Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования

АНТОНОВА Наталья Владиславовна, и.о. старшего научного сотрудника отдела законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: labour@izak.ru

Статья посвящена некоторым проблемам правового регулирования и вопросам реализации права на социальное пособие на ребенка (детское пособие) в Российской Федерации.

Приводится сравнительный анализ советского и российского законодательства о пособии на ребенка. Отмечается высокий уровень покупательской способности такого пособия в советский период и соответствия пособия целевому назначению по компенсации необходимых расходов семьи на ребенка. Обращено внимание на снижение ценности детского пособия в результате перехода России к рыночной экономике и последующую трансформацию пособия для семей, где есть дети, в пособие по бедности семьям с детьми.

Критикуется отнесение вопросов назначения и выплаты пособия на ребенка к ведению субъектов Российской Федерации, что усилило тенденции к дальнейшему снижению его ценности, возникновению проблем в сфере реализации прав граждан на пособие ввиду отсутствия единства в определении круга лиц — получателей пособия, условий его предоставления, базовых и повышенных размеров выплаты.

Акцентируется внимание на отсутствии должных социальных ориентиров, лежащих в основе определения права на детское пособие. Поддерживаются идеи ученых-юристов о необходимости разработки минимального потребительского бюджета семьи, который по содержанию предоставляемых благ превосходил бы прожиточный (физиологический) минимум, используемый при назначении пособия в настоящее время.

В переходный период до разработки минимального потребительского бюджета семьи предлагается гарантировать всем получателям базовый размер пособия на ребенка на уровне федерального прожиточного минимума, закрепить в федеральном законодательстве круг лиц, имеющих право на данное пособие, а также единые условия его назначения и выплаты в Российской Федерации.

Ключевые слова: социальное пособие на ребенка, детское пособие, прожиточный (физиологический) минимум, минимальный потребительский бюджет семьи, базовый и повышенный размеры пособия на ребенка.

The Social Child Allowance: Some Regulatory Issues

N. V. ANTONOVA, acting senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: labour@izak.ru

The article presents some issues of legal regulation and implementation of the right to social child grant (child allowance) in the Russian Federation.

The author gives a comparative analysis of Soviet and Russian legislation on child allowances. There is a high level of purchasing power of such allowances during the Soviet period and its intended destination to compensate necessary expenses actually incurred by parents for their children. The author draws attention to a decline in the value of child allowance as a result of Russia's transition to a market economy and subsequent transformation of allowances for families with children to financial allowance to combat poverty in families with children.

The article criticizes that the identification of issues of appointment and payment of child allowance are assigned to the subjects of the Russian Federation, which strengthened the tendency to a further decrease in its values, created problems of the implementation of the citizens' rights on allowance, because there is no unity in determining the number of persons, entitled to allowance, conditions of granting of allowance, its base and heightened dimensions.

Special attention is paid to the lack of adequate social guidelines, underlying a right to child allowances. There is support for the ideas of legal scholars on the necessity of developing the minimum consumer budget of a family, which content provides greater benefits than subsistence (physiological) minimum currently utilized with regard to determine the amount of the allowance.

In the transition period, before the development of the minimum consumer budget of the family, it is proposed to guarantee to all recipients the basic amount of child benefit at the level of the federal subsistence minimum, fix in the federal legislation the circle of persons entitled to this benefit, and also the uniform conditions for its appointment and payment in the Russian Federation.

Keywords: social child benefit, child allowance, minimum consumer budget of a family, subsistence level (physiological) minimum, base and increased size of the child benefit.

DOI: 10.12737/art_2018_3_6

Материальная поддержка семей с детьми является одной из приоритетных задач социального государства, включая Российскую Федерацию¹. Такая поддержка осуществляется посредством законотворческой деятельности и создания системы учреждений и организаций социальной сферы. Родителям или одному из них либо непосредственно самому ребенку предоставляются социальные блага.

Как отмечает Е. Г. Азарова, эффективность социального обеспечения таких семей зависит от того, соответствует ли набор предоставляемых благ потребностям ребенка в тех средствах существования, которые он не может получить в семье². Социальное государство должно определить эти возможные потребности и разработать перечень соответствующих им благ социального обеспечения.

В России единая система социальных (семейных) пособий в связи с рождением ребенка, уходом за ним и его воспитанием установлена Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее — Закон о государственных пособиях). Одним из элементов этой системы является социальное пособие на ребенка. Его часто называют детским пособием, пособием на детей³.

Пособие на детей появилось в СССР в 1974 г. в связи с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. № 312-IX «О введении пособий на детей малообеспеченным семьям» и выплачивалось семьям, среднедушевой уровень месячного дохода которых не превышал 50 руб., на Дальнем Востоке и в Сибири, а также в северных и некоторых других районах (их перечень утверждался Советом Министров СССР) — 75 руб. Пособие назначалось ежемесячно в размере 12 руб. на каждого ребенка до достижения им сначала восьми, а затем — 12 лет.

В России социальное пособие на ребенка было впервые введено Указом Президента РФ от 10 декабря 1993 г. № 2122 «О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, и повышении их размеров» (далее — Указ № 2122) в качестве единого ежемесячного пособия для всех без исключения детей, независимо от того, в каких семьях они воспитываются и каков среднедушевой уровень дохода семьи. На детей в возрасте до шести лет — в размере 70% МРОТ, детей от шести до 16 лет (учащихся общеобразовательных учреждений — до окончания ими обучения) — в размере 60% МРОТ.

Для сравнения потребительской ценности пособия на ребенка, уста-

¹ См. ст. 7 и ч. 1 ст. 39 Конституции РФ.

² См.: Азарова Е. Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. М., 2012. С. 96.

³ См.: Захаров М. Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и пер-

спективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М., 2013. С. 278.

новленного в России Указом № 2122, с действовавшим в СССР, приведем пример.

С 1974 по 1990 г. размер МРОТ составлял 70 руб.⁴, что соответствовало прожиточному минимуму того периода (70—78 руб.).⁵ В МРОТ не включались доплаты и надбавки, а также премии и другие поощрительные выплаты. Размер среднемесячной заработной платы за этот период держался на уровне 180—200 руб.⁶ При этом жилье и социальные услуги предоставлялись на бесплатной основе. Детское пособие (12 руб.) позволяло приблизить среднедушевой уровень дохода семьи к МРОТ, т. е. с 50 руб. до 62 руб., и компенсировало необходимые расходы семьи на ребенка, в частности расходы на питание.

Согласно розничным ценам, установленным на некоторые продукты с 1974 по 1990 г., на 12 руб. можно было приобрести 1 кг: гречки (0,52 руб.), муки пшеничной (0,46 руб.), сахара (0,90 руб.), говядины (2 руб.), свинины (2 руб.), рыбы (3 руб.), сливочного масла (2,50 руб.), соли (0,18 руб.), хлеба (0,22 руб.), литр молока (0,22 руб.).⁷

С начала 1990-х гг. потребительские цены на товары и услуги стали резко повышаться, что повлияло на

МРОТ и уровень прожиточного минимума⁸. За период с 1990 по 1992 г. средняя заработная плата возросла с 303 руб. до 16 071 руб.⁹, МРОТ — с 90 руб. до 195 руб., прожиточный минимум в среднем на душу населения — с 90 руб. до 1900 руб.¹⁰ Ежемесячное пособие на ребенка в этот период было сохранено как норма республиканского уровня и предоставлялось на тех же условиях и в том же размере — 12 руб.¹¹ Однако это перестало отвечать целям пособия на ребенка. Оно не позволяло приблизить общий уровень доходов семей с детьми ни к величине прожиточного минимума, ни даже к МРОТ.

Впервые установленное в России единое ежемесячное пособие на ребенка до шести лет и от шести до 16 (18) лет в размере 70% МРОТ (60% МРОТ) также оказалось не способным переломить тенденции к стремительному снижению доходов семей с детьми, нарастанию бедности.

При утвержденных в 1993 г. величинах МРОТ (14 620 руб.)¹², прожиточном минимуме в среднем на душу населения (20 600 руб.)¹³ размер пособия на ребенка до шести лет со-

⁸ См. Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1028-I «О повышении социальных гарантий для трудящихся».

⁹ См. письмо Госкомстата от 21 августа 1997 г. № ВС-1-21/1945 «Сведения о среднемесячной заработной плате за период с 1960 года по июнь 1997 года».

¹⁰ Рассчитано на основе методических рекомендаций Минтруда России от 10 ноября 1992 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации».

¹¹ См. п. 3 постановления Совмина СССР от 2 августа 1990 г. № 759 «О дополнительных мерах по социальной защите семей с детьми в связи с переходом к регулируемой рыночной экономике».

¹² См. Указ Президента РФ от 5 декабря 1993 г. № 2115 «О повышении минимального размера оплаты труда».

¹³ Рассчитано на основе методических рекомендаций Минтруда России от 10 ноября

⁴ См. постановление ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 12 декабря 1972 г. № 842 «О повышении минимальной заработной платы рабочих и служащих с одновременным увеличением тарифных ставок и должностных окладов среднеоплачиваемых категорий работников, занятых в производственных отраслях народного хозяйства».

⁵ См.: Ефимов В. Уровень жизни трудового народа в Российской Федерации должен быть самый высокий в мире. URL: <https://newsland.com/user/3121148154/content/uroven-zhizni-trudovogo-naroda-v-rossii-dolzhen-byt-samym-vysokim-v-mire/1906993>.

⁶ См. письмо Госкомстата от 21 августа 1997 г. № ВС-1-21/1945 «Сведения о среднемесячной заработной плате за период с 1960 года по июнь 1997 года».

⁷ См.: Куратов О. В. Хроники русского быта (1950—1990). М., 2004.

ставил 10 234 руб. (70% от МРОТ), на ребенка от шести до 16 лет (учащихся общеобразовательных учреждений — до окончания ими обучения) — 8772 руб. (60% от МРОТ). Исходя из уровня средних розничных цен, установленных за 1 кг продуктов питания в 1993—1994 гг., на пособие на ребенка до шести лет можно было приобрести: хлеб (500 руб.), сахар (750 руб.), рыбу (1100 руб.), молоко (350 руб.), масло сливочное (2900 руб.), свинину (2600 руб.), говядину (2200 руб.)¹⁴. В этот список не вошли гречка, пшеничная мука и соль по сравнению с перечнем необходимых товаров, которые можно было бы приобрести на пособие в СССР. Таким образом, пособие могло лишь частично компенсировать минимальные потребности ребенка в продуктах питания.

В Законе о государственных пособиях детское пособие было сохранено, однако условия его предоставления и размеры продолжали меняться.

В первоначальной редакции названного Закона пособие на ребенка было предоставлено одному из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого совместно проживающего с ним ребенка до достижения им 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения — до окончания им обучения, но не более чем до 18 лет). Размер пособия сохранил прежний уровень — 70% МРОТ и увеличивался на детей одиноких матерей, детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, когда взыскание алиментов невозможно, а также детей военнослужащих срочной службы¹⁵.

С одной стороны, как отмечают российские ученые, зависимость размера пособия от МРОТ, а также

его назначение на каждого ребенка говорили о признании законодателем за всеми детьми без каких-либо условий права на получение от государства значительного источника средств существования уже в силу самого факта их появления на свет независимо от достатка в семье¹⁶. Пособие того периода несколько сбалансировало общий уровень доходов семей с детьми.

С другой стороны, финансовые возможности России оказались не способны обеспечить взятые государством обязательства по выплате пособия на ребенка. В результате к середине 2000 г. в связи с изменением условий назначения тенденции к снижению размера детского пособия усилились. Оно превратилось из пособия для семей, где есть дети, в пособие на детей, проживающих в малообеспеченных семьях, а именно — в пособие по бедности семьям с детьми¹⁷.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”» пособие стало назначаться лишь семьям со среднедушевым доходом, не превышающим 200% величины прожиточного минимума в субъекте РФ. В дальнейшем 200% были заменены на 100% на период до 1 января 2001 г.¹⁸ А с указанной даты вступил в силу Федеральный закон от 30 мая 2001 г. № 66-ФЗ «О внесении изменения в часть первую статьи 16 Федерального закона “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”», согласно которому посо-

¹⁶ См.: Азарова Е. Г. Указ. соч. С. 133.

¹⁷ См.: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Указ. соч. С. 408.

¹⁸ См. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

1992 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 210.

¹⁴ См.: Российские реформы в цифрах и фактах (справочное издание). М., 2007.

¹⁵ См. ст. 16, 17 Закона о государственных пособиях.

бие на ребенка было предоставлено только семьям со среднедушевым доходом, не превышающим величину регионального прожиточного минимума. Размер пособия вместо 70% МРОТ составил 70 руб. Отдельным категориям получателей размер пособия был повышен: на 100% — на детей одиноких матерей; на 50% — на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих срочной службы.

С 1 января 2005 г. Закон о государственных пособиях действует в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (далее — Закон о монетизации льгот).

При работе над проектом Закона о «монетизации» льгот высказывались обоснованные возражения против передачи финансирования ежемесячного пособия на ребенка из регионального бюджета. Проектом не учитывалось фактическое положение семей с детьми, их доходы, а также реальные финансовые возможности субъектов РФ, большинство из которых не справлялось на тот момент со взятыми на себя социальными обязательствами перед населением¹⁹.

Несмотря на это, вопросы установления порядка, размеров и условий выплаты пособия на ребенка были отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, финансовое обеспечение указанных вопросов — к расходным обязательствам региональных бюджетов. На органы государственной власти субъектов РФ федеральным законодателем была возложена обязанность устанавливать размеры и условия выплаты пособий не ниже размеров и условий, действовавших по состоянию на 31 декабря

2004 г. В целях оказания финансовой поддержки регионам из федерального бюджета было предусмотрено выделение денежных средств в виде субсидий²⁰.

Предоставленная таким образом субъектам РФ самостоятельность в вопросах назначения, индексации и выплаты социального пособия на ребенка способствовала возникновению различных подходов к регулированию данных отношений, появлению ряда проблем как в законодательстве, так и в сфере правоприменения.

Имеются различия в форме и названиях региональных нормативных правовых актов о социальном пособии на ребенка. В ряде регионов действуют самостоятельные законы о ежемесячном пособии, например: Закон г. Москвы от 3 ноября 2004 г. № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка», Закон Калужской области от 30 декабря 2004 г. № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка», Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 130-оз «О пособии на ребенка в Иркутской области», Закон Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 2004 г. 190-З № 387-III «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей», Закон Красноярского края от 11 декабря 2012 г. № 3-876 «О пособии на ребенка».

В других субъектах РФ приняты подзаконные акты — указы (постановления) губернаторов или постановления правительств (администраций): постановление губернатора Приморского края от 19 декабря 1997 г. № 524 «О выплате ежемесячных пособий гражданам, имеющим детей, в органах социальной защиты населения», постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 8 апреля 2008 г. № 63-ПП «О Положении о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим де-

¹⁹ См.: Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (постатейный). М., 2008.

²⁰ См. ст. 4 Закона о государственных пособиях.

тей», постановление Правительства Республики Мордовия от 28 декабря 2004 г. № 478 «О мерах по реализации Закона Республики Мордовия “О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия”», постановление губернатора Хабаровского края от 30 января 2016 г. № 4 «О предоставлении ежемесячного пособия на ребенка в Хабаровском крае».

Можно констатировать, что в вопросах законодательного закрепления социального пособия на ребенка субъектами РФ отсутствует единство в подходах к установлению прав на это пособие и условий его предоставления. Так, в отдельных регионах пособие назначается ежемесячно²¹, в других — один раз в квартал²².

Вместе с тем органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право устанавливать пособие на ребенка в повышенном размере, исходя из своих финансовых возможностей, что приводит к произвольному определению круга лиц, имеющих право на такой размер пособия²³.

В ряде регионов России (Калужской²⁴, Оренбургской²⁵, Ярославской

областях²⁶, Еврейской автономной области²⁷ и др.) с теми или иными особенностями пособие на ребенка в повышенном размере назначается: одинокой матери; многодетным семьям; на ребенка, родители которого уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством РФ, когда взыскание алиментов невозможно; на ребенка военнослужащего по призыву.

Сходный перечень получателей повышенного размера социального пособия на ребенка закреплен в большинстве субъектов РФ. Вместе с тем в некоторых субъектах данный перечень имеет свои особенности.

В Иркутской²⁸ и Новгородской²⁹ областях в этот перечень не вошли дети из многодетных семей. В Нижегородской области³⁰ пособие на ребенка в повышенном размере выплачивается только на ребенка-инвалида из многодетной семьи и ребенка-инвалида одинокой матери. В Ханты-Мансийском автономном округе (Югре) повышенный размер пособия установлен на детей, потерявших кормильца, на детей-инвалидов, на ребенка от полутора до трех лет, на ребенка от трех до четырех лет и на детей из многодет-

²¹ См., например, Закон г. Москвы от 3 ноября № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка», Закон Калужской области от 30 декабря 2004 г. № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка» и др.

²² См., например, Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 130-оз «О ежемесячном пособии на ребенка в Иркутской области».

²³ См.: Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / В. А. Баранов, А. В. Буянова, Н. С. Волкова и др.; под ред. О. Н. Петюковой. М., 2015.

²⁴ См. ст. 2 Закона Калужской области от 30 декабря 2004 г. № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка».

²⁵ См. ст. 7 Закона Оренбургской области от 2 ноября 2004 г. № 1525/256-III-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей».

²⁶ См. ст. 91 Закона Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области».

²⁷ См. ст. 2 Закона ЕАО от 9 декабря 2004 г. № 377-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей».

²⁸ См. ст. 3 Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 130-оз «О ежемесячном пособии на ребенка в Иркутской области».

²⁹ См. ст. 4 Областного закона Новгородской области от 23 декабря 2008 г. № 451-ОЗ «О пособиях гражданам, имеющим детей, проживающим на территории Новгородской области, и о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

³⁰ См. ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

ных семей³¹. В Ярославской области повышенные размеры пособия также установлены на детей из социально благополучных многодетных семей, где родились одновременно двое и более детей либо воспитываются пять и более детей³².

Таким образом, отсутствие единства в законодательном закреплении регионами круга получателей пособия на ребенка приводит к ситуации, при которой лица с семейными обязанностями, объективно нуждающиеся в получении этого пособия, его не получают или получают в минимальных размерах.

С инициативой о необходимости разработки критериев нуждаемости при назначении социального пособия на ребенка неоднократно выступали представители Минтруда³³. Для стимулирования местных властей назначать пособие на ребенка исходя из критериев нуждаемости предлагалось ввести понижающий коэффициент при распределении субсидий из федерального бюджета на финансирование этого пособия в регионах.

Введение таких мер, на наш взгляд, преждевременно. В субъектах РФ накопились существенные долги по региональным обязательствам в сфере социальной поддержки, что повлечет сокращение и без того низких размеров пособия на ребенка, а в отдельных, наиболее слабых в финансовом отношении регионах РФ, — к отмене ранее установленных пособий лицам,

объективно нуждающимся в их получении (например, социально благополучным многодетным семьям, семьям военнослужащих по призыву и др.).

Кроме того, в региональном законодательстве до сих пор не выработан единый принцип соотношения базового размера пособия на ребенка к его повышенному размеру.

Для сравнения: в Иркутской и Оренбургской областях используется процентный способ определения повышенного размера пособия на ребенка. И в Иркутской, и в Оренбургской областях размер социального пособия на ребенка увеличивается: на 100% — на детей одиноких матерей, на 50% — на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, а также на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Однако при базовом размере пособия на ребенка на 1 января 2018 г. в 318 руб. в Иркутской области отсутствует норма об увеличении пособия на ребенка для лиц, имеющих детей в возрасте от полутора до трех лет на 150%, что имеет место в Оренбургской области при базовом размере пособия на 1 января 2018 г. в 345 руб.³⁴

Об отсутствии единства в соотношении базового и повышенного размеров пособия на ребенка в регионах на 1 января 2018 г. также свидетельствуют размеры пособий, исчисляемые в твердой денежной сумме: Тамбовская область — 223 и 846 руб.³⁵, Нижегородская область — 100 и 1000 руб.³⁶, Свердловская об-

³¹ См. ст. 2.3, 2.5, 2.6, 2.9 Закона ХМАО — Югры от 7 июля 2004 г. № 45-оз «О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре».

³² См. ст. 91 Закона Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области».

³³ См.: 345 рублей на ребенка: как изменится система соцвыплат в регионах. URL: <http://www.rbc.ru/economics/17/07/2015/55a9448e9a79472cf478cb58> (дата обращения: 17.05.2015).

³⁴ См.: Пособие на ребенка: все о детских выплатах и пособиях. URL: <http://posobie-expert.ru/regiony/>.

³⁵ См. ст. 2 Закона Тамбовской области от 3 марта 2009 г. № 502-З «О ежемесячном пособии на ребенка в Тамбовской области», с учетом индексации.

³⁶ См. ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей», с учетом индексации.

ласть — 563 и 2253 руб.³⁷, Хабаровский край — 404,50 и 1348,32 руб.³⁸, Ханты-Мансийский автономный округ — 526 и 1756 руб.³⁹

При разработке критериев нуждаемости для назначения социального пособия на ребенка региональный законодатель должен учитывать объективную потребность отдельных категорий граждан в повышенном размере пособия, не умаляя прав и законных интересов других граждан, нуждающихся в получении достойного размера пособия на ребенка, как того требует ч. 2 ст. 153 Закона о монетизации льгот.

Социальное пособие на ребенка должно обеспечивать условия для равного жизненного старта детям из семей с низкими и средними доходами (бедных, малообеспеченных, среднего класса), дифференцировано в зависимости от уровня жизни в регионах, т. е. на основе принципа адресности.

Между тем устанавливаемая регионами величина прожиточного минимума, из которой определяется уровень среднедушевого дохода семьи на каждого ее члена для целей назначения пособия на ребенка, не может быть взята за основу при определении размера такого пособия.

Прожиточный (физиологический) минимум, как резонно отмечают российские ученые, был разработан в свое время для жителей блокадного Ленинграда и по объему потребления товаров и услуг очертил границу жизни и смерти: цело-

век способен существовать не более одного года до наступления деградации и физиологических изменений в организме⁴⁰. Реальный прожиточный минимум должен обеспечить не только существование, но и возможность заниматься трудовой деятельностью, восстанавливать трудоспособность, обучаться несложным профессиям, исполнять семейные обязанности по содержанию нетрудоспособных членов семьи, находящихся на иждивении.

В этих реалиях актуальны предложения некоторых ученых о необходимости разработки минимального потребительского бюджета семьи, состав которого должен формироваться на основе продовольственной группы товаров, а также непродовольственных расходов на отдельные услуги (медицинские, образовательные, транспортные, коммунальные, культурно-оздоровительные). Такой бюджет позволит определять степень малообеспеченности семьи, ее нужду в детском пособии. Это даст возможность реализовать адресный подход при дифференциации размера пособия на ребенка.

Согласно нормам Указа Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации» такой социальный показатель, как «бюджет прожиточного (физиологического) минимума» вводился временно — на период преодоления кризисного состояния экономики.

Между тем «прожиточный минимум» сохранился до настоящего времени и преимущественно используется в качестве основного нормативного показателя социальной политики, по сути, подменяя

³⁷ См. ст. 4 Закона Свердловской области от 14 декабря 2004 г. № 204-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка».

³⁸ См. ст. 3 Закона Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 239 «О пособии гражданам, имеющим детей».

³⁹ См. ст. 2.4—2.6 Закона ХМАО — Югры от 7 июля 2004 г. № 45-оз «О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре».

⁴⁰ См.: Петрусенко С. Уровень вымирания // Социальная защита. 2004. № 11. С. 3; Корсаненкова А. Ф., Корсаненкова Ю. Б. Социальные пособия семьям с детьми в Российской Федерации (правовой аспект) / под ред. В. П. Галаганова. М., 2007. С. 161—163.

«минимальный потребительский бюджет».

Можно согласиться с Ю. В. Ворониным⁴¹, полагающим, что социальный показатель «прожиточный (физиологический) минимум» характеризует в настоящее время «приемлемый уровень жизни», который, выступая ориентиром социальной политики, широко применяется в сфере пенсионного обеспечения⁴².

Однако, как справедливо отмечает Ю. В. Воронин, государство в ходе реализации социальной политики должно руководствоваться конституционно-правовым ориентиром достойного уровня жизни⁴³ и международно-правовым ориентиром достаточного уровня жизни⁴⁴, которые логически взаимосвязаны с понятием «потребительский бюджет человека» и по содержанию предоставляемых благ превосходят «прожиточный (физиологический) минимум»⁴⁵.

В свою очередь, минимальный потребительский бюджет семьи, рас-

считанный на основе «потребительского бюджета человека», по нашему мнению, должен лечь в основу определения размеров социального пособия на ребенка.

В переходный период до разработки минимального потребительского бюджета семьи, приемлемых критериев такого бюджета федеральному законодателю следует разработать и принять на федеральном уровне единый перечень получателей социального пособия на ребенка, определить круг лиц, имеющих право на повышенные размеры этого пособия, разработать единые условия его назначения и выплаты.

Соответствующие изменения следует внести в ст. 16 Закона о государственных пособиях, закрепив в числе прочего минимальный (базовый) размер пособия на ребенка, хотя бы на уровне федерального прожиточного минимума, который должен быть гарантирован федеральным законодателем на всей территории России, например за счет субвенций, дотаций или трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации.

По мере разработки критериев минимального потребительского бюджета семьи и создания условий для его внедрения в регионах федеральный прожиточный минимум будет трансформироваться в минимальный потребительский бюджет семьи.

В дальнейшем как базовые, так и повышенные размеры пособия на ребенка будут исчисляться из минимального потребительского бюджета семьи. Такой бюджет будет положен в основу всех федеральных и региональных детских пособий⁴⁶, что позволит законодательно гарантировать достойный уровень обеспечения пособием на ребенка всех нуждающихся семей с детьми.

⁴¹ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е. Г. Азарова, Н. В. Антонова, А. Л. Благодар и др.; отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. М., 2017. С. 20—30.

⁴² См. ст. 2 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Ориентир «приемлемый уровень жизни» также содержится в распоряжении Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р, которым утверждена Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации и план-график подготовки проектов федеральных законов по реализации этой Стратегии.

⁴³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2002. С. 72 (комментарий к статье 7. Автор Н. В. Путило).

⁴⁴ См. ст. 11 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах».

⁴⁵ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е. Г. Азарова, Н. В. Антонова, А. Л. Благодар и др.; отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. С. 20—30.

⁴⁶ О федеральном пособии нуждающимся (малообеспеченным) семьям см. Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ.

Библиографический список

Азарова Е. Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. М., 2012.

Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (постатейный). М., 2008.

Ефимов В. Уровень жизни трудового народа в Российской Федерации должен быть самым высоким в мире. URL: <https://newsland.com/user/3121148154/content/uroven-zhizni-trudovogo-naroda-v-rossii-dolzhen-byt-samym-vysokim-v-mire/1906993>.

Захаров М. Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М., 2013.

Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2002.

Корсаненкова А. Ф., Корсаненкова Ю. Б. Социальные пособия семьям с детьми в Российской Федерации (правовой аспект) / под ред. В. П. Галаганова. М., 2007.

Куратов О. В. Хроники русского быта (1950—1990). М., 2004.

Петрусенко С. Уровень вымирания // Социальная защита. 2004. № 11.

Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / В. А. Баранов, А. В. Буянова, Н. С. Волкова и др.; под ред. О. Н. Петюковой. М., 2015.

Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е. Г. Азарова, Н. В. Антонова, А. Л. Благодир и др.; отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. М., 2017.