

УДК 34**К вопросу дифференциации социальных рисков семей с детьми на основании их имущественного положения: правовой аспект****Буслаева Оксана Борисовна**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса,
Российский государственный гуманитарный университет,
125993, Российская Федерация, Москва, Миусская площадь, 6;
e-mail: okvirit@gmail.com

Аннотация

В статье рассматриваются особенности правового регулирования социального обеспечения семей с детьми с точки зрения определения социальных рисков. На примерах из отечественного законодательства прошлых периодов и опыта других стран исследуются критерии, по которым различаются меры поддержки семей с детьми. Современная правовая повестка показывает, что государство всё больше внимания уделяет поддержке детей на федеральном уровне. Разрозненность регионального законодательства привела к необходимости унификации статуса многодетной семьи на федеральном уровне, реализуется проект «Семья», однако, вместе с тем, проблема социального обеспечения регулярными денежными пособиями по единым стандартам по-прежнему имеет очень ограниченный, субъективный характер, которому свойственно ориентирование исключительно на критерии малообеспеченности семьи. При анализе зарубежного законодательства некоторых государств романо-германской правовой системы обнаружены комплексные подходы к определению права на ежемесячное детское пособие, в основе которых лежат различные социальные риски с определенными объективными критериями.

Для цитирования в научных исследованиях

Буслаева О.Б. К вопросу дифференциации социальных рисков семей с детьми на основании их имущественного положения: правовой аспект // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 7А. С. 325-332.

Ключевые слова

Дифференциация социального обеспечения, социальный риск, защита детей, меры социальной защиты детей, пособие на ребенка, социальное право зарубежных стран.

Введение

Изменения, происходящие в мировом правовом порядке, стали определяющей силой трансформации различных институтов отечественной правовой системы. Необходимость проведения эффективной демографической политики, снижения уровня бедности, сглаживания социальной несправедливости требует внедрения реформ в сфере права социального обеспечения. Несмотря на кризисы, связанные с пандемией, обострением внешнеполитической обстановки, санкциями, в последние годы усовершенствованы многие сферы оказания услуг гражданам, повысился уровень конкурентоспособности и покупательская способность, что способствовало улучшению качества жизни населения. В то же время положение семей с детьми на законодательном уровне урегулировано довольно узко. Единственной возможностью получения федерального универсального детского пособия остается низкий доход домохозяйства. Реформирование института детских пособий привело к тому, что реальную поддержку от государства в виде ежемесячной выплаты получают лишь 8 % граждан до 18 лет. С одной стороны, стремление к выравниванию стартового положения семей с детьми оправданно, с другой стороны мы наблюдаем ряд проблем. В основе любого материального социально-обеспечительного отношения должен лежать риск, который объективен для абсолютного большинства субъектов данного правоотношения с учетом определенных индивидуальных особенностей. Закладывание в основу возникновения права на социальное обеспечение семьи с ребенком лишь уровня дохода не всегда является справедливым, может вызывать в обществе определенную нестабильность. Эффективнее с точки зрения стимулирования экономического роста поднимать уровень минимального размера оплаты труда по отношению к прожиточному минимуму в регионе, а не наделять правом на получение пособия на ребенка для достижения прожиточного минимума. Другими проблемами является сложность предоставления документов, подтверждающих право на получение детского пособия, особенно в тех случаях, когда доход резко изменился в худшую сторону, либо, когда один из членов семьи не работает по трудовому договору, а ведет экономическую деятельность в качестве предпринимателя. Для решения этих задач целесообразно сосредоточить внимание на комплексном подходе к определению социального риска получателей пособий на ребенка, ввести минимальное пособие, адресованное всем несовершеннолетним гражданам, при этом дифференцировать надбавки к нему на основании критерия дохода семьи, количества детей в семье и др.

Основное содержание

В настоящее время в РФ используется подход, обеспечивающий широкую поддержку в виде денежных выплат на федеральном уровне, охватывающий только малоимущие семьи с детьми. В Федеральном законе «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 № 134-ФЗ под малоимущими семьями (домашними хозяйствами) понимаются те, которые имеют среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, установленного законом субъекта РФ. Граница бедности является расчетной величиной, которая определяется в зависимости от демографического состава семьи. В соответствии с данными, представленными федеральной службой государственной статистики, в 2021 году в РФ насчитывалось 5,9 % малоимущих домохозяйств от общего числа домохозяйств. Доля малоимущих домашних хозяйств с детьми в возрасте до 16 (18) лет, в процентах к общей

численности малоимущих домашних хозяйств составляет 79,6 %, из которых 28,3 процента – многодетные семьи, оставшиеся 51,3 % – семьи с одним ребенком или двумя детьми.

Современная система пособий, направленных на поддержку материнства и детства, во многом обусловлена историческим развитием российского государства в последнее столетие. Выделение трех категорий семей – малоимущая, многодетная, неполная – наследие советского права, которое стремилось достичь улучшения демографических показателей, надо отметить, малоуспешно. Поддержка семей с ребенком без дополнительного социального риска (низкий доход, многодетность, одинокое родительство) на уровне государственной социальной защиты не проводилась. То есть, само по себе наличие ребенка не рассматривалось в качестве социального риска. Впервые в России пособие, адресованное всем детям в возрасте до 16 лет, без корреляции с уровнем нуждаемости семьи, появилось в первоначальной редакции Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 № 81-ФЗ. Выплачивалось данное пособие в процентном отношении в зависимости от возраста ребенка и охватывало всех детей вне зависимости от дохода домохозяйства. Просуществовала указанная мера поддержки до конца девяностых годов, позднее была трансформирована в выплату, предоставляемую детям из семей, среднедушевой доход которых не превышал два минимальных размера оплаты труда. Учитывая экономическую ситуацию на том этапе развития российского государства, данное решение можно назвать оправданным, состояние бюджета не позволяло выполнять в полной мере взятые на себя государством социальные обязательства. В 2005 г. финансирование пособия и установление основных параметров его назначения было передано в ведение субъектов РФ [Ромайкин, 2022, 18].

Ключевые изменения в структуре программ предоставления помощи семьям с детьми произошли в 2020–2023 годах. С 1 января 2023 года было введено так называемое единое «универсальное» пособие. Оно заменило несколько ранее существующих видов социального обеспечения домохозяйств с детьми и объединило ряд выплат: ежемесячное пособие женщине, вставшей на учет в медицинской организации в ранние сроки беременности; пособие по уходу за ребенком гражданам по государственному социальному обеспечению; ежемесячную выплату в связи с рождением (усыновлением) ребенка до достижения им возраста 3 лет; ежемесячные денежные выплаты на ребенка от 3 до 17 лет. Универсальное пособие охватывает субъектов, чей семейный доход на душу населения не превышает прожиточный минимум, установленный в регионе. При этом используется расширенный подход к понятию дохода, учитывается также уровень нуждаемости домохозяйства. В каждом регионе утверждены критерии определения уровня нуждаемости: если доход ниже прожиточного минимума по региону, но уровень имущественной обеспеченности превышен, пособие не будет назначено. Анализ регионального законодательства показывает, что, как правило, имущественная обеспеченность рассчитывается в зависимости от наличия недвижимости (не более определенного количества квадратных метров на человека), автомобиля и его стоимости, иного имущества. На момент принятия указанных выше поправок в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 № 81-ФЗ по оценкам некоторых авторов новое социальное представление должно было коснуться ориентировочно 10 миллионов детей [Плешакова, 2023, 809].

Исходя из информации, опубликованной Федеральной службой государственной статистики, численность детей в возрасте до 18 лет, на которых назначено ежемесячное пособие по Российской Федерации (по данным Минтруда) за 2023 год составляла 2 535 515, что составляет 8,1 % от общего количества детей до 18 лет в РФ. Таким образом, прогнозы по

количеству получателей не оправдались, что связано, в частности с трудностями, возникающими при формировании обширного пакета документов, который включает помимо справок о доходах взрослых членов семьи документы, свидетельствующие о наличии средств на счетах, движении средств, выданных кредитах и пр.

Если рассматривать универсальное пособие как инструмент поддержки семей с детьми, то невозможно не обратить внимание на некоторую несправедливость в определении социального риска. Пособие не является целевым, не требуется предоставление отчета о тратах предоставлений непосредственно на детей. Если семья с одним ребенком имеет низкие доходы, она может претендовать на пособие. При этом семья с двумя, тремя или более детьми, где доходы немного выше установленной границы, уже никакие выплаты на федеральном уровне не получает. Может сложиться ситуация, когда семья, получающая пособие как малообеспеченная, имеет более высокий совокупный доход (вместе с пособием), чем семья, не подпадающая под установленные на федеральном уровне требования. По мнению М.Г. Чельцовой «социальный риск принято рассматривать как состояние, при котором человек не сможет обеспечивать свое существование на уровне прожиточного минимума, притом, что это не будет напрямую связано с техногенными и иными производственными факторами, воздействующими на него. Однако более широкий подход к понятию дает возможность охватить те сферы жизнедеятельности человека, которые являются не просто базовыми для него, но, зачастую, могут определять смысл существования» [Чельцова, 2017, 193]. Е.Е. Мачульская пишет о социальном риске следующее: «социальный риск – это вероятное событие, наступление которого приводит к материальной необеспеченности в связи с утратой дохода от трудовой деятельности или внутрисемейного содержания, а также возникновением дополнительных расходов на детей и других нетрудоспособных членов семьи, потребности в медицинских или социальных услугах» [Мачульская, 2017, 43]. Представляется, что такое определение наилучшим образом отражает сущность социального риска в парадигме права социального обеспечения. Если между социальным риском и прожиточным минимумом постоянно фиксировать тождество, то принцип социальной справедливости, являющийся одним из основополагающих в сфере права социального обеспечения, может быть нарушен. Самостоятельным и весомым элементом социального риска, увеличивающим уровень материальной зависимости человека от сложившихся обстоятельств, является рождение ребенка [Чельцова, 2017, 196]. Представляется, например, что риск «многодетность» и риск «малообеспеченность» должны быть разделены и предполагать различные правовые меры социальной поддержки.

Интересен опыт зарубежного законодательства некоторых стран, где эти риски законодателем дифференцированы. В Германии существуют различного рода пособия, адресованные семьям с детьми. Основные – Kindergeld и Kinderzuschlag. С 2025 года семейное пособие должно быть заменено новым пособием под названием Kindergrundsicherung (базовое пособие на ребенка). Оно будет доступно всем родителям, работающим в Германии, в том числе тем, чьи дети живут за границей. Предполагается, что размер нового родительского пособия составит до 636 евро на каждого ребенка.

Kindergeld – это пособие, выплачиваемое в Германии ежемесячно на каждого ребенка. По текущему немецкому законодательству размер данного пособия в 2024 году на каждого ребенка составляет 250 евро. Выплата производится в независимости от дохода семьи до момента, пока ребенок не достигнет совершеннолетия, либо не закончит обучение. В Германии само появление ребенка расценивается как социальный риск, поскольку доход семьи падает, а

расходы в значительной степени увеличиваются. В случае же, если семья и до рождения ребенка имела низкие доходы, такое домохозяйство по немецкому законодательству может претендовать на получение доплаты к Kindergeld под названием Kinderzuschlag в размере до 250 евро. На пособие могут претендовать семьи, доход которых составляет 900 евро в месяц (в случае супружеской пары) или 600 евро (в случае матери или отца-одиночки), но они не превышают верхний предел дохода, установленный социальным законодательством Германии. В отличие от Kindergeld данное пособие не выплачивается автоматически, необходимо подать отдельное заявление в Управление семейных пособий (Familienkasse). Появление двух рисков – малая обеспеченность и многодетность, очевидно, требуют различных мер социального реагирования, что и отражено в немецком праве социального обеспечения.

Итальянское законодательство в сфере социального обеспечения имеет также интересный опыт. Уровень дохода семьи учитывается при установлении пособия на ребенка, но он не является минимальной границей допустимого имущественного положения гражданина. Данный уровень приближен к размеру дохода среднего класса и составляет 78 640 евро. Если доход семьи больше – пособие не назначается. Сам размер пособия дифференцирован в зависимости от годового дохода домохозяйства: в семьях, где доход не превышает 14541 евро, пособие на каждого ребенка составляет 258 евро, в семьях с доходом от 27 338 евро до максимального предела, дающего право на пособие, размер равен 139 евро.

Французское право социального обеспечения предусматривает универсальную систему пособий, адресованную всем лицам, имеющим постоянное законное место жительства на территории государства и двух детей. Одного ребенка не рассматривают в качестве достаточного социального риска, но появление второго ребенка автоматически наделяет семью правом на получение выплаты. Размер пособия дифференцирован в зависимости от возраста детей: до 5 лет - 201,05 евро, 6 - 11 лет - 244,13 евро, 12 - 17 лет - 287,21 евро. В случае возникновения дополнительных социальных рисков, таких как инвалидность или одинокое родительство, указанные выплаты могут быть увеличены.

В настоящее время на рассмотрении в нижней палате парламента РФ находится законопроект «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» № 575626-8 от 14 марта 2024 г., в котором предлагается унифицировать ряд гарантий на федеральном уровне, тем самым определив статус многодетной семьи. Однако сами гарантии, которые предлагается привести к общей базе для всей страны, уже присутствует в абсолютном большинстве регионов (бесплатное или льготное посещение музеев, льготы по региональным и местным налогам, приоритетное поступление в учреждения дошкольного образования и т.д.). В то же время законопроект никак не предлагает унифицировать регулирование социального риска для многодетных семей на уровне денежного ежемесячного пособия. Базирование системы социальных пособий семьям с детьми исключительно на прожиточном минимуме никак не поощряет многодетное родительство. В России по данным последней переписи населения проживает 54,6 млн домохозяйств. По состоянию на 1 января 2023 года по данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации многодетных семей в России 2,26 млн, то есть 4,13 %. Исследование Росстата, представленное выше, указывает на то, что среди малоимущих домохозяйств только одна четверть является домохозяйствами многодетными, таким образом, можно предположить, что отождествление семьи многодетной и семьи малообеспеченной неверно. Соответственно, необходимо разделять и правовое регулирование социально-обеспечительных рисков таких семей. Президент РФ в Послании Федеральному собранию 2024 года указал, что поддержка семей с детьми является «фундаментальным

нравственным выбором, а многодетная семья должна стать нормой, философией жизни общества, ориентиром всей государственной стратегии». На наш взгляд, охват 8 % детей ежемесячными пособиями, а также отсутствие единого федерального пособия, адресованного многодетным семьям, не способствует реализации целей, поставленных главой государства. Возможны различные варианты установления социальных выплат, проанализированный выше опыт иностранных государств свидетельствует о способах сочетания таких индикаторов, как количество детей, уровень дохода семьи, для более обширного охвата выплатами детского населения.

Заключение

Формирование справедливой системы социального обеспечения в сфере материнства и детства на федеральном уровне играет решающую роль в обеспечении устойчивого демографического роста, развития детского потенциала. Для этого необходимо учитывать не только малообеспеченность и нуждаемость в качестве социального риска, но и предоставлять определенные унифицированные меры государственной поддержки семьям с детьми независимо от уровня дохода домохозяйства, либо устанавливая порог не на уровне прожиточного минимума, а по медианному доходу. Для восстановления определенного баланса между реализацией принципа социальной справедливости и необходимостью выровнять имущественное положение семей с детьми было бы целесообразно установить в федеральном законодательстве единую денежную выплату семьям, в которых воспитывается два и более детей, при этом дифференцировать ее размер в процентном отношении к региональному прожиточному минимуму в зависимости от количества детей в семье. Для семей, имеющих низкие доходы увеличивать данную выплату до размера прожиточного минимума на каждого несовершеннолетнего.

Библиография

1. Мачульская Е.Е. Теоретические основы права социального обеспечения: аспекты терминологии // Образование и право. 2017. №7. С. 40-45
2. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс»
3. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.10.1997 N 134-ФЗ (последняя редакция). // СПС КонсультантПлюс
4. Плешакова И. Н. О некоторых вопросах социальных предоставлений семьям с детьми / И. Н. Плешакова. — Текст : электронный // Российские регионы в фокусе перемен : сборник докладов XVIII Международной конференции (Екатеринбург, 16–18 ноября 2023 г.). — Екатеринбург : Издательство Издательский Дом «Ажур», 2023. — С. 807-809
5. Ромайкин П. Д. Система социальной поддержки семей с детьми: первый опыт и история развития. Научные записки молодых исследователей. 2022;10(1). С. 16-27.
6. Чельцова М.Г. Социальные риски в контексте права социального обеспечения в современной России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Наука и социум». 2017. № 1. С. 192-197.
7. Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328) geändert worden ist. extranachweis ab: 1.1.1996 Zur Anwendung vgl. § 20 / Онлайн-доступ: https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/BJNR137800995.html / Дата обращения: 14.07.2024.
8. Kindergeld-Regelungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. / Wissenschaftliche Dienste Sachstand WD 4 - 3000 - 028/19

On the issue of differentiation of social risks of families with children based on their property status: legal aspect

Oksana B. Buslaeva

PhD in Law,
Assistant professor of the Department of legal regulation of economic activity,
Russian State University for the Humanities,
125993, 6, Miusskaya square, Moscow, Russian Federation;
e-mail: okvirit@gmail.com

Abstract

The article examines how the state regulates social support for families with children. To understand how this works, we have studied the historical experience of our state and other states. Now more and more attention is being paid to child support at the federal level. But due to the fact that different laws apply in different regions, it became necessary to establish a single status of a large family. However, despite this, the system of social support for families with children still has shortcomings. For example, benefits are paid only to those who are considered low-income. This limits the range of recipients and does not take into account all the needs of families. Having studied the experience of other countries, we have seen that they apply more comprehensive approaches to determining the right to monthly child benefit. They take into account various social risks and establish objective criteria for receiving assistance.

For citation

Buslaeva O.B. (2024) K voprosu differenciacii social'nih riskov semey s det'mi na osnovanii ih imushchestvennogo polozheniya: pravovoy aspekt [On the issue of differentiation of social risks of families with children based on their property status: legal aspect]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (7A), pp. 325-332.

Keywords

Social security law, social risk, social security for families with children, child benefit, social law of foreign countries

References

1. Machul'skaya E.E. (2017). Teoreticheskie osnovy` prava social'nogo obespecheniya: aspekty` terminologii [Theoretical foundations of social security law: aspects of terminology] / *Obrazovanie i pravo* [Education and Law]. № 7. Pp. 40-45.
2. O gosudarstvenny`x posobiyax grazhdanam, imeyushhim detej: Federal'ny`j zakon ot 19.05.1995 № 81-FZ (poslednyaya redakciya) [About state benefits for citizens with children: Federal Law No. 81-FZ of 05/19/1995 (latest edition)] // SPS Konsul'tantPlyu» [SPS ConsultantPlus].
3. O prozhitochnom minimume v Rossijskoj Federacii: Federal'ny`j zakon ot 24.10.1997 N 134-FZ (poslednyaya redakciya). [On the subsistence minimum in the Russian Federation: Federal Law No. 134-FZ of 10/24/1997 (latest edition).] / SPS Konsul'tantPlyus [SPS ConsultantPlus].
4. Pleshakova I.N. (2023). O nekotory`x voprosax social'ny`x predstavlenij sem`yam s det'mi [On some issues of social provision to families with children]. // *Rossijskie regiony` v fokuse peremen : sbornik dokladov XVIII Mezhdunarodnoj konferencii* (Ekaterinburg, 16–18 noyabrya 2023 g.). — Ekaterinburg : Izdatel'stvo Izdatel'skij Dom «Azhur» [Russian regions in the focus of change : a collection of reports of the XVIII International Conference (Yekaterinburg, November 16-18, 2023). — Yekaterinburg : Publishing House "Azbur" Publishing House, 2023]. Pp. 807-809.

5. Romajkin P. D. (2022). Sistema social'noj podderzhki semej s det'mi: pervy`j opy`t i istoriya razvitiya [The system of social support for families with children: the first experience and the history of development] / Nauchny`e zapiski molody`x issledovatelej [Scientific notes of young researchers]. 10(1). pp. 16-27.
6. Chel'czova M.G. (2017). Social'ny`e riski v kontekste prava social'nogo obespecheniya v sovremennoj Rossii [Social risks in the context of social security law in modern Russia]// Materialy` Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Nauka i socium» [Materials of the All-Russian scientific and practical conference "Science and Society"]. № 1. Pp. 192-197.
7. Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328) geändert worden ist. exnachweis ab: 1.1.1996 Zur Anwendung vgl. § 20 / Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/bkkg_1996/BJNR137800995.html
8. Kindergeld-Regelungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. / Wissenschaftliche Dienste Sachstand/ WD 4-3000 - 028/19.