Правовое регулирование материнского капитала: практика применения и перспектива развития

ЕРЕМИНА Ольга Юрьевна, научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

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

E-mail: eremina_ou@mail.ru

В статье рассматривается значение программы материнского капитала в системе мер стабилизации демографической ситуации в Российской Федерации. Обсуждаются основные правовые инструменты воздействия на воспроизводство населения — правовые стимулы и ограничения. Анализируется советское законодательство, направленное на повышение рождаемости, а также возможность применения в современной России правовых инструментов, регулировавших воспроизводство населения в XX в.

Автор акцентирует внимание на изменении законодательства о материнском капитале, расширении форм его применения, повышении адресности, облегчении практического применения. Рассматриваются правовое регулирование регионального материнского капитала и его влияние на повышение рождаемости в рамках территорий субъектов Российской Федерации. Анализируются единство и различия подходов в региональном нормативном регулировании материнского капитала. Выявлено, что неоднородность социально-экономического положения отдельных территорий в рамках одного государства приводит к различию, порой существенному, в социально-экономическом статусе отдельных семей с детьми. Рассматриваются законодательные инициативы для выявления тенденций развития форм стабилизации демографической ситуации в Российской Федерации, предлагается расширение социальных мер, оказывающих положительное влияние на демографию страны: развитие инфраструктуры сертифицированных нянь, репетиторов; дальнейшее развитие системы дошкольного воспитания, включая реальную возможность осуществления присмотра и ухода за детьми до одного года; расширение возможностей сочетания родителями трудовой деятельности и функции воспитания детей; повышение размера материальной государственной помощи за каждого последующего ребенка и др.

Ключевые слова: демографическая политика, материнский капитал, рождаемость, субъект Российской Федерации.

Legal Regulation of Maternity Capital: Practice and Development Prospects

O. Yu. EREMINA, 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: eremina_ou@mail.ru

The article discusses the importance of the maternity capital program in the system of measures to stabilize the demographic situation in the Russian Federation. The main legal instruments of influence on population reproduction — legal incentives and restrictions—are discussed. The author analyzes the legislation of the Soviet period on increasing the birth rate and the effectiveness of the legal instruments used to reproduce the population in the XX century and the possibility of application in modern Russia.

The author focuses on changing the law on maternity capital to extend the forms of its use, to improve the targeting, to facilitate its enforcement. Also the author mentions the legal regulation of the maternity capital in regions and its impact on increasing the birth rate within the territories of the constituent entities of the Russian Federation. The unity and differences of the approaches in the regional regulations of the parent capital of constituent entities of the Russian Federation were analyzed too. The reasons for the differences are the heterogeneity of the socio-economic situation of individual territories within one state, which leads to a difference, sometimes significant, in the socio-economic status of individual families with children. The author analyzes legislative initiatives to identify trends in

the development of forms of stabilization of the demographic situation in the Russian Federation. The author proposes the expansion of social measures that have a positive impact on the population of the country: the development of the infrastructure of certified babysitters and tutors; further development of the system of pre-school education, including the real possibility of caring for children up to one year; expanding the possibilities of combining parents' work activities and the function of childrearing; increasing the amount of material state assistance for each subsequent child, etc.

Keywords: demographic policy, maternity capital, birth rate, subject of the Russian Federation.

DOI: 10.12737/art_2018_5_12

Внедрение материнского капитала явилось новеллой в системе мер стабилизации демографической ситуации в Российской Федерации. Необходимо отметить, что Россия не единожды сталкивалась с демографической проблемой. Учитывая территориальную протяженность страны и крайне неравномерную плотность населения, демографические проблемы в России существовали всегда.

Однако в определенные исторические периоды перед государством настолько остро вставали вопросы воспроизводства населения, что регулятивные меры, принимаемые тогда, сейчас могут показаться весьма радикальными. Речь идет о довоенном, военном и послевоенном периодах.

Сравнивать эти периоды — современный и послевоенный — на первый взгляд кажется неуместным, однако статистические данные показали, что резкая убыль населения, произошедшая после развала СССР, к двухтысячным годам достигла ужасающих размеров и стала сопоставима по последствиям с послевоенным периодом¹.

Как известно, основными инструментами воздействия на воспроизводство населения являются правовые стимулы и ограничения. В довоенный, военный и послевоенный периоды наибольшую распространенность получили именно право-

вые ограничения — правовое сдерживание воли субъекта, создающее благоприятные условия для удовлетворения общественных интересов.

К числу таких ограничений можно отнести следующие меры. Во-первых, запрет абортов. Так, в соответствии с постановлением ЦИК СССР № 65, СНК СССР № 1134 от 27 июня 1936 г. был введен запрет на аборты как в больницах и специальных лечебных заведениях, так и на дому у врачей и на частных квартирах беременных. Разрешение давалось в исключительных случаях, когда продолжение беременности представляло угрозу жизни или грозило тяжелым ущербом здоровью беременной женщины либо при наличии передающихся по наследству тяжелых заболеваний родителей и только в обстановке больниц и родильных домов. За нарушение данного запрета следовало уголовное наказание. Например, врачу, производящему аборт, — от одного года до двух лет тюремного заключения, а за производство абортов в антисанитарной обстановке или лицами, не имеющими специального медицинского образования, уголовное наказание устанавливалось не ниже трех лет тюремного заключения. Для беременной женщины было установлено общественное порицание, а при повторном нарушении закона о запрещении абортов — штраф до 300 руб.

Как бы мы ни относились к данной мере, статистические данные показали, что данная мера оказалась очень эффективной. Так, именно с действием этого постановления, многие исследователи связывают «феномен «сталинского де-

¹ Подробнее см.: Демографические потери после развала СССР. URL: <https://kremlinru.wordpress.com/2015/10/18/potery/>; *Смогазов М. И.* Демографические потери от развала СССР больше, чем от войны. URL: <https://makaryshka.livejournal.com/329125.html>.

мографического ренессанса” конца 1930-х гг., а затем в послевоенный период. В целом темп прироста населения при Сталине составил 21,2%, что превышает показатели Российской империи в начале XX в., достигавшие 9,3%»².

Таким образом, репродуктивная функция женщины в тот период рассматривалась не как право женщины, а как ее социальная обязанность. Право свободы выбора в вопросе материнства женщине было вновь предоставлено только в 1955 г.³

Во-вторых, установление налога на бездетность. Так, согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 21 ноября 1941 г. «О налоге на холостяков, одиноких и бездетных граждан СССР» был введен налог, который были обязаны платить мужчины и женщины детородного возраста. Освобождались от налога только те граждане, которые не могли иметь детей по состоянию здоровья⁴. Дополнительное финансовое бремя, на взгляд законодателя, должно было стать мощным побудительным мотивом к деторождению.

Необходимо отметить, что наряду с жесткими ограничительными мерами применялись правовые стимулы, т. е. правовое побуждение к удовлетворению собственных интересов, совпадающих с интересами всего общества. Так, 8 июля 1944 г. был издан Указ Президиума Верховно-

го Совета СССР «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания “Мать-героиня” и учреждении ордена “Материнская слава” и медали “Медаль материнства”», в котором предусмотрены как материальные, так и моральные стимулирующие, поощрительные меры. Материальные стимулирующие меры выразились в выплате государственных пособий многодетным матерям, которые подразделялись на единовременную выплату при рождении очередного ребенка и ежемесячное пособие начиная с появления в семье четвертого ребенка (см. табл.).

Кроме того, дополнительное обеспечение к перечисленным пособиям было предусмотрено для одиноких матерей, не состоящих в браке, на содержание и воспитание детей, родившихся после издания рассматриваемого Указа, в следующих размерах: 100 руб. в месяц на одного ребенка; 150 руб. — на двух детей и 200 руб. — на трех и более детей. При вступлении одинокой матери в брак право на пособие за ней сохранялось.

На первый взгляд может показаться, что государственная материальная поддержка, предоставляемая многодетным семьям, весьма существенна, однако анализ потребительских цен в соотношении со средним ежемесячным доходом, проведенный учеными НИИ Счетной палаты России, показал, что это далеко не так⁵. Именно в 1944 г. произошел существенный скачок цен. При тотальной нехватке продуктов особо остро вставал вопрос о ценах на них на свободном рынке. Говядина, молоко, мука подорожали в сред-

² Государственная политика вывода России из демографического кризиса: монография / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян и др. М., 2007. С. 252.

³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 ноября 1955 г. «Об отмене запрещения аборт».

⁴ Указанный налог фактически утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием постановления ВС РСФСР от 7 декабря 1991 г. № 1999-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР “О подоходном налоге с физических лиц”», прекратившего с 1 января 1992 г. взимание в РСФСР налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан.

⁵ Подробнее см.: Экономисты сравнили цены в России сегодня и в 40-е годы. URL: <http://www.mk.ru/economics/2016/10/02/ekonomisty-sravnil- ceny-v-rossii-segodnya-i-v-40e-gody.html>.

Таблица

Государственное пособие	Единовременное пособие (руб.)	Ежемесячное пособие (руб.)
Матерям, имеющим двух детей, при рождении третьего ребенка	400	—
Матерям, имеющим трех детей, при рождении четвертого ребенка	1300	80
Матерям, имеющим четырех детей, при рождении пятого ребенка	1700	120
Матерям, имеющим пять детей, при рождении шестого ребенка	2000	140
Матерям, имеющим шесть детей, при рождении седьмого ребенка	2500	200
Матерям, имеющим семь детей, при рождении восьмого ребенка	2500	200
Матерям, имеющим восемь детей, при рождении девятого ребенка	3500	250
Матерям, имеющим девять детей, при рождении десятого ребенка	3500	250
Матерям, имеющим десять детей, при рождении каждого следующего ребенка	5000	300

нем в 10 раз, яйца и картофель — в 20 раз. Так, 1 кг муки на рынке стоил 47 руб., в то время как его цена в магазине была 1 руб. 80 коп.⁶, однако реализовывалась она только по продуктовым карточкам, которых на месяц не хватало. При этом средняя официальная заработная плата составляла 750 руб., а пенсия по инвалидности 3-й группы военным — 320 руб.

Таким образом, ежемесячные пособия и единовременные выплаты, выдаваемые государством при рождении очередного ребенка, не могли обеспечить многодетной семье необходимый прожиточный минимум на месяц.

К стимулирующим мерам относятся изменения статуса беременной женщины в трудовых правоотношениях, введенные Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. Так, был увеличен срок отпуска по беременности и родам, облегчен труд беременных

женщин, вдвое увеличились нормы дополнительного продовольственного пайка с шестого месяца беременности и кормящим матерям.

Моральное поощрение выразилось в учреждении государственных наград для многодетных матерей, среди которых были медали — «Медаль материнства»⁷, ордена «Материнская слава»⁸, и почетного звания «Мать-героиня»⁹.

С течением времени роль ограничительных мер в регулировании репродуктивного поведения населения

⁷ «Медаль материнства» учреждалась I и II степеней для награждения матерей, родивших и воспитавших: пять детей — медалью II степени; шесть детей — медалью I степени.

⁸ Орден «Материнская слава» учреждался I, II и III степеней для награждения матерей, родивших и воспитавших: семь детей — орденом III степени; восемь детей — орденом II степени; девять детей — орденом I степени.

⁹ Матери, родившей и воспитавшей десять и более детей, присваивалась высшая степень отличия — звание «Мать-героиня» с вручением ордена «Мать-героиня» и грамоты Президиума Верховного Совета СССР.

⁶ Экономисты сравнили цены в России сегодня и в 40-е годы. URL: <http://www.mk.ru/economics/2016/10/02/ekonomisty-sravniliceny-v-rossii-segodnya-i-v-40e-gody.html>.

значительно ослабла и они больше не использовались. Внимание государственных органов сосредоточилось на выработке социальных программ, стимулирующих рождение большего количества детей в семье.

Так, в соответствии с постановлением Совмина СССР от 5 апреля 1989 г. № 290 «О программе социального развития села» Советам министерств союзных и автономных республик, исполнительным комитетам краевых, областных и районных Советов народных депутатов было предоставлено право с участием соответствующих профсоюзных органов устанавливать в трудонедостаточных сельских районах с учетом особенностей демографического развития территорий пособия на детей, а также доплаты ко всем видам пособий на детей, назначаемых в соответствии с действующим законодательством, за счет средств соответственно республиканских и местных бюджетов. Среди наиболее популярных мер социальной поддержки использовались: выплата многодетным и малообеспеченным семьям пособия к началу учебного года для приобретения школьной и спортивной формы, школьно-письменных принадлежностей; выплата пособия многодетным и малообеспеченным семьям на детей, не посещающих детские дошкольные учреждения; доплаты к государственным пособиям на детей одиноким матерям, многодетным и малообеспеченным семьям, имеющим детей; выделение строительных материалов и предоставление транспортных услуг, топлива многодетным и малообеспеченным семьям на льготных условиях, полное или частичное погашение им стоимости ремонта домов; частичное погашение ссуд, выданных молодым, многодетным и малообеспеченным семьям с детьми, а также предоставление льгот по уплате процентных начислений за пользование этой ссудой и др.

Кроме того, в целях создания более благоприятных возможностей

для материнского ухода за малолетними детьми с 1 декабря 1989 г. была увеличена продолжительность дополнительного отпуска без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет¹⁰. Однако предпринятые меры существенного влияния на рост рождаемости в последующие годы не оказали.

Далее, в период почти двух десятилетий конца XX — начала XXI в. результативных мер по предотвращению убыли населения не принималось. Самой эффективной мерой, реально изменившей демографический спад и повысившей уровень рождаемости в Российской Федерации, по мнению многих исследователей, явился материнский капитал. Данный вывод подтверждается статистическими данными, которые зафиксированы Российской службой государственной статистики с начала введения в действие материнского капитала — с 1 января 2007 г. Начиная с этого периода вплоть до 2015 г. наблюдается рост рождаемости¹¹.

Вместе с тем однозначно утверждать о влиянии только этого фактора, на наш взгляд, преждевременно. На повышение рождаемости повлияло несколько причин: вступление в период деторождения молодых людей 1980-х гг. рождения¹²; действие национальных проектов; развитие фетальной медицины, неонатальной и постнеонатальной помощи малышам; развитие инфраструктуры помощи по уходу за детьми и т. д. Выделить из всех этих

¹⁰ См. постановление Совмина СССР, ВЦСПС от 22 августа 1989 г. № 677 «Об увеличении продолжительности отпусков женщинам, имеющим малолетних детей».

¹¹ Подробнее см.: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#. С 2016 г. вновь прослеживается тенденция снижения количества рождений.

¹² Этот период — 1980-е гг. — характеризуется высоким уровнем рождаемости.

мер влияние на уровень рождаемости именно материнского капитала затруднительно.

Одновременно данная мера государственной поддержки семей, имеющих детей, весьма существенна для многих семей Российской Федерации и заслуживает внимания в качестве действенного инструмента демографической политики страны.

Напомним, что материнский капитал — это средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Пенсионного фонда РФ на реализацию дополнительных мер государственной поддержки, установленных Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее — Федеральный закон № 256-ФЗ), составляет 453 тыс. руб. Размер материнского капитала в 2018 г. индексироваться не будет.

Особая государственная забота (поддержка) направлена на женщин, правовое положение которых определено наличием у женщины двух и более детей. Необходимо отметить, что государство поддерживает только ответственное материнство, т. е. меры государственной поддержки не оказываются тем матерям, которые лишены родительских прав, совершили в отношении своего ребенка (детей) умышленное преступление, относящееся к преступлениям против личности, а также в случае отмены усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки.

Одним из основных условий получения дополнительной государственной поддержки семей, имеющих детей, установленных Федеральным законом № 256-ФЗ, является наличие российского гражданства: мать и дети должны быть гражданами Российской Федерации.

Отцы детей выступают субъектом государственной поддержки только в качестве замены матери, а имен-

но: в случаях ее смерти, объявления ее умершей, лишения родительских прав, совершения ею в отношении ребенка (детей) умышленного преступления. Как и в отношении матери, государство поддерживает только ответственное отцовство. Таким образом, отец не должен быть лишен родительских прав, а также совершать против детей умышленные преступления, относящихся к преступлениям против личности. Кроме того, право на дополнительные меры государственной поддержки у отца не возникает, если он является отчимом в отношении предыдущего ребенка, очередность рождения (усыновления) которого была учтена при возникновении права на дополнительные меры государственной поддержки, а также если ребенок, в связи с рождением (усыновлением) которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки, признан в порядке, предусмотренном Семейным кодексом РФ, после смерти матери оставшимся без попечения родителей.

При возникновении права отца на дополнительные меры государственной поддержки обязательности наличия гражданства Российской Федерации у него не требуется.

Еще одним субъектом получения государственных мер поддержки семьи являются дети, но только если они являются гражданами Российской Федерации и если мать и отец умерли, объявлены умершими, лишены родительских прав или совершили в отношении своих детей умышленные преступления¹³.

Первоначально Федеральным законом № 256-ФЗ было предусмотрено три направления распоряжения средствами материнского (семейного) капитала: на улучшение

¹³ Подробнее см.: Еремина О. Ю. Региональный материнский (семейный) капитал // Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / под ред. О. Н. Петюковой. М., 2015. С. 44—51.

ние жилищных условий; получение образования детьми; формирование накопительной пенсии для женщин. Данный перечень был расширен. Так, в 2015 г. за счет средств материнского капитала стало возможным приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов¹⁴, а с 2018 г. стало возможным получение ежемесячной выплаты в соответствии с Федеральным законом «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»¹⁵.

В 2017 г. законодатель внес большее количество изменений в правовое регулирование государственной поддержки семей, имеющих детей, посредством материнского капитала, вступивших в силу с 1 января 2018 г., в целях упрощения получения сертификата на материнский капитал и увеличения его адресности. Среди наиболее значимых изменений следующие:

1) при рождении второго ребенка после 1 января 2018 г. женщина вправе обратиться с заявлением о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала на ежемесячную выплату в связи с его рождением (усыновлением). При этом необходимо соблюдение следующих условий: а) мать и ребенок должны быть гражданами Российской Федерации; б) размер среднедушевого дохода семьи не превышает 1,5-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленную в субъекте РФ за второй квартал года, предшествующего году об-

ращения за назначением указанной выплаты¹⁶.

Заявление о назначении выплат должно быть подано в орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий полномочия в сфере социальной защиты населения, или территориальный орган Пенсионного фонда РФ в любое время в течение полутора лет со дня рождения ребенка. Если заявление о назначении выплат подано не позднее шести месяцев со дня рождения ребенка, то ежемесячная выплата осуществляется со дня его рождения. В остальных случаях ежемесячная выплата осуществляется со дня обращения за ее назначением.

Расширен перечень возможностей обращения с заявлением о назначении выплат. Так, заявление с документами могут быть направлены в форме электронных документов, которые могут быть: а) подписаны в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» и ст. 21¹ и 21² Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; б) представлены с использованием электронных носителей и (или) информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

лично или через представителя при посещении органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего полномочия в сфере социальной защиты населения, или территориального органа Пенсионного фонда РФ;

¹⁴ См. Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”».

¹⁵ См. Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”».

¹⁶ См. приказ Минтруда России от 29 декабря 2017 г. № 889н «Об утверждении Порядка осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) второго ребенка, обращения за назначением указанных выплат, а также перечня документов (сведений), необходимых для назначения ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого и (или) второго ребенка».

посредством многофункционального центра;

с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» без электронных носителей;

2) за выдачей сертификата на материнский капитал можно теперь обратиться в многофункциональный центр¹⁷;

3) упрощен порядок использования средств материнского капитала на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов¹⁸. Для получения средств на указанные нужды необходимо, чтобы рекомендации по приобретению и использованию таких товаров (услуг) содержались в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида.

Постановлением Правительства РФ от 24 января 2018 г. № 60 в Правила признания лица инвалидом внесены изменения, которыми предусматривается упрощенный порядок замены индивидуальной программы реабилитации ребенка-инвалида на новую с включением в нее рекомендаций по приобретению и использованию таких товаров без оформления нового направления на медико-социальную экспертизу. Ре-

комендации о товарах и услугах, относящихся к медицинским изделиям, будут вноситься на основании справки, выданной медицинской организацией;

4) предусматривается возможность воспользоваться льготными условиями кредитования, чтобы улучшить свои жилищные условия. Семьи, в которых с 1 января 2018 г. и до 31 декабря 2021 г. появится второй или третий ребенок, вправе взять льготную ипотеку, которую также можно гасить средствами материнского капитала. Достижения трехлетия ребенка, давшего право на сертификат, дожидаться при этом не нужно.

Отметим, что льготные условия кредитования не связаны напрямую с материнским (семейным) капиталом. Это самостоятельная мера государственной поддержки семей с детьми. Кредитные средства выделяются семьям с двумя и тремя детьми по льготной ставке 6% годовых. Использовать их можно на приобретение жилого помещения (т. е. квартиры или дома, в том числе с земельным участком, а также строящегося жилья по договору участия в долевом строительстве). Ранее выданные кредиты и займы на покупку жилья также могут погашаться средствами льготной ипотеки¹⁹;

5) расширен перечень образовательных организаций, с которыми можно рассчитываться за предоставление образовательных услуг средствами материнского капитала, а также увеличен срок его исполь-

¹⁷ См. распоряжение Правительства РФ от 19 января 2018 г. № 43-р «Об утверждении перечня государственных услуг, для получения которых подача запросов, документов и информации, а также получение результатов предоставления таких услуг осуществляется в любом предоставляющем такие услуги подразделении федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда Российской Федерации или многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг».

¹⁸ См. постановление Правительства РФ от 24 января 2018 г. № 60 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом».

¹⁹ См. постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1711 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «Агентство ипотечного жилищного кредитования» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, имеющим детей».

зования. Напомним, что ранее деньги на образовательные цели можно было использовать только спустя три года после рождения или усыновления ребенка, за которого выдавался материнский капитал, и только в тех образовательных организациях, которые имели государственную аккредитацию. Таким образом, дошкольные образовательные организации были исключены из перечня образовательных организаций, за услуги которых можно было расплатиться средствами материнского капитала.

С 2018 г. в силу постановления Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1713 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов» воспользоваться средствами материнского капитала можно через два месяца после получения сертификата. Использовать эти средства можно на оплату услуг детских садов и яслей, в том числе частных, и на оплату услуг по уходу и присмотру за детьми. Единственное условие — наличие у образовательной организации лицензии на предоставление образовательных услуг;

6) отменена обязанность Пенсионного фонда РФ об обязательном информировании лиц, владеющих сертификатом на материнский капитал, о его размере или размере оставшейся части на ежегодной основе не позднее 1 сентября текущего года²⁰.

Теперь для получения информации о размере материнского капитала необходимо обратиться в территориальные органы Пенсионного фонда РФ с соответствующим за-

просом на бумажном носителе или в электронной форме²¹. Держатели сертификата имеют право на неоднократное обращение за получением такой информации;

7) право на получение мер государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала распространено на проживающие в Республике Крым и г. Севастополе семьи с двумя и более детьми, в которых мать умерла до 18 марта 2014 г.²²

Ранее право на получение материнского (семейного) капитала не могло быть реализовано проживающими в Республике Крым и г. Севастополе отцами (усыновителями) ребенка или детьми в случае, если женщина умерла или объявлена умершей до 18 марта 2014 г. (до даты принятия в Российскую Федерацию Республики Крым), поскольку такие женщины являлись гражданами Украины.

Теперь меры государственной поддержки, предусмотренные Федеральным законом № 256-ФЗ, распространяются в том числе на следующих граждан:

отца (усыновителя) ребенка в случае смерти женщины в период с 1 января 2007 г. по 18 марта 2014 г. либо объявления ее умершей в этот период;

²¹ Подробнее см. приказ Минтруда России от 21 декабря 2017 г. № 862н «Об утверждении Порядка предоставления лицу, получившему государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, информации о размере материнского (семейного) капитала либо в случае распоряжения частью материнского (семейного) капитала — о размере его оставшейся части».

²² Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 372-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон “Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с предоставлением мер социальной защиты (поддержки), а также выплат по обязательному социальному страхованию отдельным категориям граждан, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя”».

²⁰ См. Федеральный закон от 20 декабря 2017 г. № 411-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 12 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”».

ребенка (детей в равных долях), не достигшего совершеннолетия, и (или) совершеннолетнего ребенка (детей в равных долях), обучающегося по очной форме обучения в образовательной организации (за исключением организации дополнительного образования), до окончания такого обучения, но не дольше чем до достижения им возраста 23 лет в случае, если женщина, умершая в период с 1 января 2007 г. по 18 марта 2014 г. или объявленная умершей в этот период, являлась единственным родителем (усыновителем) ребенка (детей) либо отец (усыновитель) (вдовец) умер в период с 1 января 2007 г. по 18 марта 2014 г. или объявлен умершим в этот период.

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 256-ФЗ предусматривал право субъектов РФ и органов местного самоуправления устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств соответственно бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Данное право встраивается в рамки правовой конструкции, созданной Конституцией РФ и федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако этим правом субъекты РФ воспользовались не одновременно. Начиная с 2009 г. в одних субъектах РФ и по 2012 г. в других субъектах РФ в унисон с федеральной программой материнского капитала вступили в действие положения о материнском капитале, разработанные на региональном уровне.

Анализ правового регулирования регионального материнского капитала позволил выявить единство подходов в регулировании вопросов дополнительной поддержки семей, имеющих детей, и существен-

ное различие в вопросах осуществления такой поддержки.

Единство подхода в регулировании дополнительной государственной поддержки семей, имеющих детей, выражается в определении круга лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки. Круг лиц во всех региональных законах одинаков и соответствует федеральному законодательству.

Единая позиция в региональном законодательстве прослеживается в вопросе определения количества детей, в случае рождения (усыновления) которых у жителей региона возникает право на дополнительные меры государственной поддержки. Как правило, помощь оказывается в случае рождения третьего и последующих детей. Таким образом, на региональном уровне поддержка преимущественно оказывается многодетным семьям. Из общего правила есть исключение — Московская и Нижегородская области, в которых согласно Федеральному закону № 256-ФЗ помощь оказывается уже при рождении (усыновлении) второго и последующих детей, и Республика Марий Эл, где указанная помощь оказывается только при рождении (усыновлении) четвертого ребенка.

Важным моментом осуществления государственной поддержки семей, имеющих детей, является территория проживания. Если в соответствии с Федеральным законом № 256-ФЗ помощь оказывается только гражданам Российской Федерации (мать и дети), то на региональном уровне существенное значение имеет факт регистрации на территории конкретного субъекта РФ. Поэтому при получении государственных региональных сертификатов на материнский (семейный) капитал должен быть подтвержден факт регистрации матери и детей на территории конкретного субъекта РФ.

На этом единство подходов в регулировании дополнительной государственной поддержки семей, имеющих детей, в субъектах РФ

заканчивается. В остальных вопросах региональное регулятивное воздействие демонстрирует вариативность и разнообразие подходов, обусловленные объективными особенностями социально-экономического развития субъектов РФ. Именно этими особенностями и объясняются существенные различия в нормативно установленном размере материнского (семейного) капитала, действии его во времени и направлениях распоряжения. В качестве иллюстрации приведем несколько примеров. Так, во Владимирской²³, Брянской²⁴ областях, Республике Башкортостан²⁵ размер материнского (семейного) капитала составляет 50 тыс. руб., в Иркутской²⁶, Московской²⁷ областях, Пермском крае²⁸ — 100 тыс. руб., Кемеровской области²⁹ — 130 тыс. руб., в Ненецком автономном округе³⁰ — 352 265 руб.

²³ См. Закон Владимирской области от 29 декабря 2011 г. № 127-ОЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, на территории Владимирской области».

²⁴ См. Закон Брянской области от 20 февраля 2008 г. № 12-З «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Брянской области».

²⁵ См. Закон Республики Башкортостан от 5 ноября 1993 г. № ВС-21/19 «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Башкортостан».

²⁶ См. Закон Иркутской области от 3 ноября 2011 г. № 101-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки семей, имеющих детей, в Иркутской области».

²⁷ См. Закон Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области».

²⁸ См. Закон Пермского края от 29 февраля 2012 г. № 5-ПК «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

²⁹ См. Закон Кемеровской области от 25 апреля 2011 г. № 51-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки семей, имеющих детей».

³⁰ См. Закон Ненецкого автономного округа от 1 июля 2011 г. № 36-ОЗ «О дополни-

Кроме того, различия устанавливаются не только непосредственно по размеру регионального материнского (семейного) капитала, но и по порядку его определения, который, как правило, связан с количеством детей в многодетной семье. Например, в Калининградской области материнский (семейный) капитал устанавливается при рождении третьего или четвертого ребенка в размере 100 тыс. руб., пятого или последующих детей — 200 тыс. руб., при одновременном рождении трех и более детей — 1 млн руб. В Кировской области³¹ при рождении (усыновлении) третьего ребенка размер материнского (семейного) капитала установлен в размере 75 тыс. руб., при рождении (усыновлении) четвертого ребенка — 125 тыс. руб., при рождении (усыновлении) пятого и каждого последующего ребенка — 200 тыс. руб.

В большинстве случаев региональный законодатель установил собственные направления для использования средств регионального материнского (семейного) капитала. Вариантов сложилось множество: в одних случаях произошло уменьшение направлений (например, в Кемеровской области региональный материнский капитал может быть направлен только на улучшение жилищных условий), в других — увеличение направлений, в третьих — разработаны собственные направления. Так, во Владимирской, Кировской областях³² и Республике Марий Эл³³ средства материнского (семейного) капитала

тельных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

³¹ См. Закон Кировской области от 6 июля 2012 г. № 169-ЗО «О дополнительной мере социальной поддержки семей, имеющих детей».

³² Там же.

³³ См. Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2004 г. № 50-З «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл».

предоставляются в виде единовременной денежной выплаты. В Калининградской области средства могут быть направлены: на улучшение жилищных условий, в том числе ремонт жилого помещения; приобретение предметов длительного пользования (автомобиля, мебели, бытовой техники); оплату обследования, лечения ребенка, матери по рекомендации государственного или муниципального государственного учреждения здравоохранения в случае, если данный вид медицинской помощи не входит в Программу государственных гарантий оказания населению Калининградской области бесплатной медицинской помощи. В Ненецком автономном округе средства регионального материнского (семейного) капитала могут быть направлены: на улучшение жилищных условий; получение образования ребенком (детьми); получение ребенком (детьми) специализированных, в том числе высокотехнологичных, видов медицинской помощи; приобретение транспортного средства (в том числе автомобиля, снегохода, лодки и (или) лодочного мотора); развитие личного подсобного хозяйства, в том числе на приобретение сельскохозяйственной техники; приобретение (строительство) гаража, индивидуальной бани; возмещение расходов по приобретению товаров длительного пользования (в том числе мебели, бытовой техники).

Такое разнообразие видов направлений средств материнского (семейного) капитала, на наш взгляд, является положительным моментом при оказании помощи многодетным семьям, которые вправе потратить средства регионального материнского (семейного) капитала на неотложные нужды. Кроме того, расширение направлений распоряжения средствами материнского капитала демонстрирует повышение доверия со стороны региональных органов государственной власти к представителям той социальной группы, на которую этот капитал рассчитан.

В России есть субъекты Федерации, демографическая ситуация которых не вызывает беспокойства, поэтому региональный закон о материнском (семейном) капитале в правовой базе таких субъектов отсутствует. Речь идет о городе федерального значения — столице Российской Федерации г. Москве³⁴.

Необходимо отметить, что существуют определенные законодательные инициативы, в которых предлагается свернуть программы регионального материнского капитала. Кроме того, существуют субъекты РФ, в которых региональный материнский капитал не был продлен или его действие приостановлено либо отменено. Так, в Ставропольском крае в соответствии с Законом от 2 декабря 2015 г. № 127-кз «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» с 1 января 2016 г. материнский капитал был исключен из перечня мер социальной поддержки многодетных семей Ставропольского края.

На наш взгляд, именно в этот период — период вступления в детородный возраст детей 90-х гг. XX в. — прекращение государственной помощи на региональном уровне является нежелательной мерой в системе мер демографической политики Российской Федерации в целом.

Анализ социальных мер, применяемых при наиболее кризисных состояниях демографической ситуации, показал, что материнский капитал является самой существенной материальной помощью в общем объеме государственной помощи семьям с детьми и весьма значимым аргументом при планировании количества детей в большинстве семей страны. Данный вывод подтверждается статистическими данными, отразившими всплеск рождаемости в 2016 г. на общем фоне снижения количества рождений, так как моло-

³⁴ Подробнее см.: Еремина О. Ю. Указ. соч. С. 44—51.

дые родители рассчитывали на помощь государства и планировали родить второго ребенка с учетом действия программы материнского капитала.

Общее снижение количества рождений в 2017—2020 гг. — ожидаемый результат, который прогнозировали многие исследователи. Именно к этому периоду входят в детородный возраст дети, рожденные в 1990-е гг., количество которых резко отличается от поколения 1980-х гг.

Именно поэтому, на наш взгляд, было принято решение не отменять государственную поддержку в форме материнского капитала, а продлить на несколько лет и расширить ее действие.

Наряду с этим существует несколько точек зрения на дальнейшее развитие программы материнского капитала. Анализ законодательных инициатив позволяет прогнозировать тенденции правового регулирования изменения материнского капитала, выдвигаемые общественным и экспертным сообществом.

Например, инициатива, выдвинутая общественным проектом «Аист на крыше», предполагает изменение порядка выплаты материнского капитала с перенесением основного объема государственной поддержки со второго на третьего ребенка в семье. При этом общий объем государственной помощи, финансируемой из федерального бюджета, увеличится. То есть авторы законопроекта предлагают продлить действие программы материнского капитала до 2030 г., при этом женщины, родившие второго ребенка, получают 50% от размера материнского капитала, утвержденного на текущий год, а женщины, родившие третьего и последующих, — 100%³⁵. Также предлагается убрать из программы материнского капитала регионы, где

высока доля семей с тремя и более детьми (с ежегодной оценкой), а существующие региональные выплаты за третьих детей в таких субъектах отменить. По оценке авторов проекта поправок, в итоге к 2030 г. появится более полумиллиона новых россиян вдобавок к прогнозируемым данным, при этом можно будет сэкономить более 200 млрд руб.

Кроме того, законопроектом предусмотрено значительное расширение перечня направлений использования материнского капитала. Помимо уже закрепленных законом вариантов распоряжения средствами материнского капитала, предполагается, что семья сможет разместить средства материнского капитала на депозитном счете в банке с возможностью распоряжения только процентами, при этом средства самого материнского капитала можно будет потратить только по направлениям, предусмотренным законом; также в законопроекте предусмотрена возможность купить автомобиль отечественного производства за счет средств материнского капитала или потратить их на лечение матери и ребенка.

Еще одной законодательной инициативой, поступившей от депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, является предложение о замене материнского капитала ежемесячными выплатами до достижения детьми 18 лет — 3 тыс. руб. за одного ребенка, 8 тыс. за двоих и 15 тыс. руб. за троих детей. При этом выплаты смогут получать все родители вне зависимости от материального положения семьи³⁶.

Подчеркивая важность материнского капитала в стабилизации демографической ситуации в России, отметим, что данная программа

³⁵ См.: «Аист на крыше» предложил новый вариант программы материнского капитала. URL: <https://ria.ru/society/20170615/1496548846.html>.

³⁶ См.: В Госдуме предлагают заменить материнский капитал ежемесячными выплатами. URL: https://informatio.ru/news/society/matkapital/zamenit_materinskiy_kapital/.

должна быть не только продлена, но и индексирована. Кроме того, на наш взгляд, необходимо дополнять правовую систему Российской Федерации иными инструментами стабилизации демографической ситуации: развитие инфраструктуры сертифицированных нянь, репетиторов; дальнейшее развитие системы дошкольного

воспитания, включая реальную возможность осуществления присмотра и ухода за детьми до одного года; расширение возможностей сочетания родителями трудовой деятельности и функции воспитания детей; повышение размера материальной государственной помощи за каждого последующего ребенка и др.

Библиографический список

«Аист на крыше» предложил новый вариант программы материнского капитала. URL: <https://ria.ru/society/20170615/1496548846.html>.

В Госдуме предлагают заменить материнский капитал ежемесячными выплатами. URL: https://informatio.ru/news/society/matkapital/zamenit_materinskiy_kapital/.

Государственная политика вывода России из демографического кризиса: монография / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян и др. М., 2007.

Демографические потери после развала СССР. URL: <https://kremlinru.wordpress.com/2015/10/18/potery/>.

Еремина О. Ю. Региональный материнский (семейный) капитал // Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / под ред. О. Н. Петюковой. М., 2015.

Строганов М. И. Демографические потери от развала СССР больше, чем от войны. URL: <https://makaryshka.livejournal.com/329125.html>.

Экономисты сравнили цены в России сегодня и в 40-е годы. URL: <http://www.mk.ru/economics/2016/10/02/ekonomisty-sravnili-ceny-v-rossii-segodnya-i-v-40e-gody.html>.