

## Новые меры социальной поддержки семей с детьми: оценка государственных расходов

**Елена Игоревна Андреева** (e-mail: andreeva@nifi.ru), старший научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

**Дмитрий Геннадьевич Бычков** (e-mail: bychkov@nifi.ru), к. соц. н., ведущий научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

**Олеся Александровна Феоктистова** (e-mail: feoktistova@nifi.ru), к. э. н., руководитель Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

### Аннотация

Несмотря на позитивные изменения в российской демографической ситуации за период с 2000-х гг., в том числе благодаря введению новых социальных выплат и увеличению размеров существующих, доля расходов в ВВП на поддержку семей с детьми остается ниже, чем в Европе, а сама эффективность влияния социальной поддержки на рождаемость продолжает вызывать вопросы. В статье сделана попытка дать модельную оценку расходов бюджета на введенные с 2018 г. выплаты нуждающимся семьям при рождении первого и второго ребенка, а также проследить, как эти выплаты отразятся на показателях уровня бедности и дефицита дохода. Авторы заключают, что более четкое целеполагание новых детских выплат (речь должна идти об инвестициях в развитие человеческого капитала детей), а также более тонкая настройка дизайна этих выплат, в том числе применяемых правил отнесения семей к числу получателей и критериев нуждаемости, могла бы без значительных дополнительных расходов повысить вклад этих мер в снижение уровня бедности семей с детьми, а их социальную поддержку сделать более универсальной и прозрачной.

### Ключевые слова:

государственные социальные расходы, меры социальной поддержки, социальные выплаты и льготы, поддержка семей с детьми, стимулирование рождаемости

**JEL:** I38, I39, H53, H75, J13

Улучшение ситуации в экономике и повышение благосостояния населения, наблюдавшиеся на протяжении полутора десятилетий, до 2014 г., а также вхождение в это время в репродуктивный возраст многочисленного поколения молодых женщин, рожденных в 1980-е гг., позитивно отразилось на демографической ситуации в России. Свою роль также сыграли президентские и правительственные меры, направленные на стимулирование рождаемости, в том числе введение ежемесячного пособия по уходу за ребенком для неработающих женщин, увеличение размера пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком работающим женщинам, предоставление родового сертификата, материнского (семейного) капитала, а также адресная выплата при рождении третьего и последующих детей малоимущим семьям. Государственная социальная политика в отношении семей с детьми с этого момента получила

явный пронаталистский уклон: государство активно поддерживало рождение вторых и последующих детей [1] (см. также статью В. Путина<sup>1</sup>).

Несмотря на это, как отмечают эксперты, удельные расходы на поддержку материнства и детства в России остаются более низкими, чем в большинстве европейских стран [1]. При этом основной проблемой является не столько низкая доля расходов на поддержку семей с детьми, сколько невысокий уровень их эффективности и результативности. Несмотря на то что существующие меры поддержки семей с детьми разнообразны, размеры основных детских пособий крайне невелики [2].

Повышения эффективности системы социальной поддержки по снижению уровня бедности семей с детьми невозможно добиться без увеличения размеров предоставляемых выплат. Источником дополнительных бюджетных средств для такого повышения эксперты называют сокращение категориальных льгот, установленных субъектами РФ в рамках региональных полномочий [3], или введение проверки нуждаемости при предоставлении категориальных мер социальной поддержки [4, с. 90–91].

В конце 2017 г. Президентом Российской Федерации был подписан закон<sup>2</sup>, в соответствии с которым с 2018 г. в России были введены новые меры социальной поддержки семей с детьми. При рождении после 1 января 2018 г. первого и второго ребенка семьи с невысоким достатком будут получать ежемесячные денежные выплаты. Ежемесячные выплаты производятся до достижения ребенком возраста полутора лет.

Многие эксперты отмечают, что ранее принятые меры социальной поддержки, направленные на стимулирование рождаемости, неэффективны и практически не увеличивают рождаемость [5]. Благодаря предоставлению материнского (семейного) капитала количество детей на одну женщину увеличилось в среднем примерно на 0,15 ребенка [2].

Тем не менее во время презентации новых мер их целью были заявлены необходимость «стабилизировать, не допустить снижения численности населения России в предстоящее десятилетие» за счет «стимулирования рождаемости» через «поддержку многодетных семей, семей со скромными доходами, создание дополнительных стимулов для рождения второго и третьего ребенка», а также поддержку молодых семей, планирующих первенца, которые «как правило, и есть семьи с небольшими доходами»<sup>3</sup>.

Цель настоящей статьи — дать на основе модельных расчетов оценку бюджетных расходов на предоставление новых ежемесячных выплат и их эффективности с точки зрения влияния на уровень бедности и дефицит дохода получателей новых выплат и семей с детьми в целом.

При рождении первенца ежемесячные выплаты будут осуществляться региональными органами управления социальной защиты населения (финансовые средства поступают в региональные бюджеты через субвенцию из федерального бюджета). Условием же получения ежемесячной выплаты на второго ребенка является наличие государственного сертификата на материнский (семейный) капитал<sup>4</sup>, поскольку эта выплата финансируется за счет его средств и выплачивается Пенсионным фондом России. Тем самым матери из нуждающихся семей, родившие после 1 января 2018 г. второго ребенка и получившие сертификат на материнский (семейный) капитал, в отличие от остальных родителей детей в возрасте до полутора лет имеют возможность ежемесячно использовать средства

---

<sup>1</sup> Путин В. *Строительство справедливости. Социальная политика для России* // Комсомольская правда. 13.02.2012. URL: <https://www.kp.ru/daily/25833/2807793/#print> (01.03.2018).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».

<sup>3</sup> Заседание Координационного совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей. 28 ноября 2017 г. / Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/56228>.

<sup>4</sup> Выданного в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

материнского (семейного) капитала в размере одного прожиточного минимума ребенка (далее также — ПМ), установленного в конкретном регионе во II кв. предыдущего года, до достижения ребенком 18 месяцев.

По установленным правилам к нуждающимся семьям относятся семьи, чей среднедушевой доход не превышает 1,5-кратного размера прожиточного минимума для населения в трудоспособном возрасте<sup>5</sup>. В состав семьи при расчете среднедушевого дохода включаются только члены нуклеарной семьи. В состав источников доходов входят только денежные доходы — трудовые доходы, пенсии, пособия (за исключением одновременных выплат<sup>6</sup>), стипендии.

### **ОЦЕНКА ЧИСЛЕННОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ НОВЫХ ПОСОБИЙ**

Для того чтобы оценить расходы бюджета и их эффективность с точки зрения влияния на бедность при предоставлении новых мер социальной поддержки семей с детьми, были использованы модельные расчеты на основе данных Росстата (Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах — ВНДН 2016)<sup>7</sup>.

В основе методики расчетов лежит демографический прогноз Росстата числа родившихся по годам в целом с выделением в числе родившихся первенцев и вторых по счету детей по доле детей соответствующих категорий среди родившихся у участников опроса ВНДН 2016.

Далее среди первенцев и вторых детей были определены доли детей, родившихся в семьях с невысоким достатком (как было сказано выше, среднедушевой доход членов нуклеарной семьи не должен превышать 1,5 ПМ трудоспособного населения), и полученные пропорции применены к демографическому прогнозу Росстата.

Расчет требуемого объема финансового обеспечения строился из следующих предположений. Поскольку Закон № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» начал действовать с 2018 г., родившиеся в 2018 г. будут в среднем получать выплаты в течение шести месяцев, исходя из предположения о том, что рождения распределяются равномерно в течение года (что приблизительно соответствует данным статистики<sup>8</sup>). В следующем, 2019 г., финансовые ресурсы потребуются для выплат пособий родившимся в 2018 г. (они будут в среднем получать пособие в течение 12 месяцев) и родившимся в 2019 г. (они будут в среднем получать пособие в течение шести месяцев). Отметим сразу, что данный подход к оценке периода получения выплаты в 2018 и 2019 г. отличается от подхода к расчету объема финансового обеспечения, предусмотренного Минтруда России. В соответствии с методикой распределения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по назначению и осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка<sup>9</sup>, размер предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации субвенции на год рассчитывается из количества месяцев предоставления выплат, равного 12.

<sup>5</sup> ПМ берется за II квартал года, предшествующего году обращения за назначением указанной выплаты, в регионе проживания семьи.

<sup>6</sup> Согласно закону (ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей») не должна учитываться в доходах семьи единовременная помощь, выплачиваемая в связи со стихийным бедствием или другими чрезвычайными обстоятельствами, а также в связи с террористическим актом.

<sup>7</sup> Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах / Росстат, 2016 ([http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vndn-2016/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2016/index.html), дата обращения 26.02.2018).

<sup>8</sup> См. данные Росстата о численности родившихся живыми по месяцам рождения ([http://www.gks.ru/bgd/regl/B17\\_16/lssWWW.exe/Stg/2.3.xls/](http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/lssWWW.exe/Stg/2.3.xls/)).

<sup>9</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1704.

## ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА НОВЫЕ ПОСОБИЯ И ИХ ВЛИЯНИЯ НА УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

Вначале кратко рассмотрим, насколько обоснованны предложенные с 2018 г. меры социальной поддержки семей, исходя из особенностей материального положения и его источников у домохозяйств — адресатов указанных мер.

Если проанализировать источники доходов домохозяйств, то можно увидеть существенно более высокую зависимость домохозяйств с детьми от социальных выплат (табл. 1). В структуре доходов семей, где нет несовершеннолетних детей, социальные выплаты (кроме пенсий) составляют 3 %, в то время как в домохозяйствах, где есть такие дети, — в два с лишним раза больше (7 %). Доля социальных выплат в денежных доходах возрастает с ростом числа детей. У семей с двумя детьми на социальные выплаты приходится уже 12 % суммарного денежного дохода семьи. Этот уровень рассматривается рядом исследователей как минимально значимый размер социальных трансфертов, способный влиять на репродуктивные и экономические модели поведения [6, с. 26].

Таблица 1

**Структура денежных доходов домохозяйств в России  
в зависимости от числа детей, %**

Источник дохода	Домохозяйства без детей до 18 лет	Все домохозяйства с детьми	Домохозяйства с детьми до 18 лет			
			один ребенок	два ребенка	три ребенка	четыре ребенка
Денежный доход, всего	100	100	100	100	100	100
Доход от трудовой деятельности	74	81	85	77	70	57
в т. ч. доход от предпринимательской деятельности	4	7	6	9	9	4
Доходы от собственности	1	1	1	1	1	0
Пенсии	20	7	8	6	6	11
Прочие социальные выплаты	3	7	3	12	18	25
Прочие денежные доходы	2	4	3	4	5	6

Источник: рассчитано авторами по данным ВДН 2016.

При этом, если обратить внимание на структуру социальных выплат, предоставляемых семьям с детьми (табл. 2), то можно отметить, что в них преобладают выплаты, назначаемые без учета уровня нуждаемости семьи (так называемые категориальные выплаты), а адресные меры, такие как пособие на ребенка, жилищная субсидия и выплаты малоимущим, не играют в этой структуре сколько-нибудь существенной роли для семей с детьми в целом (о чем говорят и другие эксперты [7]); вклад данных мер становится различим только в социальных выплатах многодетным семьям.

Таблица 2

**Структура социальных выплат  
в денежных доходах домохозяйств с детьми, %**

	Домохозяйства с детьми			
	один ребенок	два ребенка	три ребенка	четыре ребенка
Социальные выплаты в денежной форме, всего	100	100	100	100
в т. ч.: пенсии	71	34	25	31
пособия и другие социальные выплаты лицам, имеющим право на получение МСП	10	8	14	12
ежемесячные пособия на детей в возрасте до 18 лет	1	1	4	4
пособия по уходу за ребенком до 1,5 года	4	7	12	9

	Домохозяйства с детьми			
	один ребенок	два ребенка	три ребенка	четыре ребенка
пособия по уходу за ребенком до 3 лет	0	1	1	3
выплаты в связи с отсутствием одного или обоих родителей	2	3	2	3
возмещение стоимости материнского капитала	6	41	32	29
компенсационные и иные выплаты на детей	1	2	5	4
пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в ТЖС	0	0	2	2
жилищные субсидии и иная денежная помощь на оплату ЖКУ	2	1	2	1
стипендии и другая денежная помощь обучающимся	1	0	1	1
выплаты в связи с потерей работы	0	0	0	0
выплаты по уходу за лицами, нуждающимися в посторонней помощи	1	1	1	1
Доля социальных выплат в денежном доходе	11	18	24	36

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН 2016.

Расчет объема бюджетных средств, которые потребуются в 2018–2020 гг. на выплаты пособий первым и вторым родившимся детям (табл. 3), исходя из предположения о неизменности сложившихся в 2015 г. долей первых и вторых детей среди родившихся (39,2 и 39,6 % от числа родившихся соответственно), сохранения доли детей, родившихся в нуждающихся семьях, среди первенцев (51,6 %) и вторых детей (70,2 %) на уровне 2015 г., величины прожиточного минимума для детей за IV кв. 2017 г. (9603 руб. в месяц), показал, что на выплату пособий первенцам в 2018 г. потребуется порядка 20,0 млрд руб., а в 2019 и 2020 гг. — ближе к 60 млрд руб. ежегодно. В виде ежемесячных пособий вторым детям семьи получают 27,4 млрд руб. в 2018 г., 80,6 млрд руб. в 2019 г. и 76,7 млрд руб. в 2020 г. Большая потребность в выплатах на вторых детей (при приблизительном равенстве числа родившихся первых и вторых детей) объясняется тем, что среди семей, в которых родился второй ребенок, больше нуждающихся.

Таблица 3

**Объем финансовых средств, необходимых для выплаты пособий первым и вторым родившимся детям в 2018–2020 гг. (оценка по 2015 г.)**

Год	2018	2019	2020
Число родившихся по среднему варианту прогноза Росстата, чел.	1 715 138	1 612 425	1 565 180
Из них:			
первенцы, чел.	672 334	632 071	613 551
вторые дети, чел.	679 195	638 520	619 811
Нуждающиеся из числа родившихся первенцев, чел.	346 924	326 148	316 592
Нуждающиеся из числа родившихся вторых детей, чел.	476 795	448 241	435 108
Средства на выплату пособий первенцам, млрд руб.*	20,0	58,8	55,8
Средства на выплату пособий вторым детям, млрд руб.*	27,5	80,8	76,7

Примечание: \* размер выплаты рассчитан исходя из размера не регионального, а общероссийского ПМ на ребенка в IV кв. 2017 г. — 9603 руб. в месяц.

Источник: рассчитано авторами на основании данных ВНДН 2016 и данных демографического прогноза Росстата.

Однако дополнительные финансовые средства бюджету потребуются только для выплаты пособий первенцам, поскольку выплата пособий вторым детям будет финансироваться за счет средств материнского (семейного) капитала, которые предоставляются

семьям по другим основаниям (фактически выплаты на второго ребенка — это просто расширение возможностей использования уже существующих средств материнского капитала).

Как повлияет введение пособий первенцам и вторым детям на уровень бедности? Исходная ситуация такова, что среди социально-демографических групп населения России семьи с детьми — как полные, так и неполные — отличаются самыми высокими рисками бедности и ее глубиной [8; 9; 10]. За период с 2013 по 2015 г. уровень бедности среди семей с детьми вырос с 14,8 до 21,5 %<sup>10</sup>.

По данным Росстата, дефицит денежных доходов всех малоимущих домохозяйств в 2016 г. составил 711,9 млрд руб., причем на домохозяйства с детьми приходилось 89 % всего дефицита денежных доходов, или более 600 млрд руб.<sup>11</sup>, что значительно больше объема финансового обеспечения социальных выплат на первого и второго рожденного ребенка.

Если в 2016 г. доля бедных домохозяйств в общем их числе составила 9,0 %, а дефицит дохода — 1,6 % общего объема денежных доходов малоимущих домохозяйств, то, например, среди домохозяйств с детьми уровень бедности достигал 21,5 %, а дефицит дохода — 3,7 %, при этом среди домохозяйств без детей доля бедных домохозяйств составляла 3,2 %, а дефицит дохода — 0,3 % денежного дохода<sup>12</sup>. Не менее показательна и ситуация с уровнем бедности в условиях неполных семей: уровень бедности населения в домохозяйствах, состоящих из одного взрослого с детьми, составлял в том же 2016 г. 33,8 %, в то время как в аналогичном домохозяйстве, но без детей — в 20 раз меньше (1,7 %).

Риск бедности существенно увеличивается и с ростом количества детей в семье. Это подтверждается расчетами на данных ВДН (табл. 4). Так, если среди семей с одним ребенком уровень бедности составляет 14 %, то среди многодетных семей малоимущих минимум половина.

Таблица 4

**Доля бедных домохозяйств в зависимости от количества детей, %**

Число детей в семье	Уровень бедности
Один ребенок	14
Два ребенка	25
Три ребенка	49
Четыре ребенка	69
Пять детей	75
Более пяти детей	96

Источник: расчеты авторов по данным ВДН 2016.

Очевидно, что в сложившихся условиях рождение в семье каждого последующего ребенка существенно повышает вероятность семьи пополнить ряды малоимущих.

Оценка влияния введения новых пособий на уровень бедности проводилась по двум направлениям:

- влияние на уровень бедности среди целевой группы получателей новых пособий;
- влияние на общий уровень бедности в стране.

<sup>10</sup> Рассчитано авторами по данным ВДН 2014 — ВДН 2016.

<sup>11</sup> Неравенство и бедность. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода / Росстат. Официальная статистика.

<sup>12</sup> Итоги ВДН 2016 / Росстат ([http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vndn-2016/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2016/index.html), дата обращения 27.02.2018).

Расчеты показали, что уровень бедности среди получателей новых пособий (т. е. среди небогатых семей, в которых родился первый или второй ребенок) существенно уменьшится: если уровень бедности среди таких семей составлял 49 %, то после предоставления новых пособий (если бы они действовали в 2015 г.) уровень бедности среди получателей составил бы 29 %<sup>13</sup>. Если же судить о нуждаемости не по денежному, а по совокупному доходу семьи (денежные доходы и денежный эквивалент льгот), уровень бедности среди семей целевой группы снизится с 44 до 26 %<sup>14</sup>. Кроме того, предоставление пособия на первенца на 7 п. п. снижает уровень крайней бедности (менее 0,5 ПМ на человека в месяц) среди домохозяйств получателей.

Совершенно иная ситуация наблюдается при оценке влияния введения новых пособий на общий уровень бедности в стране. Несмотря на существенное снижение уровня бедности среди представителей целевой группы, введение новых пособий слабо повлияет не только на уровень бедности населения в целом, но и на уровень бедности семей с детьми. Так, если учитывать только денежные доходы, то при введении пособия уровень бедности снизится с 13,4 до 12,8 %, если учитывать совокупный доход — с 11,5 до 10,9 %. Обусловлено это тем, что целевая группа получателей является очень малочисленной: их доля в общей численности семей с детьми составляет порядка 6 %.

Моделирование изменения дефицита денежного дохода у семей — получателей выплат на первого и второго ребенка в условиях 2015 г. показало, что в результате введения таких выплат дефицит дохода у семей-получателей снижается с 90,7 млрд до 56,4 млрд руб., т. е. на 36,1 млрд руб. Причем такое снижение достигается за счет предоставления выплат на общую сумму 90 млрд руб. Таким образом, каждый рубль, выплаченный в виде пособий на первого или второго ребенка, приводит к сокращению дефицита дохода у семей-получателей примерно на 40 коп.

Не слишком высокая эффективность этих выплат с точки зрения снижения бедности предопределена условиями их предоставления: для того чтобы семья имела право на получение пособия, среднедушевой доход ее членов должен быть меньше не одного регионального ПМ, а полутора. Результатом несоответствия установленного в правилах предоставления новых пособий критерия нуждаемости официальному определению бедности становится то, что более половины получателей пособия на первого ребенка не являются бедными.

Средний подушевой размер дефицита дохода в бедных семьях получателей сокращается в результате предоставления новых пособий с 30 до 15 % регионального ПМ в условиях 2015 г., исходя из предположения, что нуждающиеся семьи получают пособия в течение 12 месяцев года. На самом деле период получения пособия по закону составляет 1,5 года, но в первый год — год рождения ребенка — пособие будет выплачиваться только за месяцы, оставшиеся до конца года после рождения ребенка, так что в первый год после введения пособия реальный масштаб сокращения дефицита будет меньше этой оценки. Общий дефицит доходов семей с детьми в результате новых выплат сократится незначительно — на 1 % регионального ПМ из-за того, как уже отмечалось, что доля таких семей невелика. Отсутствие дифференциации размеров выплат в зависимости от дефицита дохода ставит семьи в заведомо неравное положение: семья с небольшим дефицитом дохода и семья в глубокой бедности будут получать выплату одинакового размера. И, по сути, из состояния бедности реально будут выходить только менее бедные семьи.

<sup>13</sup> При условии, что семья получает пособие в течение 12 месяцев года. Оценка касается ситуации, когда в расчет принимаются только денежные доходы домохозяйства.

<sup>14</sup> При расчете уровня бедности не для семей, а для индивидуумов результаты также достаточно впечатляющие: при учете только денежных доходов уровень бедности снижается с 49 до 30 %, а при учете совокупных доходов — с 44 до 27 %.

Стоит также обратить внимание на вопрос о том, почему только дети, родившиеся после 1 января 2018 г., могут претендовать на новые пособия. Если речь идет о социальной защите семей с детьми, то семьи с детьми до полутора лет, родившимися до 1 января 2018 г., нуждаются в помощи не меньше, чем семьи с детьми, родившимися после этой даты. Введение критерия нуждаемости в 1,5 ПМ предполагает расширение охвата семей с детьми, позволяя получать помощь не только бедным семьям, но и просто небогатым, но ограничение по дате рождения ребенка исключает право на получение новых пособий части семей, среди которых есть не только небогатые и бедные, но и семьи в крайней нужде.

Если бы право на пособия получили все первые и вторые дети, чей возраст не достигает 1,5 года, средств на выплату новых пособий на тех же условиях нуждаемости потребовалось бы в первый год примерно в три раза больше, чем по оценке, приведенной в табл. 3, то есть около 60 млрд руб. вместо 20 млрд. Это эффект первого года, когда экономия средств создается за счет того, что в программу не включаются дети, родившиеся ранее 1 января 2018 г. Однако уже начиная с 2019 г. потребность в ресурсах совпала бы с приведенной нами в табл. 3. Напомним, что дополнительного финансирования требуют только ежемесячные выплаты на первого ребенка, поскольку ежемесячные выплаты на второго ребенка финансируются за счет средств материнского капитала.

Новые ежемесячные выплаты на первого и второго ребенка удачно дополняют существующие ежемесячные выплаты при рождении третьего ребенка, способствуя обеспечению целостности государственной политики семей с детьми. Следует, однако, заметить, что эту целостность нарушает использование разных критериев отбора при назначении выплат первым, вторым, третьим и последующим детям. Так, если в случае первых и вторых детей критерием нуждаемости служит полутора кратный прожиточный минимум трудоспособного населения региона, установленный в регионе во втором квартале года, предшествующего году обращения за выплатой, то критерием нуждаемости при назначении выплат на третьего ребенка в большинстве регионов — участников программы выступает средний уровень доходов по региону в текущем году, хотя есть и такие регионы, в которых в качестве критерия нуждаемости используется полутора кратный или даже двукратный размер прожиточного минимума. Также обращает на себя внимание исключение из числа получателей выплат при рождении третьего ребенка (и последующих детей) тех семей, которые проживают в регионах с благополучной демографической обстановкой. В настоящее время ежемесячными выплатами при рождении третьего и последующих детей охвачены 60 из 85 регионов. По приблизительным оценкам (табл. 5), при распространении выплат на третьих и последующих детей, родившихся в семьях, подушевой доход которых не выше среднего по региону, на все регионы потребуются удвоить запланированный на эти цели в федеральном бюджете на 2019 г. объем средств (18,5 млрд руб.), при условии сохранения в присоединяемых к программе регионах той же доли софинансирования указанной меры за счет средств федерального бюджета, что и в среднем по регионам-участникам в 2017 г. (примерно 30 %<sup>15</sup>).

Таким образом, распространение государственной поддержки на всех рождаемых первых, вторых, третьих и последующих детей в семьях, подушевой доход которых удовлетворяет установленным ограничениям, в условиях 2019 г. обошлось бы федеральному бюджету в 95,8 млрд руб. (58,8 млрд руб. — выплаты на первого и второго ребенка плюс 37 млрд руб. — удвоенный объем выплат на третьего ребенка и последующих детей) против 77,3 млрд руб. при сохранении неполного охвата третьих и последующих детей.

---

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 (ред. от 05.02.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"».

**Оценка финансовых последствий распространения  
ежемесячных денежных выплат при рождении третьего  
и последующих детей на все регионы России**

Год	2018	2019	2020
Число родившихся, чел.*	1 715 138	1 612 425	1 565 180
Из них третьи и последующие дети, чел.	331 269	311 431	302 306
в т. ч. дети из семей с подушевым доходом не выше среднего по региону, чел.	289 742	272 390	264 409
Число получателей меры по текущим правилам (часть регионов)	434 095	413 185	388 441
Число получателей при условии распространения меры на все регионы и всех детей данной категории в возрасте до трех лет, чел.	869 225	817 171	793 227
Прирост числа получателей в случае распространения меры, %	200	198	204
Объем средств на меру, запланированный в федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период, млрд руб.	16,2	18,5	19,2
Объем средств на меру при условии распространения ее на все регионы и всех детей данной категории в возрасте до трех лет, млрд руб.	32,4	37,0	38,4

*Примечание: \* по среднему варианту прогноза Росстата.  
Источник: рассчитано авторами по данным ВДН 2016.*

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Введение выплат на первого и второго ребенка существенно сокращает уровень бедности среди семей-получателей, но оказывает небольшое влияние на бедность среди всех семей с детьми, поскольку получатели выплат составляют небольшой процент от общего числа семей с детьми.

С точки зрения эффективности снижения дефицита доходов семей-получателей выплаты не обеспечивают высоких результатов, что предопределяется условиями их получения: на выплаты могут претендовать не только те семьи, чей доход меньше прожиточного минимума, но и те семьи, чей доход меньше 1,5 ПМ.

Кроме того, установление фиксированного размера выплаты, равного величине прожиточного минимума, безотносительно уровня денежного дохода и его дефицита у получателей, дополнительно способствует распылению средств данных пособий на домохозяйства с доходами выше как величины критерия нуждаемости (1,5 ПМ), так и тем более уровня бедности (1 ПМ).

В целом сложившаяся теперь социальная поддержка нуждающихся семей в связи с рождением ребенка представляется не совсем сбалансированной: ежемесячные выплаты охватывают абсолютное большинство детей в возрасте до 1,5 года из нуждающихся семей, но при этом некоторых детей исключают. В частности, исключенными оказались дети до 1,5 года, родившиеся до 1 января 2018 г. Среди родившихся третьих и последующих детей исключены также те, кто проживает в регионах с благополучной демографической обстановкой, хотя высокая рождаемость в регионе отнюдь не означает, что семьи с тремя и более детьми не нуждаются в социальной защите, тем более что семьи с одним или двумя детьми из этих же регионов попадают в программу выплат. Поскольку высокая рождаемость наблюдается в ряде национальных республик, исключение третьих детей из федеральной программы может создать необоснованное впечатление дискриминации нуждающихся многодетных семей по национальному признаку. Правила предоставления мер социальной поддержки не универсальны: в случае с третьим ребенком выплаты осуществляются до трех лет, а в случае с первым-вторым — только до полутора лет. Определения целевой группы нуждающихся семей также различны: для третьих детей это семьи с доходом ниже среднедушевого дохода семьи по региону, а для первых и вторых детей —

с доходом ниже 1,5 ПМ. Одной из причин такой рассогласованности, на наш взгляд, является отсутствие четкого целеполагания: все три пособия направлены одновременно и на поддержку рождаемости, и на снижение уровня бедности. В связи с чем возникает закономерный вопрос: с какой точки зрения оценивать их эффективность? Очевидно, что если бы государство с самого начала объявляло приоритетом не столько борьбу с бедностью как таковую или поддержку уровня рождаемости, сколько вклад в развитие человеческого капитала детей, повышение за счет устранения/смягчения материальных барьеров экономического потенциала малоимущих детей, то к этим пособиям не возникало бы столько вопросов.

По нашим оценкам, исправление таких дисбалансов не потребовало бы слишком больших дополнительных затрат и сделало бы социальную поддержку нуждающихся более прозрачной и универсальной.

### **Библиография**

1. Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей / Совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ). М., 2011. URL: [http://old.duma.tomsk.ru/files2/22529\\_Children\\_in\\_Russia.pdf](http://old.duma.tomsk.ru/files2/22529_Children_in_Russia.pdf).
2. Гришина Е. Совершенствование социальной поддержки малоимущих в России // Уровень жизни населения регионов России. 2014. № 1 (191). С. 83–89.
3. Золотарева А., Мисихина С., Назаров В., Шаталов С. Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России. М.: Ин-т Гайдара, 2011.
4. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / Под ред. к. э. н. В. Назарова и А. Пошарац. Научный доклад. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017. 144 с.
5. Slonimczyk F., Yurko A. Assessing the Impact of the Maternity Capital Policy in Russia Using a Dynamic Stochastic Model of Fertility and Employment // IZA Discussion Paper. 2013. № 7705.
6. Ovcharova L., Popova D., Pishnyak A. New measures supporting families with children: improving living standards and raising birthrates? An analysis of the maternity and child support measures introduced in 2007 in the Russian Federation. Moscow: UNICEF and IISP, 2007.
7. Фрейка Т., Захаров С. Эволюция рождаемости в России за полвека: оптика условных и реальных поколений // Демографическое обозрение. 2014. Т. 1. № 1. С. 106–143.
8. Бурдяк А. Я., Попова Д. О. Причины бедности семей с детьми (по результатам обследования домохозяйств Ленинградской области) // SPERO. 2007. № 6. С. 31–56.
9. Социальная политика: долгосрочные тенденции и изменения последних лет: докл. к XVI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7–10 апр. 2015 г. / Отв. ред. Я. И. Кузьминов, Л. Н. Овчарова, Л. И. Якобсон. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
10. Сидорова В. А. Влияние адресной социальной помощи на изменение уровня, глубины и остроты бедности // Социс. 2004. № 7.

---

**Y. I. Andreeva, D. G. Bychkov, O. A. Feoktistova**

### **Introducing New Family Support Benefits in Russia: an Estimate of Public Expenditures**

#### **Authors' affiliation:**

**Yelena I. Andreeva** (e-mail: [andreeva@nifi.ru](mailto:andreeva@nifi.ru)), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Dmitry G. Bychkov** (e-mail: [bychkov@nifi.ru](mailto:bychkov@nifi.ru)), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Olesya A. Feoktistova** (e-mail: [feoktistova@nifi.ru](mailto:feoktistova@nifi.ru)), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Abstract**

*In spite of the improvements in the demographic situation in Russia that have occurred in the 2000s and that have been triggered, among other things, due to the introduction of a number of new family support benefits and increasing amounts of the existing ones, the amount of family support benefits as percent of the GDP in Russia remains lower than it is in most European countries. The efficiency of such benefits as a policy method to increase the birth rate remains questionable as well. The paper presents an attempt to estimate the amount of federal government expenditures that will be required to fund new mean-tested family allowances introduced in Russia in the beginning of 2018 – the monthly allowance upon the birth of a first and/or a second child, and to estimate the effects of these allowances upon the poverty headcount and the income gap in Russia. The authors conclude that a clearer definition of the social policy goal, such as increasing the human capital of the new generation rather than increasing the birth rate, and finer tuning of benefit parameters, which would require harmonization of eligibility criteria for different family support measures and universal applicability of federal family support measures, disregarding the region of family's residence, could increase the efficiency of these benefits as a poverty prevention tool and provide more universal and transparent social support to families.*

**Keywords:**

*state social expenditures, social benefits, social transfers and entitlements, support of families with children, policies to support the birth rate*

**JEL:** I38, I39, H53, H75, J13

**References**

1. Analysis of the Situation of Children in the Russian Federation: Towards the Society of Equal Opportunities / A Joint Report of the Independent Institute for Social Policy (Moscow) and UNICEF. Moscow, 2011. Available at: [http://old.duma.tomsk.ru/files2/22529\\_Children\\_in\\_Russia.pdf](http://old.duma.tomsk.ru/files2/22529_Children_in_Russia.pdf).
2. Grishina Ye. Improving the Social Support of the Poor in Russia. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii – Quality of Life in the Regions of Russia*, 2014, no. 1 (191), pp. 83–89.
3. Zolotareva A., Misikhina S. Nazarov V. Shatalov S. The State and the Prospects of the Social Safety Net Development in the Russia. Moscow: Gaidar Institute, 2011, 268 p.
4. The Emergence of Efficient Social Support in Russia: Targeting, Neediness, Common Eligibility Rules. Ed. by V. Nazarov and A. Posarac. Moscow: Financial Research Institute, The World Bank, 2017, 144 c.
5. Slonimczyk F., Yurko A. Assessing the Impact of the Maternity Capital Policy in Russia Using a Dynamic Stochastic Model of Fertility and Employment. *IZA Discussion Paper*, 2013, no. 7705.
6. Ovcharova L., Popova D., Pishnyak A. New measures supporting families with children: improving living standards and raising birthrates? An analysis of the maternity and child support measures introduced in 2007 in the Russian Federation. Moscow: UNICEF and IISP, 2007.
7. Frejka T., Zakharov S. Fertility Trends in Russia during the Past Half Century: Period and Cohort Perspectives. *Demograficheskoe obozrenie – Demographic Review*, 2014, vol. 1, no. 1, pp. 106–143.
8. Burdyak A. Ya., Popova D. O. Reasons of Poverty of Families with Children (based on household survey in the Leningrad Region). *SPERO*, 2007, no. 6, pp. 31–56.
9. Social Policy: Long Term Trends and Recent Changes. Research for XVI April International Conference on Economic and Social Development. Moscow, 7–10 April 2015 / Ya. I. Kuzminov, L. N. Ovcharova, L. I. Yakobson eds. Moscow: Higher School of Economics Publishing House, 2015.
10. Sidorova V. A. The Effect of Targeted Social Assistance on Poverty Headcount, Depth and Acuteness. *Sotsis*, 2004, no. 7.