

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ В ИЗМЕНЯЮЩИХСЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

Федорова Л.П., Николаева А.В.

Чебоксарский кооперативный институт (филиал) АНОО ВО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», г. Чебоксары, Россия (428025, пр. М. Горького, 24), e-mail: rector@coop.chuvashia.ru

Исследованы проблемы реализации политики социальной поддержки многодетных семей начиная с 2005 г., когда эти полномочия были переданы на региональный уровень власти при ограничении финансовой самостоятельности субъектов и регионов, рассчитывающих лишь на помощь федерального центра. Сделан вывод, что законодательные меры по социальной поддержке многодетных семей носят рекомендательный характер и уже сами субъекты определяют категории многодетных семей, нуждающихся в социальной поддержке и размеры помощи с учетом их региональной специфики и сложившихся социально-экономических и демографических тенденций развития региона. Это естественным образом привело к дифференциации подходов к поддержке семей и еще большей градации социального обеспечения многодетных семей в ряде субъектов. Авторами разработаны рекомендации по формированию единой государственной семейной политики, призванной обеспечить дальнейшее продвижение в направлении создания условий для удовлетворения интересов и запросов семей, повышения их экономической независимости, а также роли в самореализации личности, воспитании новых поколений, укреплении правовых и духовных основ общества.

Ключевые слова: регион, политика, социальная поддержка, многодетная семья, пособия, льготы

IMPLEMENTATION OF REGIONAL POLICY SUPPORT TO FAMILIES IN A CHANGING ECONOMIC ENVIRONMENT

Fedorova, L.P., Nikolaeva A.V.

Cheboksary cooperative Institute (branch) of the ANO IN the Centrosoyuz of the Russian Federation "Russian University of cooperation", Cheboksary, Russia (428025, etc. M. Gorky, 24), e-mail: rector@coop.chuvashia.ru

Problems of implementing the policy of social support of families with many children since 2005, when these powers were transferred to the regional level of government, while limiting the financial independence of subjects and regions, depending only on Federal support. The conclusion that the legislative measures of social support of families with many children are Advisory in nature and are themselves subjects to determine the category of large families in need of social support and assistance with regard to their regional specificity and the prevailing socio-economic and demographic trends in the region. This naturally led to the differentiation of approaches to supporting families and even more gradation welfare families in some subjects. The authors have developed recommendations on the formation of the unified state family policy in order to ensure further progress towards the creation of conditions to meet the interests and needs of families, increasing their economic independence and role in self-identity, education of new generations, strengthening the legal and the spiritual foundations of society.

Keywords: region, politics, social support, large family, allowances, benefits

На современном этапе происходит реформирование законодательства социальной поддержки социально незащищенных слоев населения, развитие адресной помощи семьям в виде государственных социальных пособий, субсидий и социальных услуг. Существует значительный опыт в разработке и принятии ряда федеральных и региональных законодательных актов, направленных на поддержку многодетных семей. Одним из первых из них был указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (в ред. от 25.02.2003 г.) [3], где обозначены льготы для многодетных семей в области жилищно-коммунальных и транспортных, медицинских и образовательных

услуг, льготы в области трудовых и земельных отношений. И в нем же субъектам Федерации дается указание определить категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона. Законодательство субъектов РФ по-разному регулирует вопросы нормативных правовых актов, предусматривающих меры социальной защиты многодетных семей. Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. №431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» [3] выступает в определенном смысле эталоном уровня социальной защиты многодетной семьи, ибо содержит минимальный набор мер социальной защиты, который должен обеспечиваться в регионе: льготы по оплате коммунальных услуг (в размере не менее 30 % от установленной стоимости); первоочередной прием детей в дошкольные учреждения; бесплатное питание для учащихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений; бесплатный проезд на внутригородском транспорте; бесплатная выдача лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до 6 лет; бесплатное посещение музеев, парков культуры и отдыха, а также выставок не менее одного раза в месяц; оказание необходимой помощи многодетным родителям, желающим организовать фермерские хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры; обеспечение первоочередного выделения для многодетных семей садово-огородных участков; содействие предоставлению многодетным семьям льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья; и ряд других мер. Как показал анализ регионального законодательства, регулирующего меры социальной защиты многодетных семей, именно этот Указ Президента являлся базовым при принятии региональных нормативных правовых актов. Укреплению семьи призваны способствовать и нормы иных отраслей законодательства (например, жилищного, земельного законодательства). На государственном уровне будут заданы направления деятельности, а реализовываться они будут на уровне субъектов. В то же время следует отметить, что региональное законодательство, в отличие от федерального, в части регулирования права на социальную защиту многодетных семей более развито, содержательно и разнообразно. Так, помимо мер, предусмотренных выше Указом Президента РФ от 5 мая 1992 г. №431, субъекты РФ установили за счет собственных бюджетных средств дополнительные меры социального обеспечения многодетных семей. В частности: субсидии в размере 50 % абонентской платы за телефон; дополнительное ежемесячное пособие на каждого ребенка из многодетной семьи; бесплатное предоставление физкультурно-спортивных услуг и др. Если систематизировать меры социальной защиты многодетных семей, исходя из их видов и смысла использования федеральным и региональными законодательствами, то система мер социальной защиты многодетной семьи включает:

- меры социального обеспечения, предоставляемые в виде государственной и иной социальной помощи,
- социальные пособия, субсидии, компенсации, социальные услуги, жизненно необходимые товары;
- иные меры социальной защиты, в том числе предоставление льгот в процессе реализации многодетными семьями их законных прав; меры общественного поощрения многодетных семей, добросовестно воспитывающих детей.

Законодательство субъектов РФ по-разному регулирует вопросы нормативных правовых актов, предусматривающих меры социальной защиты многодетных семей. Многодетные семьи, пользующиеся рядом преимуществ и льгот, отмечают, что их объем и механизм предоставления напрямую зависит от субъекта, в котором такая семья проживает.

В Чувашской Республике действует ряд нормативных правовых актов, предусматривающих меры социальной защиты многодетных семей, уже более 10 лет создающих эффективно работающую систему социальной их поддержки. Реализуется комплекс мер, определяющий единую систему социальной защиты граждан, имеющих детей, в том числе в связи с их рождением, воспитанием, охраной здоровья, и обеспечивает гарантированную государством поддержку материнства, отцовства и детства.

Последовательная реализация государственной политики, стимулирование рождаемости и поддержка молодых семей, улучшение их материального благосостояния и качества жизни в определенной мере способствовали формированию положительной динамики рождаемости. Согласно материалам парламентских слушаний в Государственной Думе ФС от 19 апреля 2010 г., Чувашия занимала 2-ое место по Приволжскому ФО по доле многодетных семей от общего числа домохозяйств с детьми в возрасте до 18 лет. В 2010 г. в Чувашии насчитывалось более 8 тысяч многодетных семей, в которых воспитываются дети до 18 лет. В 2011 г. около 2000 семей планировало рождение третьего и последующих детей.

Среди реализуемых в республике мероприятий наиболее значимыми являются государственные пособия, выплачиваемые семьям с детьми, материнский (семейный) капитал, улучшение жилищных условий, выделение земельных участков, и другие. Закон Чувашской Республики «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [2] разработан во исполнение Указа Президента Чувашской Республики от 11 ноября 2011 г. №100 «О республиканском материнском (семейном) капитале» [4]. Указом Президента Чувашии установлена дополнительная мера государственной поддержки семей, имеющих детей, в виде республиканского материнского (семейного) капитала в размере 100 тыс. руб. при рождении (усыновлении) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2012 г. Право на получение республиканского материнского (семейного) капитала с 1

января 2012 г. будут иметь около 2000 чел. Из указанного количества предположительно около 400 человек или 20 % изъявляли желание направить средства материнского капитала на погашение кредитов в 2012 г. Согласно Закону Чувашии «О дополнительной мере социальной поддержки лиц, награжденных орденом «Родительская слава» [1] к награждению орденом «Родительская слава» представляются родители (усыновители), которые воспитывают и (или) воспитали семерых и более детей, при достижении младшим ребенком возраста трех лет и законом установлена дополнительная мера социальной поддержки данной группы лиц в виде единовременного денежного поощрения в размере 30 тыс. руб.

На всестороннее укрепление института семьи направлены социальные инициативы в сферах образования, здравоохранения, жилищной политики и АПК, реализованные в рамках приоритетных национальных проектов. Активно реализуются республиканские программы. Эффективно работает система льготного ипотечного кредитования, благодаря которой у тысяч семей появилось жилье. Развивается движение трудовых династий, укрепляющее связь между поколениями. Комплексному решению проблем материнства, отцовства и детства способствует Президентский перинатальный центр, отвечающий стандартам мирового класса. Семейная медицина стала привычной реальностью. Одна из важнейших составляющих социальной политики – создание благоприятных условий для укрепления и развития института семьи. С этой целью в республике реализуется комплекс мер, направленных на совершенствование системы государственной политики поддержки семьи, материнства и детства. Это и ежемесячные государственные пособия на ребенка, и пособие по беременности и родам женщинам. В республике исполняются федеральные мандаты, связанные с поддержкой многодетных семей в соответствии с Законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [5]. Так, в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» установлены виды государственных пособий, выплата которых производится через отделы социальной защиты населения Министерства здравоохранения и социального развития Чувашской Республики: единовременное пособие при рождении ребенка либо при передаче ребенка на воспитание в семью (12405,32 руб.); ежемесячное пособие по уходу за ребенком; ежемесячное пособие на ребенка, установленное законом Чувашской Республики от 24 ноября 2004 г. № 46 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Размер его зависит от количества детей в семье, их возраста, категории семьи, среднедушевого дохода семьи. Предусмотрено возмещение части затрат на уплату процентов по ипотечным кредитам (займам), привлекаемым молодыми семьями, имеющими трех и более детей, на приобретение или строительство жилья. Для многодетных семей, имеющих пять и более несовершеннолетних детей предоставляется право на жилое

помещение государственного жилищного фонда Чувашской Республики по договорам социального найма. Предусмотрено один день в месяц бесплатное посещение музеев, а также выставок в государственных организациях культуры и спорта Чувашии и бесплатная юридическая помощь. Благодаря реализации в республике комплекса мер по модернизации общего образования стало возможным обеспечение бесплатными учебниками учащихся первых и вторых классов на 100 %, третьих и четвертых классов - учебниками по основным предметам. В соответствии с Законом Чувашской Республики от 1 апреля 2011 г. N 10 "О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике" земельные участки предоставляются многодетным семьям в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. С 1 января 2013 г. вступил в силу Закон ЧР о ежемесячной денежной выплате семьям в случае рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей. Если доход на одного члена семьи не превышает среднедушевого по Чувашии (15309 руб.), тогда семья может оформить пособие. Решаются проблемы с очередями в детские сады. В 2013 г. в Чувашии было открыто 8 новых детских садов, к 2015 г. проблема очередей в детские сады должна быть полностью решена. Досрочную пенсию в Чувашии получают более 17 тыс. матерей.

В соответствии с Указом Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей" для многодетных семей установлена:

- скидка в размере не ниже 30 % установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией;

- бесплатная выдача лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до 6 лет и пр.

Руководствуясь указом от 1992 г. президента РФ установлены меры социальной поддержки многодетных семей. Однако, поскольку в законе 1998 г. указано, что субъекты федерации должны сами определить, какие семьи являются многодетными, и установить, на какую господдержку они могут рассчитывать. В итоге во многих регионах действуют или не приняты местные законы. Так, в Чувашской Республике такого документа нет. Поэтому ответы на свои вопросы родителям трех и более детей приходится искать в нормативных актах различных министерств и ведомств. Например, право на первоочередной прием в детский сад прописано в документах Минобразования, на коммунальные льготы - в приказах Минстроя и т.д. Бесплатное обеспечение школьной формой как форма социальной поддержки превратилась в компенсацию 50 % оплаты за изготовление формы только определенной швейной мастерской, организацией, где и цены и качество (то есть модель школьной формы) может не соответствовать необходимому уровню.

Наиболее актуальным был вопрос бесплатного питания в школе. Согласно положению "Об организации питания обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях города Чебоксары" бесплатно могут питаться только школьники из малоимущих семей, да и то не больше 15-30 % от общего количества учеников в школе. Получается, что в муниципальном нормативном акте, где указаны правила питания чебоксарских школьников, о многодетных семьях не упоминается вообще. Не применяются в качестве мер государственной поддержки в Чувашии многие пункты:

- разовый льготный кредит или беспроцентный заем на строительство или приобретение жилья в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- трудоустройство многодетных родителей с учетом возможности их работы на условиях применения льготных режимов труда (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, работа на дому и другие) с включением данных положений в региональные программы занятости и др.

К сожалению, с 2005 г. социальная поддержка многодетных семей была передана на региональный уровень власти. Причем финансовая самостоятельность субъектов и регионов ограничена, и большинство регионов рассчитывают лишь на помощь федерального центра. В целом законодательные меры по социальной поддержке многодетных семей носят рекомендательный характер и уже сами субъекты определяют категории многодетных семей, нуждающихся в социальной поддержке и размеры помощи с учетом их региональной специфики и сложившихся социально-экономических и демографических тенденций развития региона. Это естественным образом привело к дифференциации подходов к поддержке семей и еще больше градации социального обеспечения многодетных семей в ряде субъектов. Регионы с высоким уровнем развития оказывают большую поддержку и активны в этом направлении, еще более усиливая мультипликативный эффект эффективности экономики региона, а слаборазвитые регионы не могут оказать поддержку на региональном уровне должным образом, тем самым усугубляя проблемный ряд в отношении не только многодетных семей, но и в целом сдерживая развитие региона. Даже разделение финансирования специальных региональных программ поддержки на федеральном и региональном уровне в любом случае накладывает ограничения на социальное пространство в сфере государственной поддержки многодетных семей, которая зависит от места проживания семьи, региональной активности по охвату содержания и уровней оказания помощи семьям с детьми. Не только размер помощи, но и широта ее применения зависят от размера населенного пункта, его удаленности и уровня развития: в крупных городах и регионах-донорах денежные компенсации и субсидии значительно выше, чем в небольших населенных пунктах в сельской местности, хотя помощь в натуральном выражении и

взаимовыручка здесь безусловно значимая. Сложилась тенденция предоставления традиционно материальной помощи в денежном и натуральном выражении, а также оказания бесплатных услуг. Наряду с этим осуществляется слабое задействование мер социального развития семейной активности и расширение возможностей родителей по реализации своего трудового потенциала. Единственным своего рода удачным вариантом сочетания и комплексного решения проблем социализации детей, оставшихся без попечения родителей, выступает направление по созданию и развитию детских семейных домов, что по сути решает как проблемы государственной социально политики, так и реализует интересы многодетных семей, расширения возможностей по их обеспечению и развитию.

Поскольку существуют разные типы семей, то необходимы дифференцированные формы поддержки семьи как института. Современная поддержка семей разбита между различными ведомствами и управленческими структурами, их разобщенность и такой подход к семье приводят к тому, что решение любого вопроса, касающегося семьи или отдельного члена семьи, все равно приводит к тому, что нужна масса согласований с различными министерствами и ведомствами. В итоге это занимает длительный период времени и актуальность вопроса устаревает. Но сегодня практически нет комплексной системы мер поддержки семейного благополучия. Если исследовать семейную политику в России, то она разобщена между ведомствами и управленческими структурами. Применительно к разным сферам существуют дифференцированные подходы. Поэтому необходим действенный комплекс мер, которые позволили бы семье удержаться на плаву даже в условиях преодоления последствий экономического кризиса. Требуется изменение современного законодательства, связанного с поддержкой семьи, в том числе и Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей".

В связи с тем, что существуют разные типы семей, должны быть разработаны дифференцированные формы поддержки семьи как института. Но этого нет, поэтому разобщенность и такой подход к семье приводят к тому, что все, что нужно для семьи, тоже разбито между различными управленческими структурами.

Для решения поставленных задач по развитию социальной защиты населения необходимо:

- улучшение порядка взаимодействия в области социальной политики между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями и организациями различных форм собственности;
- повышение ответственности всех органов власти за ее реализацию;
- развитие негосударственного сектора в социальной защите населения;
- совершенствование кадровой политики в системе социальной защиты населения, включая

повышение социальной защищенности социальных работников;

– обеспечение максимальной реализации принятых федеральных и областных программ социальной защиты населения, а также повышение минимального размера оплаты труда, максимальное приближение его к величине прожиточного минимума трудоспособного человека. В сфере развития социальной защиты семьи, женщин и детей по многим показателям условий их жизнедеятельности остаются неблагоприятными, что создает угрозу для физического и духовного здоровья населения в регионе и предопределяет необходимость целенаправленных усилий по преодолению этой ситуации. Поэтому направлениями развития социального обслуживания семей с детьми, женщин и детей должны стать:

– обеспечение необходимых условий для повышения качества жизни семей (увеличение дотаций на детей, контроль за ценами на товары первой необходимости, усиление контроля за медицинскими учреждениями);

– создание благоприятных условий для полного и равноправного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни;

– обеспечение прав детей на их полноценное физическое, интеллектуальное, нравственное и социальное развитие (развитие детских клубов, спортивных секций, кружков, проведение организации экскурсий в другие города).

Совокупность мер единой государственной семейной политики призвана обеспечить дальнейшее продвижение в направлении создания условий для удовлетворения интересов и запросов семей, повышения их экономической независимости, а также роли в самореализации личности, воспитании новых поколений, укреплении правовых и духовных основ общества.

Список литературы

1. Закон Чувашской Республики «О дополнительной мере социальной поддержки лиц, награжденных орденом «Родительская слава».-Режим доступа: // www.csp.ru.
2. Закон Чувашской Республики от 21 февраля 2012 г. N 1 "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей". - Режим доступа: // www.csp.ru.
3. Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (в ред. Указа Президента РФ от 25.02.2003 г.) // СПС «Консультант Плюс».- Режим доступа : www.consultant.ru.
4. Указ Президента Чувашской Республики от 11 ноября 2011 г. №100 «О республиканском материнском (семейном) капитале». - Режим доступа: // www.csp.ru.
5. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ

"О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (в ред. 23 июня 2014 г.) // Система ГАРАНТ. - Режим доступа: <http://base.garant.ru/12151286/#ixzz369OwRZKq>

Рецензенты:

Федоров В.Г., д.с.-х.н., профессор кафедры экономики, менеджмента и агроконсалтинга, ФГБОУ ВПО «Чувашская государственная сельскохозяйственная академия», г. Чебоксары;

Елагин В.И., д.э.н., профессор, зав. кафедрой финансов, Чебоксарский кооперативный институт (филиал) АНОО ВО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», г. Чебоксары.