

## **Новая политика поддержки семей с детьми: кардинальный прорыв или первый шаг?<sup>1</sup>**

Л.Н. ОВЧАРОВА

*Поощрение семей в рождении детей и повышение уровня рождаемости объявлены в числе приоритетов государственной социальной политики. Несмотря на экономический рост, фиксирующийся в последние 7 лет, доходы семей с детьми продолжают оставаться на относительно низком уровне. В результате семьи с детьми имеют риск бедности, двукратно превышающий среднероссийский показатель. Правительство Российской Федерации предприняло ряд финансовых мер с целью повышения рождаемости — денежные пособия нацелены на улучшение материального благосостояния семей с детьми и на рождение большего количества детей. В статье представлены результаты моделирования эффектов влияния мер в области поддержки материнства и детства на уровень жизни семей с детьми и анализируется потенциал их воздействия на рождаемость.*

### **Новые меры поддержки семей с детьми: общая характеристика**

Неблагоприятные тенденции демографического развития России, проявившиеся в первую очередь в сокращении численности населения, нашли отражение и в изменениях возрастной структуры населения. Тренды, представленные на рис. 1, наглядно демонстрируют продолжающееся на протяжении не менее 15 лет сокращение доли детей и подростков в возрасте до 15 лет в общей численности населения. Среднегодовое уменьшение этой доли составляло в 2000–2005 гг. 1,1% всего населения, или 5,5% детей и подростков. Следует подчеркнуть, что доля населения в возрасте 0–14 лет интенсивнее снижается среди городского населения, хотя и в сельской местности она идет на убыль. В среднем на протяжении 2000–2005 гг. ежегодное сокращение удельного веса детей и подростков составляло в городах — 0,8 процентных пунктов от численности жителей России, или 5,9 процентных пунктов от численности детей и подростков, а в селах — 0,3% или 4,6% соответственно.

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (грант № 08-02-0083А).



Расчитано по [Российский статистический ежегодник 2006, с. 88].

**Рис. 1. Доля детей и подростков в возрасте до 15 лет в населении России, 1990–2005 гг., %**

Тенденции снижения рождаемости и распространения малодетности характерны для демографического поведения населения всех развитых стран. Однако в России в 1990-е годы объективный процесс снижения рождаемости получил ускорение в связи с возникшими трудностями экономики переходного периода. Такое развитие вызывает беспокойство российского общества и российского государства, которое разрабатывает меры, направленные на преодоление неблагоприятных тенденций.

В декабре 2006 г. был принят пакет документов и нормативных актов, определяющих новые меры государственной социальной политики поддержки семей с детьми, направленной, по замыслу законодателя, на стимулирование рождаемости:

1. Федеральный закон № 207-ФЗ от 5 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» и Постановление Правительства № 865 от 30 декабря 2006 г. «Об утверждении положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей» предусматривают следующие изменения в отношении выплаты ряда детских пособий:

предоставляется право получения пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет матерям либо отцам, либо другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребенком, но не подлежащим обязательному социальному страхованию. Устанавливаются следующие минимальные размеры пособия: 1500 рублей при уходе за первым ребенком, 3000 рублей при уходе за вторым ребенком и последующими детьми;

изменяется порядок исчисления размера ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет для матерей

либо отцов, либо других родственников, фактически осуществляющих уход за ребенком и подлежащих обязательному социальному страхованию. Пособие устанавливается в размере 40% среднего заработка по месту работы или службы за последние 12 календарных месяцев, предшествовавших месяцу наступления отпуска по уходу за ребенком. При этом законопроектом оговаривается, что минимальный размер пособия не может быть ниже 1500 рублей в период отпуска по уходу за первым ребенком и 3000 рублей в период отпуска по уходу за вторым ребенком и последующими детьми. Максимальный размер пособия не может превышать за полный календарный месяц 6000 рублей. В районах и местностях, где установлены районные коэффициенты к заработной плате, минимальный и максимальный размеры пособия определяются с применением этих коэффициентов;

устанавливается новый вид пособия – единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью, право на которое будут иметь один из усыновителей, опекунов (попечителей) или приемных родителей, в размере 8000 рублей, что соответствует размеру единовременного пособия, выплачиваемого в настоящее время при рождении ребенка. Законом предусмотрена передача Российской Федерацией полномочий по назначению и выплате указанного пособия органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В федеральном бюджете на 2007 г. предусмотрено выделение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций на выплату единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью в сумме 0,677 млрд рублей. Постановлением Правительства № 847 от 30 декабря 2007 г. утверждены правила предоставления субвенций из Федерального фонда компенсаций бюджетам субъектов РФ на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью;

внесены соответствующие поправки в статью 18 ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Закон сохраняет льготное исчисление пособий для чернобыльцев в двойном размере до достижения ребенком возраста 3 лет.

2. Федеральный закон № 256-ФЗ от 29 декабря 2006 г. «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей» и Постановление Правительства РФ № 873 от 30 декабря 2006 г. «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» установили дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей. Закон предусматривает выделение материнского капитала в размере 250 тыс. рублей женщине<sup>2</sup>, родившей или усыновившей второго (третьего и последующего) ребенка. Капитал будет выдаваться женщине независимо от даты рождения первого ребенка, но только один раз. Ребенок, которому предоставляется капитал, должен иметь российское гражданство. Капитал будет предоставляться женщине на основании заявления в Пенсионный фонд.

---

<sup>2</sup> В Законе отдельно оговорены случаи, когда право на материнский капитал предоставляется мужчине: в случае смерти матери или когда мужчина является единственным усыновителем второго или последующих детей.

По прошествии 60 дней, которые потребуются для проверки факта рождения или усыновления ребенка, женщина получит специальный сертификат на использование материнского капитала. В случае смерти матери либо лишения ее родительских прав материнским капиталом сможет распоряжаться отец ребенка вне зависимости от его гражданства.

Право распоряжаться капиталом будет возможным при достижении ребенком 3 лет или по прошествии 3 лет с момента усыновления. Использовать эти деньги матери смогут по трем направлениям:

- на приобретение жилья с использованием ипотеки или иных систем кредитования;
- на все виды образования, включая плату за дополнительные услуги, предоставляемые образовательным учреждением;
- на накопительную часть пенсии.

Семья может использовать материнский капитал по частям, направляя на те или иные нужды. К примеру, средства на обучение детей могут быть использованы до достижения ими 25-летнего возраста, и мать имеет право потратить деньги на образование любого из детей по своему усмотрению. Сумма в 250 тыс. рублей будет ежегодно индексироваться законом о федеральном бюджете с учетом инфляции.

Также приняты поправки в главу 23 части второй Налогового кодекса РФ, согласно которым суммы материнского капитала, направляемые для обеспечения реализации дополнительных мер господдержки семей, имеющих детей, освобождаются от налогообложения на доходы физических лиц. При этом отмечается, что средства материнского капитала не являются обычными государственными пособиями, выплатами или компенсациями и потому не подлежат налогообложению. Кроме того, статьи 219 и 220 Налогового кодекса РФ дополняются положениями о том, что налоговые вычеты не применяются в случае, если средства капитала направлены на обучение, строительство или приобретение жилого дома, квартиры или доли в ней.

3. Вопрос введения компенсационных выплат родителям за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении находится в ведении региональных и муниципальных бюджетов. В Постановлении Правительства Российской Федерации № 846 от 30 декабря 2006 г. «О порядке и условиях предоставления в 2007 г. финансовой помощи из федерального бюджета в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» определено, что из федерального бюджета данные субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, принявших в установленном порядке законы и (или) иные нормативные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства по выплате компенсации за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Размер компенсации будет зависеть от количества детей в семье. Если в семье один ребенок, то компенсация составит 20% от платы, если два ребенка – то 50%, а если три и более – 70%. Размер компенсаций рассчитывается исходя из среднемесячной платы за детский сад.

4. В новой политике поддержки материнства и детства развитие семейных форм устройства детей-сирот также отнесено к числу приоритетных мер. Они финансируются за счет средств региональных и муниципальных бюджетов. Однако Постановлением Правительства № 842 от 30 декабря 2006 г. «О порядке предоставления в 2007 г. финансовой помощи бюджетам субъектов РФ в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей» предусмотрены правила предоставления в 2007 г. финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей. Эти субсидии предоставляются субъектам Российской Федерации, принявшим 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 оплату труда приемных родителей, в соответствии с которыми размер выплат на содержание одного ребенка в семье опекунов (попечителей) или приемной семье составляет не менее 4000 рублей в месяц, а размер оплаты труда приемных родителей – не менее 2500 рублей в месяц.

Без учета выплаты сумм материнского (семейного) капитала на финансирование мер по поддержке семей с детьми бюджет 2007 г. предусмотрел 32 млрд рублей. Общий объем затрат на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет составит 52,85 млрд рублей (рис. 2), в том числе 17 млрд рублей выделено из федерального бюджета, остальное – из Фонда социального страхования РФ. Программа «Материнский капитал» начинает действовать, когда ребенку исполняется 3 года, но бюджет 2007 г. уже включает в себя эту сумму – 131,8 млрд рублей.

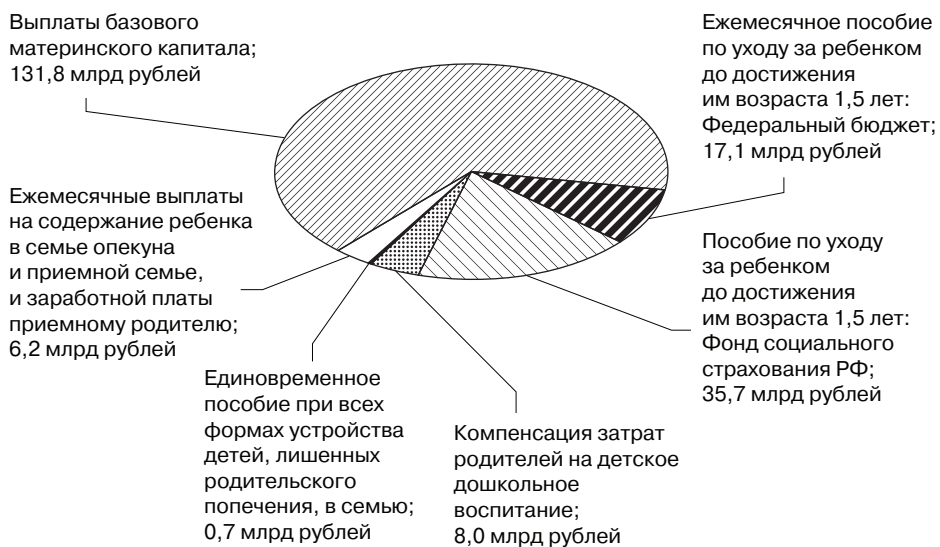


Рис. 2. Финансирование мер по поддержке семей с детьми из бюджетов всех уровней в 2007 г.

Итак, рассматриваемые новые меры по поддержке семей с детьми в 2007 г. потребовали бюджетного финансирования в размере более чем 160 млрд рублей. Со-вокупные расходы на эту программу должны составить около 200 млрд рублей, что сопоставимо с общими расходами на реализацию других четырех национальных проектов в области здравоохранения, образования, сельского хозяйства и жилья, начатых в 2006 г. (206,3 млрд рублей). Отношение расходов на семейные и материнские пособия к величине ВВП, по нашим расчетам, составит около 0,7%<sup>3</sup>. Для сравнения, в 2005 г. общие затраты на денежные социальные пособия составили 1,5% от ВВП [Социальное положение и уровень жизни населения России 2006, с. 182], следовательно, новые меры приведут к значительному увеличению всех социальных выплат 2007 г.<sup>4</sup>

На что нацелены эти законодательные меры? Насколько они хороши для реализации поставленных целей? Среди политиков и демографов развернулась активная дискуссия по поводу адекватности принятых мер глубине сложившихся демографических проблем и ожидаемых одномоментных и долговременных эффектов в ближайшей и долгосрочной перспективе [Захаров 2006]. В адрес экономистов даже были высказаны упреки относительно того, что они оказались в стороне от обсуждения проблем эффективности предложенных мер семейной политики [Там же, с. 34–35]. В настоящей статье мы сделаем попытку оценить, кто и сколько выиграет от реализации данных мер, влияние новой семейной политики на уровень жизни семей с детьми и высказать предположения о возможном их воздействии на репродуктивное поведение и установки с экономической точки зрения.

Для того чтобы включиться в дискуссию по поводу результативности данных мер с экономической точки зрения, мы, во-первых, обозначим основные проблемные зоны в модернизации российской семьи, во-вторых – оценим доходы и жилищные условия получателей и постараемся понять, насколько эти новые ресурсы расширят их возможности.

## Семьи с детьми: риск бедности

Более чем двукратное увеличение пособий по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет и расширение числа получателей этих пособий побуждают нас к рассмотрению проблем уровня жизни и бедности семей с детьми. Такого рода анализ можно проводить только на основе баз микроданных, содержащих информацию о каждом домохозяйстве, что весьма проблематично в российских условиях. Из доступных информационных ресурсов таковыми являются данные Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС) за 2003 г., актуализированные в части доходов и бедности по состоянию на декабрь 2006 г. Микроданные НОБУС – это репрезентативная база данных выборочного

<sup>3</sup> При условии, что номинальный объем ВВП в 2006 г. составляет 26 781,1 млрд рублей (оценка Росстата), реальный рост ВВП в 2007 г. составит 6,2%, а инфляция 7–8% (официальный прогноз МЭРТ).

<sup>4</sup> В публикации ЮНИСЕФ «Детская бедность в богатых странах» 2005 г. отмечается, что государственные затраты на социальные пособия менее 5% ВВП недостаточны для решения вопроса детской бедности [Child Poverty in Rich Countries 2005].

обследования, проведенного Росстатом во 2-м квартале 2003 г., выборка которого составила 44,5 тыс. домохозяйств и 117 тыс. респондентов. На региональном уровне данные репрезентативны для 46 субъектов РФ, а для остальных территорий репрезентативность ограничена маленькими объемами выборки. Информационный массив содержит детальную информацию о демографическом составе домохозяйств, их доходах, расходах, жилищной обеспеченности, экономической активности, образовательном статусе и участии в страховых и нестраховых социальных программах. Данный информационный ресурс апробирован на большом числе исследований, подтвердивших его репрезентативность и надежность [Доходы и социальные услуги... 2005]. Для актуализации доходов были использованы данные официальной статистики [Краткосрочные экономические показатели Российской Федерации 2006] о росте зарплаты, пенсий, денежных доходов и прогноз этих показателей в сценарии Минэкономразвития<sup>5</sup> до конца 2006 г. В результате, по актуализированным данным НОБУС, среднедушевые доходы составили 7918,7 рублей<sup>6</sup>, при этом 12,8% населения имели доходы ниже прожиточного минимума. Недостающий доход в расчете на одного бедного составил 25,3% от величины прожиточного минимума<sup>7</sup>.

В более ранних работах [Доходы и социальные услуги... 2005; *Ovtcharova, Popova* 2005] уже отмечалось, что семьи с двумя и более детьми имеют самый высокий риск бедности, а риск бедности семей, состоящих в браке не более 5 лет и имеющих одного ребенка в возрасте до 3 лет, в 2 раза выше, чем у аналогичных семей без детей. Следовательно, у большой группы домохозяйств даже появление первого ребенка сопровождается падением уровня жизни ниже черты бедности.

Согласно нашим актуализированным оценкам, на рубеже 2006 и 2007 гг. дети имели риск бедности, практически в 2 раза превышающий среднероссийский уровень (рис. 3). Среди всех детей наиболее неблагополучной группой, с точки зрения попадания в зону бедности, являются дети в возрасте от 3 до 7 лет (24%), а также дети до 1,5 лет (22,5%).

Если рассматривать бедность комплексно, используя показатели масштаба и глубины бедности, то можно утверждать, что маленькие дети (до 1,5 лет) являются самой уязвимой группой. Вместе с тем очевидно и то, что у остальных возрастных групп детей показатели уровня жизни не намного выше, и проблема повышения доходной обеспеченности всего детского населения продолжает оставаться актуальной. Кроме того, максимальный риск бедности имеют дети в возрасте от 3 до 7 лет, но именно по достижении этого возраста прекращается действие большинства значимых мер государственной поддержки, адресованной семьям с детьми.

---

<sup>5</sup> Мы использовали показатели из базового прогноза МЭРТ, построенного исходя из инерционного варианта развития экономики. Источник: [Основные показатели прогноза социально-экономического развития России до 2009 г. 2006].

<sup>6</sup> По официальным данным, средний доход на душу населения в январе 2007 г. составил 8192 рубля.

<sup>7</sup> Дефицит доходов отражает глубину бедности, т. е. показывает, насколько далеко бедные семьи отстоят от черты бедности. Он равен сумме, которую нужно перераспределить в пользу бедных, чтобы подтянуть их доходы к величине прожиточного минимума, и выражается в процентах от прожиточного минимума.

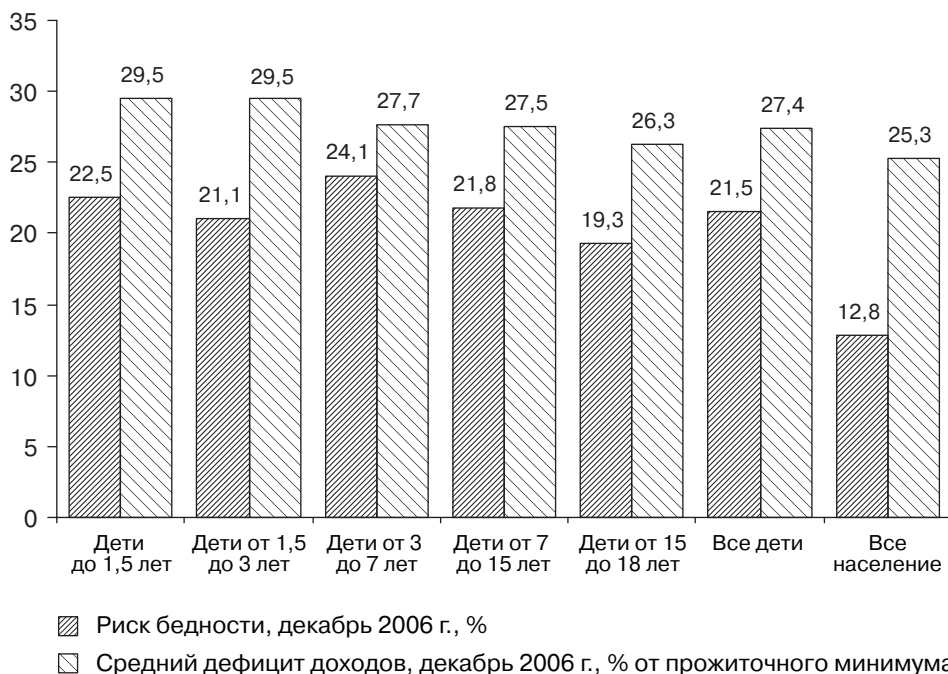


Рис. 3. Средние риски и глубина детской бедности в 2006 г., НОБУС

### Структура ресурсов семей с детьми: роль пособий невелика

Используемая база микроданных предоставляет уникальную возможность проанализировать структуру доходов домохозяйств до момента принятия новых мер поддержки материнства и детства. Для понимания особенностей формирования благосостояния отдельных социально-демографических групп населения мы будем использовать два индикатора, которые дают разные оценки текущего уровня материальной обеспеченности: наблюдаемые текущие денежные доходы и располагаемые ресурсы, учитывающие все денежные и неденежные поступления и максимально приближенные к реальным потребительским возможностям домохозяйств.

Начнем с наблюдаемых денежных доходов, включающих заработную плату и предпринимательский доход, пенсии, стипендии, все виды пособий, денежные поступления из личного подсобного хозяйства и денежную помощь родственников (табл. 1). Отдельно остановимся на уязвимых группах семей с детьми, к которым отнесем многодетные и неполные семьи.

Итак, в настоящее время основным источником денежных поступлений для семей с детьми являются трудовые доходы, а государственные пособия составляют несущественную часть регистрируемых денежных поступлений. Только у многодетных семей государственные пособия начинают играть значимую роль в доходах. Для неполных, полных однодетных и двухдетных семей денежная помощь родственников – более весомый ресурс, чем государственная поддержка. Данные



Таблица 1. Структура денежных доходов по отдельным социально-демографическим группам домохозяйств, НОБУС, %

Виды доходов	Многодетные семьи	Неполные семьи	Другие семьи с детьми	Семьи без детей	Все семьи
Заработная плата	60,5	70,4	79,2	53,6	61,1
Пенсии и стипендии	13,7	18,0	9,2	38,7	29,9
Денежные пособия	8,8	3,2	2,6	0,7	1,3
Поступления от ЛПХ в денежной форме	12,6	3,6	4,1	3,3	3,6
Денежная помощь родственников	4,4	4,8	4,9	3,7	4,1
Итого, денежные поступления	100	100	100	100	100

результаты позволяют предположить, что до 2007 г. система государственных пособий не рассматривалась семьями как серьезный механизм поддержки доходов, и домохозяйства больше получали за счет межсемейного обмена: на макроэкономическом уровне этот вид помощи в 3 раза превышал государственные пособия.

Однако ориентация только на доходные оценки материальной обеспеченности способна породить значимые ошибки, если речь идет о масштабах бедности и неравенства. С этой целью мы ввели показатель располагаемых ресурсов, в котором: помимо денежных, учтены все неденежные поступления; в тех случаях, когда доходы домохозяйства были существенно ниже его расходов, за основу денежной части располагаемых ресурсов брались расходы, что позволило учитывать скрытые от наблюдения денежные поступления домохозяйств.

Структура располагаемых ресурсов представлена на рис. 4. Полученные нами оценки имеющихся в распоряжении домохозяйств денежных доходов, не учитываемых при анализе только легко регистрируемых источников доходов, указывают на значимость данного ресурса: скрытые от наблюдения денежные поступления составили 21,2% от общего объема ресурсов, используемых на текущее потребление. Важно подчеркнуть, что у семей с детьми удельный вес этого вида ресурсов выше, что указывает на их широкую вовлеченность в неформальные отношения на рынке труда.

Данный результат особенно важен для системы социальной защиты, которая все в большей степени ограничивает вход в программы социальных пособий не только категориальными признаками, но и уровнем регистрируемых доходов. Более того, для рыночной экономики программы, адресованные только бедным, являются приоритетным направлением развития, однако российская реальность такова, что в случае семей с детьми возможности контроля доходов весьма ограничены. Натуральные поступления из личного подсобного хозяйства имеют принципиальное значение для многодетных семей, а натуральные льготы в большей степени ориентированы на семьи без детей.

Анализ структуры доходов и позиций домашних хозяйств на рынке труда позволил выделить факторы, способствующие бедности семей с детьми. К ним относятся:

- наличие в семье работников с заработной платой ниже прожиточного минимума;
- высокая детская иждивенческая нагрузка (когда на двух трудоспособных приходится более одного ребенка);
- наличие пенсионеров с пенсией ниже прожиточного минимума;
- отсутствие работы у трудоспособных, которые ищут работу;
- выход трудоспособных граждан из состава экономически активного населения (не работают, не учатся, не получают пенсию и не ищут работу).

Наиболее распространенными причинами бедности детей в возрасте до 1 года являются низкая заработная плата родителей и незанятость матери, которая ухаживает за ребенком и поэтому временно уходит с рынка труда. Дети в возрасте от 1 года до 3 лет попадают в зону бедности главным образом потому, что их мамы не работают и не ищут работу, занимаясь уходом за ребенком. Низкая заработная плата – второй по значимости фактор бедности детей данного возраста. Выход этих групп из зоны бедности следует связывать с развитием системы государственных социальных пособий, и новая политика поддержки материнства и детства способствует этому.

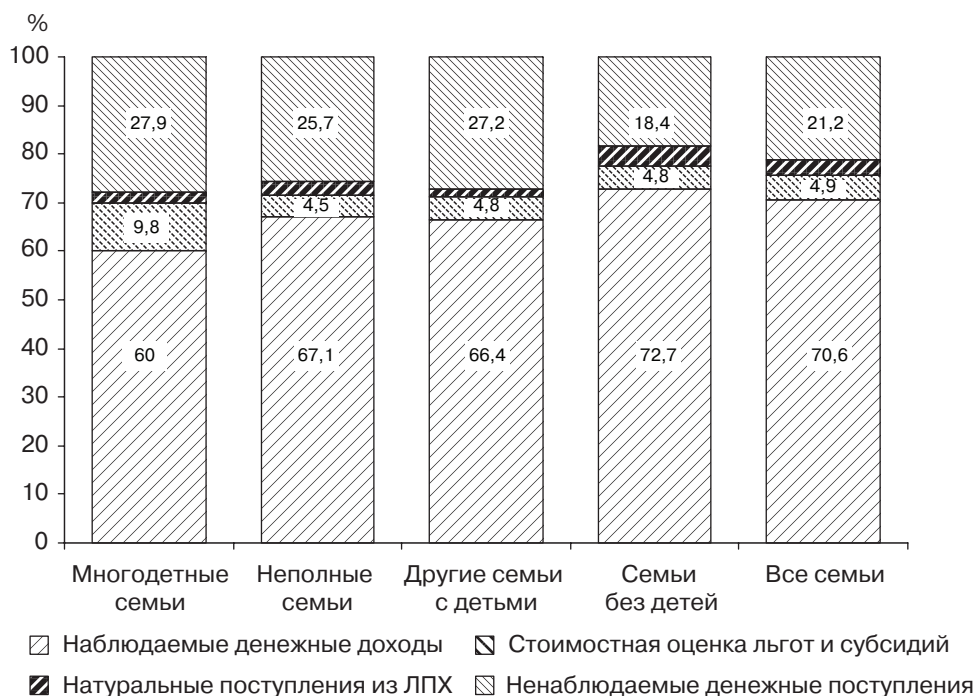


Рис. 4. Структура располагаемых ресурсов по отдельным социально-демографическим группам домохозяйств, НОБУС

Бедность детей в возрасте от 4 до 7 лет (включительно) объясняется практически равнозначным влиянием трех факторов: на первое место выходит наличие в семье неработающих трудоспособных, которые хотят найти работу; на втором месте находится фактор низкой оплаты труда; на третьем — наличие неработающих трудоспособных, которые не ищут работу, главным образом, по причине ухода за детьми. Эта группа — основной потенциал для рождения второго ребенка. Большинство таких семей стремятся преодолеть бедность не за счет социальных пособий, а посредством выхода на рынок труда, но сталкиваются с серьезными ограничениями. Их экономические семейные стратегии станут успешными при развитии нестандартных форм занятости, и только для уязвимых групп семей с низким человеческим капиталом необходимы пособия, не конкурирующие с низкооплачиваемой занятостью, а поддерживающие активизацию усилий семьи, направленных на самообеспечение. В данном случае мы имеем в виду распространенные в европейских странах программы «работа + пособие», когда неполная или низкооплачиваемая занятость сочетается со специальными адресными пособиями. Вполне осознавая набор экономических ловушек, возникающих в данном случае, мы обратимся к проблемам гармонизации семейной политики и приоритетов экономического развития в заключительной части данной статьи. Здесь же отметим, что действующие российские институты социальной поддержки такими программами не располагают.

В семьях, где есть дети в возрасте 7–15 лет, факторы низкого уровня жизни, связанные с экономической неактивностью взрослых, отступают на второй план, а бедность детей в возрасте 15–18 лет связана, во-первых, с низкой оплатой труда работающих членов домохозяйств, во-вторых — с наличием в семье трудоспособных, которые не работают, но заняты поиском работы. Для таких семей в число приоритетов выдвигается совершенствование рынка, причем речь идет о сокращении низкооплачиваемой занятости и создании новых рабочих мест, ориентированных на квалифицированную рабочую силу. Для уязвимых категорий семей с детьми данной возрастной группы также необходимы программы пособий, позволяющие удовлетворять минимальные потребности и стимулирующие экономическую активность.

### **Как изменятся доходы семей после введения новых правил предоставления пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет?**

Прежде чем рассматривать эффекты новых мер поддержки материнства и детства, коротко остановимся на обзоре опыта других стран, поскольку за последние 40 лет уровень рождаемости существенно снизился почти во всех промышленно развитых государствах. Большинство демографов и экономистов связывают этот процесс, во-первых, с периодом либерализации социальных и общественных отношений в 1960–1970-е годы, когда стала реализовываться политика гендерного равенства на рынке труда, ослабили ограничения, связанные с возможностью развода, и произошли революционные изменения в технологиях контрацепции [*Макдональд 2006*].

Во-вторых, снижению рождаемости способствовала и политика неолиберализма 1980–1990-х годов, когда работники получили больше возможностей в повышении уровня жизни за счет более производительного и квалифицированного труда. В результате люди все большее внимание уделяли накоплению капитала, отказываясь или откладывая реализацию таких планов, как создание семьи и рождение детей [Эспин-Андерсен 2006].

Осознав это, большинство стран объявили о реализации политики, направленной на повышение рождаемости. Процесс формирования и реализации политики повышения рождаемости сопровождался дискуссией об эффективности следующих мер:

- материнские и детские пособия;
- жилищные субсидии и ссуды на жилье;
- развитие сферы услуг по уходу за детьми;
- развитие гибких форм занятости.

Результаты, полученные по 22 развитым странам за период с 1970 по 1990 г., свидетельствуют о том, что денежные выплаты, осуществляемые в форме пособий на детей, оказали положительное влияние на уровень рождаемости [Gauthier, Hatzius 1997]. В результате увеличения роста государственных расходов на выплаты пособий на 25% рождаемость увеличилась на 0,07% от числа детей, рожденных одной женщиной. Кастлес обнаружил сильную положительную связь между рождаемостью и должной организацией услуг по уходу за ребенком и более слабую, но также положительную зависимость между рождаемостью и мерами, направленными на развитие гибкого рынка труда [Castles 2003, p. 222].

В Норвегии политика, направленная на повышение доступности услуг по уходу за ребенком и детских дошкольных учреждений, способствовала росту рождаемости: увеличение на 20% числа детей, посещающих детские дошкольные учреждения, способствовало повышению рождаемости на 0,05% от количества родов у женщины, находящейся в репродуктивном возрасте [Kravdal 1996].

Во Франции финансовые стимулы играют важную роль в принятии решений, связанных с рождением ребенка. На прирост детских пособий в размере 10% от среднего уровня семейных доходов приходится 25% повышения фертильности женщин, но тот факт, что мать при выплате этих пособий не будет работать, служит обратным стимулом для женщин в том случае, если они хотят вернуться на работу [Adkins 2003]. Важно также подчеркнуть, что в данном случае речь идет о системе пособий, создающих возможность поддержки детей на протяжении длительного периода времени (до 14–18 лет), в том случае если они проживают в малообеспеченных семьях.

Россия также располагает опытом проведения активной государственной политики по отношению к семье в 1981–1990 гг., которая имела небольшой, но положительный эффект – прирост 0,1% рождений на одну женщину. Из общего комплекса мер наиболее востребованным оказался отпуск по уходу за ребенком. Меры поддержки, связанные с обеспеченностью семей с детьми жильем, повлияли не столько на рождаемость в целом, сколько на график рождений, приблизив период рождения второго ребенка [Захаров 2006].

В целом большинство страновых исследований влияния политических мер на рождаемость свидетельствуют о том, что положительные эффекты есть, но они не столь велики, как того хотелось бы экономистам и финансистам, особенно в условиях, когда существующая система государственной поддержки семей с детьми минимальна. Другими словами, если, как в случае России, пособия составляют 1–2% от семейного дохода и не гарантируют ребенку минимально приемлемого уровня потребления, то не следует ожидать позитивных изменений даже при их двукратном увеличении.

Обратимся к результатам моделирования влияния пособия, выплачиваемого в связи с уходом за ребенком в возрасте до 1,5 лет, на уровень жизни населения до введения новых правил его предоставления.

По нашим расчетам, в конце 2006 г. эта программа распространялась на 0,8 млн домашних хозяйств (1,5% от общей численности домохозяйств согласно данным переписи населения 2002 г.), среди которых 20,9% имели доходы ниже черты бедности. Это пособие составляло 0,1% в общем объеме доходов всех домохозяйств и 4,1% – в доходах домохозяйств, получающих данное пособие. Следовательно, на макроэкономическом уровне его эффекты воздействия на уровень жизни практически незаметны. Они существенно увеличиваются при рассмотрении адресной группы получателей, но продолжают оставаться в числе незначимых источников доходов. В 2006 г. размер пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет составлял 700 рублей для работающих женщин, подлежащих социальному страхованию и находящихся в отпуске по уходу за ребенком.

В соответствии с новым законом с 1 января 2007 г. пособие выплачивается всем женщинам, следовательно, произойдет практически двукратное увеличение числа домохозяйств, в составе которых есть получатели пособий, по нашим оценкам, до 1,3 млн (2,5% всех домашних хозяйств). Помимо этого, минимальный размер пособия с 1 января 2007 г. доведен до 1500 рублей в месяц на первого ребенка и до 3000 рублей – на второго ребенка в семье, а для работающих женщин – до 40% заработной платы (но в пределах 6000 рублей). Доля данного пособия в денежных доходах всего населения составит 0,3%, т. е. его влияние на доходы населения в целом на макроэкономическом уровне по-прежнему незаметно. Однако в доходах домохозяйств-получателей его удельный вес увеличивается с 4% до 11% от общего объема.

Влияют ли данные пособия на репродуктивное поведение? В литературе, как уже отмечалось, высказывается мнение, что они начинают приниматься во внимание семьями только тогда, когда составляют не менее 10% от совокупного дохода семей-получателей и, что не менее важно, предоставляются на долговременный период. Следовательно, повышенный размер рассматриваемого пособия вывел его на уровень значимого ресурса, особенно для бедных семей с детьми, у которых он составляет 25% доходов, и за счет повышения размера пособия риск бедности целевой группы (дети до 1,5 лет) сократится почти на четверть. Логично предположить, что бедные семьи и близкие к ним доходные группы в большей степени откликнутся на позитивные эффекты новой политики. Хотя пока неизвестно, на что реагировали в большей степени семьи в европейских странах: на повышенный размер пособия или на то, что система социальных трансфертов,

включающая и данное пособие, обеспечивала гарантированный доход на уровне национальной черты бедности длительный период времени жизненного цикла семьи, значительно превышающий 1,5 года. В России пока такой системы социальных выплат нет, поэтому ожидаемые эффекты, видимо, будут слабее. Ранее уже отмечалось, что уровень бедности возрастных групп детей старше 1,5 лет также существенно превышает среднероссийские оценки, поэтому обозначенная целевая поддержка только детей в возрасте до 1,5 лет не решает проблемы повышения уровня жизни семей с детьми. Распространение выплаты данного пособия на детей в возрасте до 3 лет потребовало бы двукратного увеличения бюджета программы, а в случае включения в программу всех детей в возрасте до 7 лет ее бюджет должен превысить уровень 2006 г. в 26,1 раза. Но даже такой рост стоимости программы повысит ее вклад в общий объем доходов населения только до уровня 1,5%.

Подчеркнем, что ограничение максимального значения пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет на уровне 6000 рублей для застрахованных получателей практически делает неработающим правило «40% от заработной платы» для всех, кто будет получать заработную плату выше средней (в марте 2007 г. — 12580 рублей). Если говорить о стимулировании рождения второго ребенка, то данная мера, скорее, может стать барьером для женщин, обладающих высокой квалификацией и образованием.

Результаты имитационного моделирования системы государственной поддержки семьи в период рождения детей не позволяют обнаружить эффекты, способные компенсировать хотя бы на уровне минимальных потребительских стандартов падение доходов в связи с уходом женщины с рынка труда и появлением нового члена домохозяйства. Следовательно, в настоящее время политика государственной поддержки не адекватна материальным проблемам, возникающим в семье в случае появления ребенка. Пособие по уходу за вторым ребенком до 1,5 лет (3000 рублей) компенсирует 85% прожиточного минимума ребенка. Следовательно, в 1-м квартале 2007 г. оставшийся единственным работником в полной семье с двумя детьми должен получать не менее 11522 рублей (что соответствует средней заработной плате в 1-м квартале 2007 г.), чтобы, в сочетании с социальными трансфертами, обеспечить потребление хотя бы на уровне прожиточного минимума. Более 60% работников не имеют такой возможности, и проблема заключается не столько в том, что размер рассматриваемого пособия является недостаточным, сколько в отсутствии системы социальных трансфертов, гарантирующей приемлемый уровень жизни (например, в соответствии со стоимостью минимальной потребительской корзины) в период, когда семья попадает в сложные, с материальной точки зрения, периоды жизненного цикла.

## **Жилищные условия семей с детьми**

Наряду с доходной обеспеченностью, жилищные условия являются важной составляющей уровня жизни. Подавляющее большинство российских домохозяйств с детьми нуждаются в улучшении жилищных условий: испытывают неудовлетворен-

ную потребность в дополнительных метрах площади, сталкиваются с отсутствием доступа к коммунальным услугам, которые принято считать неотъемлемыми благами цивилизованного общества. Разумеется, проблема качества жилья актуальна не только для семей с детьми, однако именно семьи с детьми оказываются в наиболее стесненных условиях проживания.

Как демонстрируют данные обследования НОБУС, 66,5% всех семей и 85,1% семей с детьми нуждаются в улучшении характеристик жилья, при этом дополнительная площадь требуется 40,8% всех домохозяйств и 72,9% домохозяйств с детьми до 18 лет (табл. 2). После оглашения новых мер семейно-ориентированной политики внимание привлечено к семьям с двумя и более детьми. Каковы же жилищные условия домохозяйств, которые стали бы участниками программы «Материнский капитал», действующей уже в 2006 г.? Приходится констатировать, что почти все семьи этой категории нуждаются в улучшении характеристик жилища (98,1%), причем 46,2% проживают в некомфортабельных условиях на площади ниже социальной нормы.

**Таблица 2. Домохозяйства, нуждающиеся в улучшении жилищных условий**

	Доля среди всех домохозяйств выборки	Доля среди домохозяйств с детьми до 18 лет	Доля среди домохозяйств с двумя и более детьми, младшему из которых меньше 1 года
Нуждаются в улучшении условий проживания	66,5	85,1	98,1
Из них:			
Нуждаются в дополнительных метрах площади	40,8	72,9	95,8
Нуждаются в улучшении благоустройства жилья	40,9	40,8	48,5
Проживают в частично неблагоустроенном жилье	34,3	35,1	38,6
Проживают в полностью неблагоустроенном жилье	6,6	5,8	9,9
Нуждаются в улучшении благоустройства жилья и дополнительных метрах площади	15,2	28,6	46,2
В жилье домохозяйства нет:			
электричества	0,1	0,1	—
холодной воды	22,9	21,4	28,1
горячей воды	40,1	39,8	47,9
канализации	28,8	27,8	33,5

Отсутствие водоснабжения, канализации, электричества – серьезная проблема для любой семьи, но сложно не согласиться с тем, что в домах, где воспитываются маленькие дети, недостаток базовых коммунальных услуг ощущается, при прочих равных условиях, гораздо острее. В свете сказанного не придает оптимизма тот факт, что доля домохозяйств, проживающих в жилищах, лишенных доступа к каким-либо услугам из числа вышеупомянутых, среди семей с детьми немного ниже, чем в среднем по всем российским домохозяйствам. И дело даже не в том, что различия невелики (например, холодная вода подведена к жилью 77,1% всех семей и 78,6% семей с детьми, горячая вода – к 59,9% и 62,2%, канализация – к 71,2% и 72,2% соответственно). Суть в следующем: если рассмотреть наиболее уязвимые семьи с детьми (например, те, что подпадают под Президентскую программу), обнаружатся жилищные проблемы гораздо большего масштаба, чем фиксируемые в среднем по всему населению. В числе домохозяйств родителей двух и более детей, младшему из которых еще не исполнился 1 год, 28,1% располагаются в жилье, не оснащенном холодным водоснабжением, почти половина – 47,9% – в домах без горячей воды, 33,5% – в домах без канализации.

Таблица 3. Домохозяйства с детьми, нуждающиеся в улучшении жилищных условий

	Домохозяйства, в которых проживают дети в возрасте				
	до 1,5 лет	от 1,5 до 3 лет	от 3 до 7 лет	от 7 до 15 лет	от 15 до 18 лет
Нуждаются в улучшении условий проживания	93,7	91,3	90,3	86,5	83,3
Из них:					
Нуждаются в дополнительных метрах площади	86,6	83,5	80,5	74,9	69,4
Нуждаются в улучшении благоустройства жилья	43,3	43,0	43,7	43,1	42,0
Проживают в частично неблагоустроенном жилье	36,1	36,0	35,6	36,9	36,8
Проживают в полностью неблагоустроенном жилье	7,2	7,0	8,1	6,2	5,2
Нуждаются в улучшении благоустройства жилья и дополнительных метрах площади	36,3	35,2	33,9	31,5	28,0
В жилье домохозяйства нет:					
электричества	0,1	–	0,1	0,1	0,1
холодной воды	22,7	24,1	24,8	23,2	21,8
горячей воды	42,8	42,3	42,7	42,1	40,9
канализации	29,0	29,5	30,3	30,2	29,4



Рассматривая домохозяйства с детьми различных возрастов, несложно заметить, что в наиболее проблемных жилищных условиях растут самые маленькие дети (табл. 3). Очевидно, чем старше ребенок, тем выше вероятность того, что он проживает в благоустроенном жилье достаточной по социальной норме площади. Однако даже среди домохозяйств с подростками 15–18 лет таковых немного – всего 16,7%. Что касается семей с детьми 7–15 лет, 3–6 лет и 1,5–3 лет, доля обеспеченных жильем необходимой площади и благоустройства среди них не превышает 15,5%, 9,7% и 8,7% соответственно. А в числе домохозяйств с детьми младше 1,5 лет таковых и вовсе 6,3%. Наиболее распространенной проблемой в рамках разговора об условиях проживания российских семей с детьми должен быть признан недостаток площади. В условиях, когда на одного члена домохозяйства приходится менее 18 кв. м общей площади, растут 69,4% детей 15–18 лет, 74,9% детей 7–15 лет, 80,5% детей 3–7 лет, и, наконец, 83,5% и 93,7% детей 1,5–3 лет и младше 1,5 лет соответственно.

В благоустройстве нуждается жилье примерно 42–44% семей с детьми. При этом показатель доли проживающих в полностью неблагоустроенных домах для семей с детьми младше 1,5 лет превышает соответствующий показатель для домохозяйств с подростками 15–18 лет в 1,4 раза (7,2% против 5,2%).

Наиболее дефицитной жилищно-коммунальной услугой для домохозяйств с детьми (как, впрочем, и для всех российских домохозяйств в целом) является горячее водоснабжение: имеют доступ к этому ресурсу менее 60% из них. Уровень оснащенности холодным водоснабжением составляет среди семей с детьми 15–18 лет – 78,2%, 7–15 лет – 76,8%, 3–7 лет – 75,2%, 1,5–3 лет – 75,9%, наконец, среди семей с детьми младше 1,5 лет – 77,3%. Канализация также не для всех является доступным благом: она подведена к домам примерно 70% семей с детьми. В этих условиях многим домохозяйствам остается довольствоваться только наличием электричества, которым оснащены фактически все российские жилища (исключение составляют менее 0,1%).

Таким образом, в жилье, которое одновременно имеет размер ниже социальной нормы площади и отличается частичной или полной неблагоустроенностью, сегодня проживают 28% семей с детьми старшего возраста (15–18 лет), порядка 31–35% семей с детьми 7–15 лет и более 35% семей с детьми дошкольного возраста. В этих условиях программы, декларируемые как средство для улучшения условий проживания российских детей, к которым, безусловно, относится программа «Материнский (семейный) капитал», заслуживают особого внимания.

## **Поможет ли материнский капитал в решении жилищных проблем семей с детьми?**

Данные НОБУС позволяют идентифицировать семьи, претендующие на материнский капитал и имеющие жилищные условия ниже принятых в России стандартов минимальной обеспеченности квадратными метрами жилья и коммунальными удобствами. Мы задались целью ответить на следующие вопросы:

1. Какие семьи имеют возможность улучшить свои жилищные условия до уровня санитарных норм жилищной и коммунальной обеспеченности?

2. Как данная оценка изменится, если начнет реализовываться программа материнского капитала?

Мы исходили из того, что решаться проблема «недостатка жилищной обеспеченности» будет за счет средств материнского капитала и участия домохозяйства в схемах ипотечного кредитования. Стоимостная оценка «недостатка жилищной обеспеченности» определялась по следующему алгоритму:

если площадь жилья домохозяйства ниже социальной нормы, то выйти из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий домохозяйство может посредством ипотечного кредита на покупку недостающих метров по средней в регионе цене за 1 кв. м (в расчеты заложены средние цены квадратных метров площади на вторичном рынке жилья, поскольку в среднем цены на вторичном рынке ниже, чем на первичном. Санитарная норма — 24 кв. м общей площади на семью из одного человека, далее по 18 кв. м на одного человека);

если жилище домохозяйства частично неблагоустроено, то сумма необходимого кредита составляет треть средней в регионе цены за 1 кв. м, умноженной на социальную норму площади жилья для домохозяйства;

если жилище домохозяйства полностью неблагоустроено, сумма кредита должна равняться половине средней в регионе цены за 1 кв. м, умноженной на социальную норму площади жилья для домохозяйства;

если жилье домохозяйства неблагоустроено и по площади меньше положенного согласно социальной норме, то размер необходимой ипотеки определяется по сумме кредитов, описанных в предыдущих пунктах.

Исходя из того, что большинство семей смогут улучшить свои жилищные условия только посредством механизмов ипотечного кредитования, и именно эта схема считается легитимной для программы материнского капитала, мы сформулировали следующие правила кредитования: (1) домохозяйство способно направить на решение жилищных проблем все доходы, превышающие уровень прожиточного минимума; (2) срок кредитования составляет не более 25 лет; (3) индекс роста цен на жилье рассчитывался как средний за 2005 г. Индексы цен, базирующиеся на более длинных периодах наблюдения за ценами, чувствительны к региональным историям становления рынка жилья и в прогнозной перспективе дают достаточно высокий темп роста. Мы взяли достаточно оптимистичные условия для вхождения семей в программу улучшения условий жизни до приемлемых санитарных норм, согласно которым 53% всех семей могут себе это позволить. Сразу оговоримся, что это некая идеальная модель, предполагающая, что даже те домохозяйства, которым не хватает 1 кв. м жилья, включаются в программу улучшения жилищных условий, и, наоборот, те, у кого на эту же величину площадь больше, исключались из расчета.

Таким образом, семьи, которые в течение определенного промежутка времени (от 15 до 25 лет в зависимости от сценария), сократив текущие расходы до величины прожиточного минимума, способны накопить сумму, необходимую для увеличения площади жилья и/или его благоустройства, отнесены к числу имеющих возможность взять и погасить ипотечный кредит. По такой же схеме, но с прибавкой к сумме накоплений домохозяйств, в которых есть матери, в течение последнего года родившие уже не первого своего ребенка, величины материнского капитала,

была рассчитана доля потенциальных участников ипотеки после вступления в силу программы «Материнский (семейный) капитал».

Оценки потребности этой группы в улучшении жилищных условий показывают, что 98,1% домохозяйств из числа потенциальных получателей материнского капитала имеют площадь жилища ниже социальной нормы и/или низкий уровень оснащённости коммунальными удобствами. Используя средства материнского капитала, примерно 6% данной целевой группы семей смогут решить все свои жилищные проблемы (увеличить площадь до социальной нормы и/или благоустроить жильё). Ещё 40% этой категории домохозяйств смогут сделать первый ипотечный взнос за счет материнского капитала, а 90% из них (или 36% группы) впоследствии будут в состоянии погасить кредит в течение 25 лет.

«Материнский капитал» — достаточно дорогостоящая программа. В 2007 г. ее стоимостная оценка, базирующаяся на прогнозе численности получивших право на данный капитал и его величине, установленной на данный год, составила, 101 млрд рублей, а участниками программы в течение года могут стать 0,7% российских домохозяйств. Тем не менее 50% его получателей не смогут принять участие в схемах ипотечного кредитования, так как для большинства из них — это единственный ресурс, не подкреплённый другими возможностями (доходы, позволяющие возвращать кредит, развитый рынок жилья и т. д.). Использование только самого капитала на покупку нового жилья лучшего качества будет сопровождаться большими издержками по продаже старого жилья и покупке нового. Для таких семей единственным направлением использования данного ресурса может стать улучшение благоустройства жилья, что предусмотрено законодательством, регулирующим эту социальную программу. Данный результат следует принимать во внимание при последующей разработке административных регламентов, регулирующих использование материнского капитала, так как в настоящее время большинство представителей законодательной и исполнительной власти в большей степени связывают развитие данной программы с покупкой, а не благоустройством жилья.

## **Развитие внесемейных институтов поддержки семейного воспитания**

Опыт многих стран с низкой рождаемостью указывает на необходимость развития системы мер семейной политики, причем едва ли не первое место среди них занимает развитие внесемейных институтов поддержки семейного воспитания. Так, Г. Эспин-Андерсен в работе, посвященной методологическим проблемам социальной политики и тому, как в новых политических, экономических и социальных условиях распределить обязанности между рынками, семьями и государством, называет несколько важных пунктов, перечисляя их в следующем порядке: (1) развитие институтов несемейного ухода за детьми; (2) расширение нестандартных форм занятости, позволяющих сочетать семейное воспитание детей и занятость; (3) программы (пособие + работа) для трудоспособных с низким квалификационным потенциалом и (4) адресные программы социальной поддержки семей, находящихся на трудных этапах жизненного цикла, и людей с ограниченными возможностями. По сути, речь идет об «ориентированной на детей стратегии социального инвестирования, основанной на комбинированной политике гаран-

тирования доходов семей с детьми и максимизации занятости матерей» [Эспин-Андерсен 2006, с. 25].

Зарубежные исследования, как уже отмечалось, подсказывают, что ориентация на развитие внесемейных услуг — одно из самых продуктивных направлений семейно-ориентированной политики.

Пока принятые в нашей стране меры в основном направлены на то, чтобы помочь семье оплатить услуги по уходу за детьми, и предполагают совместное (государственное и семейное) финансирование содержания детей в дошкольных учреждениях. Но одним из главных препятствий в этой сфере является отсутствие свободных мест в яслях и детских садах. Если в 1990 г. дошкольные учреждения посещали 9010 тыс. человек, то к 1999 г. их численность сократилась более чем в 2 раза — до 4225 тыс. человек (табл. 4). Правда, за этими абсолютными цифрами скрыты тенденции сокращения числа детей в возрасте 1–6 лет, и относительные показатели свидетельствуют об увеличении обеспеченности детей местами в дошкольных учреждениях в этот же временной период. Однако с 2000 г. мы наблюдаем тенденцию снижения относительных характеристик доступности детских садов и яслей, и в 2005 г. они опустились ниже уровня советского периода.

Таблица 4. **Характеристики доступности детских дошкольных учреждений (на конец года)**

	1990 г.	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. человек	9010	5584	4225	4263	4246	4267	4321	4423	4530
Приходится мест в дошкольных образовательных учреждениях на 1000 детей в возрасте 1–6 лет	616	658	697	688	686	679	652	627	603

Источник: [Социальное положение и уровень жизни населения... 2006, с. 354–355, 364].

Официальная статистика не ведет мониторинг удовлетворения потребности в несемейных формах воспитания детей, но экспертные оценки свидетельствуют о том, что порядка 800 тыс. детей ожидают места в детских дошкольных учреждениях.

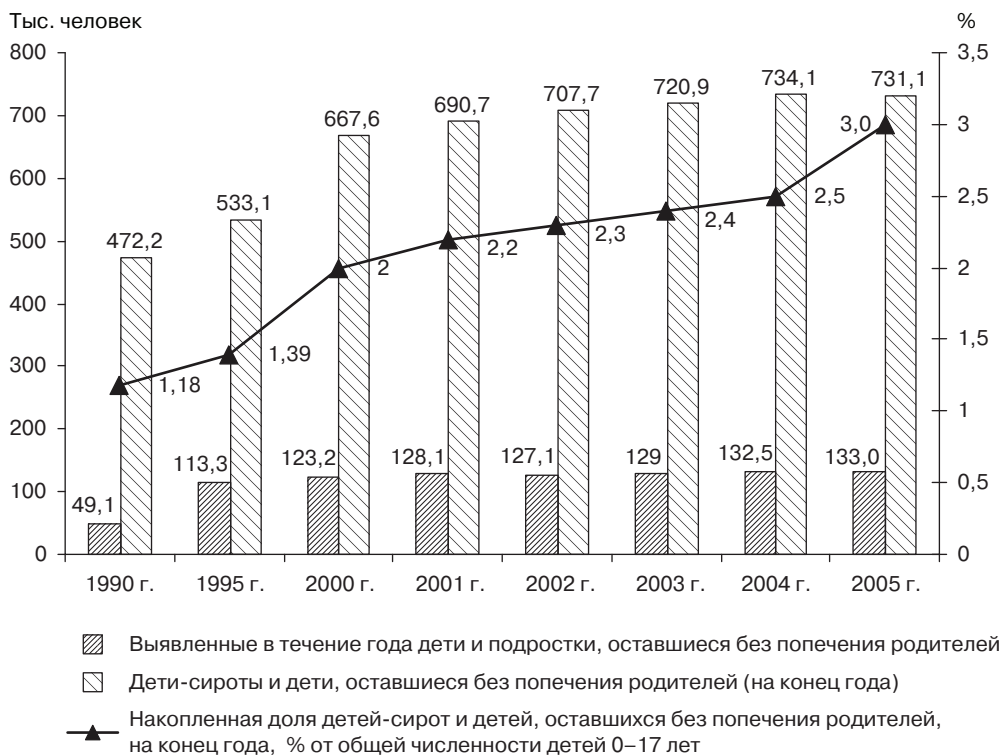
### **Курс на семейное воспитание детей-сирот**

Несмотря на отмеченное выше сокращение общей численности детского населения, в России ежегодно увеличивается выявляемое число детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, а соответственно, и общее накопленное

число таких детей. Правда, в 2005 г. наметилась тенденция сокращения общего числа детей-сирот, но не их доли. О масштабах и динамике сиротства детей дает представление рис. 5.

За 16 лет число ежегодно выявляемых новых сирот и детей, лишившихся попечения родителей, выросло в 2,7 раза, а распространенность такого явления, как лишение родительского попечения (показатель интенсивности процесса), – почти в 4 раза. Общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, увеличилось в 1,5 раза, а удельный вес таких детей в числе всех детей в возрасте до 18 лет – в 2,5 раза.

До недавнего времени в решении проблем детей-сирот основной упор делался на развитие государственных форм их воспитания, хотя мировой опыт и лучшие практики отдельных регионов подтверждали большую эффективность семейного устройства. Характерной чертой новой семейной политики стал перенос акцента именно на семейные формы воспитания детей-сирот.



Рассчитано по [Государственный доклад «О положении детей...» 2006, с. 135].

**Рис. 5. Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Такие формы существовали, конечно, и раньше, опекуны детей-сирот получали пособие на их воспитание. Но длительное время опекунские пособия выплачивались с серьезными задержками, а размер их был дифференцирован в разрезе регионов и даже муниципалитетов. В настоящее время принят курс на расширение

семейных форм устройства детей-сирот, финансирование и развитие которых отнесено к компетенции региональных законодательных и исполнительных властей. Постановлением Правительства № 842 от 30 декабря 2006 г. «О порядке предоставления в 2007 г. финансовой помощи бюджетам субъектов РФ в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей» предусмотрены правила предоставления в 2007 г. финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей. Эти субсидии предоставляются субъектам Российской Федерации, принявшим 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 оплату труда приемных родителей, в соответствии с которыми размер выплат на содержание одного ребенка в семье опекунов (попечителей) или приемной семье составляет не менее 4000 рублей в месяц, а размер оплаты труда приемных родителей – не менее 2500 рублей в месяц.

Таким образом, впервые в современной российской истории была артикулирована приоритетность семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, а установление минимальных размеров выплат средств на содержание детей-сирот (4000 рублей в месяц) и оплаты труда приемных родителей (2500 рублей в месяц) сгладит сложившуюся территориальную дифференциацию в социальной защите сирот.

Имеющиеся в нашем распоряжении базы микроданных не позволяют моделировать влияние обозначенных мер социальной политики на масштабы сиротства и уровень жизни семей, воспитывающих детей, оставшихся без попечения родителей, поэтому остановимся лишь на некоторых комментариях.

Выплаты на содержание детей-сирот в семьях увеличились практически в 3 раза и, по состоянию на начало 2007 г., превышают величину прожиточного минимума ребенка. Одним из следствий этого может оказаться то, что привлекательность опекунских пособий спровоцирует рост числа пособий на содержание детей сирот, которые и сейчас не находятся под присмотром родителей, а живут с бабушками и дедушками или другими близкими родственниками. В частности, по данным Минздравсоцразвития, в 2004 г. было выявлено 139,8 тыс. семей, в которых: (1) дети находятся в социально опасном положении; (2) родители или законные представители не выполняют свои обязанности по воспитанию детей; (3) жестоко обращаются с детьми. Все эти ситуации являются основанием для лишения родительских прав или права опекунства, но применено оно было только к 65,2 тыс. случаев, что определяется не результатом детального анализа проблем, а пропускной мощностью системы опеки и попечительства.

Ранее сложность процедур оформления опекунства, низкий уровень и нерегулярность выплат опекунских пособий не стимулировали семьи и систему опеки и попечительства к активизации процедуры легитимизации ситуации в семьях, где родители переложили функции по воспитанию детей на других родственников. Сейчас экономический интерес может стимулировать активизацию близких родственников по законодательному оформлению опеки над детьми из неблаго-

получных семей и оформлению реального положения дел в соответствии с правилами опеки и попечительства. Подчеркнем, что данные ожидания ни в коем случае нельзя рассматривать как негативный эффект новой семейно-ориентированной политики, а индикаторы результативности следует искать в изменении абсолютных и относительных показателей семейного устройства.

### **Как усилить эффект мер правительства в отношении сокращения бедности семей с детьми и повышения рождаемости?**

Попытаемся сформулировать некоторые выводы относительно рассматриваемых мер политики поддержки материнства и детства, принимая во внимание:

- 1) представленные оценки их результативности и эффективности с точки зрения влияния на благосостояние адресных групп получателей и населения в целом;
- 2) обсуждаемые в научном сообществе векторы модернизации семейной политики;
- 3) политические и экономические предпосылки успешности ее практической реализации.

Протицируем еще раз уже упоминавшуюся работу Г. Эспин-Андерсена, размышляющего о модернизации семейной политики: «Следует пересмотреть отношения между работой, благосостоянием и семьей... Если проблема “несовместимости” женской занятости и рождения детей не будет разрешена, она может перекрыть европейским обществам выход из состояния долгосрочного равновесия, характеризующегося низким уровнем рождаемости» [*Эспин-Андерсен* 2006, с. 26].

С точки зрения такого «пересмотра», принятые меры – лишь первый шаг на пути серьезных модернизационных процессов, призванных обеспечить совместимость женской занятости и рождения детей.

Пока смоделированные эффекты воздействия новых мер на благосостояние семей с детьми не могут конкурировать со сценарием отказа от ребенка и не создают значимого прорыва в решении проблемы совмещения занятости и воспитания детей, особенно в условиях социокультурных традиций и стандартов жизни бурно развивающихся крупных городов. Вместе с тем очевидно повышение веса анализируемых пособий в доходах адресных групп получателей до величин, рассматриваемых семьями как значимый ресурс. Рост пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет поднял его до размера, в 2 раза превышающего вес данного источника доходов в средних заработках застрахованных женщин в советский период (20% от их средней заработной платы). А тот факт, что получателями пособия стали и незастрахованные граждане, существенно повысит уровень жизни семей с детьми данной возрастной группы, имеющих слабую позицию на рынке труда. Позитивно и то, что ресурсы адресованы наиболее бедной группе детей, находящихся в самом начале жизненного цикла. Подчеркнем, что важны не только экономическая и демографическая составляющие формирующегося порядка социального обеспече-

ния и инвестирования, но и общественно-политическая, меняющая ментальное отношение к проблеме законодательной и исполнительной власти, работодателей, основных государственных социальных институтов и общества в целом. Аналогичные выводы справедливы и для мер, направленных на развитие семейных форм воспитания детей-сирот. Наконец, нельзя оставить без внимания и тот факт, что, пожалуй, впервые за годы постсоветских реформ в социальной сфере мы говорим о политике развития и инвестирования, а не компенсации потерь, обусловленных экономическим кризисом и масштабными общественно-политическими реформами.

Ожидаемые эффекты от использования материнского капитала пока более призрачны, но важно то, что определены прозрачные законодательные, финансовые и практические правила процесса его формирования. Анализ благосостояния адресной группы получателей свидетельствует о значимости жилищной проблемы, и низкообеспеченные слои населения, скорее всего, попытаются улучшить благоустройство имеющегося жилья, особенно в сельской местности, хотя механизмы такого использования пока не отработаны. Следует ожидать новых законодательных инициатив по использованию данного капитала на оплату медицинских услуг и текущее потребление для бедных семей, но это зависит от того, как будут развиваться другие сферы государственного социального обеспечения.

Если говорить о компонентах семейно-ориентированной политики, целью которой является комплекс мер, с одной стороны, способствующих развитию стратегий самообеспечения, с другой стороны – повышающих для них доступность программ государственной социальной поддержки, оставшихся за рамками принятых мер, то в современных российских условиях нам видится следующая их конфигурация.

*А. Расширение возможностей для самообеспечения.* Эта задача в значительной степени корреспондирует с общими задачами экономического развития, нацеленными на создание новых качественных рабочих мест, предполагающих высокую производительность и оплату труда. Российский рынок труда и сейчас достаточно гибок и нестандартен, правда, обеспечивается это за счет широкой распространенности низкооплачиваемой неформальной занятости. Попытки легализовать неформальную часть трудовых отношений и повысить оплату труда административными методами могут привести к сокращению сегмента занятости для уязвимых категорий, к которым относятся женщины, совмещающие обязательства по воспитанию детей и занятость. Противодействовать этому могут:

1. Объединение усилий служб занятости и социальной защиты в поддержании уровня жизни безработных из уязвимых групп. Для лиц с ограниченным трудовым потенциалом наиболее эффективной видится схема поддержки, стимулирующая экономическую активность: условием предоставления определенного денежного пособия через систему социальной защиты является некоторая приемлемая форма занятости на низкооплачиваемых работах.
2. Преференции для безработных и молодежи из многодетных и неполных семей в активных программах занятости. Большинство регионов имеют специальные программы трудоустройства молодежи, в том числе школьников,



студентов и учащихся, на летний период времени, однако дети из уязвимых семей не являются приоритетной группой в таких программах. Более того, наши исследования проблем взаимодействия социальной защиты и службы занятости, проведенные в шести регионах России, позволяют сделать вывод о том, что служба занятости в части развития активных программ предпочитает не работать с уязвимыми категориями, хотя именно они, претендуя на рабочие места, требующие не очень высокого образования, могут оказаться фокусной группой для профессиональной подготовки по рабочим профессиям, дефицит которых обозначился на рынке труда.

3. В сельской местности – развитие возможностей самообеспечения семей с детьми, в первую очередь за счет расширения доступности кредитных и лизинговых схем для личных подсобных хозяйств, поскольку в структуре их располагаемых ресурсов денежные и неденежные поступления от подсобных хозяйств составляют значимую часть. Товарному развитию личного подсобного хозяйства будет способствовать укрепление институтов кооперации мелких сельскохозяйственных производителей. Реализация стратегии самообеспечения в сельской местности требует образовательной и информационной поддержки, так как пока сельские семьи ограничены в доступе к информационным источникам, позволяющим освоить правила кредитования и инвестиционного развития в условиях малого бизнеса.

4. Развитие некоммерческих организаций, содействующих: трудоустройству трудоспособных из этих семей и их гражданскому объединению; выработке и распространению лучших практик решения специфических проблем многодетных и неполных семей.

*Б. Повышение доступности и щедрости программ социальной защиты.* Обзор участия семей с детьми в различных программах социальной защиты свидетельствует о том, что, имея самый высокий риск бедности, эти семьи не являются приоритетной группой в системе социальной защиты. После того как, согласно Федеральному Закону № 122-ФЗ, полномочия по назначению и выплате ежемесячного пособия бедным семьям с детьми были переданы на региональный уровень, финансирование данной программы сократилось на 9%, без учета инфляционного снижения реального содержания данных пособий. Важно подчеркнуть, что теперь размер пособия существенно дифференцирован в региональном разрезе, но в большинстве субъектов не превышает 5% от прожиточного минимума ребенка. Наши исследования в шести субъектах РФ свидетельствуют о том, что не менее 30% ресурсов этой социальной программы попадают к небедным.

Следовательно, одним из последующих шагов активной семейной политики должна стать реформа системы ежемесячных пособий на ребенка для семей с доходами ниже прожиточного минимума, с тем, чтобы добиться сокращения числа получателей за счет тех, кто получает данное пособие, не являясь бедным, и увеличения его размера для тех, кто сохраняет статус бедности. Возможны и более радикальные изменения, если система социальной защиты пойдет по пути развития специальных адресных программ для всех бедных, независимо от демографической структуры домохозяйства. Поскольку семьи с детьми имеют самые высо-

кие риски бедности, то даже такой сценарий формирования социальной защиты, адекватной рыночному устройству экономики, следует начать с ежемесячного пособия гражданам, имеющим детей.

Анализ законодательных нормативных актов свидетельствует о том, что существующие формы поддержки семей с детьми регулируются большим числом законов, которые посвящены не отдельным уязвимым группам, а отдельным видам помощи. В результате органы социальной защиты не могут оценить эффект влияния реализуемых программ на уровень жизни получателей, а сами семьи не в состоянии разобраться в том, на участие в каких программах они имеют право и каковы правила входа в эти программы. Наши рекомендации связаны с тем, что на региональном уровне все формы поддержки должны быть сведены в один закон и должны предусматривать определенную гибкость в распределении ресурсов, как по времени, так и по используемым формам помощи.

Другими словами, должен быть разработан некоторый социальный пакет для семей с детьми по аналогии с социальным пакетом, сформированным в рамках монетизации льгот. За семьей должно сохраниться право получать денежный эквивалент данного социального пакета, но не более 50% от его стоимости и при условии, что нет фактов, подтверждающих маргинальные формы социального поведения со стороны родителей. Ресурсы этого социального пакета также могут использоваться учреждениями образования, социальной защиты и здравоохранения для обеспечения гарантий доведения средств до ребенка в маргинальных семьях. Доступ семьи к ресурсам социального пакета может регулироваться требованием, предусматривающим с ее стороны выполнение определенных обязательств, которые оформляются в некоторый социальный контракт.

В условиях развития рыночной экономики поддержка бедных семей со временем станет приоритетной функцией социальной защиты, что подтверждает опыт развития европейских стран во второй половине XX в. Такие программы функционируют на основе контроля доходов, но для России проблемой является то, что значительная часть денежных поступлений скрыта от статистического наблюдения. Это серьезная помеха для реализации данных программ, ее преодоление возможно в нескольких направлениях.

Во-первых, речь идет об усилении процедур контроля доходов, хотя возможности таких процедур весьма ограничены. В случае семей с детьми порядка 30% доходов невозможно проконтролировать.

Во-вторых, доступ к ресурсам социальных программ может быть ограничен посредством социального контракта, предусматривающего выполнение определенных обязательств, и семьи, скрывающие доходы, как правило, должны лишаться такого доступа.

*В. Формирование дружественного отношения в обществе к семье, материнству и детству.* Во всем мире наблюдается рост требований современной экономики к образовательному уровню и профессионально-квалификационным навыкам работников, рост экономической активности женщин. Многие исследователи социальной политики рассматривают данный процесс как некомпенсированное перераспределение полномочий и ответственности в части обеспечения доходов и воспитания детей в сторону семьи, что приводит к снижению рождаемости.

В России в годы экономического кризиса наблюдались двукратное падение доходов населения, рост безработицы и деградация социальной инфраструктуры по воспитанию детей. Поэтому семья и общество отреагировали на данные издержки трансформации формированием недружественной атмосферы по отношению к детям: родители и система социальной защиты не могут обеспечить минимально приемлемый уровень доходов; образование и здравоохранение оказывают качественные услуги преимущественно на платной основе; работодатели относятся к женщинам с детьми как к низкоконтурной рабочей силе; друзья, родственники, коллеги по работе, работники социальных служб советуют не спешить с рождением детей. Такова атмосфера, в которой формировались репродуктивные установки российской молодежи на протяжении последних 15 лет.

Период недружественного отношения к материнству и детству оказался достаточно долгим, и теперь потребуется определенная программа действий, нацеленная на преодоление данных установок.

## Литература

- Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». Министерство здравоохранения и социального развития РФ, 2006.
- Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / Рук. авт. колл. Л.Н. Овчарова. М.: ГУ ВШЭ, 2005.
- Захаров С.В. Демографический анализ эффекта мер семейной политики в России в 1980-х гг. // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. Осень – зима. № 5.
- Краткосрочные экономические показатели Российской Федерации. М.: ФСГС, 2006 (август).
- Макдональд П. Низкая рождаемость и государство: эффективность политики // Материалы международного семинара «Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы». Москва, 14–15 сентября 2006 г.
- Основные показатели прогноза социально-экономического развития России до 2009 г. // Сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 г. и на период до 2009 г. и предельные уровни цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий на 2007 г. М.: МЭРТ, 2006.
- Постановление Правительства РФ № 846 от 30 декабря 2006 г. «О порядке и условиях предоставления в 2007 г. финансовой помощи из федерального бюджета в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования».
- Постановление Правительства РФ № 873 от 30 декабря 2006 г. «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».
- Постановление Правительства РФ № 842 от 30 декабря 2006 г. «О порядке предоставления в 2007 г. финансовой помощи бюджетам субъектов РФ в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей».
- Российский статистический ежегодник. 2005. М.: Росстат, 2006.
- Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. М.: РГГУ, 2005.
- Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006. М.: Росстат, 2006.
- Федеральный закон № 207-ФЗ от 5 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей».

Федеральный закон № 256-ФЗ от 29 декабря 2006 г. «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей».

*Эспин-Андерсен Г.* Снова на пути к хорошему обществу? // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. Осень-зима. № 5.

*Adkins D.* The role of institutional context in European regional fertility patterns // Paper presented at the Annual meeting of the Population Association of America, 2003.

*Castles F.* The world turned upside down: Below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries // Journal of European Social Policy. 2003. № 13 (3).

Child Poverty in Rich Countries // Innocenti Report Card. № 6. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 2005.

*Gauthier A., Hatzius J.* Family benefits and fertility: An econometric analysis // Population studies. 1997. № 51 (3).

*Kravdal O.* How the local supply of day-care centres influences fertility in Norway: A parity-specific approach // Population Research. 1996. № 5 (6).

*Ovtcharova L., Popova D.* Child Poverty in Russia: Alarming Trends and Policy Options. UNICEF report. UNICEF, Moscow, 2005.