

*магистрант 3 курса, направление подготовки
«Государственное и муниципальное управление»
Южно-Российский–филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,
Россия, г. Ростов-на-Дону*

*Научный руководитель: Садовникова Ю. Ю., к.э.н., доцент
Южно-Российский институт управления – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Россия, г. Ростов-на-Дону*

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ В РОССИИ

Аннотация: В статье рассматриваются сущность и механизмы управления системой социальной защиты и поддержки семей с детьми в России, раскрываются виды социальной поддержки детства и материнства, основные меры национального проекта «Демография», направленные на повышения качества жизни семей с детьми. Освещаются особенности функционирования системы социальной защиты семей с детьми на региональном уровне. Делается вывод о значимости финансовых инструментов социальной поддержки семей с детьми и необходимости их совершенствования с учетом лучших региональных практик.

Ключевые слова: социальная защита детства и материнства, социальная поддержка семей с детьми, семейная политика, национальный проект, финансовые меры, регион.

Dikolenko L.A.,

3rd-year master's student, training area

"State and Municipal Administration"
South-Russian-branch of the Russian Academy of
National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation,
Russia, Rostov-on-Don
Scientific supervisor: Sadovnikova Yu. Yu.,
Candidate of Economics, Associate Professor
The South Russian Institute of Management-branch
of the Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Russia, Rostov-on-Don

**REGIONAL FEATURES OF THE MANAGEMENT OF THE
SOCIAL PROTECTION AND FAMILY SUPPORT SYSTEM
WITH CHILDREN IN RUSSIA**

Abstract: The article examines the essence and mechanisms of managing the system of social protection and support for families with children in Russia, reveals the types of social support for childhood and motherhood, the main measures of the national project "Demography" aimed at improving the quality of life of families with children. The features of the functioning of the social protection system for families with children at the regional level are highlighted. The conclusion is made about the importance of financial instruments of social support for families with children and the need to improve them taking into account the best regional practices.

Keywords: social protection of childhood and motherhood, social support for families with children, family policy, national project, financial measures, region.

Государственная поддержка в системе социальной защиты населения является одним из инструментов, направленным на снижение рисков бедности и улучшение материального положения населения в целом и, в том числе, семей с детьми. В условиях негативных экономических тенденций последних лет, выражающихся в снижении реального уровня заработной платы и пенсии, уменьшении доходов населения, росте инфляции и безработицы, значимость и необходимость усиления социальной защиты наиболее уязвимых групп, семей с детьми, бесспорна.

В соответствии с Конституцией РФ материнство и детство, семья находятся под особой защитой государства [1]. Следовательно, система социальной защиты семей, материнства и детства выступает базовой частью государственной социальной политики РФ и предполагает удовлетворение базовых потребностей семьи, связанных с ее материальным благосостоянием, охраной здоровья, получением образования, обеспечением безопасности и прочими аспектами.

Система социальной защиты семьи с детьми представляет собой многоуровневую систему государственных мер по обеспечению минимальных социальных гарантий, прав и льгот семьям в ситуации социально-экономического риска. В значительной степени меры социальной помощи семьям с детьми носят характер материально-финансовой поддержки.

С 2007 года Правительство Российской Федерации активно реализует комплекс мер государственной помощи семьям с детьми, представленный посредством четырех основных форм [2]: 1) денежные выплаты; 2) транспортные, жилищные, трудовые, медицинские и другие льготы семьям с детьми, родителям и детям; 3) различные бесплатные выдачи семье и детям (одежда и обувь, детское питание, лекарства и др.); 4) оказание конкретной педагогической, психологической и юридической помощи, социальных услуг.

Под действие норм федерального и регионального законодательства в сфере социальной защиты детства и материнства попадают следующие социально незащищенные категории граждан, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и семьи, в которых они проживают; дети с девиантным поведением; дети-инвалиды; малообеспеченные семьи с детьми; многодетные семьи; одинокие матери.

В зависимости от категории различают следующие виды мер социальной поддержки семей с детьми: детям (различные пособия семьям с детьми; услуги, предоставляемые семьям и детям), многодетным семьям (выдача удостоверений многодетной семьи, различные пособия, денежные выплаты, оплата услуг ЖКХ и др.); малоимущим семьям с детьми; молодым семьям (программы улучшения жилищных условий и др.) и др.

С 2019 года для достижения целей демографического развития страны, стимулирования рождаемости, повышения ожидаемой продолжительности жизни и улучшению качества жизни семей с детьми Правительством России реализуется национальный проект «Демография» на период до 2024 года. Из входящих в состав нацпроекта 5 приоритетных федеральных проектов на повышение уровня жизни семей с детьми и усиление их социальной защиты наиболее значимы два: «Финансовая поддержка семей при рождении детей» и «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» [3].

В рамках приоритетного федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» реализуется значительный комплекс мер, направленный на усиление материальной поддержки семей с детьми. В него включены основные мероприятия, которые предоставлены с 2020 года: 1) осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка; 2) предоставление

материнского (семейного) капитала (в том числе ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка); 3) осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей; 4) дополнительные меры, направленные на поддержку рождаемости на Дальнем Востоке.

Общий объем финансирования мероприятий национального проекта составляет с учетом увеличения финансирования в 2020 году 4,7 трлн. рублей на период 2019-2024 годы. При этом средства федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляют 2,79 трлн. руб., или 92,0% всех средств федерального бюджета на этот проект [4].

Два федеральных проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» и «Содействие занятости женщин» включают основной объем финансовых мер поддержки семей с детьми. Объем инвестиций по этим двум федеральным проектам – 2,85 трлн. руб., что составляет 91,8% от всего объема инвестиций по нацпроекту «Демография». При этом 97,9% от совокупных расходов – средства федерального бюджета, а средства консолидированных бюджетов субъектов РФ всего 2,1%. То есть вклад регионов близок к символическому, а инвестиции из внебюджетных источников вообще не предусматриваются.

Материнский капитал с 2020 года выплачивают при рождении первого ребенка, данная программа продлена до 2026 года и включена в нацпроект «Демография». Общий размер материнского капитала увеличивается до 616,6 тыс. руб. (для семьи с двумя детьми), с 466,6 тыс.

Семьи с детьми от трех до семи лет, живущие на доходы ниже прожиточного минимума на человека, получают право на ежемесячную выплату в размере половины прожиточного минимума, а с 2021 года — целого прожиточного минимума.

В федеральном бюджете на 2019-21 годы запланированы расходы на выплату пособий гражданам, имеющим детей, включая не подлежащих обязательному социальному страхованию, на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также уволенным из-за ликвидации организации.

Прошедший, 2020 год характеризовался значительным ростом расходов федерального бюджета на социальную политику, которые составили свыше 5,0 трлн. руб., что на 2,1 % больше от 2019 года, и заняли 1-е место по объему финансирования (25,7% от общего объема). Данные тенденции на сохранение приоритета социальных расходов в структуре расходов федерального бюджета будут наблюдаться и в 2021и 2022гг. (24,4% и 22,2% от общего объема расходов). Расходы на предоставление государственных пособий гражданам, имеющим детей (их около 1,5 млн. человек ежегодно), в федеральном бюджете предусмотрены на 2020 год в размере 88,7 млрд. руб., на 2021 год – 92,2 млрд. руб. [5].

Действующим законодательством РФ разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в сфере обеспечения семьи, детей и матерей мерами социальной поддержки, особенно в части их финансирования. При этом разграничение полномочий проходит не по мерам соцподдержки, а по категориям лиц, которым предоставляются эти меры.

Именно федеральный бюджет гарантирует денежные выплаты семьям с детьми в отношении пенсий, пособий по обязательному социальному страхованию, отдельных видов пособий на воспитание детей, ряда выплат семьям военнослужащих с детьми. Регионы же вправе принимать собственные решения о выделении средств дополнительной социальной помощи различным категориям граждан, включая и тех, чья социальная поддержка отнесена к федеральным расходным обязательствам

(если региональный бюджет не является дотационным).

В различных регионах применяемые меры социальной поддержки семей с детьми весьма разнообразны. Можно выделить сходный для большинства регионов перечень мер: ежемесячное пособие на ребенка, адресная ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и (или) последующих детей, материнский капитал, компенсация родителям (законным представителям) части родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях; перечень мер по поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; различные денежные выплаты на содержание ребенка в семье опекуна (попечителя) и приемной семье, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю. Остановимся на региональных особенностях оказания мер социальной поддержки семьям с детьми, рассмотрим отдельные региональные выплаты.

В соответствии с федеральным законодательством, в российских субъектах были приняты программы регионального материнского капитала. Условия возникновения права на региональный материнский капитал, а также правила его использования закреплены в правовых актах субъектов РФ и период его действия распространяется до конца 2021 года. Воспользоваться поддержкой в виде региональной программы материнского капитала могут семьи с тремя и более детьми, причем на момент обращения всем детям должно быть меньше 18 лет. Выплата регионального материнского капитала осуществляется единовременно и в большинстве субъектов предоставляется семьям при появлении третьего ребенка.

Размер регионального материнского капитала от финансовых возможностей субъекта РФ и колеблется от 25 тысяч рублей до 1 миллиона рублей. В среднем, в большинстве регионов семейный капитал составляет от 100 до 180 тысяч рублей (Самарская, Ростовская,

Смоленская, Ленинградская, Свердловская области, Краснодарский, Камчатский края) [6]. В некоторых регионах размер данной меры поддержки семей с детьми дифференцирован в зависимости от очередности рождения ребенка.

Можно отметить, что перечень направлений реализации данных средств во многих субъектах расширен по сравнению с федеральным. Так, например, в Ленинградской и Ростовской областях конкретизировано основание «на улучшение жилищных условий», которое включает покупку земельных участков, строительство или ремонт жилья, компенсации расходов на проведение бытовых коммуникаций, газификацию жилья. Также в перечень расходов включены: платная медицинская помощь детям, приобретение дорогостоящих лекарств, покупку автотранспортного средства. В Тульской же области областной материнский капитал можно направить на компенсацию оплаты санаторно-курортного лечения ребенка (детей).

Также к общим для всех российских регионов относятся выплаты многодетным семьям, которые разнообразны и ощутимы как меры соцподдержки. К таким мерам относят: различные ежемесячные, ежегодные и единовременные выплаты (ежегодные выплаты для подготовки детей к школе, выплаты на улучшение жилищных условий, выплаты при рождении детей и др.) и поддержку в натуральной форме (бесплатное питание в образовательных учреждениях, предоставление земельных участков, внеочередное предоставление мест в детских садах, бесплатное или льготное дополнительное образование детей, лекарственное обеспечение детей, бесплатное или льготное транспортное обслуживание, оздоровление и отдых детей). Во многих регионах ежемесячное пособие на ребенка предоставляется многодетным семьям в повышенном размере. В число регионов-лидеров по количеству мер помощи многодетным семьям входят Тамбовская область (11 видов мер социальной поддержки), Ульяновская

область (9 видов мер), в Архангельской и Новосибирской областях, Хабаровском крае — 8 мер. Наименьшее количество мер соцподдержки многодетным семьям отмечено: в Московской, Амурской, Курганской, Новгородской, Псковской, Ростовской областях; в республиках Калмыкия, Татарстан и Ингушетия, Чувашской Республике и Красноярском крае — по 1-2 меры [7].

Рассматривая региональные практики предоставления мер социальной поддержки семьям с детьми, эксперты [8] отмечают, что в ряде регионов чрезмерно дублируют меры поддержки федеральных категорий льготников. В других на поддержку федеральных льготников расходуется большая часть регионального бюджета социальных выплат (Волгоградская, Кемеровская, Тамбовская, Ярославская области, Республика Крым, С.- Петербург). Если в целом по России охват населения региональными выплатами составляет около 52%, то в некоторых регионах он превышает 70%, например, в Республике Алтай, Республике Башкортостан, Ярославской области. Все это говорит о том, что выплаты носят в значительной степени неадресный характер. Самые низкие показатели охвата демонстрируют Рязанская, Ивановская, Воронежская, Костромская области, Республика Адыгея и Республика Северная Осетия-Алания. При этом доля региональных выплат в денежном доходе населения практически во всех этих регионах очень низкая. Это говорит о слабой эффективности системы социальной поддержки в этих регионах – и охват маленький, и размер выплат низкий. В противовес им можно привести пример компактных систем социальной поддержки Республики Чувашия и Республики Марий Эл, в которых размеры выплат достаточно существенны.

В субъектах Российской Федерации помимо усиления действующих федеральных мер социальной поддержки семей с детьми были установлены также новые (региональные) выплаты. Например, принимая во внимание реалии новой коронавирусной инфекции и рекомендации Роспотребнадзора,

с целью организации летнего отдыха для детей, в Вологодской области была разработана региональная программа всеобщей занятости детей. С 1 июня 2020 года Вологодская область приступила к реализации нового уникального проекта «Вологодские каникулы» [9].

В Севастополе с началом введения режима самоизоляции, в условиях массового перехода школ на дистанционный режим обучения и закрытия детских садов, государственными органами было зарегистрировано большое количество обращений от граждан о нехватке финансовых средств для нахождения дома с детьми и просьбе о помощи. В связи с этим на уровне руководства субъекта было принято решение о предоставлении выплат на каждого ребенка от 0 до 18 лет в размере 3 тысяч рублей вне зависимости от социального статуса семьи. С 22 апреля по 8 июня 2020 года такая выплата была предоставлена 80 тыс. детей [10].

В Рязанской области семьям с безработными родителями и родителями, чья заработная плата ниже минимального размера оплаты труда, была предоставлена единовременная адресная помощь. В период режима ограничительных мер, руководством области было принято решение о продлении срока реализации регионального материнского капитала для семей с детьми 2016-17 годов рождения, благодаря чему около 500 семей смогли реализовать свое право на получение этих средств (72 242 руб.) [11].

В Ханты-Мансийском автономном округе в период пандемии 2020 года были произведены: единовременная выплата в 5 тыс. руб. беременным женщинам из числа малообеспеченных граждан, которых оказалось порядка 700 человек; единовременная выплата, получателями которой стали семьи, воспитывающие детей в возрасте от 16 до 18 лет; выпускникам 11 классов был сделан подарок «Выпускник 2020» в виде кредитной банковской карты, на которую была зачислена сумма в размере 5 тыс. руб. [12].

Существует значительное число мер социальной поддержки малоимущих семей с детьми, специфичных для каждого региона:

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

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

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

В Ростовской области семьям с детьми предоставляется 18 видов пособий и выплат, из которых 9 видов – согласно федеральному законодательству. Другие 9 видов – это региональные меры социальной поддержки семьям с детьми: выплата на третьего ребенка и последующих детей (назначена более чем на 40,3 тыс. детей); региональный материнский капитал (сертификат выдан 33,4 тыс. семей). Все указанные выплаты и ещё дополнительные предусмотрены также в отношении семей, которые воспитывают приёмного ребёнка или являются опекунами. Всего за 2020 год более чем 200,0 тыс. семей оказаны различные меры социальной поддержки. Основные виды региональных социальных компенсаций и пособий семьям с детьми, которые предоставляет правительство области, отражены в таблице № 1.

В период пандемии коронавирусной инфекции на региональном уровне были реализованы дополнительные меры социальной поддержки семей с детьми. В 2020 году в Ростовской области выплатили 42,5 тысячи многодетных семей по 5 тысяч руб. единовременной помощи. Продлили (без учёта дохода) все детские пособия до 1 октября. Открыли всем должникам по оплате жилищно-коммунальных услуг выплаты льгот и субсидий. Подняли планку оценки нуждаемости на полтора

прожиточных минимума, увеличив размер и охват оказываемой адресной социальной помощи. Увеличилось пособие на содержание детей в приёмных семьях до 5 тысяч рублей. На данные цели было выделено 250 миллионов рублей. Также была оказана социальная поддержка 143 237 детей, проживающих на территории области, в виде ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно в объеме 8 400,6 млн. рублей [13].

Таблица 1

Виды и размеры региональных выплат и пособий семьям с детьми в Ростовской области [14]

Виды выплат и пособий	2019г. (руб.)	2020г. (руб.)
Ежемесячная денежная выплата, в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до возраста 3 лет	8 693	8 954
Ежемесячная денежная выплата на молочные продукты детского питания малоимущим семьям, имеющим детей 1-2 года жизни	841	867
Ежемесячная денежная выплата на полноценное питание беременным женщинам из малоимущих семей, кормящим матерям и детям в возрасте до 3 лет из малоимущих семей	201 до 552	1146
Единовременная денежная выплаты семьям в связи с рождением одновременно 3-х и более детей	66 484	68 479
Ежемесячная выплата при рождении (усыновлении) первого ребенка малоимущим семьям со среднедушевым доходом ниже 2-кратного прожиточного минимума	10501	11 099
Ежемесячное пособие на ребенка малоимущим семьям	423 до 843	436 до 872
Региональный материнский капитал (для малоимущих семей при рождении (усыновлении) третьего ребенка или последующих детей)	117 754	121 287
Адресная социальная помощь на основании социального контракта малоимущим семьям с детьми	до 60 000	
Единовременное денежное поощрение в связи с награждением почетным дипломом Губернатора Ростовской области «За заслуги в воспитании детей» 50 многодетным матерям, достойно воспитывающим 4 и более детей»	50 000	

В целом, исходя из анализа существующих региональных практик по поддержке семей с детьми, можно сделать следующие выводы.

Наблюдаются существенные межрегиональные различия по предоставляемым мерам социальной поддержки семьям с детьми, при этом степень защищенности разных категорий семей с детьми в регионах неодинакова. Мер региональной социальной поддержки много, выплаты зачастую не высоки, не адекватны потребностям семьям с детьми для целей повышения их доходов, отражают распыление средств региональных бюджетов, недостаточно адресны, а также демонстрируют региональное неравенство и зависят от бюджетной обеспеченности региона.

Одним из ключевых условий повышения эффективности функционирования системы социальной защиты семьи и детства является более полный и точный учет их потребностей. При создании на региональном уровне комплексной системы соцзащиты необходимо учитывать специфику территории, демографические особенности, состояние всех значимых для семьи сфер (здравоохранения, образования, занятости и др.), от которых зависит благополучие семей с детьми.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) //СПС Консультант Плюс – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/document/>

2. Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.10.2006 N 256-ФЗ (ред. от 22.12.2020) //СПС Консультант Плюс – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/document/>

3. Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. О национальном проекте «Демография»// Сайт Правительства России –

[Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:
<http://government.ru/news/36062/>

4. Бюджет для граждан к Федеральному закону о федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021и 2022 годы. – М.: Министерство финансов РФ, 2020. – 72 с.

5. Лыкова, Л.Н., Букина, И.С. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России: Итоги 2020 г./ Л.Н. Лыкова, И.С.Букина//РЭУ им. Плеханова - [Электронный ресурс]. - Режим доступа URL:
<http://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx>

6.Барциц, А. Д. Материнский (семейный) капитал как мера дополнительной государственной социальной поддержки семей, имеющих детей/ А. Д. Барциц // Научные записки молодых исследователей. - 2019. - № 2 – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:
<https://cyberleninka.ru/article/n/materinskiy-semeynyu-kapitalkak-mera-dopolnitelnoy-gosudarstvennoy-sotsialnoy-podderzhki-semey-imeyuschih-detey>

7. Кириллова, М. Н., Селиверстова, О. Ф. Социальная поддержка многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми/ М. Н. Кириллова, Селиверстова О. Ф. // Финансовый журнал.- №6 .- 2017. - С. 98-109.

8. Андреева, Е.И., Бычков, Д.Г., Феоктистова, О.А. Эффективность региональных политик социальной поддержки населения/ Е.И. Андреева, Д.Г. Бычков, О.А. Феоктистова// Проблемы прогнозирования – 2021– №5. – С. 101-110.

9. Дополнительные меры социальной поддержки семьям с детьми в связи с ситуацией коронавируса. //Территориальный центр социальной помощи семье и детям. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:
URL: http://tercentr.ru/gos-soz-pomosch/poddergka_semeii

10. Льготы и господдержка в период коронавируса// Официальный сайт Департамента труда и социальной защиты населения города Севастополя –

[Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://dszn.sev.gov.ru/gosuslugi/39922/lgoty-i-gospodderzhka-v-period-koronavirusa-2/>

11. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты населения Рязанской области. - [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL://mintrudsoc.ryazangov.ru/news/329287/

12. Буранкова, М.А. Обзор региональных практик по поддержке семей с детьми в Российской Федерации в период пандемии коронавируса (COVID-19) /М.А. Буранкова // Актуальные вопросы современной экономики–2020–№ 9 – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://readera.org/143176528>

13. Материалы сайта Министерства труда и социального развития Ростовской области – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://mintrud.donland.ru/Default.aspx?pageid=881>

14. Официальный сайт Правительства Ростовской области – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.donland.ru/result-report/1060/>