

## НОВЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА: СТИМУЛИРОВАНИЕ РОЖДАЕМОСТИ ИЛИ РОСТ УРОВНЯ ЖИЗНИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ?

Л.Н. Овчарова, к. э. н., НИСП  
А.И. Пишняк, к. соц. н., НИСП

В декабре 2006 г. был принят основной пакет документов и нормативных актов, определяющих новые меры государственной социальной политики поддержки материнства и детства, цели которой были озвучены в послании Президента РФ Федеральному собранию 10 мая 2006 г. «...Предлагаю программу стимулирования рождаемости... Сегодня мы должны стимулировать рождение хотя бы второго ребенка. Что мешает молодой семье, женщине принять такое решение, особенно если речь идет о втором и третьем ребенке? Это низкие доходы, отсутствие нормальных жилищных условий. Это сомнение в собственных возможностях обеспечить будущему ребенку достойный уровень медицинских услуг, качественное образование, а иногда и сомнение, что греха таить, просто в том, сможет ли она его прокормить». В первую очередь речь идет об увеличении пособий по уходу за ребенком до полутора лет, материнском (семейном) капитале, льготах при оплате услуг детских дошкольных учреждений и материальной поддержке опекунов и семей, взявших на воспитание детей-сирот. Большинство политиков и демографов включились в активную дискуссию по поводу адекватности принятых мер глубине сложившихся демографических проблем и ожидаемых одномоментных и долговременных эффектов в ближайшей и долгосрочной перспективе<sup>1</sup>. В адрес экономистов даже были высказаны упреки относительно того, что они оказались в стороне от обсуждения проблем эффективности и действенности предложенных мер семейной политики [Захаров С.В., 2006. С. 34–35]. В данной статье мы попытались оценить 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.

### ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ НОВОЙ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ

Познакомить читателей с содержанием и дизайном последних инициатив в области семейно-ориентированной политики мы решили посредством обзора федеральных законов и основных подзаконных актов, принятых для ее финансового и институционального обеспечения.

1. Федеральный закон № 207-ФЗ от 5.12.2006 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государ-

<sup>1</sup> Демографической дискуссии посвящены публикации: 1. SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. Осень-зима. № 5. 2. Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы // Материалы международного семинара. Москва, 14–15 сентября 2006 г.

**ственной поддержки граждан, имеющих детей»** и Постановление Правительства № 865 от 30.12.2006 **«Об утверждении положения о назначении и выплатах государственных пособий гражданам, имеющим детей»** предусматривают следующие изменения в отношении ряда пособий, выплачиваемых в связи с уходом за детьми:

- 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 30.12.2006 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 29.12.2006 **«О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей»** и Постановление Правительства

РФ № 873 от 30.12.2006 «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 тысяч 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. По прошествии 60 дней, которые потребуются на проверку 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 тысяч 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. Вопросы введения компенсационных выплат родителям за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении находятся в ведении региональных и муниципальных бюджетов, однако Постановлением Правительства Российской Федерации № 846 от 30.12.2006 «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» опре-

<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.

делено, что из федерального бюджета будут предоставляться субсидии 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 будет равна 20% от платы, если два ребенка — 50%, а если три и более — 70%. Размер компенсаций рассчитывается исходя из среднемесячной платы за детский сад.

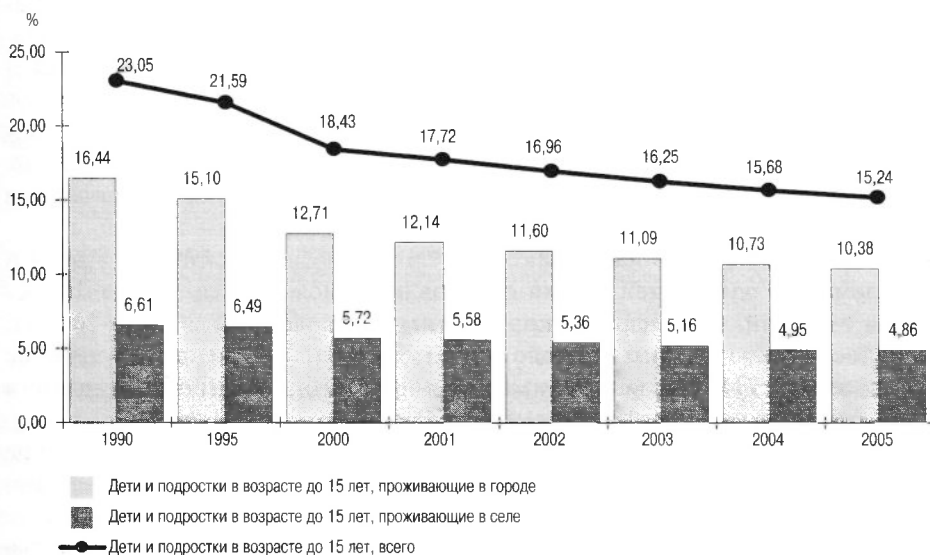
4. К числу приоритетов поддержки материнства и детства отнесено и расширение семейных форм устройства детей-сирот, финансирование и развитие которых также находится в компетенции региональных законодательных и исполнительных властей. Постановлением Правительства № 842 от 30.12.2006 **«О порядке предоставления 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.

Средства на реализацию вышеназванных программ заложены в **федеральном бюджете на 2007 г.**, и без учета выплаты сумм материнского (семейного) капитала на эти цели из бюджета предполагается выделить 32 млрд рублей на:

- увеличение размера пособия по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет до 1500 рублей за первого ребенка, за второго и последующих — до 3000 рублей (17,13 млрд рублей). Остальные средства будут найдены в Фонде социального страхования Российской Федерации. В целом, общий объем затрат на выплату пособия составит в 2007 г. 52,85 млрд рублей. Объем дополнительных затрат с учетом существующей нормы выплаты пособия в размере 700 рублей работающим женщинам составит в 2007 г. 43,95 млрд рублей;
- выплату единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью. На реализацию данного мероприятия в 2007 г. будет потрачено 0,7 млрд рублей;
- проведение диспансеризации детей, которые находятся в домах ребенка;
- увеличение стоимости родового сертификата до 3 тысяч рублей в период беременности и до 7 тысяч рублей в период родов;
- компенсацию затрат родителей на детское дошкольное воспитание: за первого ребенка на сумму, равную 20%, за второго — 50%, за третьего — 70% от среднего размера оплаты, взимаемой с родителей за посещение ребенком дошкольного учреждения.

Программа «Материнский капитал» начинает действовать, когда ребенку исполняется 3 года, но бюджет 2007 г. уже включает в себя эту сум-

Рисунок 1. Динамика численности детей и подростков в возрасте до 15 лет, 1990–2005 гг., в % от всего населения России



Рассчитано по данным: Российский статистический ежегодник. 2005. — М. 2006. С. 88.

му — 131,8 млрд рублей. Итого демографическая политика страны требует бюджетного финансирования в размере более чем 160 млрд рублей.

Итак, новая семейная политика направлена на поддержку дохода семей с детьми в возрасте до полутора лет и воспитывающих детей-сирот, расширение возможностей семей с детьми при покупке жилья, оплате образования и услуг детских дошкольных учреждений. Другими словами, они направлены на повышение уровня и качества жизни семей с детьми. Для того чтобы включиться в дискуссию по поводу результативности данных мер с экономической точки зрения, 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.

## ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ РОССИЙСКИХ СЕМЕЙ

Динамика демографических процессов в России последнего десятилетия отличается явно выраженной депопуляцией. Сокращение численности населения происходило в основном из-за естественной убыли. «Численность детей в возрасте до 18 лет составила на 1 января 2005 г. 29,1 млн человек — это 1/5 часть населения России. За 2001–2004 гг. численность детей уменьшилась на 4,4 млн чел. Такое сокращение численности детей обусловлено низким уровнем рождаемости одновременно с достижением совершеннолетия подростками, родившимися в середине 1980-х гг., когда рождаемость в стране была самой высокой за последние 40 лет»<sup>3</sup>.

Тренды, приведенные на рис. 1, наглядно демонстрируют продолжающееся на протяжении не менее 15 лет сокращение доли детей и подростков в возрасте младше 15 лет в общей численности населения. Среднегодовое

<sup>3</sup> Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». Министерство здравоохранения и социального развития РФ. 2006. С. 4.

уменьшение этой доли составляло в 2000–2005 гг. 1,1% всего населения, или 5,5% детей и подростков. Следует заострить внимание на том, 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 в городах составляло 0,8% от численности жителей России, или 5,9% от численности детей и подростков, а в селах — 0,3%, или 4,6%, соответственно. Таким образом, в 2005 г. из 15,2% населения России, представленных детьми и подростками до 15 лет, 10,4% проживали в городах, 4,8% — в селах.

В последние годы наблюдаются позитивные изменения показателей рождаемости, однако тенденция сокращения численности населения остается прежней. «Суммарный коэффициент рождаемости в 2001–2004 гг. оставался весьма низким — около 130 рождений на 100 женщин в течение жизни вместо 214–215, необходимых для простого численного замещения поколений родителей поколениями детей<sup>4</sup>».

Основные изменения, произошедшие в демографической структуре семей России в промежуток времени между двумя переписями населения (1989 и 2002 гг.), проявились в следующем:

- снижение доли семей с детьми в общей численности домохозяйств (с 46,6 до 40,1%);
- рост доли однодетных семей (с 23,7 до 26,2%) и сокращение доли двухдетных (с 18,3 до 11,3%) и многодетных (с 4,6 до 2,6%), что привело к уменьшению среднего числа детей в семье;
- рост доли неполных семей из-за роста разводов, внебрачной рождаемости, а также увеличения числа вдов (с 15,2 до 21,7%).

В 2003 г. в России вторые рождения составляли 31% от всех рождений. Более низкий уровень вторых рождений наблюдался среди промышленно развитых стран только на Украине, в Белоруссии, Польше, Румынии и Франции. На противоположном полюсе находились Германия, Греция, Чешская республика и Швейцария — свыше 37% [Вишневский А.Г., 2006. С. 17]. Снижение рождаемости происходит на фоне повышения среднего возраста матерей и увеличения числа детей, родившихся вне брака. Сейчас по доле внебрачных детей (около 30%) Россия занимает среднее положение в Европе: в Швеции и Эстонии она превысила 55%, а в Греции не достигает 5% [Вишневский А.Г., 2006. С. 21]. Негативной особенностью российской рождаемости является чрезвычайно высокая роль аборта как способа регулирования деторождения.

Несмотря на сокращение общей численности детского населения, растет как общее число детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, так и ежегодно выявляемое число таких детей, хотя в 2005 г. наметилась тенденция сокращения общей численности детей-сирот. О масштабах и динамике сиротства детей дают представление данные *табл. 1*.

За 16 лет число ежегодно выявляемых новых сирот и детей, лишившихся попечения родителей, возросло 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.

<sup>4</sup> Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». Министерство здравоохранения и социального развития РФ. 2006. С. 4.

Таблица 1. Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на конец года, тыс. чел.

Характеристика	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Выявленные дети и подростки, оставшиеся без попечения родителей в течение года	49,1	113,3	123,2	128,1	127,1	129,0	132,5	133,0
В % к общей численности детей (0–17 лет)	0,12	0,30	0,38	0,41	0,42	0,43	0,46	0,55
Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	472,2	533,1	667,6	690,7	707,7	720,9	734,1	731,1
В % к общей численности детей (0–17 лет)	1,18	1,39	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5	3,0

Расчитано по данным: Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации», Министерство здравоохранения и социального развития РФ. 2006. С. 135.

Анализ демографических тенденций указывает на то, что низкий уровень рождаемости в сочетании с высоким уровнем смертности, особенно мужчин в трудоспособном возрасте, уже в ближайшее время станет важным фактором, лимитирующим дальнейший экономический рост. Таким образом, демографический кризис — одна из самых острых проблем, стоящих перед современной Россией, и, с точки зрения проблемных зон, вектор семейной и социальной политик определен правильно. Вопрос заключается только в том, адекватен ли набор предлагаемых мер, во-первых, глубине проблем, на преодоление которых он направлен, во-вторых, альтернативным стратегиям поведения семей, например, отказу от второго ребенка.

### УРОВЕНЬ ЖИЗНИ И БЕДНОСТЬ ДЕТЕЙ В КООРДИНАТАХ НОВОЙ И СТАРОЙ СИСТЕМЫ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Более чем двукратный рост пособий по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет и расширение числа получателей данного пособия поворачивает нас к рассмотрению проблем уровня жизни и бедности семей с детьми. Несмотря на то что в последние годы проблемы бедности находятся в фокусе внимания политиков и исследователей, текущие оценки детской бедности не столь очевидны. Во-первых, начиная с 2005 г. Россия не имеет официальной минимальной потребительской корзины, которая была принята только в марте 2006 г. и до настоящего времени не подкреплена соответствующими нормативными документами, определяющими методику ее расчета. Э то не позволяет Росстату рассчитать официальные оценки бедности даже для населения в целом. Во-вторых, уровень бедности демографических групп можно оценить только на основе баз микроданных, содержащих информацию о каждом домохозяйстве.

Принимая во внимание изложенные аналитические ограничения, при обозначении проблем уровня жизни семей с детьми будем опираться на авторские прогнозные оценки, базирующиеся на данных Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС) за 2003 г., актуализированных в части доходов и бедности по состоянию на декабрь 2006 г. При этом используется прогнозная величина стоимости минимальной потребительской корзины, действующей до марта 2006 г., и моделируется показатель благосостояния, максимально приближенный к реальным потребительским возможностям домохозяйств. В абсолютном выражении стоимость смоделированной минимальной потребительской корзины в расчете на душу составила 152,5%

от среднегодовой стоимости аналогичной корзины в 2003 г. Для актуализации доходов мы использовали данные официальной статистики<sup>5</sup> о росте зарплаты, пенсий, денежных доходов и прогноз этих показателей в сценарии Минэкономразвития<sup>6</sup> до конца 2006 г. В результате, по актуализированным данным НОБУС, среднедушевые доходы составили 7918,7 рублей<sup>7</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>8</sup>.

Несколько слов о микроданных НОБУСа. Это репрезентативная база данных выборочного обследования, проведенного Росстатом во II квартале 2003 г., выборка которого составила 44,5 тыс. домохозяйств и 117 тыс. респондентов. На региональном уровне данные репрезентативны для 46 субъектов РФ, а в остальных территориях 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].

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

Согласно нашим актуализированным оценкам, в конце 2006 г. — начале 2007 г. дети имели риск бедности, практически в 2 раза превышающий среднероссийский уровень (рис. 2). Среди всех детей самой неблагоприятной группой с точки зрения попадания в бедность являются дети в возрасте 3–7 лет (24%), а также дети до 1,5 лет (22,5%). Если комплексно смотреть на бедность, используя показатели масштаба и глубины бедности, то можно утверждать, что маленькие дети (до 1,5 лет) являются самой уязвимой группой, следовательно, адресат первостепенных мер новой семейной политики определен правильно. Вместе с тем очевидно и то, что у более старших возрастных групп детей показатели уровня жизни не намного выше, и проблема повышения доходной обеспеченности всего детского населения продолжает оставаться актуальной. Кроме того, дети в возрасте 3–7 лет имеют максимальный риск бедности, но именно в этот

<sup>5</sup> Источник: Краткосрочные экономические показатели российской федерации. — М.: ФСГС. Август 2006 г.

<sup>6</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. в: 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. Март 2006 г.

<sup>7</sup> По официальным данным, денежные доходы в среднем на душу населения в январе 2007 г. составили 8192 рубля.

<sup>8</sup> Напомним, что дефицит доходов отражает глубину бедности, то есть показывает как далеко бедные семьи отстают от линии 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.



Рисунок 2. Средние риски и глубина детской бедности в 2006 г., НОБУС, %

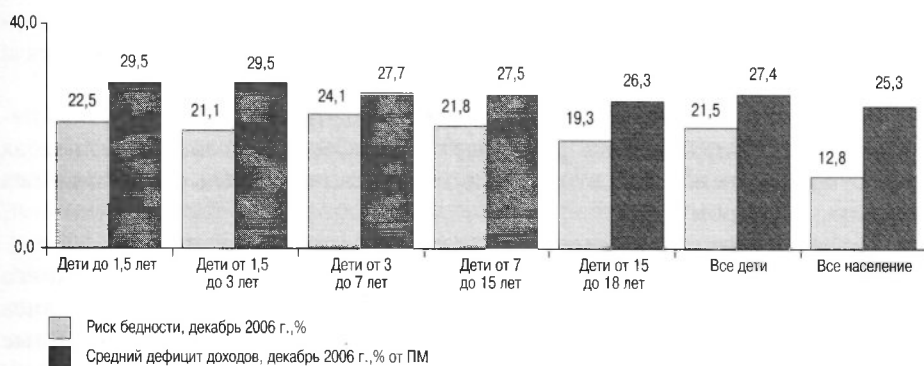


Таблица 2. Структура денежных доходов по отдельным социально-демографическим группам домохозяйств, НОБУС, проценты

Виды доходов	Многодетные семьи	Неполные семьи	Другие семьи с детьми	Семьи без детей	Все семьи
Зарплата	60,5	70,4	79,2	53,6	61,1
Пенсии и стипендия	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 от родственников	4,4	4,8	4,9	3,7	4,1
Итого, денежные поступления	100	100	100	100	100

период прекращают действие большинство значимых мер государственной поддержки, делегированных семьям с детьми.

Используемая база микроданных предоставляет уникальную возможность проанализировать структуру доходов домохозяйств до момента принятия новых мер поддержки материнства и детства. Для понимания особенностей формирования доходов отдельных социально-демографических групп населения будем использовать два индикатора, которые дают разные оценки уровня текущего благосостояния домашнего хозяйства: 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. 2). Отдельно остановимся на уязвимых группах семей с детьми, к которым отнесем многодетные и неполные семьи. Итак, трудовые доходы для семей с детьми являются основным источником денежных поступлений, 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 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 позволяет учитывать скрытые от наблюдения денежные поступления домохозяйств.

Структура располагаемых ресурсов представлена в *табл. 3*. В целом, полученные нами оценки имеющихся в распоряжении домохозяйств денежных доходов, не учитываемых при анализе только легко регистрируемых источников доходов, указывают на значимость данного ресурса: они составили 21,2% от общего объема учитываемых ресурсов, используемых на текущее потребление. Принципиально то, что у семей с детьми удельный вес обозначенного 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.

**Таблица 3. Структура располагаемых ресурсов по отдельным социально-демографическим группам домохозяйств, НОБУС, %**

Виды доходов	Многодетные семьи	Неполные семьи	Другие семьи с детьми	Семьи без детей	Все семьи
Наблюдаемые денежные доходы	60,0	67,1	66,4	72,7	70,6
Натуральные поступления из ЛПХ	9,8	4,5	4,8	4,8	4,9
Стоимостная оценка льгот и субсидий	2,3	2,7	1,6	4,0	3,3
Ненаблюдаемые денежные поступления	27,9	25,7	27,2	18,4	21,2
Итого, располагаемые ресурсы	100	100	100	100	100

Проведенный анализ структуры доходов и позиции домашних хозяйств на рынке труда позволил выделить следующие факторы, способствующие бедности семей с детьми:

- наличие в семье работников с заработной платой ниже прожиточного минимума;
- высокая детская и ждженческая нагрузка (когда на двух трудоспособных приходится более одного ребенка);

- наличие пенсионеров с пенсией ниже прожиточного минимума;
- отсутствие работы у трудоспособных (ищут работу);
- выход трудоспособных граждан из состава экономически активного населения (не работают, не учатся, не получают пенсию и не ищут работу).

Самыми распространенными причинами бедности детей в возрасте до года являются, во-первых, низкая заработная плата родителей, во-вторых, незанятость матери, которая ухаживает за ребенком и поэтому временно уходит с рынка труда. Дети в возрасте от года до 3 лет попадают в бедность, главным образом потому, что их мамы не работают и не ищут работу, занимаясь уходом за ребенком. Низкая зарплата является вторым по значимости фактором бедности детей этого возраста. В отношении данных групп выход из бедности следует связывать с развитием системы государственных социальных пособий, и новая политика поддержки материнства и детства способствует этому.

Бедность детей в возрасте 4–7 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 стремятся выйти из бедности 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 речь идет о распространенных в европейских странах программах «работа + пособие», когда неполная или низкооплачиваемая занятость сочетается со специальными адресными пособиями. Подчеркнем, что вполне осознаем набор экономических ловушек, возникающих в данном случае, но к проблемам гармонизации семейной политики и приоритетов экономического развития обратимся в заключительной части данной статьи. А здесь только 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. Совершенствование рынка труда выдвигается в число приоритетов развития, но теперь 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.

Теперь обратимся к результатам моделирования влияния на пособия, выплачиваемые в связи с уходом за ребенком в возрасте до 1,5 лет

на уровень жизни населения до введения новых правил его выплаты. 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 не заметны. 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 возраста 1,5 лет составлял 700 рублей для работающих женщин, подлежащих социальному страхованию, находящихся в отпуске по уходу за ребенком.

В соответствии с новым законом с 1 января 2007 г. пособие будет выплачиваться всем женщинам, следовательно, произойдет практически **двукратное** увеличение численности 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. должен быть доведен до 1500 рублей в месяц на первого ребенка и до 3000 рублей на второго, а для работающих женщин — до 40% заработной платы (но в пределах 6000 рублей). Затраты на выплату пособия в 2007 г. составят от 43,95 до 45,3 млрд рублей, в зависимости от базового сценария роста заработной платы получателей пособий. Доля данного пособия в денежных доходах всего населения составит 0,3%, т.е. его влияние на доходы населения в целом не заметно на макроэкономическом уровне. Однако в доходах домохозяйств-получателей его удельный вес увеличивается с 4 до 11% от общего объема.

Если говорить о влиянии данных пособий на репродуктивное поведение, то Adkins [Макдональд П., 2006. С. 52] считает, что они только начинают приниматься во внимание семьями тогда, когда составляют не менее 10% от совокупного дохода семей-получателей и прирост их на 10% от семейного дохода способен повлиять на реальное репродуктивное поведение, и, что не менее важно, в данном случае речь идет о пособиях, предоставляемых на долговременный период. Следовательно, повышение размера пособия только вывело его на тот уровень, когда семья начинает его рассматривать как некоторый значимый ресурс и понимать, что государство проводит некоторую внятную политику поддержки, но прирост его не таков, чтобы оказывать статистически значимое воздействие на рождаемость. Правда, у бедных семей с детьми данное пособие уже 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 не известно, на что реагировали семьи в европейских странах в большей степени: на повышенный размер пособия или на то, что система социальных трансфертов, включающая и данное пособие, обеспечивала гарантированный доход на уровне национальной линии бедности. В России пока такой системы социальных выплат нет, поэтому ожидаемые эффекты, видимо будут слабее. Ранее уже отмечалось, что уровень бедности более старших возрастных групп детей также существенно превышает

среднероссийские оценки, поэтому обозначенная целевая поддержка только детей в возрасте до полутора лет не решает проблемы повышения уровня жизни семей с детьми. Распространение выплаты данного пособия на детей в возрасте до 3 лет потребует еще двукратного увеличения бюджета программы, а в случае включения в программу всех детей в возрасте до 7 лет ее бюджет будет превышать уровень 2006 г. в 26,1 раз. Но даже такой рост стоимости программы поднимет ее вклад в общий объем доходов населения только до уровня 1,5%.

Подчеркнем, что ограничение максимального значения данного пособия на уровне 6000 рублей для застрахованных получателей практически делает неработающим правило «40% от заработной платы» для всех, кто будет получать заработную плату выше средней, которая в марте 2007 г. составила 12 580 рублей. Если говорить о стимулировании рождения второго ребенка, то данная мера скорее является барьером для женщин, обладающих высокой квалификацией и образованием.

Отвечая на вопрос о создании системы государственной поддержки семьи в период рождения детей, компенсирующей на уровне минимальных потребительских стандартов падение доходов в связи с уходом женщины с рынка труда и появлением нового члена домохозяйства, результаты проведенного имитационного моделирования не позволяют обнаружить эффекты, конкурентные с материальными проблемами, возникающими в семье в случае появления ребенка. Данное пособие в своем минимальном варианте компенсирует только половину прожиточного минимума ребенка. Следовательно, оставшийся единственным работником в полной семье с двумя детьми должен получать не менее 9500 рублей, что соответствует медианной заработной плате в феврале 2007 г., чтобы в сочетании с социальными трансфертами обеспечить потребление хотя бы на уровне прожиточного минимума. Половина работников не имеет такой возможности, и проблема не столько в том, что недостаточен размер рассматриваемого пособия, а в отсутствии системы социальных трансфертов, гарантирующей некоторый приемлемый в обществе уровень жизни (например, в соответствии со стоимостью минимальной потребительской корзины) в период, когда семья попадает в сложные с материальной точки зрения периоды жизненного цикла.

### **ПРОГРАММА «МАТЕРИНСКИЙ КАПИТАЛ»: ОХВАТ, БЮДЖЕТ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ**

Наряду с доходной обеспеченностью, жилищные условия являются важной составляющей уровня жизни. Мы обращаемся к этому вопросу еще и потому, что эта тема повторно прозвучала и в последнем Послании Президента РФ Федеральному собранию от 26 апреля 2007 г.: «Нужно посмотреть правде в глаза и признать, что сегодня без поддержки государства многие наши сограждане, оказавшиеся в наиболее тяжелых, сложных жизненных условиях, сами решить вопрос обеспеченности комфортным жильем не в состоянии. И... именно здесь кроются многие корни острых проблем, таких как пьянство, высокая смертность, преступность, в том числе и подростковая, беспорядочность в конце концов».

Действительно, подавляющее большинство российских домохозяйств с детьми нуждаются в улучшении жилищных условий: испытывают неудовлетворенную потребность в дополнительных метрах площади, сталки-

ваются с отсутствием доступа к коммунальным услугам, которые принято считать неотъемлемыми благами цивилизованного общества. Разумеется, проблема качества жилья актуальна не только для семей с детьми, но и для домохозяйств, в состав которых входят исключительно лица старше 18 лет, однако именно дети 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. 4).

Таблица 4. Домохозяйства, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, НОБУС, %

Показатели	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 благоустройстве 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 благоустройстве 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

После оглашения новых мер семейно-ориентированной политики внимание приковано к семьям с двумя и более детьми. Каковы же жилищные условия домохозяйств, которые стали бы участниками программы «Материнский капитал», действующей уже в 2006 г.? Нам приходится констатировать, что почти все семьи этой категории нуждаются в улучшении жилища (98,1%), причем 46,2% проживают в некомфортных условиях на площади ниже социальной нормы.

Отсутствие водоснабжения, канализации, электричества — серьезная проблема для любой семьи, но сложно не согласится 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, подпадающие 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 год, 28,1% располагаются в жилье, не оснащенном холодным водоснабжением, почти половина (47,9%) проживает в домах без горячей воды, 33,5% — в домах без канализации.

Рассматривая домохозяйства с детьми различных возрастов, несложно заметить, что в наиболее проблемных жилищных условиях растут самые маленькие дети. Проиллюстрируем вышесказанное с помощью данных табл. 5. 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 таких 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, соответственно, 15,5, 9,7 и 8,7%. А в числе домохозяйств с детьми младше 1,5 лет таких 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 м<sup>2</sup> 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.

Таблица 5. Домохозяйства с детьми, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, НОБУС, %

Характеристика домохозяйств	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
<b>Из них:</b>					
Нуждаются в дополнительных метрах площади	86,6	83,5	80,5	74,9	69,4
Нуждаются в благоустройстве 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 благоустройстве жилья и дополнительных метрах площади	36,3	35,2	33,9	31,5	28,0
<b>В жилье домохозяйства нет:</b>					
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

В благоустройстве жилья нуждаются 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) 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%).

В конечном итоге, в жилье, которое одновременно имеет размер ниже социальной нормы площади и отличается частичной или полной неблагоустроенностью, сегодня проживают 28,0% 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 материнский (семейный) капитал, заслуживают особого внимания.

**Методологические принципы моделирования.** 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. В конечном итоге мы отвечаем 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  $1 \text{ м}^2$ <sup>9</sup>;
- если жилище домохозяйства частично неблагоустроено, то сумма необходимого кредита составляет треть средней в регионе цены за  $1 \text{ м}^2$ , умноженной на социальную норму площади жилья для домохозяйства;
- если жилище домохозяйства полностью неблагоустроено, сумма кредита должна равняться половине средней в регионе цены за  $1 \text{ м}^2$ , 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.

<sup>9</sup> В расчеты заложены средние цены квадратных метров площади на вторичном рынке жилья регионов, поскольку в среднем цены на вторичном рынке ниже, чем на первичном. Санитарная норма  $24 \text{ м}^2$  общей площади — на семью из одного человека, далее по  $18 \text{ м}^2$  на одного человека.

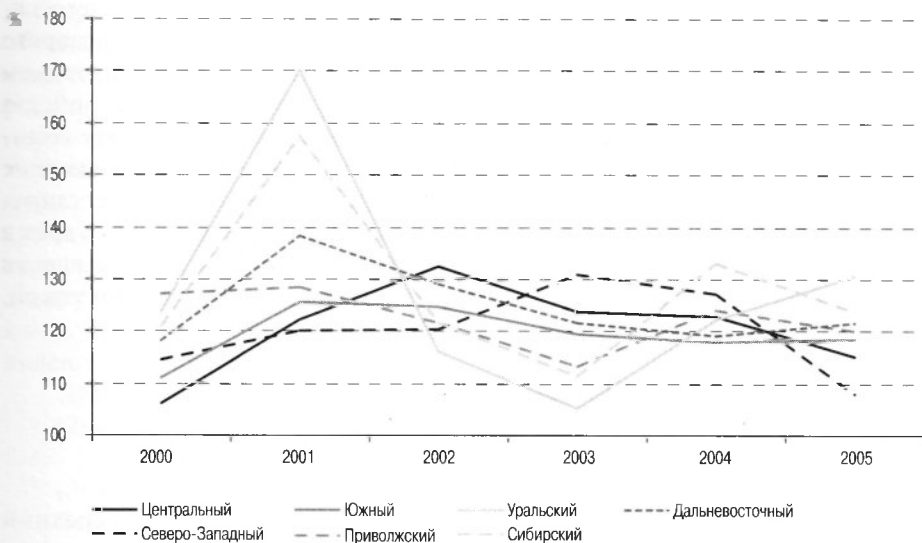


Исходя из того, что большинство семей смогут улучшить свои жилищные условия только посредством механизмов ипотечного кредитования, и именно эта схема считается легитимной для программы материнского капитала, сформулируем следующие правила кредитования:

- (1) домохозяйство способно направить на решение жилищных проблем все доходы, превышающие уровень прожиточного минимума;
- (2) срок кредитования составляет до 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 давали достаточно высокий темп роста цен (рис. 3). 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 некоторая идеальная модель, предполагающая, что даже те домохозяйства, которым не хватает одного квадратного метра жилья, включаются в программу улучшения жилищных условий, и, наоборот, те, у кого на эту же величину площадь больше, исключались из расчета.

Рисунок 3. Динамика цен на вторичном рынке жилья в 2000–2005 гг., ФСГС, в % к предыдущему году



Таким образом, семьи, которые в течение определенного промежутка времени (15–25 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.

Теперь обратимся к адресной группе получателей материнского капитала, который может быть инвестирован в образование, накопительную пен-

сионную систему и улучшение жилищных условий реципиентов, составит в ценах, действующих по состоянию на 1 января 2007 г., 101 млрд руб., *а участниками программы в течение года могут стать 0,7% российских домохозяйств.* Объем ресурсов сопоставим с финансовыми потоками в образовании и расходами населения на покупку жилья, поэтому при неумелом администрировании может спровоцировать рост цен в обозначенных секторах экономики.

Оценки потребности данной группы в улучшении жилищных условий показывают, что 98,1% домохозяйств из числа потенциальных получателей данного капитала имеют площадь жилища ниже социальной нормы и/или низкий уровень оснащенности 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 жилье). Еще 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.

Несмотря на то, что «Материнский капитал» — достаточно дорогостоящая программа, 50% его получателей не сможет участвовать в схемах ипотечного кредитования, так как для большинства из них — это единственный ресурс, не подкрепленный другими возможностями (доходы, позволяющие возвращать кредит, развитый рынок жилья и пр.). 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 с благоустройством жилья.

### **КОМПЕНСАЦИИ ЧАСТИ РОДИТЕЛЬСКОЙ ПЛАТЫ ЗА СОДЕРЖАНИЕ РЕБЕНКА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ**

Мы исходили из того, что базовым для расчета компенсации будет средний размер расходов на содержание одного ребенка в дошкольном учреждении в данном регионе РФ. Это значение умножается на коэффициент в зависимости от числа детей в семье. Компенсация начисляется не на всех детей дошкольного возраста (3–7 лет), а только на посещающих дошкольные учреждения. Если это первый ребенок в семье, компенсация составит 20% от среднего уровня расходов на содержание одного ребенка в регионе, если второй — 50%, если третий и т.д. — 70%. Полученные оценки свидетельствуют о том, что в 2007 г. общие расходы бюджета на реализацию программы компенсаций, потенциальными участниками которой станут 1,9 млн, или 3,6% российских домохозяйств, составят 4,8 млрд рублей. Средний размер компенсации в расчете на домохозяйство-получателя составит 199 рублей в месяц. Средний удельный вес компенсаций в общей структуре доходов семей-получателей будет равен 1%.

## РАЗВИТИЕ ФОРМ СЕМЕЙНОГО ВОСПИТАНИЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ

В самом начале статьи мы уже отмечали, что положение детей в России характеризуется постоянным ростом семейного неблагополучия, появлением и расширением такого явления, как беспризорность и безнадзорность детей, стабильным ростом, несмотря на сокращение численности детей, сиротства детей, прежде всего социального сиротства, то есть сиротства при живых родителях. Длительное время опекунские пособия выплачивались с серьезными задержками, а размер их был дифференцирован в разрезе регионов и даже муниципалитетов. В решении проблем детей-сирот основной упор был сделан на развитии государственных форм их воспитания, хотя мировой опыт и лучшие практики отдельных регионов подтверждали большую эффективность семейного устройства. Данная статья не претендует на концептуальное рассмотрение проблем семейного неблагополучия и развитие семейных форм устройства, и еще раз подчеркнем, что впервые в российской истории была артикулирована приоритетность семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, а установление минимальных размеров выплат средств на содержание детей и сирот (4000 рублей в месяц) и оплаты труда приемных родителей (2500 рублей в месяц) сгладят 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. Во-первых, выплаты на содержание детей сирот в семьях увеличились практически в 3 раза, и по состоянию на начало 2007 г. превышают величину прожиточного минимума ребенка. Во-вторых, привлекательность опекунских пособий может спровоцировать рост численности социальных 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 139 833 семьи, в которых:

- (1) есть дети, находящиеся 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 65 180 случаям, что определяется не результатом детального анализа проблем, а пропускной мощностью системы опеки и попечительства. Даже по выявленным событиям можно ожидать активизации близких родственников по оформлению опеки над детьми из неблагополучных семей. Ранее сложность процедур оформления опекунства, низкий уровень и нерегулярность выплат опекунских пособий не стимулировали семьи и систему опеки попечительства к активизации процедуры легитимизации ситуации в семьях, где родители переложили функции по воспитанию детей на других родственников. Сейчас экономический интерес может стимулировать оформление 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 индикатор

торы результативности следует искать в изменении абсолютных и относительных показателей семейного устройства.

### **НОВАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА: КАРДИНАЛЬНЫЙ ПРОРЫВ ИЛИ ПЕРВЫЙ ШАГ?**

Сторонники теории человеческого капитала не раз отмечали, что условия, в которых протекает детство все в большей степени определяют дальнейшие жизненные шансы и адаптационные возможности человека [Беккер Г. С., 2003], особенно когда речь идет о постиндустриальном развитии, в рамках которого массовое образование является главным инструментом повышения индивидуальной конкурентоспособности. В заключительной части статьи попытаемся сформулировать некоторые выводы относительно рассматриваемых мер политики поддержки материнства и детства, принимая во внимание, во-первых, представленные оценки их результативности и эффективности с точки зрения влияние на благосостояние адресных групп получателей и населения в целом, во-вторых, обсуждаемые в научном сообществе векторы модернизации семейной политики, в-третьих, политические и экономические предпосылки успешности их практической реализации.

Обращаясь к глобальным модернизационным процессам в обозначенной области общественного устройства хотелось бы вернуть читателей к опубликованной в предыдущем номере журнала SPERO главе книги Г. Эспин-Андерсена, посвященной методологическим проблемам социальной политики и тому, как в новых политических, экономических и социальных условиях распределить обязанности между рынками, семьями и государством: «...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 Г., 2006. С. 26]. Какие инструменты здесь срабатывают чаще всего:

- (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;
- (4) адресные программы социальной поддержки семьям, находящимся на трудных этапах жизненного цикла, и людям с ограниченными возможностями.

По сути, речь идет об «ориентированной на детей стратегии социального инвестирования, основанной на комбинированной политике гарантирования доходов семей с детьми и максимизации занятости матерей» [Эспин-Андерсен Г., 2006. С. 25].

Если говорить о такой политике, то принятые меры — первый шаг на пути серьезных модернизационных процессов, призванных обеспечить рост рождаемости. Смоделированные эффекты воздействия на благосостояние по своей силе пока не могут конкурировать со сценарием отказа от ребенка и не создают значимого прорыва в решении проблемы совмещения занятости и воспитания детей, особенно в условиях социокуль-

турных традиций и стандартов жизни бурно развивающихся крупных городов. Но что очевидно — это увеличение веса анализируемых пособий в доходах адресных групп получателей до величин, рассматриваемых семьями как значимый ресурс. Рост пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет поднял его до размера, в 2 раза превышающий вес данного источника доходов в средних заработках застрахованных 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 делегированы самой бедной группе детей, находящихся в самом начале жизненного цикла, что корреспондирует с идеями теории человеческого капитала, определяющей детство как приоритетную зону для социальных инвестиций. Подчеркнем, что важны не только экономическая и демографическая составляющие формирующегося порядка социального обеспечения 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. 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 благоустроить имеющееся жилье, особенно в сельской местности, хотя механизмы такого использования пока не отработаны. Следует ожидать новых законодательных инициатив об использовании 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 — повышающих для них доступность программ государственной социальной поддержки, оставшихся за рамками принятых мер, то в современных российских условиях нам видится следующая конфигурация.

**А. Расширение возможностей для самообеспечения.** В значительной степени решение данной проблемы 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 ад-

министративными методами могут привести к сокращению сегмента занятости для уязвимых категорий, к которым относятся женщины, совмещающие обязательства по воспитанию детей и занятость. Противодействовать этому может:

(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 следующая схема поддержки, стимулирующая экономическую активность: условием предоставления определенного денежного пособия через систему социальной защиты является некоторая приемлемая форма занятости на низкооплачиваемых работах;

(2) преференция 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 связано с расширением доступности кредитных и лизинговых схем для личных подсобных хозяйств, поскольку результаты нашего анализа показали, что в структуре их располагаемых ресурсов денежные и неденежные поступления такого рода составляют значимую часть. К сожалению, сельские семьи имеют более низкий уровень образования, поэтому ограничены в доступе к информационным источникам, позволяющим освоить правила кредитования и инвестиционного развития в условиях малого бизнеса. Следовательно, реализация данной стратегии самообеспечения в сельской местности потребует образовательной и информационной поддержки. Товарному развитию личного подсобного хозяйства будет способствовать укрепление институтов кооперации мелких сельскохозяйственных производителей;

(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. Развитие сети государственных и негосударственных услуг по внесемейным формам воспитания детей.** Мировой опыт подсказывает, что данное направление в семейно-ориентированной политике является одним из самых продуктивных. Castles на основе результатов исследования эффектов такой политики в странах OECD обнаружил сильную положительную связь между рождаемостью и должной организацией услуг по уходу за ребенком, при этом зависимость между рождаемостью и мерами, направленными на развитие гибкого рынка труда, была также положительной, но более слабой [Castles F., 2003. P. 222]. В Норвегии политика, направленная на повышение доступности услуг по уходу за ребенком и детских дошкольных учреждений,

содействовала росту рождаемости: увеличение на 20% числа детей, посещающих детские дошкольные учреждения, способствовало росту плодovitости когорты на 0,05 ребенка [Kravdal O., 1996. P. 187–216]. 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 сейчас один из главных барьеров в этой сфере — отсутствие свободных мест в яслях и детских садах. Если в 1990 г. дошкольные учреждения посещало 9010 тыс. чел., то к 1999 г. их численность сократилась более чем в 2 раза — до 4225 тыс. чел. (табл. 6). Правда, за этими абсолютными цифрами скрыты тенденции сокращения численности детей в возрасте 1–6 лет, и относительные показатели свидетельствуют об увеличении обеспеченности детей местами в дошкольных учреждениях в этот же временной период. Но с 2000 г. наблюдается тенденция снижения относительных характеристик доступности детских садов и яслей, и в 2005 г. они опустились ниже уровня советского периода.

Таблица 6. Характеристики доступности детских дошкольных учреждений (на конец года)

Характеристика	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел	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

Источники: 1. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. — М. 2006. С. 354–355. 2. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Госкомстат России. — М. 2000. С. 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.

**В. Доступность и щедрость 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 он не превышает 5% от прожиточного минимума ребенка. Наши исследования в шести субъектах РФ свидетельствуют о том, что не менее 30% ресурсов данной социальной программы попадают к небедным. Еще раз подчеркнем, что страны, вводившие пособия для семей с детьми добивались устойчивых и недостаточно высоких результатов в области роста рождаемости только в тех случаях, когда система социальной поддержки гарантировала минимально приемлемый уровень доходов в периоды отсутствия или недостаточности трудовых доходов (принцип минимального гарантированного дохода). Следовательно, одним из последующих шагов активной семейной

политики должна стать реформа системы ежемесячных пособий на ребенка для семей с доходами ниже прожиточного минимума. Необходимо добиться сокращения числа получателей за счет тех, кто получает данное пособие будучи небедным, и увеличения его размера для сохраняющих статус бедности даже при усилении процедур контроля доходов. 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 высокие 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 ни органы социальной защиты не могут оценить эффект влияния реализуемых программ на уровень жизни получателей, ни 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. Иными словами, должен быть разработан некоторый социальный пакет для семей с детьми по аналогии с социальным пакетом, сформированным для монетизации льгот. За семьей должно сохраниться право получения денежного эквивалента 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 является серьезным барьером для реализации данных программ, и его преодоление возможно в нескольких направлениях. Во-первых, речь идет об усилении процедур контроля доходов, однако возможности данных механизмов весьма ограничены. Надо понимать, что в случае семей с детьми порядка 30% доходов невозможно проконтролировать. Во-вторых, для регулирования таких программ можно использовать более жесткие линии бедности. В рамках научной программы НИСП мы сконструировали линию бедности, предполагающую:

- (1) балансирование питания только по калориям;
- (2) использование цен, по которым реально покупают продукты домохозяйства, расположенные на границе второй и третьей групп распределе-



ния населения по расходам в Обследовании бюджетов домашних хозяйств, ежеквартально проводимом ФСГС;

(3) по структуре эта корзина соответствует второй децильной группе распределения по расходам в данных Обследовании бюджетов домашних хозяйств. По состоянию на III квартал 2004 г. стоимость такой корзины составила 68% от прожиточного минимума, действующего на момент проведения обследования. В-третьих, как уже отмечалось, доступ к ресурсам социальных программ может быть ограничен посредством социального контракта, предусматривающего выполнение определенных обязательств, семьи, скрывающие доходы, как правило, не претендуют на такие формы поддержки. С таких мер можно стартовать стратегию устойчивой поддержки семей.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон № 207-ФЗ от 5.12.2006 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющим детей».
2. Федеральный закон № 256-ФЗ от 29.12.2006 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей» и Постановление Правительства РФ № 873 от 30.12.2006 «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».
3. Постановление Правительства № 865 от 30.12.2006 «Об утверждении положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей».
4. Постановление Правительства № 847 от 30.12.2007 г. (30.12.2006) «О предоставлении субвенций из Федерального фонда компенсаций бюджетам субъектов РФ на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью».
5. Постановление Правительства Российской Федерации № 846 от 30.12.2006 «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».
6. Постановление Правительства № 842 от 30.12.2006 «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».
7. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. — М. 2006. — 493 с.
8. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Госкомстат России. — М. 2006. — 502 с.
9. Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». — Министерство здравоохранения и социального развития РФ. 2006. — 150 с.
10. Castles. F. The world turned upside down: Below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries // J. Eur. Soc. Pol. 2003. Vol. 13. № 3.
11. Kravdal O. How the local supply of day-care centers influences fertility in Norway: A parityspecific approach // Population Research. 1996. Vol. 5. № 6. P. 187–216.

12. *Ovtcharova L., Popova D.* Child Poverty in Russia: Alarming Trends and Policy Options. UNICEF report. UNICEF. Moscow. 2005. — 76 p.
13. *Беккер Г.С.* Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории / Пер. с англ.; Сост., научн. ред., послесл. М.И. Левин. — М.: ГУ-ВШЭ, 2003. — 672 с.
14. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / Рук. авт. колл. Л.Н. Овчарова; Независимый институт социальной политики. — М.: ГУ-ВШЭ, 2005. — 348 с.
15. *Захаров С.В.* Демографический анализ эффекта мер семейной политики в России в 1980-х гг. // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. №5. С. 33–70.
16. Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы // Материалы международного семинара. — М. 14–15 сентября 2006. — 101 с.
17. *Эспин-Андерсен Г.* Снова на пути к хорошему обществу? // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 5. С. 7–33.