49% до 41%, без детей – выросла с 51% до 59%. По-прежнему наибольший удельный вес в них составляют домохозяйства с одним ребёнком (71%), тогда как доля с тремя и более детьми находится в пределах 4%. При этом абсолютные показатели количества домохозяйств с двумя детьми в анализируемый период увеличились на 24%, с одним – сократились на 19%, а с тремя и более – на 13%.

По результатам переписи 2010 г., в Вологодской области большинство семей также имеют либо одного ребёнка (68%), либо двух (27%) и только 5% домохозяйств – трёх и более детей. В 2002 г. и 2010 г. соотношение групп домохозяйств по количеству детей сохранялось в тех же пропорциях. Однако абсолютные цифры показывают значительное сокращение количества домохозяйств с детьми: с двумя, тремя и более детьми – на 12%, с одним ребёнком – на 15%.

Малая доля многодетных семей в России и в Вологодской области имеет тенденцию к дальнейшему сокращению. Это делает вопрос об эффективной поддержке многодетности остроактуальным. Особенно высокую общественную значимость имеют

меры по предоставлению государственной социальной помощи и материальной поддержки семьям с тремя и более детьми, поскольку именно многодетными родителями воспитывается 20% от общего количества российских детей.

Статус многодетности. Основным документом, устанавливающим социальный статус многодетных семей в России на федеральном уровне, является Указ Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (при этом определение таковой не приводится). Дается лишь указание, что в каждом регионе страны этот статус должен устанавливаться самостоятельно, с учетом национальных и культурных особенностей, демографической ситуации и уровня экономического развития. В соответствии с этим на местах разрабатывается и назначается необходимый объем социальных льгот и денежных выплат.

Главные правовые, социально-экономические и организационные основы государственной политики в сфере охраны семьи на территории Вологодской области, направленные на улучшение демографической ситуации, утверждены законом области от 16 марта 2015 г. № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области»¹.

Утвержден статус многодетной семьи (из трех и более детей в возрасте до 18 лет) и определены меры социальной поддержки, реализация которых осуществляется при предоставлении удостоверения многодетной семьи [6]. Отметим, что с точки зрения демографии семьи с тремя-четырьмя детьми считаются среднедетными, только имеющие пять и более детей – многодетными [7].

Структура мер поддержки. Прежде всего многодетные родители вправе претендовать на все виды социальных выплат, предусмотренных законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», так как они в основном устанавливаются независимо от количества детей и очередности их рождения [8]. Однако в отношении ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет определяются фиксированные минимальные размеры с учетом очередности рождения: на первого ребенка – не менее 2718,35 руб.; на второго и последующих – 5436,67 руб. [9]

¹ До указанной даты – закон Вологодской области от 29.12.2003 г. № 982-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области».

(до 2007 г. размер пособия не зависел от количества и очередности родившегося ребенка и составлял 700 руб.).

Указ Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» содержит перечень возможных мер. В соответствии с ним регионы разрабатывают и назначают необходимый объем социальных льгот и денежных выплат. Регионам РФ также рекомендовано оказывать необходимую помощь многодетным родителям, желающим организовать крестьянские (фермерские) хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры; содействовать предоставлению многодетным семьям льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья. При разработке региональных программ занятости рекомендуется учитывать необходимость трудоустройства многодетных родителей, возможность их работы на условиях применения гибких форм труда (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, работа на дому, временная работа и т. д.); обеспечивать организацию их обучения и переобучения с учетом потребностей экономики региона.

В Вологодской области многодетным семьям установлены следующие меры социальной поддержки:

- ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату коммунальных услуг в размере 30% независимо от вида жилищного фонда (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление – в пределах нормативов потребления указанных услуг);

- ежегодная денежная компенсация на приобретение твердого топлива в размере 1440 руб. на семью (проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, и не пользующимся мерами социальной поддержки по оплате отопления в форме ежемесячной денежной компенсации);

- ежегодная денежная компенсация на приобретение сжиженного газа в размере 133 руб. на каждого члена семьи (проживающим в домах, не имеющих централизованного газоснабжения и не оборудованных стационарными электрическими плитами для приготовления пищи).

В соответствии с законом области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в целях реализации права на образование» [10] на детей из многодетных семей,

обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, на весь период обучения установлены следующие денежные выплаты на каждого ребенка:

- ежемесячно на проезд на городском транспорте, а также на автобусах пригородных и внутрирайонных маршрутов в размере 150 руб.;

- один раз в два года на приобретение комплекта одежды для посещения школьных, а также занятий физической культурой в размере 1500 руб.;

- не менее 25 руб. в учебный день на обучающегося в государственных, областных и муниципальных общеобразовательных организациях (очная форма обучения).

Один день в месяц многодетным семьям предоставлено право бесплатного посещения музеев, выставок, парков культуры и отдыха.

В соответствии с законом «О лекарственном обеспечении населения в Вологодской области» [11] осуществляется лекарственное обеспечение детей из многодетных семей в возрасте до шести лет по рецептам врачей.

Для многодетных и малоимущих семей, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленной законодательством Вологодской области (8503 руб.), введены следующие меры:

- ежемесячное пособие на ребенка до достижения им возраста 16 лет (на учащегося общеобразовательной организации – до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет) в размере 345 руб. (с учетом районного коэффициента 1,15);

- компенсация части родительской платы на содержание ребенка в дошкольной организации.

В п. 2 ст. 1 федерального закона о материнском капитале законодатель предусмотрел возможность введения на территории субъектов РФ дополнительных мер по предоставлению семьям с детьми материальной поддержки в форме регионального материнского капитала.

В ежегодном послании Президента РФ Федеральному собранию от 30 ноября 2011 г. рекомендовано введение такой формы поддержки семей повсеместно, хотя программа регионального

материнского капитала стартовала в некоторых субъектах РФ значительно раньше. Впервые подобные меры были введены в Смоленской области. При рождении второго и последующих детей с 1 января 2008 г. семья имела право на получение 100 тыс. руб., которые могли быть реализованы только при достижении ребёнком трехлетнего возраста. Фактически первые выплаты были осуществлены в 2012 г. в размере 132 тыс. руб. (с учетом ежегодной индексации).

В большинстве регионов право на местный материнский капитал предоставляется только при рождении третьего и последующих детей.

В Вологодской области выплата регионального материнского капитала производится в соответствии с законом «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области». Единовременная денежная выплата в размере 100 тыс. руб. не зависит от доходов семьи и выдается женщинам, родившим (усыновившим) третьего или последующих детей, начиная с 1 января 2011 г. Реализовать свое право на получение регионального материнского капитала могут граждане после истечения полутора лет со дня рождения (усыновления) ребенка, при наличии регистрации по месту жительства на территории Вологодской области. В отличие от федерального закона о материнском капитале, семья вправе направить средства на любые цели.

Для сравнения: в Карелии, Калининградской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской и Псковской областях размер регионального материнского капитала также составляет 100 тыс. руб., в Республике Коми – 150 тыс. руб., а в Архангельской области – 50 тыс. руб.

В Вологодской области за 2012–2014 гг. право на получение единовременной денежной выплаты реализовали 4225 семей, при этом наблюдается рост количества обращений: если в 2013 г. денежные средства получили 1788 семей, то в 2014 г. – 1947 [12].

Кроме того, многодетным семьям с 2013 г., в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г., в регионах предоставляется ежемесячная выплата на третьего и последующих детей до трех лет. По состоянию на I полугодие 2014 г. данное пособие выплачивалось 168 тыс. семей в 66 регионах. С 1 января 2015 г. к ним присоединились субъекты Крымского федераль-

ного округа (Республика Крым и город федерального значения Севастополь). Правила предоставления и размер выплаты определяются в каждом конкретном субъекте Федерации самостоятельно, однако в большинстве случаев пособие предоставляется в размере регионального прожиточного минимума на ребенка при подтверждении семьей статуса малообеспеченной.

В 2014 г. средний размер ежемесячного пособия на ребенка до трех лет в многодетных семьях в России составил 7724,37 руб.; минимальный – 6432 руб. (Белгородская область); максимальный – 16253 руб. (Камчатский край).

В Вологодской области с января 2013 г. малоимущим семьям предоставляется ежемесячная денежная выплата на третьего и каждого последующего ребенка до достижения им возраста трех лет. Размер ее ежегодно индексируется: в 2013 г. – 6398 руб., в 2014 г. – 7196 руб. За два года правом на его получение воспользовались 3167 семей.

Помимо рассмотренных денежных выплат, предусматривается дополнительное материальное вознаграждение родителей в форме государственных и региональных наград. Так, Указом Президента России был учрежден орден «Родительская слава» в целях поощрения граждан за большие заслуги в укреплении института семьи и воспитании детей, при награждении которой выплачивается единовременное денежное поощрение в размере 100 тыс. руб. Им награждаются оба родителя (усыновителя), состоящие в зарегистрированном браке (только отец или мать в случае неполной семьи), воспитывающие или уже воспитавшие семерых детей.

В Вологодской области с целью повышения статуса материнства и возрождения традиции награждения женщин за рождение и воспитание пяти и более детей в соответствии с законом области учреждена государственная награда – «Медаль материнства» трех степеней. Им также выплачивается единовременное вознаграждение: 20 тыс. руб. (I степень) за рождение и воспитание 10 и более детей; 15 тыс. руб. (II степень) – 7–9 детей; 10 тыс. руб. (III степени) – 5–6 детей.

За 2007–2014 гг. «Медаль материнства» получили 1922 женщины, в том числе: I степени – 33, II степени – 236, III степени – 1653 [13].

В РФ принят федеральный закон [14], предусматривающий увеличение стандартных налоговых вычетов² по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) с 1 января 2012 г. для граждан, на содержании которых находятся дети в возрасте до 18 лет (до 24 лет – при обучении по очной форме в образовательных организациях). Как и ранее, в 2015 г. сумма, на величину которой снижается налогооблагаемая база каждого родителя, устанавливается кратное количеству находящихся на его содержании детей (из расчета по 1400 руб. на первого и второго ребенка и 3000 руб. – на каждого последующего). Такая форма поддержки при наличии официального трудоустройства родителей позволяет при прочих равных условиях увеличить «чистую» заработную плату. Причём размер прибавки будет в наибольшей степени ощутим для многодетных родителей при их невысоких доходах, особенно в регионах России с низким прожиточным минимумом на душу населения.

Одной из льгот, определённых Указом Президента РФ [15], в перечне возможных мер поддержки для многодетных семей является уменьшение транспортного налога либо полное освобождение от него. Установление сроков, конкретных налоговых ставок и льгот по нему считается компетенцией региональных властей субъектов РФ. В 2012 г. льготы введены в Красноярском крае, Оренбургской и Ульяновской областях, Ханты-Мансийском АО, в 2014 г. – в г. Москве [16].

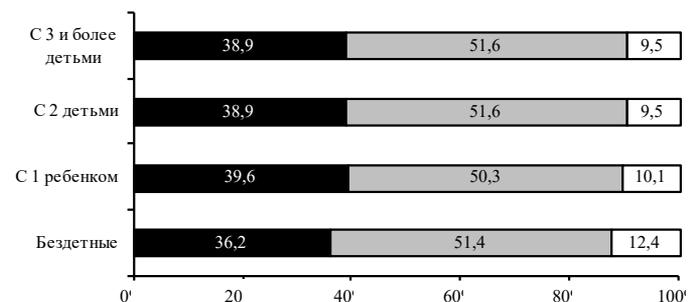
В соответствии с нормами пенсионного законодательства РФ у многодетных матерей есть право на досрочное установление страховой пенсии по старости (при достижении возраста 50 лет и страховом стаже не менее 15 лет) при рождении (усыновлении) пяти и более детей и их воспитании, по меньшей мере, до восьми лет. А с 1 января 2015 г. за периоды отпуска по уходу за ребенком нарастающей суммой с увеличением числа родившихся детей начисляются пенсионные баллы (коэффициенты), из суммы которых за страховой период будет устанавливаться размер

² Стандартные налоговые вычеты определяются в виде фиксированных сумм, на величину которых уменьшается налогооблагаемая база (доходы физических лиц) за каждый месяц налогового периода (календарный год). Они не обусловлены какими-либо расходами, понесенными физическим лицом. Основным требованием для их применения является факт принадлежности налогоплательщика к категории граждан, установленной НК РФ. При этом возможно их ежемесячное предоставление.

страховой пенсии по старости: 1,8 пенсионных балла за год отпуска – на первого ребенка; 3,6 – на второго; 5,4 – на третьего и последующих. Вследствие этого многодетным родителям, исходя из величины индивидуального пенсионного коэффициента, будет гарантирована более высокая пенсия. В отношении многодетных семей могут устанавливаться региональные пенсионные льготы, в том числе в виде ежемесячной денежной компенсации к пенсии. В частности, в Москве матерям, родившим 10 и более детей, назначается выплата к любому виду государственной пенсии (на 2015 г. – в размере 10 тыс. руб.).

Многодетные семьи имеют также право на получение земельного участка.

Мнение родителей. Интересно было узнать, как сами многодетные родители оценивают демографическую политику. Среди родителей, имеющих трех и более детей, доли считающих, что государство должно стимулировать семьи иметь больше детей или оказывать поддержку в воспитании желаемого их числа, существенно отличаются от доли придерживающихся такого же мнения бездетных или малодетных граждан (рисунок).



- Государство должно попытаться заинтересовать семьи иметь большее число детей (политика стимулирования)
- ▒ Государство должно только помочь семье иметь столько детей, сколько она сама хочет (политика поддержки)
- Государство ни в какой степени не должно влиять на рождение в семьях того или иного числа детей (политика невмешательства)

Распределение ответов на вопрос: «Среди мнений о демографической политике государства выберите одно, с которым вы в наибольшей мере согласны», % от числа опрошенных с разным числом детей

Косвенным подтверждением устоявшегося мнения об иждивенческих настроениях многодетных семей является тот факт, что 57% среди них считают льготы мерой, способствующей распространению многодетности, а меньшая доля – создание условий для самообеспечения (табл. 1).

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос: «Как вы считаете, какие условия необходимы для распространения многодетности?», %

Вариант ответа	Бездетные	1 ребенок	2 ребенка	3 ребенка и более
Льготы многодетным семьям	38,5	46,5	49,9	57,5
Существенная помощь государства (денежные пособия на детей)	44,8	49,1	45,9	47,9
Повышение уровня жизни населения	56,1	50,1	47,0	46,6
Решение жилищной проблемы	56,1	59,8	52,8	43,8
Изменение установок общества относительно количества детей в семье (мода на многодетность)	7,1	6,1	6,3	6,8
Качественное медицинское обслуживание	23,5	21,7	22,6	24,7
Доступность бесплатного образования для детей	19,0	24,5	31,2	21,9
Создание условий для самообеспечения семьи	9,0	10,5	9,2	2,7
Дополнительные принудительные меры государства (налоги на бездетность и т. п.)	1,4	0,4	1,3	0,0
Другое	0,4	0,2	0,3	0,0

Вместе с тем уровень притязаний многодетных родителей невысок. При оценке размера ежемесячного пособия по уходу за ребенком как минимально необходимого, так и «обеспечивающего нормальный уровень жизни», респонденты с тремя и более детьми назвали в среднем 9758,06 и 18534,48 руб. соответственно. Их малодетные «коллеги» определили соответствующие размеры пособия выше (табл. 2).

Таблица 2. Предполагаемый размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком в зависимости от детности, руб.

Респонденты с числом детей	Размер пособия	
	минимально необходимый	обеспечивающий нормальный уровень жизни
Бездетные	10596,39	20237,20
1 ребенок	10837,42	19789,47
2 ребенка	10626,59	20400,30
3 ребенка и более	9758,06	18534,48
В среднем	10647,75	20049,05

Для многодетных жителей региона среди наиболее распространенных мер поддержки семей с детьми первостепенное значение имеет «материнский капитал» (табл. 3). Учитывая то, что речь идет о потенциально возможном рождении ребенка четвертой и более очередности, можно предположить, что средства капитала будут использованы относительно большей частью семей на образовательные и медицинские цели, поскольку только 5% из числа неудовлетворенных своими жилищными условиями (всего среди многодетных таковых 27%) указали на недостаточную площадь жилья.

Таблица 3. Распределение по значимости от самой важной (1-е место) до наименее важной (5-е место) меры, которые могли бы помочь при рождении ребёнка следующей очередности

Вид поддержки	Бездетные	1 ребенок	2 ребенка	3 ребенка и более	В среднем
Пособие по беременности и родам	1	2	2	3	2
Пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет	1	1	1	2	1
Материнский капитал	2	3	3	1	3
Компенсация на детский сад	3	4	4	5	4
Жилищные субсидии	4	5	5	4	5

В заключение определим ряд направлений демографической политики, которые, на наш взгляд, могли бы способствовать распространению многодетности в России.

- *Смена общественной парадигмы многодетности.* При сохранении существующей системы поддержки семей с тремя детьми, использование понятия «многодетная семья» в демографическом смысле снимет негативный социальный багаж и будет соответствовать существующим задачам демографической политики.
- *Разработка комплекса мер, компенсирующих экономические потери семьи* вследствие высокого удельного веса репродуктивного труда (введение «родительской» заработной платы, прогрессивной шкалы налогообложения в зависимости от детности и пр.).
- *Разработка жилищных программ, предполагающих широкий спектр инструментов* (снижение кредитного бремени, социальный наём и пр.), обеспечивающих соответствие нормам жилищных условий семей с детьми, в том числе третьей и пятой очередностей, как «пороговых» между средне- и многодетностью.

Литература

1. Рыбаковский Л. Л. Демографические вызовы: что ожидает Россию [Эл. ресурс]. URL: <http://rybakovsky.ru/demografia8a1.html>
2. Крупнов Ю. В России к концу XXI в. останется 80 млн человек [Эл. ресурс]: интервью АИФ. URL: <http://www.aif.ru/society/people/1209186>
3. Беседа Ю. В. Крупнова с А. И. Антоновым «Многодетная семья в России должна стать нормой». URL: <http://krupnov.livejournal.com/615621.html>
4. Антонов А. И. Многодетная семья в агрессивно-малодетном обществе. URL: http://www.semya-rastet.ru/razd/mnogodetnaja_semja_v_jeru_depopuljacii/
5. Римашевская Н. М. Основные направления совершенствования демографической и семейной политики в современной России / Н. М. Римашевская, В. Г. Доброхлеб // Народонаселение. – 2013. – № 1. – С. 30–41.
6. Об утверждении удостоверения многодетной семьи [Эл. ресурс]: Постановление Правительства Вологодской области от 19.09.2005 г. № 1003 (ред. от 23.09.2013 г.) // КонсультантПлюс.
7. Борисов В. А. Демография. – М.: Издательский дом NOTABENE, 1999, 2001. – 272 с.
8. Кондакова Н. А. Современная поддержка семей с детьми // Проблемы развития территории. – 2015. – № 3. – С. 72–87.
9. Центр экономического анализа и экспертизы: официальный сайт [Эл. ресурс]. URL: <http://www.assessor.ru/forum/index.php?t=2534>
10. О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в целях реализации права на образование [Эл. ресурс]: закон Вологодской области от 17.07.2013 г. № 3140-ОЗ (ред. от 13.03.2014 г. № 3318-ОЗ) // КонсультантПлюс.
11. О лекарственном обеспечении населения в Вологодской области [Эл. ресурс]: закон Вологодской области от 07.12.1998 г. № 317-ОЗ (ред. от 20.10.2008 г. № 1869-ОЗ) // КонсультантПлюс.
12. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента социальной защиты населения Вологодской области за 2014 г. [Эл. ресурс]. URL: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/kamanina_3.pdf
13. Департамент социальной защиты населения Вологодской области за 2014 г. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.socium35.ru/sector/soc/child/norm/>
14. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ, ст. 15 закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации [Эл. ресурс]: Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 330-ФЗ // КонсультантПлюс.
15. О мерах по социальной поддержке многодетных семей [Эл. ресурс]: Указ Президента РФ от 05.05.1992 № 431 (ред. Указа Президента Российской Федерации от 25.02.2003 № 250) // КонсультантПлюс.
16. Федеральная налоговая служба: официальный сайт [Эл. ресурс]. URL: <http://www.nalog.ru>