

УДК 349.3

Гармонизация российского семейного обеспечения с нормами Конвенции МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения»¹

Манджиева Светлана Владимировна

Аспирант,

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,

119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1;

e-mail: smandzhieva@list.ru

Аннотация

В данной статье рассматриваются основные проблемы гармонизации российского семейного обеспечения с положениями Конвенции МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (далее Конвенция). Исследуются установленные Конвенцией минимально необходимые параметры строительства национального законодательства. По результатам анализа предлагаются выводы и рекомендации по совершенствованию российского законодательства.

Для цитирования в научных исследованиях

Манджиева С.В. Гармонизация российского семейного обеспечения с нормами Конвенции МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения» // Вопросы российского и международного права. 2015. № 10. С. 149-169.

Ключевые слова

Гармонизация, минимальные нормы, социальное обеспечение, семейное обеспечение, ежемесячное пособие на ребенка.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-53-00013.

Введение

Главной целью международных стандартов в области семейного обеспечения, включая нормы Конвенции, является создание системы материальной поддержки семьи перед лицом существенных дополнительных расходов, связанных с рождением ребенка. Конвенция рассматривает семейное обеспечение в качестве одной из девяти отраслей социального обеспечения, правовое регулирование которой установлено в разделе VII международного договора. Несмотря на то, что Российская Федерация не является участницей Конвенции, нератифицированные конвенции выполняют роль рекомендаций в соответствии со ст. 19 Устава МОТ. Кроме того, в отношении нератифицированных конвенций сохраняется обязанность государства предпринимать меры по их дальнейшей ратификации и в случае необходимости сообщать о состоянии национального законодательства Административному Совету МОТ.

Поскольку защита семьи, материнства, отцовства и детства находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а основные виды семейного обеспечения регулируются преимущественно на региональном уровне, за образец для исследования взято законодательство Белгородской области по состоянию на 2013 г.

Общие требования Конвенции к системе семейного обеспечения

Согласно ст. 39 Конвенции государство-член, в отношении которого раздел VII «Семейное обеспечение» находится в силе, должен гарантировать защищенным лицам предоставление обеспечения в соответствии с его нормами. Данная статья предполагает наличие у государства-члена достаточно развитого законодательства, устанавливающего отрасль семейного обеспечения как часть национальной системы социального обеспечения, построенной на общих принципах организации, управления и финансирования.

Российское законодательство формально соответствует данной норме. Статьи 38, 39 Конституции РФ предусматривают защиту государством материнства, семьи и детства и гарантируют социальное обеспечение в целях воспита-

ния детей и в иных случаях, установленных законом. Основным нормативным правовым актом, регулирующим предоставление социальных выплат семьям с детьми, является Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», устанавливающий единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства.

Следует отметить, что основным признаком, характеризующим систему семейных пособий как отрасль социального обеспечения, является наличие таких денежных либо натуральных форм обеспечения, которые обеспечивают заботу о ребенке на протяжении всего периода социального риска, который согласно п. д. ст. 1 Конвенции длится до окончания ребенком среднего (полного) общего образования или до достижения им возраста 15 лет. В России такой формой обеспечения является ежемесячное пособие на ребенка (далее ЕПР).

Необходимо отметить, что для Конвенции первостепенное значение имеет то, что сфера ее действия должна охватывать всю территорию государства, ратифицировавшего документ. «Это значит, что ее положения должны соблюдаться во всех субъектах Российской Федерации как своеобразный федеральный минимум, соответствующий международному праву. Это также означает, что положения Конвенции должны быть отрегулированы в тех законодательных актах, действие которых распространяется на всю территорию данной страны. В России такое действие имеют федеральные законы, которым отводится определяющая роль в системе законодательства всех отраслей социального обеспечения» [Тучкова, Васильева, 2013, 42]. Выполнение данного требования позволяет говорить о соблюдении принципа общей ответственности государства за реализацию системы социального обеспечения. Поскольку государство рассматривается основным гарантом права на социальное обеспечение, перед лицом международного сообщества оно остается единственным субъектом, который обязан выполнять требования международных договоров.

Согласно, однако, ст. 16 ФЗ-81 размер, порядок назначения и выплаты ЕПР устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с указом Президента РФ

от 5.07.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» большинство видов семейного обеспечения, предоставляемых в натуральной форме (например, льготное питание, школьная форма, посещение музеев и т. д.), также регулируются только на региональном уровне. При этом в российском законодательстве нет каких-либо единых федеральных стандартов, регулирующих отношения по семейному обеспечению, что приводит к различиям в условиях предоставления различных видов семейного обеспечения между субъектами РФ.

Например, оценка критериев нуждаемости производится в субъектах по различным основаниям: «В г. Санкт-Петербурге право на ежемесячную денежную выплату на третьего ребенка имеет семья, в которой среднедушевой доход ниже полуторакратного размера величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, в Омской области – ниже 2-кратной величины прожиточного минимума, в Калининградской и Тульской областях – ниже 3-кратной величины прожиточного минимума. В Кировской области в качестве критерия нуждаемости семьи определена сумма среднедушевого дохода на одного члена семьи, которая не должна превышать 14 тысяч рублей. В Пермском крае при определении права семьи на получение ежемесячной денежной выплаты условия нуждаемости не установлены, данная мера предусмотрена многодетным семьям, имеющим на содержании и воспитании трех и более детей до 18 лет» [Ответы..., 2014, www].

Различия также проводятся в правилах подсчета доходов семьи, учитываемых при исчислении величины среднедушевого дохода для определения права на ЕПР. В Белгородской области, например, все виды заработной платы (денежного вознаграждения, содержания) и дополнительного вознаграждения по всем местам работы, все виды пенсий, пособие по безработице, пособие по временной нетрудоспособности и иные виды социальных выплат подлежат учету при определении права на ЕПР. В то же время, согласно постановлению Правительства Рязанской области от 01.01.2010 г. № 206, к соответствующим видам доходов семьи, помимо перечисленных, следует также отнести доходы от занятий предпринимательской деятельностью, доходы по акциям и другие доходы от участия в управлении собственностью организации (дивиденды,

выплаты по долевым паям), доходы от сдачи в аренду (наем) недвижимого имущества, принадлежащего на праве собственности семье или отдельным ее членам, проценты по вкладам.

Тем временем, возложение на субъекты РФ полномочий по выполнению функций семейного обеспечения приводит к недофинансированию данной сферы: «даже сравнительно хорошо развитые регионы не готовы к резкому перераспределению расходных полномочий с федерального уровня на региональный. Оценки регионального финансирования программ показывают, что, например, в Санкт-Петербурге (регионе, где самые высокие в стране пособия по уходу за детьми до 16 лет) общие затраты на финансирование демографических программ составляют 4,1% консолидированного бюджета и около 0,34% тратится на реализацию региональных программ по поддержке семьи. В Татарстане, где с конца 1990-х гг. действуют законы о социальных стандартах, расходы на поддержку семей с детьми (включая жилищные программы) составляют 0,1-0,2% бюджета. В Нижегородской области, где в конце 2000-х гг. действовала региональная программа семейной политики, на поддержку семьи тратится 0,28% консолидированного бюджета» [Козлов, 2011, 19]. Таким образом, отсутствие единого социального пространства ставит под сомнение выполнение принципа общей ответственности государства ввиду многочисленных региональных различий.

Следует отметить, что логика международных стандартов построена по принципу прогрессивного развития социального обеспечения. Принятые на первоначальном этапе минимальные гарантии в процессе постепенного развития экономических возможностей государства должны быть заменены на более высокие стандарты социального обеспечения как в отношении круга защищенных лиц, так и уровня обеспеченности. На нормативном уровне данный принцип нашел отражение в Конвенции МОТ №128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» от 29.06.1967, Конвенции МОТ №168 «О содействии занятости и защите от безработицы» от 21.06.1988, Конвенции МОТ №183 «О пересмотре Конвенции 1952 г. об охране материнства» от 15.06.2000 и т. д. Таким образом, социальное обеспечение, включая семейное обеспечение, с точки зрения международного права должно идти по

пути поступательного развития, основной целью которого является всесторонний охват системой социального обеспечения населения на достаточном уровне.

Анализ развития российского законодательства о семейном обеспечении, напротив, свидетельствует о противоположной тенденции. Так, до 1999 г. на каждого ребенка возрасте до 16 лет назначалось ежемесячное пособие в размере 70% от прожиточного минимума, 140% детям одинокой матери, 105% детям военнослужащих или детям, чьи родители не платят алиментов. ФЗ №171 от 17.06.1999 сузил круг получателей ЕПР, к которым стали относиться только семьи, чьи доходы не превышали регионального прожиточного минимума. Таким образом, универсальный охват ЕПР был заменен проверкой на нуждаемость. Более того, размер пособия также сократился и составил фиксированную сумму, равную 70 руб. Следует отметить, что в настоящее время размер пособия незначительно изменился и составляет в зависимости от региона проживания от 100 до 300 руб. Налицо явное снижение значимости ЕПР как основной социальной выплаты в системе семейного обеспечения.

Минимальные нормы международного семейного обеспечения

В юридической литературе отмечается, что «международно-правовые стандарты социально-обеспечительных прав – это не максимум того, что требует международное сообщество от государства, а минимум того, что оно должно обеспечить своим гражданам» [Лушников, Лушникова, Тарусина, 2014, 398]. Минимальные нормы семейного обеспечения включают правовые обязательства государства по установлению минимального круга защищенных лиц, уровня обеспеченности и продолжительности предоставления социального обеспечения. Выполнение данных требований представляет собой допустимый нижний предел в реализации права на социальное обеспечение.

В соответствии со ст. 41 Конвенции минимальный круг защищенных лиц должен охватывать:

– установленных категорий работающих по найму, составляющих не менее 50 процентов от общего числа работающих по найму;

- установленных категорий самозанятого населения, составляющих не менее 20 процентов от общего числа жителей;
- всех жителей, средства которых на время охватываемого случая не превышают установленных пределов.

Сложившаяся в России система государственных пособий в связи с воспитанием детей никогда не выделяла факт занятости родителя в качестве условия для назначения социальных благ по семейному обеспечению. В соответствии с современным региональным законодательством правом на ЕПР обладает один из родителей (законных представителей), если среднедушевой доход семьи ниже прожиточного минимума в субъекте. Таким образом, для выполнения рассматриваемой нормы необходимо руководствоваться положением п. в ст. 41 Конвенции.

Необходимо обратить внимание на то, что согласно российскому законодательству, в большинстве случаев, помимо факта малообеспеченности, существуют также дополнительные условия либо для определения самого права на социальную выплату, либо для назначения пособия в повышенном размере. В этой связи само ЕПР подлежит дифференциации в зависимости от категории получателя. Так, в повышенном размере ЕПР в соответствии с Социальным кодексом Белгородской области предоставляется детям из многодетных, неполных семей, детям, чьи родители скрываются от уплаты алиментов, детям-инвалидам, детям-инвалидам одиноких матерей, детям военнослужащих. Всего, согласно статистическим данным, в 2013 г. в Белгородской области из 85126 получателей пособия на ребенка было выплачено в повышенном размере 32026 пособия, что составляет почти 40% получателей ЕПР, отвечающих требованию: состояние малообеспеченности + дополнительный юридический факт. Помимо ежемесячного пособия на ребенка предоставление значительного количества социальных благ в натуральной форме зависит не только от факта малообеспеченности, но и от наличия статуса многодетной семьи (например, обеспечение школьной формой, льготным питанием и т. д.). При этом понятие «многодетная семья» также устанавливается в региональном законодательстве и, как правило, подразумевает семью с тремя детьми. Особая защита со стороны государства специального субъекта (ребенок-инвалид, ребенок из много-

детной семьи, усыновленный ребенок и т. д.) соответствует основным идеям международных стандартов социального обеспечения, которые указывают на специфические потребности отдельных категорий семей [Рекомендация, 1984, www]. Однако необходимо учитывать, что нормы раздела VII Конвенции будут выполнены в том случае, если национальное законодательство предоставит обеспечение на определенном Конвенцией уровне.

В соответствии со ст. 44 Конвенции минимальный уровень обеспеченности определяется как:

– сумма в 3 процента от заработной платы взрослого мужчины, занимающегося неквалифицированным ручным трудом, помноженной на общее число детей всех защищенных лиц;

– суммы в 1,5 процента от указанной заработной платы, помноженной на общее число детей всех жителей.

Поскольку законодательство России о семейном обеспечении ориентировано преимущественно на все население с доходами ниже прожиточного минимума, более обоснованно руководствоваться п. б ст. 44 Конвенции. Таким образом, при определении совокупных расходов Белгородской области на семейное обеспечение в 2013 году, согласно норме Конвенции, подставим в формулу следующие данные, согласно данным Федеральной службы государственной статистики РФ и статистического ежегодника Белгородской области:

$$(1,5\% * 20\,536 \text{ руб.}) * 237\,049 = 73\,011\,092 \text{ руб.}$$

Заработная плата типового работника	*	Общее число детей всех жителей Белгородской области в 2013 году	=	73 011 092 руб.
--	---	---	---	-----------------

Таким образом, государственные расходы на выплату семейных пособий должны составлять не менее 73 011 092 руб. в месяц, за год данная сумма составит 876 133 104 руб. Определим общую сумму расходов на финансирование семейного обеспечения Белгородской области в 2013 году (табл. 1).

При отнесении того или иного вида обеспечения к семейному, необходимо руководствоваться положением ст. 43 Конвенции, которая определяет в качестве объекта отношений по семейному обеспечению периодические денежные выплаты либо (или) обеспечение в натуральной форме, цели которого

Таблица 1. Расходы на финансирование семейного обеспечения Белгородской области в 2013 году

№	Вид пособия	Расходы
1	Ежемесячное пособие на ребенка	345 076 000 руб.
2	Льготное питание учащихся образовательных школ	168 457 000 руб.
3	Школьная форма учащимся образовательных учреждений	
4	Компенсация стоимости проезда на городском транспорте (кроме такси) и автобусах пригородных и внутрирайонных маршрутов для учащихся общеобразовательных школ к месту учебы и обратно	
5	Оплата услуг связи	
6	Ежемесячное пособие на подопечного ребенка и воспитанника приемной семьи и семейного детского дома	132 462 000 руб.
7	Ежемесячная денежная выплата в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет	112 446 000 руб.
8	Ежемесячное пособие на усыновленного ребенка	96 212 000 руб.
9	Ежемесячная компенсация родительской платы за ДОУ	135 377 000 руб.
10	Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет граждан, не подлежащих социальному страхованию (данные за 2014 г.)	419 926 000 руб.
11	Ежемесячная денежная компенсация расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг для малообеспеченных семей	83 953 000 руб.
12	Ежемесячное пособие жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, воспитывающей ребенка в возрасте до трех лет	35 314 000 руб.
Итого		1 529 223 000 руб.

ограничены расходами на питание, одежду, жилье, организацию отдыха или помощью по дому.

Таким образом, к семейным видам обеспечения можно отнести только те социальные блага, которые предоставляются на содержание детей и компенсируют дополнительные расходы семьи. Такие же пособия, которые направлены на замещение утраченной заработной платы застрахованного родителя в связи с отпуском по уходу за ребенком до 1,5 или 3 лет, а также в связи с отпуском в случае болезни ребенка, составляют предмет самостоятельного правового регулирования и относятся к разделу VIII Конвенции «Обеспечение по материнству».

В вопросе отнесения тех или иных видов социальных благ к семейному обеспечению следует также обратить внимание на трансформацию на международном уровне самого термина «семейное обеспечение». Так, если нормы

Конвенции изначально под защищенным лицом подразумевали только родителя, то в настоящее время содержание данного понятия позволяет включить и непосредственно ребенка. В результате в данном анализе возможно рассматривать такие виды семейного обеспечения, которые предоставляются детям, оставшимся без попечения родителей. Правовое регулирование данных отношений осуществляется в Федеральном законе от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Указанный нормативный правовой акт устанавливает систему мер социальной защиты, включающую предоставление бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды, обуви и мягкого инвентаря и т. д.

В российском законодательстве существуют некоторые виды обеспечения, которые прямо не относятся к семейным, но по целям предоставления соответствуют разделу VII Конвенции. Например, таковым являются федеральный и региональный материнский (семейный) капитал. Данный вид социального обеспечения хотя и устанавливается в денежной форме и не является периодической выплатой, цели его, однако, строго ограничены и совпадают с целями семейного обеспечения в натуральной форме – приобретение или улучшение жилищных условий, а также получение образования ребенком (за исключением формирования накопительной пенсии матери). Таким образом, выполняя функцию по компенсации расходов на содержание детей, данные социальные блага могут быть включены в анализ законодательства в области семейного обеспечения (см. табл. 2).

Данные таблиц показывают, что совокупные расходы на семейное обеспечение даже при самых скромных подсчетах удовлетворяют нормам Конвенции. Однако, если рассчитать размер пособия на каждого ребенка защищенного лица в соответствии с указанной нормой Конвенции, минимальный размер пособия должен составлять 308 руб. (1,5% от 20 536 руб.), в то время, как величина базового размера ЕПР в Белгородской области равна только 240 руб. Следует отметить, что подобный порядок расчета не установлен Конвенцией, в отличие от правил определения уровня обеспеченности иных отраслей социального обеспечения, где за образец берется определенный процент

**Таблица 2. Расходы на финансирование семейного обеспечения
Белгородской области в 2013 году с учетом материнского капитала**

№	Вид пособия	Расходы
1	Ежемесячное пособие на ребенка	345 076 000 руб.
2	Льготное питание учащихся образовательных школ	168 457 000 руб.
3	Школьная форма, учащимся образовательных учреждений	
4	Компенсация стоимости проезда на городском транспорте (кроме такси) и автобусах пригородных и внутрирайонных маршрутов для учащихся общеобразовательных школ к месту учебы и обратно	
5	Оплата услуг связи	
6	Ежемесячное пособие на подопечного ребенка и воспитанника приемной семьи и семейного детского дома	132 462 000 руб.
7	Ежемесячная денежная выплата в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет	112 446 000 руб.
8	Ежемесячное пособие на усыновленного ребенка	96 212 000 руб.
9	Ежемесячная компенсация родительской платы за ДОУ	135 377 000 руб.
10	Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет для граждан, не подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (за 2014 год)	419 926 000 руб.
11	Ежемесячная денежная компенсация расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг для малообеспеченных семей	83 953 000 руб.
12	Ежемесячное пособие жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, воспитывающей ребенка в возрасте до трех лет	35 314 000 руб.
+		
13	Материнский (семейный) региональный капитал	101 193 000 руб.
14	Материнский (семейный) федеральный капитал	2 215 700 000 руб.
Итого		3 846 116 000 руб.

от заработной платы стандартного наемного работника. Согласно логике Конвенции семейное обеспечение рассматривается как дополнительный источник дохода к заработной плате защищенного лица или иным пособиям, например, по временной нетрудоспособности или безработице. В совокупности с данными выплатами защищенное лицо сохраняет возможность поддерживать доходы на достаточном уровне. Однако в российских реалиях, даже будучи трудоустроенным, родитель не имеет возможности компенсировать расходы на содержание ребенка из-за низкой заработной платы. Согласно исследованию Института социологии РАН, среди работающих граждан к бедным можно от-

нести более 60%. Среди «работающих бедных» примерно 14% – семьи с двумя детьми, свыше 50% – с тремя и более [Доклад, 2014, www].

Таким образом, несмотря на формальное соответствие требованиям Конвенции в отношении уровня расходов, вызывает сомнения соответствие российского законодательства целям Конвенции, которая предполагает предоставление содержания достаточного потребностям защищенного лица.

Эффективность семейного обеспечения

Гармонизация национального законодательства с международными стандартами не является самоцелью, а потому результатом имплементации международных норм социального обеспечения должно быть не только формальное наличие соответствующего законодательства, но и реализация целей международно-правового регулирования. «С точки зрения международного права наличие в стране законодательства, которое, хотя формально и отвечает требованиям Конвенции, но на практике является неэффективным и не справляется с выполнением общих задач, стоящих перед социальным обеспечением, не будет соответствовать целям и духу Конвенции и общему принципу эффективности права. Эффективность деятельности системы социального обеспечения, а значит, и социальной политики государства, будет в первую очередь оцениваться по тому, в какой степени ее институты реально оказались способны обеспечить достойный уровень жизни» [Тучкова, Васильева, 2013, 45]. Следует отметить, что надзорные органы международных организаций, включая Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций, основывают свое решение относительно выполнения международных обязательств государствами, в том числе и на анализе практики законодательства. В сфере социального обеспечения, включая семейное обеспечение, выполнение международных требований возможно оценить по достижению объективных социально-экономических параметров. Так в сфере семейного обеспечения в качестве основных критериев эффективности следует рассматривать уровень детской бедности, состояние здоровья детского населения, уровень рождаемости и т. д.

Что касается уровня детской бедности, то с 2006 г. по 2013 г. в России отмечается высокий риск бедности среди семей с детьми, в результате чего значительно увеличилась доля бедных домашних хозяйств в составе двух и более детей в возрасте до 16 лет. Так, «в 2013 году численность домохозяйств с детьми в возрасте до 16 лет от общей численности домохозяйств с уровнем располагаемых ресурсов ниже величины прожиточного минимума составила 64,0% (в 2012 году – 62,2%; 2011 году – 59,7%). При этом увеличение произошло за счет домохозяйств, имеющих двух и более детей: доля домохозяйств с двумя детьми составила 22,3% (в 2012 году – 21,3%; в 2011 году – 20,6%), домохозяйств с тремя и более детьми – 9,0% (в 2012 году – 7,5%; в 2011 году – 6,5%)» [Государственный доклад о положении детей..., 2014, www].

Несмотря на отрицательную динамику уровня бедности среди семей с детьми, общий размер государственных расходов на выплату пособий как по материнству, так и по семейному обеспечению значительно сократился за последние двадцать лет. Если в 1995 году данный показатель был на уровне 54% от общих расходов на социальное обеспечение, то в 1999 году он, согласно материалам официального сайта Федеральной службы государственной статистики РФ, понизился до 37,3%, а в 2012 году составил всего 16,7%. При этом среди совокупных расходов на материнские и семейные пособия, финансирование ЕПР составляет всего 2,5% от данного значения.

При характеристике социальной политики в области социальной поддержки семей с детьми необходимо отметить явное противоречие: с одной стороны предпринимаются меры по увеличению рождаемости путем введения таких мер, как ежемесячное пособие на третьего ребенка, федеральный и региональный материнский (семейный) капиталы, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до полутора лет для незастрахованных лиц и т. д. С другой стороны, несмотря на широкий спектр данных мер, большинство социальных выплат направлены на предоставление обеспечения только в течение первых лет жизни ребенка. Однако, при формировании демографической политики «государство не учитывает целый ряд проблем, с которыми сталкиваются родители, когда речь идет не только о рождении, но и воспитании детей. Меры государственной поддержки, которые провозглашаются сегодня, фактически охватывают

период «от зачатия до младенчества» [Чернова, 2011, 49]. При этом большое количество конкретных проблем повседневной жизни родителей остаются на периферии семейной политики. К их числу можно отнести в первую очередь высокий уровень «реальных» затрат семьи, связанных с рождением и воспитанием ребенка, компенсировать которые государственные пособия могут лишь минимально. По оценкам специалистов, в России пособия составляют 1-2% от семейного дохода и не гарантируют ребенку минимально приемлемого уровня потребления» [там же]. При этом общие расходы на выплату материнских и семейных пособий в среднем составляют 0,5% от ВВП, в то время как данное значение только в отношении семейного обеспечения в европейских странах в несколько раз выше. Например, 2,2% в Германии, Словении, 2,9% в Бельгии, Франции, свыше 3% в Дании, Венгрии, Великобритании и Люксембурге, 1,4% в Греции, Испании, 1,5% в Италии. В среднем же расходы на семейное обеспечение в европейских странах находятся на уровне 2,3% (по данным официального сайта Организации экономического сотрудничества и развития).

Необходимо отметить, что в соответствии с Рекомендацией МОТ от 12.05.1944 № 67 «Об обеспечении дохода» пособия на детей должны вносить значительный вклад в общую сумму расходов по содержанию ребенка, должны позволять делать большие расходы на содержание детей более старшего возраста и должны, как минимум, предоставляться всем детям, в отношении которых не предусмотрено обеспечение по системе социального страхования. Однако в России «сложившаяся система социальных трансфертов для семей с детьми не привязана к жизненному циклу семьи. Существенную социальную помощь в размере не ниже прожиточного минимума ребенка получают только семьи с новорожденными детьми и детьми до 1,5 лет, причем последние только в том случае, если в семье один ребенок, а мать имеет право на максимальный размер страхового пособия. Главная проблема заключается в том, что после достижения ребенком возраста 1,5 лет в системе денежных трансфертов наступает провал, который может компенсироваться только занятостью обоих родителей» [Совместный доклад Независимого института..., 2011, 9].

Заключение

Таким образом, для гармонизации российского законодательства с нормами Конвенции следует провести следующие мероприятия.

Во-первых, накопившийся массив противоречивых и разрозненных законодательных актов требуется систематизировать с установлением правового регулирования на федеральном уровне. Подмена федерального регулирования региональным ставит под вопрос выполнение принципа общей ответственности государства. Различия в порядке назначения и установления уровня ЕПР в субъектах РФ обусловлены не столько объективными причинами, сколько недостатком должного централизованного регулирования и низкой законодательной техникой. Как следствие, только в 17 субъектов РФ выполняются требования Конвенции относительно размера пособия, а социальные выплаты на детей имеют различную организационно-правовую природу, цели и порядок предоставления (Владимирская, Московская, Мурманская, Новосибирская, Ростовская, Саратовская, Свердловская, Саалинская, Тульская, Тюменская, Ярославская, области, Ставропольский, Камчатский, Хабаровский край, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ненецкий Автономный округ установили размер ЕПР свыше 300 руб.).

Во-вторых, сложившаяся система пособий и иных социальных выплат семьям с детьми должна ориентироваться на предоставление адекватного рыночным ценам обеспечения не только в момент появления ребенка, но и охватывать весь период социального риска.

В-третьих, в системе семейного обеспечения ЕПР должна быть отведена ключевая роль, как основному виду семейного обеспечения. В настоящее время «акценты» в социальной защите семей с детьми смещены в сторону обеспечения по материнству, что подтверждается более высоким уровнем государственных расходов.

Библиография

1. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. Доклад Министерства труда и социального развития РФ. 2014. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/155>

2. Государственный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>
3. Закон Белгородской области от 28.12.2004 № 165 (ред. от 26.02.2015) «Социальный кодекс Белгородской области». 2004. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW404;n=42843>
4. Закон Белгородской области от 21.12.2012 №164 (ред. от 24.05.2013) «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». 2012. URL: http://old.belregion.ru/file/links/21_12_2012_N_164.pdf
5. Козлов В.А. Семейная политика в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2011. 27 с.
6. Конвенция МОТ №102 о минимальных нормах социального обеспечения. 1952. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_ru.pdf
7. Конституция Российской Федерации. 1993. URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons/>
8. Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения. М., 2014. 432 с.
9. Ответы министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на вопросы Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов, Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, фракций «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и ЛДПР, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», депутата Государственной Думы. 2014. URL: <http://sfr.bujet.ru/upload/iblock/d59/%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%8B%20%D0%9C.%D0%90.%D0%A2%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202014%20%D0%B3..pdf>
10. Рекомендация МОТ № 67 об обеспечении дохода. 1944. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r067_ru.htm
11. Рекомендация №(84) 24 Совета Европы о вкладе системы социального обеспечения в развитие превентивных мер. 1984. URL: <https://wcd.coe.int/>

com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=604702&SecMode=1&DocId=685076&Usage=2

12. Совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей». М.: ЮНИСЕФ-НИСП, 2011. 272 с.
13. Статистический ежегодник. Белгородская область. Белгород, 2014. 576 с.
14. Тучкова Э.Г., Васильева Ю.В. Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ. М., 2013. 440 с.
15. Федеральный закон Российской Федерации от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». 1995. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6659/
16. Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». 1996. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12778/
17. Указ Президента РФ от 5.07.1992 № 431 (ред. от 25.02.2003) «О мерах по социальной поддержке многодетных семей». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2116/
18. Чернова Ж.В. Семейная политика современной России: гендерный анализ и оценка эффективности // Женщина в российском обществе. 2011. № 3. С. 44-51.

Harmonisation of Russian family benefit with the norms of the ILO Social Security (Minimum Standards) Convention No. 102

Svetlana V. Mandzhieva

Postgraduate,

Lomonosov Moscow State University,

119991, 1 Leninskie Gory, Moscow, Russian Federation;

e-mail: smandzhieva@list.ru

Abstract

The Social Security (Minimum Standards) Convention (No. 102) that was adopted by the International Labour conference of the ILO in 1952 is a fundamental international social security instrument providing protection against main social risks and contingencies. The Convention considers family benefit to be one of the branches of social security. Each branch establishes minimum requirements which must be fulfilled by the state in case of ratification. The article carries out an analysis of Russian family benefit from the perspective of these minimum standards. The author of the article identifies the main problems relating to harmonisation of national legislation with the Social Security (Minimum Standards) Convention. The author thinks that the excessive diversity of the laws and regulations, a lack of federal social standards could question the principle of common responsibility of the state. As a result of decentralisation of family benefits, the role of the monthly child allowance as a main social transfer has been decreasing over the recent period. On the other hand, the assessment of the coverage of protected people as well as cumulative state expenditures show the formal compliance of the national legislation with the minimum standards.

For citation

Mandzhieva S.V. (2015) *Garmonizatsiya rossiiskogo semeinogo obespecheniya s normami Konventsii MOT №102 "O minimal'nykh normakh sotsial'nogo obespecheniya"* [Harmonisation of Russian family benefit with the norms of the ILO Social Security (Minimum Standards) Convention No. 102]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10, pp. 149-169.

Keywords

Harmonisation, minimum standards, social security, family benefit, monthly child allowance.

References

1. Chernova Zh.V. (2011) *Semeinaya politika sovremennoi Rossii: gendernyi analiz i otsenka effektivnosti* [Family policy in modern Russia: a gender analysis and

- efficiency assessment]. *Zhenshchina v rossiiskom obshchestve* [Woman in Russian society], 3, pp. 44-51.
2. *Gosudarstvennyi doklad o polozhenii detei i semei, imeyushchikh detei, v Rossiiskoi Federatsii. Doklad Ministerstva truda i sotsial'nogo razvitiya RF* [On the status of children and families with children in Russian Federation. A state report of the Ministry of Labour and Social Development of Russian Federation] (2014). Available at: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/155>
 3. *Gosudarstvennyi doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii za 2014 god* [A state report of the Human Rights Ombudsman of the Russian Federation for 2014]. Available at: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>
 4. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii* [Constitution of the Russian Federation] (1993). Available at: <http://www.consultant.ru/popular/cons/>
 5. *Konventsiiya MOT № 102 o minimal'nykh normakh sotsial'nogo obespecheniya* [ILO Social Security (Minimum Standards) Convention No. 102] (1952). Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_ru.pdf
 6. Kozlov V.A. (2011) *Semeinaya politika v Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss. Abstract* [Family policy in Russian Federation. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
 7. Lushnikov A.M., Lushnikova M.V., Tarusina N.N. (2014) *Dogovory v sfere sem'i, truda i sotsial'nogo obespecheniya* [Family, labour and social security contracts]. Moscow.
 8. *O dopolnitel'nykh garantiyakh po sotsial'noi podderzhke detei-sirot i detei, ostavshikhsya bez popecheniya roditelei: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.12.1996 № 159-FZ (red. ot 31.12.2014): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 04.12.1996: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.12.1996* [On additional guarantees for social support for orphans and children without parents: Federal Law of the Russian Federation No. 159-FZ of December 21, 1996 (as amended on December 31, 2014)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12778/
 9. *O gosudarstvennykh posobiyakh grazhdanam, imeyushchim detei: feder. zakon Ros. Federatsii ot 19.05.1995 № 81-FZ (red. ot 02.07.2013): prinyat Gos. Du-*

- moi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.04.1995: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 04.05.1995* [On state allowances for persons with children: Federal Law of the Russian Federation No. 81-FZ of May 5, 1995 (as amended on July 2, 1995)]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6659/
10. *O merakh po sotsial'noi podderzhke mnogodetnykh semei: ukaz Prezidenta RF ot 5.07.1992 № 431 (red. ot 25.02.2003)* [On measures aimed at social support for large families: Decree of the President of the Russian Federation No. 431 of July 5, 1992 (as amended on February 25, 2003)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2116/
 11. *Ob oblastnom byudzhete na 2013 god i na planovyi period 2014 i 2015 godov: zakon Belgorodskoi oblasti ot 21.12.2012 № 164 (red. ot 24.05.2013): prinyat Belgorodskoi oblastnoi Dumoi 17.12.2012* [On the regional budget for 2013 and the planned periods of 2014 and 2015: Law of the Belgorod region No. 164 of December 12, 2012]. Available at: http://old.belregion.ru/file/links/21_12_2012_N_164.pdf
 12. *Otvety ministerstva truda i sotsial'noi zashchity Rossiiskoi Federatsii na voprosy Komiteta Gosudarstvennoi Dumy po trudu, sotsial'noi politike i delam veteranov, Komiteta Gosudarstvennoi Dumy po voprosam sem'i, zhenshchin i detei, fraktsii "EDINAYa ROSSIYa" i LDPR, "SPRAVEDLIVAYa ROSSIYa", deputata Gosudarstvennoi Dumy R.K. Tikhonovym* [The answers of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation to the questions of the State Duma Committee for Labour, Social Policy and Veterans' Affairs, the State Duma Committee for Family, Women and Children's Affairs, the factions of the party "United Russia" and the Liberal Democratic Party of Russia, the party "Just Russia" and the State Duma deputy R.K. Tikhonov] (2014). Available at: <http://sfr.bujet.ru/upload/iblock/d59/%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%8B%20%D0%9C.%D0%90.%D0%A2%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202014%20%D0%B3..pdf>
 13. *Rekomendatsiya № (84) 24 Soveta Evropy o vklade sistemy sotsial'nogo obezpecheniya v razvitie preventivnykh mer* [Recommendation of the Council of Europe No. (84) 24 of December 7, 1984 on the contribution of social security

- to preventive measures] (1984). Available at: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=604702&SecMode=1&DocId=685076&Usage=2>
14. *Rekomendatsiya MOT № 67 ob obespechenii dokhoda* [ILO Income Security Recommendation No. 67 of May 12, 1944] (1944). Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r067_ru.htm
 15. *Sotsial'nyi kodeks Belgorodskoi oblasti: zakon Belgorodskoi oblasti ot 28.12.2004 № 165 (red. ot 26.02.2015): prinyat Belgorodskoi oblastnoi Dumoi 09.12.2004* [Social Code of the Belgorod region No. 165 of December 28, 2004 (as amended on February 26, 2015)]. Available at: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW404;n=42843>
 16. *Sovmestnyi doklad Nezavisimogo instituta sotsial'noi politiki i Detskogo fonda OON (YuNISEF) "Analiz polozheniya detei v Rossiiskoi Federatsii: na puti k obshchestvu ravnykh vozmozhnostei"* [The cooperative report of the Independent Institute for Social Policy and United Nations Children's Fund (UNICEF) "Situation analysis of children in the Russian Federation"] (2011). Moscow: YuNISEF-NISP Publ.
 17. *Statisticheskii ezhegodnik. Belgorodskaya oblast'* [Statistical yearbook. The Belgorod region] (2014). Belgorod.
 18. Tuchkova E.G., Vasil'eva Yu.V. (2013) *Mezhdunarodnye i rossiiskie normy pensionnogo obespecheniya: sravnitel'nyi analiz* [International and Russian norms of pension provision: a comparative analysis]. Moscow.