

УДК 364
ББК 60.9

DOI 10.22394/1682-2358-2023-5-55-62

Е.А. Герасимова, *Candidate of Sciences (Law), Docent of the Labor Law Department, Saratov State Academy of Law*

В.В. Еремин, *Candidate of Sciences (Law), Docent of the Labor Law Department, Saratov State Law Academy*

AVERAGE PER CAPITA INCOME AS A CONDITION FOR SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION

The average per capita income is considered as a condition for social protection of the population at the present stage and in retrospect. The author's position is presented regarding the validity of this rule within the framework of individual vectors of social security, and recommendations for further legal regulation are formulated.

Key words and word-combinations: average per capita income, allowance, social protection.

Е.А. Герасимова, *кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права Саратовской государственной юридической академии (email: Manyshbevae@mail.ru)*

В.В. Еремин, *кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права Саратовской государственной юридической академии (email: eremin.trud@yandex.ru)*

СРЕДНЕДУШЕВОЙ ДОХОД КАК УСЛОВИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Аннотация. Рассматривается среднедушевой доход в качестве условия социальной защиты населения в настоящее время и в ретроспективе. Представлена авторская позиция по поводу обоснованности данного правила в рамках отдельных векторов социального обеспечения, сформулированы рекомендации дальнейшего правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова и словосочетания: среднедушевой доход, пособие, социальная защита.

Среднедушевой доход граждан Российской Федерации является важным показателем уровня жизни, основой для повышения качества жизни, снижения уровня бедности населения страны. Право социального обеспечения оперирует понятием «среднедушевой доход» для социальной защиты отдельных категорий граждан путем предоставления

им установленных видов социального обеспечения. Вопросу среднедушевого дохода в научной и практической литературе уделяется достаточное внимание, в большей части это касается методов расчета данного показателя и соотношения его с понятием бедности. Представляется необходимым сконцентрировать внимание на значении среднедушевого дохода как юридическом условии, при наличии которого возникает право на определенные способы социальной защиты населения: оказание государственной социальной помощи, осуществление социального обслуживания, обеспечение семей с детьми пособиями и другими материальными выплатами на федеральном и региональных уровнях правового регулирования.

Среднедушевой доход, как правило, является условием признания граждан малоимущими (малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане) согласно ст. 3 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [1] (далее — ФЗ № 178-ФЗ). Приобретение гражданами статуса малоимущих дает им возможность быть социально защищенными со стороны государства. Перечень видов социального обеспечения устанавливается федеральным и региональным законодательством. Как известно, в рамках государственной социальной помощи малоимущим предоставляются социальное пособие; субсидии; набор социальных услуг; социальная доплата к пенсии; реализация мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации, на основании социального контракта; натуральная помощь. В то же время среднедушевой доход может быть лишь элементом для расчета размера социальных выплат, например при определении региональной социальной субсидии [2, с. 66].

Приравненный к величине прожиточного минимума среднедушевой доход может иметь условный характер при реализации гражданами права на отдельные виды социального обеспечения, так как при его расчете не включаются определенные виды их доходов. Например, не учитываются меры социальной поддержки, предоставляемые в натуральной форме в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ [1, ч. 3 ст. 12.1]; доходы граждан, призванных на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы РФ [3] и другое. В последнем случае граждане не признаются малоимущими, но они имеют право на государственную социальную помощь или иные виды социальной защиты. Иногда при расчете среднедушевого дохода в состав семьи не включаются определенные категории членов семьи согласно ст. 14 Федерального закона от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ [4], п. 4 постановления Правительства РФ от 18 октября 2014 г. № 1075 [5].

Среднедушевой доход может быть самостоятельным условием получения определенных видов социальной защиты, то есть когда законо-

датель предоставляет меры социального обеспечения без указания на статус гражданина — малоимущий. Например, предоставление социальных услуг в форме социального обслуживания на дому и в полустационарной форме бесплатно, если на дату обращения среднедушевой доход получателя социальных услуг был ниже предельной величины или равен предельной величине среднедушевого дохода [6, ч. 2 ст. 31]. Это утверждение в определенной степени относится к социальному обеспечению семей с родительскими обязанностями, где главная задача государства — социальная поддержка семьи в связи с объективно возрастающими затратами на содержание детей.

В ряду текущих триггеров для законодателя неизменно активен демографический кризис. Третья волна демографической ямы вкупе с иными вызовами современной России не позволяет завершить реформирование нормативной базы, определяющей систему поддержки имеющих детей семей, а также актуализирует новые стимулы, способствующие увеличению рождаемости. Неутешительные данные Росстата [7] свидетельствуют о базовом характере потребности в постоянной трансформации, высокой результативности и оперативности принимаемых в данной сфере решений.

Аккумулирующими наибольшее количество мер поддержки гражданам, имеющим детей, являются Федеральный закон от 19 мая 1995 г. ФЗ № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [8] (далее — ФЗ № 81-ФЗ); Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [9]; Федеральный закон от 3 июля 2019 г. № 157-ФЗ «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона “Об актах гражданского состояния”» [10] и ряд других.

Анализируя ключевой пакет помощи, можно сделать вывод о юридизации наличия среднедушевого дохода, кратного нормативно установленному, как тенденции современной политики государственной поддержки семей с детьми. Если в основе целеполагания лежит экономия бюджетных средств, то с таким подходом стоит согласиться. Однако определить его в качестве социально справедливого сложно.

Рассмотрим примеры, аргументирующие данное высказывание.

Пример первый: предусмотренное ФЗ № 81-ФЗ сравнительно новое ежемесячное пособие в связи с рождением и воспитанием ребенка предоставляется гражданам с учетом материального достатка. Пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, среди прочих вошло в состав единого социального пособия. Соответственно, право

на него определяется через материальный и имущественный ценз семьи. Данная позиция характеризовала выплату и в предыдущей существующей законодательной модели. Размер пособия составляет пятьдесят, семьдесят пять или сто процентов регионального прожиточного минимума, позволяя «дотянуть» доход семьи до покрывающего элементарные потребности.

Прежде на пособие могли рассчитывать все до двенадцати недель поставленные на учет беременные. Подобный вариант критиковался в аспекте незначительной суммы выплаты, не обеспечивающей замысел ее предоставления. Пособие носило единовременный характер и имело целью раннее выявление патологий плода, оказание необходимой помощи матери и будущему ребенку, проведение результативного скрининга, а также возможность по желанию женщины прерывания беременности вне связи с социальным и медицинскими показаниями.

Такая, безусловно, заслуживающая положительной оценки цель «размывается» в новом действующем порядке выплаты единого социального пособия беременным. По сути, законодатель сегодня материально стимулирует своевременное обращение за врачебным наблюдением только малообеспеченных категорий женщин. Отвечает ли этот подход векторам демографической политики? Подобную реформу нельзя признать однозначно удачной.

Пример второй: неработающие не малообеспеченные матери лишились права на получение пособия по уходу за ребенком. Ранее оно назначалось в минимальном размере (в 2022 г. он составлял 7082,85 руб. с учетом районного коэффициента). Между тем трудоустройство женщины, имеющей ребенка до полутора лет, на новую работу объективно затруднительно в связи с необходимостью осуществления грудного вскармливания, отсутствием права воспользоваться дошкольными образовательными учреждениями и другими причинами. В таком случае отец остается единственным кормильцем семьи, источником дохода. Данный факт, с одной стороны, может негативно сказаться на желании супругов иметь последующих детей, с другой — ставит женщину, по уважительной причине не имеющую возможности работать, в психологически зависимую подчиненную позицию. Материнство, наличие детей в любом случае выступает социальным риском [11, с. 27], материальная поддержка в этот период исключительно важна и в том числе служит своеобразным «одобрением» со стороны государства социально значимого поведения женщины и семьи в целом.

Прожиточный минимум как определенная сумма денежных средств способен обеспечить только ключевые физиологические потребности человека. Достойный уровень жизни предполагает больший уровень

достатка. Формальное наличие среднедушевого дохода лишь немногим выше одного прожиточного минимума на каждого не должно оказываться причиной отказа от обеспечения пособиями семей с детьми. Опыт предоставления выплат независимо от диапазона дохода широко известен отечественному законодателю.

Малоимущие семьи рассматриваются законодателем в числе получателей государственной социальной помощи [1]. Концентрация правовых позиций, обеспечивающих поддержку малоимущих граждан с детьми, представляется эффективной именно в рамках данного института, а не комплекса упомянутых федеральных законов, посвященных мерам поддержки семьям с детьми в целом.

Реализуя регулятивную функцию, право обеспечивает баланс интересов личности, государства и общества. Учитывая исторически сложившиеся семейные ценности, наличие детей, в том числе многодетность, можно определить отвечающим запросам каждой из указанных трех категорий. Полагаем наличие среднедушевого дохода определенного размера в качестве условия предоставления социальной защиты семей с детьми оправданным только в исключительных, частных случаях, при необходимости выхода из острой кризисной ситуации (например, положительно себя зарекомендовал механизм единовременных социальных выплат в связи с временным ухудшением материального положения населения в период коронавирусной инфекции COVID-19). В долгосрочной перспективе в роли базового инструмента, определяющего диаметр круга получателей мер государственной поддержки, среднедушевой доход семьи учитываться не должен. Согласно ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. семье должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании [12].

Подтверждением данного предложения являются слова В.В. Путина в рамках выступления на Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ-2023): «Предлагаю пособие на ребенка до полутора лет, а также детское пособие выплачивать в течение всего периода времени, на который назначено, вне зависимости от того, увеличился доход или нет»; он также отметил: «работать должно быть выгодно, а государственная поддержка должна служить именно подспорьем, дополнительным доходом к зарплате, а не ее заменой» [13]. Слова Президента РФ требуют скорейшей реакции законодателя.

Как показатель социальной защищенности среднедушевой доход, с одной стороны, является порогом материального благополучия, указывающего на достойный уровень существования, при достижении которого гражданин имеет право на социальное обеспечение, а с другой — может

быть инструментом регулирования государством расходов на социальную защиту населения путем сдерживания показателей нуждаемости, что применимо в отношении изложенного относительно детских пособий. Точный показатель среднедушевого дохода не отражает в полной мере уровень нуждаемости в социальных гарантиях граждан, поэтому в отдельных случаях в регионах может предусматриваться повышенный порог среднедушевого дохода при возникновении права на социальную защиту. Т.А. Адриановская рассматривает ситуацию на примере Республики Адыгея, Московской области, Краснодарского края, где предельная величина среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно составляет полуторную величину прожиточного минимума [14, с. 254]. Это пример положительного применения среднедушевого дохода, когда учитывается не формальный подход, а достигается реальная цель улучшения материального положения граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Однако имеются примеры и негативной практики оперирования понятием среднедушевого дохода как условия реализации социальных прав граждан, то есть ситуации, при которой среднедушевой доход не всегда является объективным показателем нуждаемости граждан в социальной защите, тем самым лишая граждан права на социальную защиту. Размер среднедушевого дохода может изменяться под влиянием различных факторов, например, от методов расчета оценки уровня и дифференциации доходов населения [15, с. 27]. Изменение порядка определения прожиточного минимума, по мнению А.В. Махова и М.Д. Денисова, позволяет искусственно занижить уровень прожиточного минимума, снять определенную социальную нагрузку на бюджет Российской Федерации [16, с. 126–127] и, соответственно, субъектов РФ. Так, Н.А. Шевчук и М.Г. Кудинова отмечают, что в Алтайском крае определен весьма низкий уровень прожиточного минимума, который влияет на установление необходимых величин социальных выплат наиболее социально незащищенным категориям граждан [17, с. 139].

А.Н. Шипулина указывает на то, что при наличии одного и того же условия назначения социальных выплат — среднедушевого дохода семьи, имеется несколько методик расчета такого дохода. Вследствие этого автор предлагает установить на федеральном уровне единую методику признания граждан (семей) малоимущими [18, с. 213–214]. К.Е. Марчук предлагает разработать перечень параметров, по которым граждане могут рассчитывать на дополнительную помощь государства, и при определении их нуждаемости учитывать не только уровень доходов, но и детальнее разобраться со структурой расходов с учетом региональных особенностей условий жизни населения [19, с. 395–396].

Еще один отрицательный момент, имеющий значение при использовании среднедушевого дохода в сфере правоотношений по праву социального обеспечения, связан с учетом доходов граждан, имеющих непостоянный характер. На момент определения уровня доходов граждан органами социальной защиты вероятно ситуация, при которой доходы могут временно увеличиться, но только в определенный момент или на короткий промежуток времени, что будет основанием для отказа в предоставлении необходимого вида социального обеспечения. Подобный пример был рассмотрен А.Г. Магомедовой, исследовавшей проблемы реализации законодательства о государственной социальной помощи на основании социального контракта [20, с. 100].

Приведенные примеры использования среднедушевого дохода в праве социального обеспечения в качестве условия оказания социальной помощи гражданам позволяют сделать вывод о том, что данный показатель не должен рассматриваться как однозначный параметр малообеспеченности. Социальная нуждаемость населения страны определяется в том числе косвенными факторами, зависящими от методик определения величины прожиточного минимума, вариативности доходов и расходов граждан, дифференциации их доходов, жизненной ситуации отдельного гражданина (семьи) и прочего. С этой целью представляется необходимым выработать единые подходы к пониманию, исчислению и использованию среднедушевого дохода для социальной защиты определенных слоев населения Российской Федерации.

Библиографический список

1. О государственной социальной помощи: Федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5768.
2. Мельников С.В. Социальная защита малообеспеченных слоев населения // Интеллектуальный капитал и инновационное развитие экономики, науки и образования / кол. авт. Пенза, 2019. С. 59–69.
3. Об особенностях предоставления некоторых мер социальной поддержки, а также оказания государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, семьям граждан, призванных на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29 окт. 2022 г. № 1933 (в ред. от 29 дек. 2022 г.) // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7716; 2023. № 1 (ч. II). Ст. 322.
4. О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи: Федер. закон от 5 апр. 2003 г. № 44-ФЗ (в ред. от 24 апр. 2020) г. // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257; 2020. № 17. Ст. 2703.
5. Об утверждении Правил определения среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно: постановление Правительства РФ от 18 окт. 2014 г. № 1075 // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5910; 2021. № 45. Ст. 7526.

6. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 442-ФЗ (в ред. от 28 апр. 2023 г.) // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007; 2023. № 18. Ст. 3214.
7. Официальный сайт федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>
8. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (в ред. от 21 нояб. 2022 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929; 2022. № 48. Ст. 8322.
9. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 256-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2022 г.) // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 19; 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8802.
10. О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «Об актах гражданского состояния: Федер. закон от 3 июля 2019 г. № 157-ФЗ в ред. от 14 июля 2022 г. // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3522; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5322.
11. *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.
12. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ. 1994. № 12.
13. Президент РФ призвал сделать детские пособия дополнением к зарплате, а не ее заменой // Сайт информационного агентства Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/russia/906772>
14. *Адриановская Т.Л.* Социальное обслуживание на дому и в полустационарных учреждениях // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 3 (48). С. 244–248.
15. *Мигранова Л.А., Жаромский В.С.* Методы оценки уровня и дифференциации доходов населения // Народонаселение. 2020. Т. 23, № 4. С. 26–39.
16. *Махова А.В., Денисов М.Д.* Анализ динамики реального размера прожиточного минимума Российской Федерации в 2013–2022 гг. // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 86-4. С. 122–127.
17. *Шевчук Н.А., Кудинова М.Г.* Оценка уровня жизни населения алтайского края на основе анализа реальной потребительской корзины и источников ее формирования // Экономика. Профессия. Бизнес. 2022. № 2. С. 131–141.
18. *Шипулина Л.Н.* Адресный подход при назначении социальных выплат малоимущим гражданам. проблемы правового регулирования // За права трудящихся! Приоритетные направления развития законодательства о труде и социальном обеспечении: материалы седьмой Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2021. С. 211–214.
19. *Марчук К.Е.* Влияние специфики развития регионов на уровень жизни населения // Актуальные проблемы и перспективы развития инновационной экономики и управления: сборник научных статей по итогам II Всероссийской научно-практической студенческой конференции. Калининград, 2021. С. 391–397.
20. *Магомедова А.Г.* Проблемы реализации законодательства о государственной социальной помощи на основании социального контракта // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2022. Т. 44, № 4. С. 98–102.