

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

УДК 369(045)
© Ромайкин П. Д., 2022

Система социальной поддержки семей с детьми: первый опыт и история развития



Павел Денисович Ромайкин, студент финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
Pavel D. Romaikin, student, Financial Faculty, Financial University, Moscow, Russia
p.romaikin@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье проведен анализ эволюции российской системы социальной поддержки семей с детьми: от частно-церковной благотворительности в дореволюционное время до широкой архитектуры мер поддержки в современной России. Дореволюционный этап охарактеризован автором как предвзятый, на котором складывались институциональные основы системы поддержки. Отмечена важная концептуальная роль этапа СССР в формировании системы финансовой помощи населению. Описано явление стагнации архитектуры мер поддержки на постсоветском этапе периода 1991–2005 гг. Выделены проблемы современного этапа функционирования мер поддержки, многие из которых связаны с ошибками прошлых периодов. В заключение сформулированы авторские предложения по переходу к качественно новой концепции построения системы поддержки семей с детьми для обеспечения инклюзивного экономического роста.

Ключевые слова: социальная поддержка; семьи с детьми; адресные выплаты; пособие по беременности и родам; материнский капитал; система призрения; прожиточный минимум; категориальный подход; многодетные семьи

Для цитирования: Ромайкин П. Д. Система социальной поддержки семей с детьми: первый опыт и история развития. *Научные записки молодых исследователей*. 2022;10(1):16-27.

ORIGINAL PAPER

Social Support System for Families with Children: First Experience and Development History

ABSTRACT

The paper analyzes the evolution of the Russian system of social support for families with children: from private church charity in pre-revolutionary times to a broad architecture of support measures in modern

Научный руководитель: **Балынин И.В.**, кандидат экономических наук, доцент департамента общественных финансов финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия / Scientific supervisor: **Balynin I.V.**, Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor of the Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia.

Russia. The author characterizes the pre-revolutionary stage as preliminary, at which there were formed institutional foundations for the support system. The research notes the important conceptual role of the USSR stage in the system's formation of financial help for the population. Also, it describes the phenomenon of stagnation of the architecture of support measures at the post-Soviet stage of the period 1991–2005. There are emphasized problems of the current stage of the functioning of support measures, many of which are related to errors of previous periods. In conclusion, the author's proposals are formulated for the transition to a qualitatively new concept of building a support system for families with children to ensure inclusive economic growth.

Keywords: social support; families with children; targeted payments; maternity benefits; maternity capital; welfare system; living wage; categorical approach; large families

For citation: Romaikin P. D. Social support system for families with children: First experience and development history. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei = Scientific notes of young researchers*. 2022;10(1):16-27.

Введение

В настоящее время вопросы состояния социально-экономической и демографической обстановки в нашей стране являются предметом широкого обсуждения среди ученых, аналитиков и практиков, в том числе зарубежных [1, 2], что связано со стоящими перед Россией глобальными вызовами, главными из которых являются относительно высокий уровень бедности населения (особенно среди домохозяйств с детьми – 23,6%¹) и стойкая тенденция к естественной убыли населения. Государство, реагируя на необходимость решения указанных проблем, активно вводит новые меры социальной поддержки семей с детьми. Тем не менее эффективность данного комплекса мер многими экспертами характеризуется как недостаточная, например [3–5], а в ряде диссертационных исследований поднимаются вопросы совершенствования правового и инструментального обеспечения поддержки семей с детьми [6, 7], что актуализирует задачи разработки новых и модернизации существующих мер социальной поддержки.

Целью данной работы является формирование предложений по модернизации системы поддержки семей с детьми на основе анализа исторического опыта ее организации в России.

Объектом исследования является система социальной поддержки семей с детьми.

¹ Семья, материнство, детство. Данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1.2_10-08-21.xlsx (дата обращения: 10.10.2021).

Предмет исследования – исторический процесс формирования и развития системы социальной поддержки семей с детьми в Российской Федерации.

В данной работе автором в соответствующих разделах последовательно рассматриваются основные периоды истории российского государства с точки зрения организации системы социальной поддержки семей с детьми, анализ данных этапов является, соответственно, задачами исследования:

- 1) дореволюционная Россия (1882–1917 гг.);
- 2) эпоха СССР (1917–1991 гг.);
- 3) постсоветская Россия (1991–2005 гг.);
- 4) современная Россия (2005 – наше время).

В заключение представлены авторские выводы и рекомендации по учету исторического опыта в последующем процессе проектирования инструментов и концепций социальной политики.

Элементы социальной поддержки семей с детьми в дореволюционной России

Несмотря на то что рассматриваемый период истории является значительным с точки зрения времени существования российского государства (более 1000 лет), по объективным причинам (связанным с политическим, административным и экономическим устройством страны) достигнутые на данном этапе успехи в построении системы социальной поддержки были относительно невелики.

В эпоху Рюриковичей лейтмотивом оказания помощи населению (прежде всего нищим, в том числе детям-сиротам) являлась христианская

религия, рассматривающая призрение как богоугодное дело. Основным инструментом оказания поддержки людям была благотворительность (милостыня), а ключевыми субъектами ее осуществления — знать и церковь.

Правление династии Романовых ознаменовалось необходимостью решения глубоких социальных проблем (демографических, уровня жизни), что привело к институционализации поддержки нищего населения (в том числе детей в рамках все той же категории сирот, бродяг и подкидышей), прежде всего, путем создания региональных общественных учреждений по вопросам призрения и воспитания.

Зачатки «системной» поддержки детей связаны с деятельностью Петра I, при котором было положено начало формированию приютов для детей-сирот (различные типы учреждений создавались и для других социально-уязвимых категорий населения). Также беспризорникам оказывалась помощь в трудоустройстве. Указом 1706 г. содержание первого в России приюта «Новгородской Сиропитательницы» стало осуществляться за счет изъятия доходов некоторых монастырских вотчин. Указами 1712 и 1715 гг. было регламентировано создание губернских организаций призрения, финансируемых за счет частных пожертвований и средств управ. Подросших воспитанников предлагалось отдавать в ученики мастерам (мальчиков) или в услужение (девочек). В 1724 г. возникшие материальные трудности с обеспечением приютов побудили Петра распорядиться о возможности передачи детей из приюта в семьи на постоянное жительство в качестве слуг [8].

В дальнейшем мероприятия по созданию комплексной системы учреждений призрения для различных уязвимых категорий граждан были продолжены Екатериной II (в том числе создание специальных административных учреждений — приказов общественного призрения). В пореформенный период система учреждений поддержки нуждающихся регламентировалась Уставом об общественном призрении (1892), ставшим первым документом, объединившим в единую систему функционирование государственных, религиозных и частных организаций [9].

Необходимо отметить и развивающиеся в конце XIX в. в условиях изменения экономического базиса элементы денежной поддержки работающих граждан (в том числе беременных женщин и кормящих матерей) в рамках соци-

ального страхования. Первоначально выплаты роженицам (за 2 недели до и 2 недели после родов) были установлены законом в 1886 г. (однако они финансировались за счет аккумулирования штрафов с работников и, соответственно, не были по своей природе страховыми [10]). Позднее, с принятием в 1912 г. закона «О страховании на случай болезни», послеродовой период выплаты пособий был увеличен до 4 недель, а фонд выплаты средств образовывался за счет совокупных взносов работников и работодателей в кассу предприятия.

Тем самым, данный этап истории развития системы поддержки характеризуется тремя основными чертами, позволяющими называть его *предварительным*:

1) отсутствие (в эпоху Романовых — нестабильность) системности в оказании поддержки, ее выборочный и частично волевой (необязательный/нерегламентированный) характер;

2) практически полное отсутствие мер финансовой поддержки населения, упор на компоненты сферы социального обслуживания;

3) отсутствие конкретной категоризации групп получателей помощи.

Тем не менее, как было указано выше, в начале XX в. был внедрен важнейший социальный институт, получивший свое дальнейшее развитие в советском периоде российской истории — система обязательного социального страхования.

Социальная поддержка семей с детьми в СССР — первый опыт системной поддержки

После осуществления Октябрьской революции большевиками был взят курс на изменение концепции поддержки населения. Существующая концепция, построенная на призрении нищих, была перестроена в модель социального обеспечения, бенефициары которой определялись по классовому признаку (главными получателями мер поддержки стали рабочие, а к середине 20-х гг. — крестьянство²). Становление новой системы сопровождалось параллельными процессами закрытия социальных учреждений, созданных до революции с переходом их полномочий к отделам вновь созданного Народного комиссариата

² Фирсов М.В. История социальной работы. Учебное пособие. М.: КНОРУС; 2012. 400 с.

Таблица

Эволюция системы пособий для семей с детьми в 1886–1922 гг.

Год	Характеристика	БиР	ПК	ППУ
1886	Срок, недель	4	н/у	н/у
	Размер, % СЗП	ПРП		
1912	Срок, недель	6	н/у	н/у
	Размер, % СЗП	ПРП		
1917	Срок, недель	8	20	н/у
	Размер, % СЗП	50–100	ПРП	
1917	Срок, недель	16	36	н/у
	Размер, % СЗП	100	25–50	
1918–1922	Срок, недель	16 или 12	36	Единовременно
	Размер, % СЗП	100	25	100

Примечание: СЗП – средняя заработная плата конкретного работника; н/у – не установлено; ПРП – по решению предприятия.

Источник: составлено автором на основе данных справочно-правовой системы КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.2021) и [10].

государственного призрения, затем – Наркомата социального обеспечения РСФСР (1920–1946), Министерства социального обеспечения РСФСР (1946–1991), с деятельностью которых была связана дальнейшая социальная работа и социальное обслуживание различных категорий граждан, в том числе детей-инвалидов и детей-сирот, с одной стороны, и построением системы выплат и пособий для различных категорий граждан в рамках развития социального страхования рабочих – с другой.

Так, в области поддержки семей с детьми окончательно была сформирована система выплат для рожениц и молодых матерей – работниц предприятий, зачатки которой были созданы еще в императорской России, включающая пособие по беременности и родам (БиР), пособие на кормление ребенка (ПК), единовременное пособие на покупку предметов ухода за новорожденным (ППУ) (см. таблицу).

Еще во время функционирования Временного правительства закон 1912 г. был серьезно дополнен: увеличился срок получения пособия для рожениц (до 8 недель: 2 недели до и 6 недель после родов), размер которого составлял от 50 до 100% заработка. Также вводилось дополни-

тельное пособие на кормление ребенка со сроком выплаты 20 недель [10].

Важным нововведением декрета ВЦИК от 22.12.1917 «О страховании на случай болезни» стало значительное увеличение срока выплаты пособия на кормление ребенка (с 20 недель до 9 месяцев и установление границ его размеров: от $\frac{1}{4}$ до половины заработка), а также увеличение срока выплаты пособия по беременности и родам с 8 до 16 недель: 8 недель до и 8 недель после родов и установление его в размере 100% заработка работницы. Рабочий день кормящих матерей не мог составлять более 6 часов, также им полагались полчасовые перерывы на кормление через каждые 3 часа работы.

Окончательно система страховых гарантий для беременных женщин и молодых матерей была сформирована в Кодексе законов о труде РСФСР (в редакциях 1918 и 1922 гг.), закреплявшем следующие изменения:

1) пособие по беременности и родам устанавливалось в размере не ниже фактического заработка работницы предприятия;

2) срок выплаты пособия по беременности и родам для работниц умственного труда был сокращен до 12 недель: 6 недель до и 6 недель

после родов (для работниц физического труда остался прежним: 8 недель до и 8 недель после родов);

3) пособие на кормление ребенка устанавливалось в размере $\frac{1}{4}$ заработной платы работницы предприятия;

4) дополнительно вводилось единовременное пособие на покупку предметов ухода за новорожденным в размере 100% заработной платы.

Тем самым в рассматриваемый период была создана первая в истории России полноценная система трудовых и социальных гарантий для семей с детьми как отдельной категории получателей поддержки. Необходимо отметить, что описанная базовая архитектура, состоящая из трех страховых пособий, функционировала не только до конца эпохи СССР, но существует и по сей день. В современной системе страховых гарантий в рамках Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» предусмотрены помимо прочего пособия по беременности и родам, единовременная выплата при рождении ребенка, пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет (трансформировавшееся из пособия на кормление ребенка).

Помимо гарантий в сфере социальной работы и социального обслуживания и страховых выплат, в период СССР были введены и получили свое развитие выплаты на основе бюджетного финансового механизма, назначение которых требовало категоризацию получателей по различным социально уязвимым группам населения.

В области поддержки семей с детьми с точки зрения категориальных выплат период 1917–1991 гг. возможно разделить на 3 содержательных этапа:

1) 1917–1936 гг. — становление системы страховых выплат при полном отсутствии бюджетных мер поддержки;

2) 1936–1981 гг. — этап «становления категоризации», изменения в рамках демографической политики, в котором связаны с эффектом демографической ямы 1914–1921 гг., оказывающей негативное влияние на развивающееся государство с точки зрения наличия трудовых ресурсов [11], а затем с потрясениями Великой Отечественной войны. Основным нормативным правовым актом этого периода является постановление ЦИК СССР от 27.06.1936 № 65, в рамках которого

регламентировались три основных направления государственной политики народонаселения. Во-первых, запрет на проведения аборт под риском уголовной ответственности (за исключением случаев, когда аборт необходим по медицинским причинам). Во-вторых, реализация инфраструктурных мероприятий по расширению сети родильных домов, детских яслей и садов. В-третьих, установление дополнительных материальных гарантий для рожениц (увеличение размера пособий на предметы ухода и на кормление) и многодетных семей.

Тем самым, многодетная семья становится первой категорией семей с детьми, имеющей право на получение социальных выплат со стороны государства. Ежегодные пособия, регламентируемые постановлением, назначались для семей, в которых родился 7-й и каждый последующий ребенок до достижения им возраста 5 лет, а для семей, где родится 11-й и последующие дети, — на тот же срок, но в увеличенном более чем в 2 раза размере. Позднее, с принятием Указа Президиума ВС СССР от 08.07.1944 была существенно расширена трактовка понятия «многодетная» семья: пособия назначались уже при рождении 3-го и каждого последующего ребенка по прогрессивной шкале (аналогично, до достижения ребенком возраста 5 лет). Второй категорией получателей пособий были установлены одинокие матери (т.е. была введена поддержка неполных семей), выплаты которым дифференцировались в зависимости от количества детей и назначались до достижения ребенком возраста 12 лет.

Еще одним важным нормативным актом данного периода, в рамках которого была впервые введена адресная (т.е. назначаемая с учетом уровня доходов) социальная поддержка семей с детьми, является Указ Президиума ВС СССР от 25.09.1974 № 312-IX. Документ устанавливал выплаты на ребенка до достижения им возраста 8 лет для семей, чей средний доход не превышал 50 руб. (пособие назначалось в размере 12 руб.).

Таким образом, в рамках первого периода развития категориальной поддержки семей с детьми были введены меры для 3 основных групп семей: многодетные, неполные, малоимущие. Тем не менее данные меры не оказали должного влияния на демографическую обстановку в стране [12], что потребовало реализации программы их качественного изменения;

3) 1981–1991 гг. — этап «развития категоризации». На данном этапе проводилась так называемая «тонкая» настройка мер, введенных в предыдущие периоды. В 1981 г. постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 235 «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» была дополнена система единовременных выплат при рождении ребенка, распространяемая на 1-х (!) и 2-х детей. В некоторых регионах был на 50% увеличен размер пособия малоимущим семьям. Качественно новой мерой поддержки стал частично оплачиваемый отпуск для матерей при рождении ребенка до достижения им возраста 1 года. Финальным же аккордом развития советской системы стало создание пособия на ребенка до 6 лет для семей, чей доход не превышает двукратной величины минимальной заработной платы. Более того, необходимо отметить, что начавшееся в 1981 г. переосмысление основ политики народонаселения охватывало собой не только финансовые вопросы, но и сопровождалось разработкой стратегий и многих комплексных программ демографического развития (в том числе регионального характера) [12].

Таким образом, советский период российской истории заложил основы системы социальных пособий для семей с детьми как на страховом, так и на бюджетном финансовом механизме. Созданная базовая архитектура выплат по социальному страхованию сохранена в России и по сей день. Были сделаны первые попытки осуществления категориального подхода к назначению социальных выплат с выделением трех основных категорий получателей: многодетные, малоимущие и неполные семьи. Несмотря на то что с точки зрения социальной эффективности влияние введенных категориальных выплат на показатели демографического развития СССР оценивается сегодня учеными как недостаточное [12], разработанные в это время концептуальные основы находят свое применение в Российской Федерации и сегодня, но уже в других — рыночных условиях.

Социальная поддержка семей с детьми в постсоветский период (1991–2006)

В условиях кризисного положения экономики в 1991–1993 гг. развитие системы социальной поддержки семей с детьми отошло на второй план. Единственным временным нововведением

стали дополнительные компенсационные выплаты на товары детского пользования для малоимущих семей. В общем и целом, архитектура социальных пособий оставалась неизменной вплоть до 1994 г.

Период 1994–1995 гг. охарактеризовался фундаментальным упрощением архитектуры мер поддержки, в процессе которой было как сокращено количество выплат (до 5), так и упрощены процедуры их назначения. Конечные результаты модернизации были закреплены Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», который и в настоящее время является основным законом, регламентирующим денежные выплаты для данной категории граждан. Основное место в новом законе уделено ключевым страховым выплатам (пособие по беременности и родам, пособие по уходу за ребенком, единовременное пособие при рождении ребенка, а также добавленное к ним пособие для женщин на ранних сроках беременности), а также выплате на *всех* детей до 16 лет (с увеличением на 50% для неполных семей) в размере 70% минимального размера оплаты труда (МРОТ). Закрепленная данным законом архитектура просуществовала без значительных видоизменений вплоть до 2005 г.

Однако для данного периода российской истории характерна не только архитектурная стагнация мер поддержки, но и функциональная деградация некоторых важнейших ее инструментов (например, адресного пособия на ребенка).

Как было указано выше, право семей с доходом, не превышающим 50 рублей, на получение пособия на детей было установлено в 1974 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25.09.1974 № 312-IX. Пособие выплачивалось в размере 12 рублей на каждого ребенка в возрасте до 12 лет. При этом размер минимальной оплаты труда составлял 70 рублей. В период экономического кризиса 1991–1993 гг., связанного с распадом СССР, результатом которого явился прежде всего аномально высокий уровень инфляции, размер пособия на ребенка продолжал находиться на уровне 12 рублей (для сравнения, размер МРОТ вырос более чем в 12 раз)³, что

³ Справочная информация: «Минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15189/ (дата обращения 10.10.2021).

определило полное отсутствие его покупательной способности.

Качественное изменение в системе назначения пособия на ребенка произошло в 1994 г., когда с целью борьбы с стремительно понижающимся уровнем жизни семей с детьми было введено социально пособие на ребенка до 16 (18) лет, выплачиваемое в размере 70% или 60% от МРОТ в зависимости от возраста, охватывающее всех без исключения детей (вне зависимости от семейного дохода). Несмотря на очевидную прогрессивность данной меры, резко увеличившийся объем государственных обязательств, связанных с расходами на предоставление новой выплаты, стал непосильным бременем для федерального бюджета. По этой причине к концу 1990-х гг. социальное пособие на ребенка было перекаленифицировано в адресное пособие, назначаемое лишь для семей, чей среднедушевой доход не превышает 200% величины прожиточного минимума. Именно данная реформа, на взгляд автора, предопределила сегодняшнее «неадекватное» состояние пособия на ребенка. Дело в том, что размер пособия был установлен в твердом размере (до этого он исчислялся исходя из МРОТ) и составлял 70 рублей (размер МРОТ в 2001 г. составил 200 рублей). Данное изменение привело к тому, что в условиях относительно высоких темпов инфляции, наблюдавшихся в России в 2001–2005 гг., сумма пособия не была увеличена (МРОТ, в свою очередь, увеличился в 4 раза). Более того, в 2005 г. финансирование пособия и установление основных параметров его назначения было передано в ведение регионального уровня власти (необходимо отметить, что схожую судьбу имели все категориальные пособия, не включенные в 81-ФЗ в рамках модернизации 1994–1995 гг.: сегодня поддержка многодетных, неполных и других уязвимых категорий семей – прерогатива российских регионов).

Тем самым, анализ исторического развития пособия на ребенка в СССР и Российской Федерации позволяет выделить два наиболее депрессивных периода, в результате которых размер пособия на ребенка терял свое потребительское значение (рис. 1).

Очевидно, что преодоление падения покупательной способности пособия в период

1991–1993 гг. было достигнуто за счет привязки его размера к величине МРОТ. Однако дальнейшие реформы начала 2000-х гг., в ходе которых размер пособия был возвращен к твердой величине, привели к повторению ситуации с обесценением выплаты. В дальнейшем в 2004 г. расходные обязательства по выплате данного пособия были переданы субъектам Российской Федерации, что в условиях проблем региональных бюджетов не благоприятствовало повышению его размеров. Выход из этой ситуации не найден до сих пор: в настоящее время пособие на ребенка составляет в среднем 3–5% регионального прожиточного минимума [5] и не является адекватной мерой поддержки, несмотря на высочайшую, по мнению автора, концептуальную значимость, заключающуюся в охвате пособием детей старше 7 лет (именно для детей до 7 лет установлены меры поддержки на федеральном уровне в размерах, сопоставимых с величиной прожиточного минимума).

Тем самым, проведенный в 1995 г. «откат» к базовой архитектуре мер поддержки не дал никаких результатов с точки зрения развития системы в целом. Несмотря на 10 лет различных попыток модернизации (в том числе введения универсального адресного пособия, его привязки к МРОТ, его дифференциации по разным возрастным группам), ввиду допущенных государством ошибок система не сдвинулась с мертвой точки: по состоянию на 2005 г. архитектура пособий в целом соответствовала системе 1974 г., т.е. включала 3 базовых страховых выплаты, одну адресную и ряд категориальных (причем последние две стали финансироваться за счет средств региональных бюджетов, не характеризующихся широкими финансовыми возможностями).

Современное состояние системы поддержки семей с детьми в Российской Федерации

Середина 2000-х гг. была отмечена серьезными социально-экономическими проблемами, вызванными последствиями кризиса 1998 г. Прежде всего, около четверти населения находилось за чертой бедности; более того, был зафиксирован самый низкий суммарный коэффициент рождаемости в истории расчета этого показателя – на

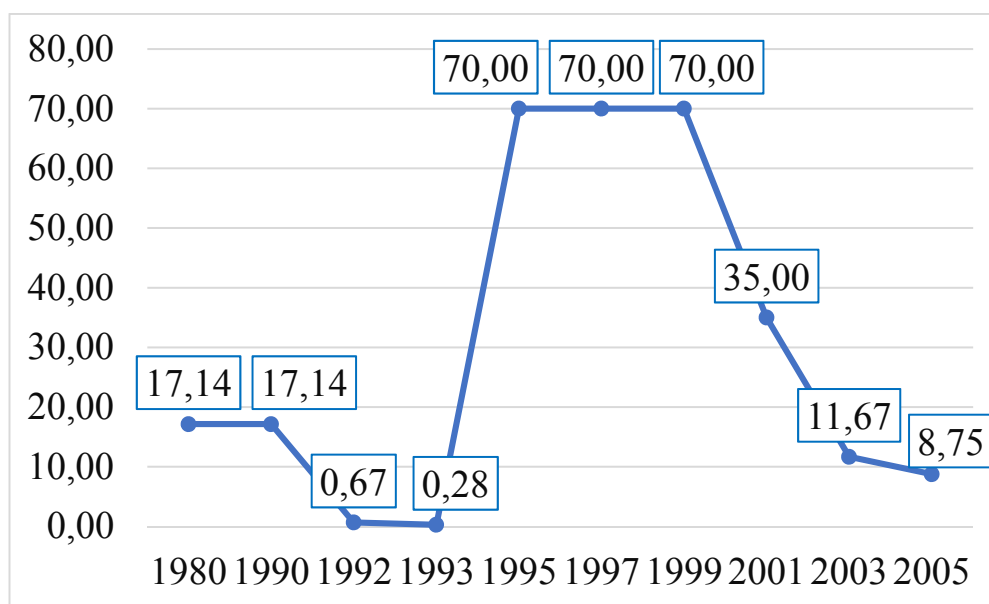


Рис. 1. Динамика доли пособия на ребенка в минимальном размере оплаты труда в постсоветский период

Источник: составлено автором на основе данных справочно-правовой системы КонсультантПлюс. Справочная информация: «Минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15189/ (дата обращения 10.10.2021).

уровне 1,2–1,3⁴ в период 1998–2005 гг. С учетом вышеизложенного сложившаяся к 2005 г. архитектура мер поддержки нуждалась в расширении и модернизации.

Основным нововведением стал анонсированный в 2006 г. материнский (семейный) капитал (МСК) — целевая сумма средств, поступающих на счет семьи при рождении в ней второго (с 2020 г. — первого) ребенка, которая может быть направлена на ряд законодательно установленных направлений. Оставляя за рамками работы 15-летнюю историю изменения данного инструмента, автор ниже сосредотачивает внимание на его текущих основных проблемах.

Поскольку возможные направления расходования средств МСК носят характер «однократного» потребления (прежде всего оплата услуг образования или улучшение качества жилья), то данный инструмент не оказывает значительного влияния на текущую покупательную способность семей (что ограничивает его социальную эффективность в решении проблемы бедности).

Отдельного рассмотрения в этой связи заслуживает возможность получения малоимущими семьями ежемесячной выплаты в размере ре-

гионального прожиточного минимума ребенка из средств материнского капитала. Необходимо отметить, что данная выплата, по причине того, что она предназначена только для тех семей, у которых возникло право на материнский капитал [соответственно, выплата может быть назначена только на одного ребенка (второго или последующего)], не может быть названа адресной в общем смысле. Более того, вызывает вопросы и финансовое обеспечение данной выплаты. Аналогичная выплата на первого ребенка финансируется за счет средств федерального бюджета, тогда как необходимость в получении выплаты на второго ребенка (которая финансируется из средств МСК), по сути, лишает семью возможности в потреблении иных социально значимых услуг (улучшение жилья, образование), предоставляемых сертификатом на материнский капитал, заставляя малоимущую семью принимать решение о приоритетности либо текущего потребления, либо сохранения средств для будущих трат в ущерб настоящему, что, на взгляд автора, является спорным как с точки зрения социальной справедливости, так и в контексте достижения цели, для которой создан инструмент МСК. При этом анализ структуры расходов федерального бюджета на поддержку семей с детьми позволяет сделать вывод, что в настоящее время материнский капитал является главным инструментом такой поддержки

⁴ Население. Данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/AAebAZZV/demo27.xlsx> (дата обращения 10.10.2021).

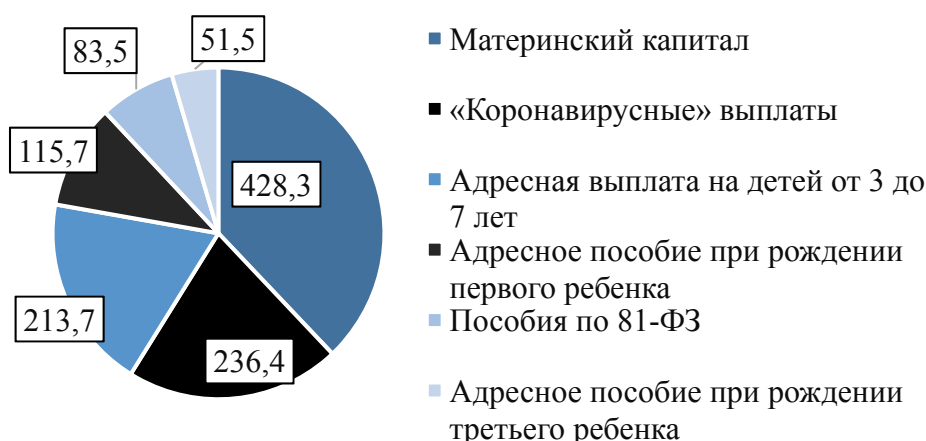


Рис. 2. Расходы федерального бюджета на осуществление выплат для семей с детьми в 2020 г.

Источник: составлено автором на основе данных Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/41c/Otchet-ob-ispolnenii-FB-za-2020-g..zip/> (дата обращения: 10.10.2021).

(на его финансирование направлено в 2020 г. более 37% социальных расходов федерального бюджета по данному направлению), что придает большую актуальность необходимости решения отмеченных выше проблем (рис. 2).

Другим (более значимым на взгляд автора) направлением развития архитектуры мер поддержки является формирование с 2017 г. адресного блока пособий на федеральном уровне, дополняющих мизерное региональное пособие на ребенка, разобранное выше, однако назначаемых в адекватном (сопоставимом с прожиточным минимумом) размерах. Речь идет о пособиях в связи с рождением первого и второго ребенка до достижения возраста 3 лет, пособия на детей от 3 до 7 лет (введение в действие данного инструмента в том числе подтолкнул кризис, вызванный пандемией COVID-19) и адресных выплатах для беременных женщин и неполных семей с детьми от 8 до 16 лет. Тем не менее к данным выплатам все также возникает ряд концептуальных и методологических вопросов, не позволяющих говорить о качественном изменении эффективности поддержки [13].

Маркером неэффективности концептуальной основы существующей архитектуры поддержки послужил и кризис, вызванный пандемией COVID-19, – введенные в отрыве от принципа адресности единовременные выплаты на детей до 3 и от 3 до 16 лет не смогли в должной степени компенсировать ухудшение социально-экономического положения семей с детьми по причине неграмотного распределения между получате-

лями на «всеобщей» основе [14]. Тем не менее влияние пандемии простимулировало разработку и более быстрое внедрение некоторых из упомянутых выше адресных выплат.

Тем самым, несмотря на осуществленное за период 2005–2021 гг. расширение мер поддержки, лишь некоторые ее элементы возможно назвать «прогрессивными». Концептуальные же основы восходят к советской эпохе – 1974 г., а в ряде случаев – к 1922 г., что позволяет автору усомниться в соответствии существующей архитектуры поддержки современным вызовам.

Выводы

Таким образом, автором проанализирован процесс эволюции мер поддержки семей с детьми в Российской Федерации. На основе исследования автором выделено 4 периода и 8 основных этапов развития поддержки семей с детьми:

1. Дореволюционная Россия:

1.1. Эпоха частной и церковной благотворительности (882–1682 гг.): основными субъектами поддержки (главным образом, милостыни) выступали монастыри и приходы, а также князья и знать.

1.2. Институционализация поддержки детей (1682–1917 гг.): основные этапы развития системы общественного призрения связаны с именами Петра I, Екатерины II, Александра II, следствием указов которых стало создание сети светских общественных учреждений по вопросам обучения и воспитания сирот и беспризорников.

2. СССР:

2.1. Расцвет социального страхования (1917–1936 гг.): в целях обеспечения трудовых гарантий населения складывается система обязательного социального страхования, в том числе государством были установлены пособия по беременности и родам и на кормление ребенка.

2.2. Начало категоризации социальной поддержки (1936–1981 гг.): демографические провалы Первой мировой и Гражданской войн явились сдерживающими факторами для роста советской экономики. Для их преодоления была введена поддержка многодетных, неполных, малоимущих семей.

2.3. Расцвет категоризации социальной поддержки (1981–1991 гг.): неэффективность введенных ранее мер предопределила значительное расширение системы мер поддержки с целью их «тонкой» настройки и перехода к качественно новой политике народонаселения: увеличены пособия на детей из малообеспеченных семей, введены единовременные выплаты при рождении 1-го и 2-го ребенка, отпуск по уходу за ребенком до 1 года и другие социальные инициативы.

3. Постсоветская Россия:

3.1. «Кризисный круговорот» (1991–2005 гг.): высокие темпы инфляции и резкое падение уровня жизни населения обозначили необходимость расширения мер поддержки; были введены ежемесячные пособия на всех детей до 18 лет в размере 70% МРОТ; тем не менее государству не удалось выполнить принятые обязательства и к началу 2000-х гг. пособия были перекаленированы в адресные (только для семей с доходами ниже 200% ПМ).

4. Современная Россия:

4.1. Эпоха материнского капитала (2005–2020 гг.): материнский капитал — мера дополнительной поддержки семей с детьми в виде целевой суммы средств, предоставляемой при рождении второго ребенка, стала основным направлением расходов по данному направлению и позиционировалась в качестве действенного инструмента достижения демографического роста, что, тем не менее, не подтверждается исследованиями по данной теме [13, 15].

4.2. (Пост)ковидное расширение системы поддержки (2020 — наше время): резкое падение уровня и качества жизни населения в условиях пандемии потребовало от государства введения

оперативных мер всеобщей поддержки детей в виде единовременных пособий. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию (21.04.2021 г.) содержало задачи последующего расширения поддержки семей с детьми (особенно с низким уровнем доходов).

На основании рассмотренных этапов автором сформулированы следующие выводы:

1. Базовые основы архитектуры социальной поддержки семей с детьми были заложены в советский период и до сих пор не претерпели значительных изменений, будучи лишь дополняемыми различными мерами.

2. В переходный период 90-х гг. XX в. не были реализованы возможности по формированию качественно новой концепции оказания мер поддержки. Проведенное упрощение архитектуры мер привело лишь к потере 10-летнего периода возможного развития.

3. Современная архитектура мер поддержки семей с детьми становится более адаптированной к вызовам времени. Тем не менее в ее основе все еще лежат устаревшие концептуальные основы, не позволяющие в полной мере задействовать резервы повышения социальной эффективности государственных расходов.

Таким образом, «цикличность» — наиболее удачный эпитет, характеризующий процесс эволюции системы социальной поддержки семей с детьми в России. Достижения советского периода, вначале отброшенные (при сохранении архитектурной базы выплат) модернизацией 1995 г., были воссозданы уже к 2005 г. без какого-либо видимого развития. Несмотря на то что последующее совершенствование системы было отмечено положительными сдвигами, но все еще характеризуется устаревшей, на взгляд автора, концептуальной моделью. Для обновления мер поддержки и обеспечения их соответствия стоящим перед Россией вызовам необходимо предпринять следующие шаги, подробно раскрываемые автором в других работах вне представленного исторического экскурса [13]:

1) обеспечить *строгую* адресность выплат: приоритизировать социальные расходы по принципу монетарной и депривационной нуждаемости, а не отнесения получателей к каким-либо категориям граждан, устраняя тем самым *реальный* дефицит дохода населения (например,

автор предлагает вместо совокупности выплат для многодетных и неполных семей использовать выплату единого пособия на детей для малоимущих семей, расчет которого может быть дифференцирован в зависимости от социального статуса получателей);

2) гарантировать равномерность (с учетом активно различающихся потребностей) оказания социальной поддержки в разрезе возрастных групп детей, поскольку существующая система выплат ориентирована на поддержку детей только в возрасте до 7 лет (например, автор предлагает ввести единое адресное пособие на детей до 18 лет в размере прожиточного минимума, источником финансирования которого могут стать средства, высвобожденные в процессе упрощения архитектуры поддержки согласно рекомендации 1);

3) предоставить адекватный размер адресных социальных выплат, что может быть достигнуто в том числе за счет инвентаризации существующих мер и перераспределения направляемых на их финансирование денежных средств (например, в продолжение рекомендаций 1 и 2 автор считает целесообразным выстроить более сложную систему определения нуждаемости в адресных пособиях, основанную на дифференциации получателей по возрастным группам детей, а также на учете различных совокупных потребностей домохозяйств в зависимости от их состава).

Представленные направления модернизации системы социальной поддержки позволят значительно повысить их социальную и демографическую эффективность и станут драйвером перехода Российской Федерации к качественно новому состоянию инклюзивной экономики.

Список источников

1. Kivinen M., Humphreys B.G. Russian Modernization: A New Paradigm. Abingdon: Routledge; 2021. 368 p.
2. Hoch S. Essays in Russian social and economic history. Boston; Brighton: Acad. studies press; 2011. 328 p.
3. Балынин И.В. Интегральный индекс демографического развития российских регионов: теоретический аспект и практическая реализация. *Национальная безопасность / nota bene*. 2016;(3):381–389.
4. Балынин И.В. Оценка реализации национальных проектов в Российской Федерации по направлению «Человеческий капитал»: от проблем к их решению. *Самоуправление*. 2020;(3):128–132.
5. Антонова Н.В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования. *Журнал российского права*. 2018;(3):66–75.
6. Карповская Е.Е. Семейно-демографическая политика как фактор благополучия молодой семьи (на примере г. Москвы): специальность 22.00.03 «Экономическая социология и демография». Дисс. ... кандидата социологических наук. Институт социально-политических исследований Российской академии наук. Нижний Новгород; 2019. 233 с.
7. Трутаева А.В. Правовое регулирование социального обеспечения в субъектах Российской Федерации: специальность 12.00.05 «Трудовое право, право социального обеспечения». Дисс. ... кандидата юридических наук. Омский государственный университет им Ф.М. Достоевского. Омск; 2020. 207 с.
8. Басов Н.Ф. Развитие призрения и помощи семьям в дореволюционной России. *Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. Серия: Педагогика. Психология. Социальная работа. Ювенология. Социокинетика*. 2015;(1):149–153.
9. Мун В.А. Государственно-правовая охрана материнства и детства в России в середине XIX – начале XX в.: специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Дисс. ... кандидата юридических наук. Саратовская государственная юридическая академия. Саратов; 2020. 262 с.
10. Мухин И.В., Малых И.В. Право работающей женщины на пособие по уходу за ребенком до полутора лет: история и современность. *Право и политика*. 2019;(3):75–96.
11. Володина Н.А. Основные направления советской демографической политики во время Великой Отечественной войны. *Современные проблемы науки и образования*. 2015;(1–1):1630–1638.
12. Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР. *Статистика и Экономика*. 2017;(5):71–84.
13. Ромайкин П.Д. К вопросу об усилении адресности мер социальной поддержки семей с детьми в Российской Федерации. *Самоуправление*. 2021;(1):405–408.

14. Пишняк А.И., Корчагина И.И., Горина Е.А., Тер-Акопов С.А. Поддержка семей с детьми в условиях пандемии COVID-19. *Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире*. 2020;(7):42–49.
15. Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Материнский (семейный) капитал как программа поддержки семей с детьми: итоги реализации и перспективы развития (часть первая). *Уровень жизни населения регионов России*. 2020;(3):38–48.

References

1. Kivinen M., Humphreys B.G. *Russian Modernization: A New Paradigm*. Abingdon: Routledge; 2021. 368 p.
2. Hoch S. *Essays in Russian social and economic history*. Boston; Brighton: Acad. studies press; 2011. 328 p.
3. Balynin I.V. Integral index of demographic development of Russian regions: Theoretical aspect and practical implementation. *National security / nota bene*. 2016;(3):381–389. (In Russ.).
4. Balynin I.V. Evaluation of the implementation of national projects in the Russian Federation in the direction of “Human Capital”: From problems to their solution. *Self-management*. 2020;(3):128–132. (In Russ.).
5. Antonova N.V. Social allowance for a child: some problems of legal regulation. *Journal of Russian Law*. 2018;(3):66–75. (In Russ.).
6. Karpovskaya E.E. Family and demographic policy as a factor in the well-being of a young family (on the example of Moscow): Specialty 22.00.03 “Economic sociology and demography”. Dissertation for the degree of candidate of sociological sciences. Institute of Socio-Political Research of the Russian Academy of Sciences. Nizhny Novgorod; 2019. 233 p. (In Russ.).
7. Trutaeva A.V. Legal regulation of social security in the constituent entities of the Russian Federation: specialty 12.00.05 “Labor law, social security law”: dis. for the degree of candidate of legal sciences. Omsk State University named after F.M. Dostoevsky. Omsk; 2020. 207 p. (In Russ.).
8. Basov N.F. The development of charity and assistance to families in pre-revolutionary Russia. *Bulletin of the Kostroma State University named N.A. Nekrasov. Series: Pedagogy. Psychology. Social work. Juvenology. Sociokinetics*. 2015;(1):149–153. (In Russ.).
9. Moon V.A. State-legal protection of motherhood and childhood in Russia in the middle of the 19th – early 20th centuries: specialty 12.00.01 “Theory and history of law and the state; history of the doctrines of law and the state”: dis. for the degree of candidate of legal sciences. Saratov State Law Academy. Saratov; 2020. 262 p. (In Russ.).
10. Mukhin I.V., Malykh I.V. The right of a working woman to child care allowance up to one and a half years: History and modernity. *Law and Politics*. 2019;(3):75–96. (In Russ.).
11. Volodina N.A. The main directions of the Soviet demographic policy during the Great Patriotic War. *Modern problems of science and education*. 2015;(1–1):1630–1638. (In Russ.).
12. Elizarov V.V. Theory and practice of demographic policy in the USSR. *Statistics and Economics*. 2017;(5):71–84. (In Russ.).
13. Romaikin P.D. On the issue of strengthening the targeting of social support measures for families with children in the Russian Federation. *Self-management*. 2021;(1):405–408. (In Russ.).
14. Pishnyak A.I., Korchagina I.I., Gorina E.A., Ter-Akopov S.A. Support for families with children during the COVID-19 pandemic. *Analytical Bulletin of the National Research University Higher School of Economics on the economic and social consequences of the coronavirus in Russia and in the world*. 2020;(7):42–49. (In Russ.).
15. Elizarov V.V., Dzhanaeva N.G. Maternal (family) capital as a program to support families with children: Results of implementation and development prospects (part one). *The standard of living of the population of the regions of Russia*. 2020;(3):38–48. (In Russ.).