Социальная поддержка семьи и детства в России в контексте современной политики расширения учета нуждаемости

Горина Е.А.

к.э.н., старший научный сотрудник

Центр анализа доходов и уровня жизни Института социальной политики НИУ ВШЭ

Переориентация системы социальной защиты населения преимущественно на предоставление помощи семьям, находящимся за чертой бедности, задекларировано в качестве одного из приоритетов современной политики в этой сфере. Соответствующая установка задана в государственной программе «Социальная поддержка граждан» и воплощена в ряде новых федеральных законов 2013-2015 годов. Это направление еще более актуализировано проблемами сбалансированности и устойчивости бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, потребовавшими корректировки расходования государственных средств, сдерживания роста затрат и повышения их эффективности. Вместе с тем последнее десятилетие в российской социальной политике прошло под знаком приоритетности поддержки семей с детьми, прежде всего, в целях стимулирования рождаемости, и – отчасти – решения задачи семейного устройства детей, лишенных родительского попечения.

Актуализация развития мер социальной поддержки на основе учета нуждаемости вызвала интерес к этой теме в многочисленных работах последних лет. Задачи по анализу эффективности бюджетных расходов в сфере социальной поддержки и способов их оптимизации, оценке перспектив расширения учета нуждаемости и эффектов реформирования этой системы решаются в работах Е.Е. Гришиной и С.Г. Мисихиной, а также Е.И. Андреевой, Д.Г. Бычкова и О.А. Феоктистовой. Устройство российской системы социальной поддержки семей с детьми на федеральном и региональном уровнях, вопросы ее эффективности с точки зрения целей государственной демографической политики и сокращения детской бедности, тоже освещены целым рядом авторов (В.В. Елизаров, В.Н. Архангельский, Л.М. Прокофьева и С.И. Рыбальченко, Н.А. Кондакова, Д.О. Попова и др.).

В настоящей работе два этих исследовательских поля совмещены. Ее цель состоит в том, чтобы оценить масштаб и потенциал применения критериев нуждаемости в области социальной поддержки российских семей, имеющих детей. Для этого в работе, во-первых, на основе анализа статистических и бюджетных данных показано, насколько имеющиеся меры поддержки уже сконцентрированы на семьях с детьми, имеющих низкий уровень дохода. Во-вторых, изучение институциональных изменений, происходивших в 2014-2016 годах в сфере социальной поддержки семей с детьми в субъектах Российской Федерации, позволяет увидеть основные фактические направления деятельности в отношении поддержки этой группы населения и сопоставить их с декларируемыми приоритетами.

По результатам проведенных расчетов, в федеральном бюджете на долю социальных трансфертов, осуществляемых в целях поддержки семьи, материнства и детства, приходится 30% расходов в области социальной поддержки населения. Их ключевые функции – это стимулирование рождаемости и частичная компенсация семье трудовых доходов, выпадающих в связи с рождением детей. Все трансферты федерального уровня, осуществляемые в пользу детей и семей с детьми, предоставляются независимо от уровня дохода получателей, по категориальному принципу.

Основным «плацдармом» для реализации политики расширения учета нуждаемости является субфедеральный уровень. На меры социальной поддержки, напрямую адресованные детям и семьям с детьми, приходится в среднем четверть соответствующих расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Еще до начала активного внедрения критериев нуждаемости в регионах, в 2014 году, низкий уровень доходов обусловливал предоставление мер социальной поддержки 36% их получателей среди беременных женщин и кормящих матерей (без учета Москвы – 44%)[[1]](#footnote-1), 29% – среди детей из отдельных категорий семей[[2]](#footnote-2) (без Москвы – 36%) и только 22% – среди семей с детьми (без Москвы – 26%).

Анализ изменений, произошедших в 2014-2016 годах в нормативном правовом регулировании региональных систем социальной поддержки, показал, что б***о***льшая их часть нацелена на сокращение расходов. Вместе с такими категориями бенефециаров, как региональные ветераны труда, сельские специалисты и пенсионеры без льготного статуса, во многих регионах под ограничения попали и многодетные семьи. Наиболее распространены для них установление критериев нуждаемости, снижение порога дохода, дающего право на меры социальной поддержки, а также другие ограничения вплоть до уменьшения размера выплат. Из всех региональных мер социальной поддержки активнее всего критерии нуждаемости вводятся в сегменте, связанном с обеспечением семей с детьми питанием, рождением детей и компенсацией оплаты за услуги детских садов. Отдельной тенденцией стало также усиление процедур оценки нуждаемости через введение дополнительных требований (в частности, при назначении ежемесячного пособия на ребенка или ежемесячной денежной выплаты на третьего ребенка).

В то же время, судя по структуре и направленности изменений, очевидный приоритет для региональных властей – поддержка замещающих семей как элемент стимулирования деинституционализации устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В условиях общего тренда на сокращение социальных обязательств замещающие семьи находятся в привилегированном положении: лишь в малом количестве случаев были отменены какие-либо меры их социальной поддержки, чаще вводились дополнительные, к тому же в некоторых регионах выплаты усыновителям и приемным семьям увеличивались даже при отмене индексации пособий и компенсаций другим категориям. Еще одна группа, в отношении которой сохранение статус-кво или позитивные изменения доминировали над ограничениями, – это семьи с детьми-инвалидами.

Проведенный анализ обнаруживает некоторый конфликт интересов между приоритетами социальной политики в разных областях, который ограничивает потенциал внедрения критериев учета нуждаемости. Практически невозможно представить перевод на адресные принципы предоставление социальной поддержки замещающим семьям. Дискуссионным представляется и такой подход, при котором меры, направленные на стимулирование рождаемости, реализуются исключительно с учетом уровня доходов получателей, особенно если порог нуждаемости устанавливается в размере официальной черты бедности – величины прожиточного минимума. Реализация таких решений сворачивает стимулирующие меры до состояния пособий по бедности для семей с детьми.

1. Огромные масштабы системы социальной поддержки в Москве, работающей исключительно на категориальных принципах, искажают среднероссийские данные. [↑](#footnote-ref-1)
2. В статистическом учете в эту категорию включены меры социальной поддержки на детей из многодетных, малообеспеченных семей, семей с нетрудоспособными родителями, в трудной жизненной ситуации и т.п. [↑](#footnote-ref-2)