



ОАО ВСЕРОССИЙСКИЙ ЦЕНТР УРОВНЯ ЖИЗНИ



ФГБУН ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ
НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**КАЧЕСТВО И УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

Москва
2012

заработана в размере двух прожиточных минимумов, при ежемесячном страховом взносе не менее 5 тыс. руб. в пользу работника на протяжении не менее 35 лет. Поэтому требуется государственная программа обучения всего населения основам пенсионного страхования.

В этой связи целесообразно также содержательно подготовить СМИ, структуры гражданского общества и законодателей к пониманию того, что масштаб проблем, стоящих перед пенсионной системой, определяется, в первую очередь, состоянием занятости населения и системы заработной платы (других форм доходов населения), значительную часть которых оно должно резервировать с помощью обязательного и факультативно-обязательного социального страхования, причем делать это на постоянной основе, ежемесячно, регулярно на протяжении 35–40 лет. Для этого можно предложить ввести законодательно минимальную норму страхового стажа для получения «полной пенсии», величина которой может составить ориентировочно 35 лет.

7. Изменяющиеся социально-трудовые и демографические вызовы пенсионной системе России требуют изменения социального контракта поколений россиян в XXI веке. Для обоснования его новых параметров важно использовать и законодательно закрепить набор социально-демографических и экономических показателей, характеризующих вклад поколений в финансирование пенсионных систем и размеры совокупных расходов поколений, которые они получают в виде пенсий.

С этой целью социальный контракт поколений предлагается оценивать на двух уровнях: на микроуровне, по схеме взносы-выплаты для застрахованных и бенефициариев, и на макроуровне, исходя из баланса объема накопленных пенсионных прав на протяжении трудовой жизни поколения и объема пенсионных выплат на протяжении предстоящего периода получения пенсий, используя для этого показатель ВВП.

Кроме того, для актуарных расчетов целесообразно использовать набор интегрированных, так называемых парных показателей, характеризующих доходы и расходы, трудовой вклад и пенсионный доход.

А.Л. Синица,

научный сотрудник экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
кандидат экономических наук, г. Москва

Труд по уходу за детьми дошкольного возраста в законодательстве: итоги и перспективы

Политика в области детства является одной из важнейших составляющих социально-экономической политики государства, поскольку затрагивает не только проблемы, связанные с трудом по уходу за детьми дошкольного возраста и их воспитанию, но и с продолжительностью рабочего дня, половозрастным составом занятых и пр.

Под трудом по уходу за детьми дошкольного возраста и их воспитанию (далее — труд по уходу за детьми) мы понимаем деятельность, которая обеспечивает удовлетворение витальных, социальных и духовных потребностей детей и во многом влияет на воспроизводство населения и будущей рабочей силы. Данный труд может иметь две формы — домашнюю (при этой форме уход осуществляется в доме родителей или лиц, ухаживающих за ребенком) и общественную.

Рассмотрение в статье данного вида труда связано с тем, что он является одним из главных элементов политики в области детства. Нормативно-правовое обеспечение труда по уходу за детьми важно потому, что без наличия хорошей законодательной базы даже самые необходимые решения не смогут воплотиться в жизнь.

События начала 1990-х годов не сильно повлияли на законодательную базу, которая продолжала развиваться в направлении, заданном еще в советское время. Снижение числа детей дошкольного возраста также не способствовало изменениям.

Увеличение рождаемости, совпавшее по времени с относительной стабилизацией положения в экономике, не позволило достигнуть уровня простого воспроизводства населения, однако поставило перед органами власти проблемы, настолько серьезные, что на вопросы, связанные с трудом по уходу за детьми дошкольного возраста, дважды обратили внимание на самом высоком уровне: в 2006 г. (Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации

10 мая 2006 г.¹⁶⁵) и в 2010 г. (Послание Президента Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г.¹⁶⁶).

Послания Президента РФ активизировали работу по изменению всего социально-экономического законодательства, в том числе и в отношении труда по уходу за детьми. Произошедшие изменения затронули как федеральное, так и региональное законодательство.

Рассмотрение законодательства в сфере труда по уходу за детьми начнем с части, общей для всех регионов (федерального законодательства).

П. 2 ст. 38 Конституции РФ гласит, что «забота о детях и их воспитание — равное право и обязанность родителей». Семейный кодекс РФ закрепляет эти положения: «ребенок имеет право жить и воспитываться в семье... своими родителями» (п. 2 ст. 54), а «родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей» (п. 1 ст. 61). В п. 1 ст. 63 это повторяется еще раз: «родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей... Родители имеют преимущественное право на воспитание своих детей перед всеми другими лицами».

Законодательством признается, что приоритетное право на уход за детьми и их воспитание имеют родители, но на рынке существуют и другие участники, которые также могут оказывать услуги по уходу за детьми дошкольного возраста и их воспитанию.

Для осуществления этого труда необходима соответствующая инфраструктура. Определение того, что под этим подразумевается, приведено в ст. 1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»: «социальная инфраструктура для детей — система объектов (зданий, строений, сооружений), необходимых для жизнеобеспечения детей, а также организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, которые оказывают социальные услуги населению, в том числе детям, и деятельность которых осуществляется в целях обеспечения полноценной жизни, охраны здоровья, образования, воспитания, отдыха и оздоровления, развития детей, удовлетворения их общественных потребностей».

¹⁶⁵ Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml.

¹⁶⁶ Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/9637>.

Законом предусмотрено, что женщины имеют право на пособие по беременности и родам, которое выплачивается за период отпуска по беременности и родам продолжительностью семьдесят (в случае многоплодной беременности — восемьдесят четыре) календарных дней до родов и семьдесят (в случае осложненных родов — восемьдесят шесть, при рождении двух или более детей — сто десять) календарных дней после родов. Пособие по беременности и родам устанавливается в размере: среднего заработка, на который начисляются страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и с учетом иных условий, установленных Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», — женщинам, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (ст. 7, 8 Федерального закона № 81-ФЗ от 19.05.1995 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). Данное пособие выплачивается по медицинским показаниям, но мать в это время не работает вне дома и ухаживает за ребенком, поэтому данное пособие нельзя исключать из рассмотрения.

Лица, ухаживающие за ребенком (родители, родственники и опекуны), в том числе не подлежащие обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и лица, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком, но продолжающие работать на условиях неполного рабочего дня или на дому, а также в случае продолжения обучения, имеют право на пособие по уходу за ребенком, которое выплачивается до достижения им полутора лет (ст. 13, 14 Федерального закона № 81-ФЗ). Данное пособие представляет собой частичную компенсацию упущенного заработка лиц, ухаживающих за детьми, а не оплату их труда.

В «Концепции демографической политики на период до 2025 г.», утвержденной Указом Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351, отмечено, что обеспечение совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной деятельностью является важным элементом реализации комплекса мер по содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, что должно способствовать также и решению задачи по повышению уровня рождаемости.

Это свидетельствует о желании властей расширить охват детей общественной формой ухода за ними, т.е. институтом дошкольных образовательных учреждений.

Для стимулирования использования общественной формы ухода за детьми Федеральным законом от 05.12.2006 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» в закон «Об образовании» были внесены статьи 52.1 и 52.2. В статье 52.1 отмечено, что размер родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, не может превышать 20% затрат на содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, а с родителей (законных представителей), имеющих трех и более несовершеннолетних детей, — 10% затрат на содержание ребенка. В статье 52.2 указано, что один из родителей имеет право на получение компенсации на первого ребенка в размере 20% размера внесенной родительской платы за содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, на второго ребенка — в размере 50%, на третьего ребенка и последующих детей — в размере 70% указанной родительской платы.

Отдельно необходимо рассмотреть положение опекунов и приемных родителей. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, обязанности по опеке выполняются безвозмездно (п. 1 ст. 2), кроме случаев заключения органами опеки и попечительства договора с опекуном об осуществлении опеки на возмездных условиях (п. 1 ст. 16 Федерального закона от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»). Кроме того, опекуны имеют право на установленные для них законодательством РФ и субъектов РФ виды государственной поддержки (п. 1 ст. 16 Федерального закона от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ): пособия и иные выплаты, предназначенные для нужд опекуна (п. 3, 4 ст. 31 Федерального закона от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ). Вознаграждение опекуну может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц (в том числе из средств различных фондов), а также средств бюджета субъекта РФ (п. 2 ст. 16 Федерального закона от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации» (ст. 15, 16) с 2006 г. содержание системы дошкольных учреждений перешло под юрисдикцию муниципальных образований, и она стала полностью зависимой от финансового состояния муниципалитетов.

Передача значительной доли полномочий в сфере регулирования труда по уходу за детьми субъектам РФ и муниципальным образованиям делает необходимым рассмотреть и другие уровни законодательной системы.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ регионы и муниципальные образования сами устанавливают размер стоимости услуг по уходу за детьми в детском саду (например, Решение Совета депутатов городского округа Саранск от 03.02.2011 № 689 «Об установлении стоимости муниципальной услуги по содержанию ребенка в муниципальных образовательных учреждениях городского округа Саранск, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования», Постановление администрации Вышневолоцкого района от 03.12.2009 № 753 «О размере платы с родителей (законных представителей) за содержание ребенка в муниципальных учреждениях Вышневолоцкого района, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, с 01.01.2010», Распоряжение Администрации Псковской области от 24.06.2011 № 145-р «Об определении среднего размера родительской платы за содержание ребенка в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, на 2011 г.»). Это правильное решение: социально-экономические условия в муниципальных образованиях различаются, поэтому и стоимость услуг по уходу за детьми должна различаться, тем более, что они имеют на право на регулирование стоимости услуг дошкольных учреждений (например, Закон Челябинской области от 25.01.2007 № 98-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по компенсации части платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования»).

Регионы сами устанавливают размер субсидий, выплачиваемых из регионального бюджета, и порядок их предоставления (например,

Постановление Правительства Пензенской области от 03.11.2010 № 704-пП «О порядке предоставления субвенций, выделяемых из бюджета Пензенской области бюджетам муниципальных районов и городских округов Пензенской области, главным распорядителем бюджетных средств по которым является Министерство образования Пензенской области»). Также они устанавливают размер компенсаций стоимости ухода за детьми в детском саду для родителей, в том числе малоимущих (например, Постановление Администрации муниципального образования — Шацкий муниципальный район Рязанской области от 07.02.2008 № 73 «О мерах по обеспечению выплаты компенсации части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования»), льгот (Постановление Главы МО «Осташковский район» от 16.12.2010 № 1161 «О предоставлении льгот по оплате за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях в 2011 г.») и субсидий (Постановление администрации Новосибирской области от 22.05.2006 № 40-па «О предоставлении государственной поддержки молодым семьям в форме субсидий на оплату содержания детей в дошкольных учреждениях образования Новосибирской области»). Особенно это важно для тех родителей, которые в силу большой очереди не получили направление на зачисление в образовательное учреждение (например, Постановление Правительства Республики Карелия от 15.07.2011 № 177-П «О распределении субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов Республики Карелия на денежную выплату малообеспеченным гражданам, имеющим детей в возрасте от полутора до трех лет, не получившим направление уполномоченного органа местного самоуправления на зачисление в образовательное учреждение, реализующее основную общеобразовательную программу дошкольного образования, на 2011 г.», Постановление Администрации г. Перми от 11.12.2008 № 1195 «О реализации пилотного проекта «Предоставление пособий семьям, имеющим детей в возрасте от 1,5 до 5 лет, не посещающих дошкольные образовательные учреждения»).

Регионы РФ и муниципальные образования имеют право на разработку правил приема детей в дошкольные учреждения (Постановление администрации Новосибирской области от 30.11.2006 № 89-па

«О Порядке предоставления мест в дошкольных образовательных учреждениях детям из многодетных семей») и определяют приоритетные категории детей для зачисления в них (Распоряжение Правительства Пензенской области от 08.08.2011 № 459-рП «О первоочередном предоставлении мест в дошкольных образовательных учреждениях Пензенской области детям из неполных, многодетных семей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации»).

Несмотря на явную нацеленность органов власти на развитие общественной формы ухода за детьми, сложная ситуация с обеспеченностью местами в дошкольных учреждениях вынуждает их развивать и домашнюю форму (например, Постановление администрации муниципального образования Староминский район Краснодарского края от 01.04.2009 № 551 «Об утверждении Порядка осуществления финансирования семейного детского сада, являющегося структурным подразделением дошкольного образовательного учреждения», Распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 30.05.2011 № 993-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности группы «Семейный детский сад» в государственном образовательном учреждении Санкт-Петербурга, реализующем основную общеобразовательную программу дошкольного образования»).

Наконец, в ряде муниципальных образований существуют стандарты качества оказания услуг в сфере дошкольного образования (например, Решение Пестяковского районного Совета от 25.08.2010 № 50 «О стандартах качества оказания муниципальных услуг Пестяковского муниципального района в учреждениях образования»).

Подводя итог краткому анализу отечественного законодательства в сфере труда по уходу за детьми, мы приходим к выводу, что оно требует серьезной доработки, особенно на федеральном уровне.

Первой проблемой, которую надо решить сегодня, является отсутствие общенационального стандарта качества оказания услуг в сфере дошкольного образования. Такой стандарт может быть представлен в виде отдельного документа или являться частью общенациональных минимальных социальных стандартов.

Введение стандарта существенно снизило бы потребность в таких документах, как Постановление Главы города Ржева от 28.03.2011

№ 298 «Об утверждении расходов за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях города Ржева и об изменении родительской платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях города Ржева», Постановление администрации Балтийского муниципального района от 21.03.2011 № 214 «Об установлении денежной нормы питания детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях», Постановление главы администрации МО «Удорский район» от 16.01.2002 № 9 «Об утверждении норм питания для дошкольных образовательных учреждений Удорского района» и значительно упростило бы законодательство. Кроме того, регионы и муниципальные образования могли бы воспользоваться таким стандартом при разработке своей политики в этой сфере.

Второй важной проблемой является сложность для родителей совмещать профессиональную деятельность с уходом за детьми. На наш взгляд, нормативную базу следует дополнить законами, направленными на создание для родителей возможности работать неполный рабочий день, неполную рабочую неделю, а также на то, чтобы дошкольные учреждения имели более гибкий график работы.

Обе эти проблемы являются частным случаем одной общей проблемы — отсутствия комплексной государственной политики в сфере ухода за детьми дошкольного возраста и их воспитания. Для осуществления такой политики могут быть разработаны один или несколько документов, которые учитывают социально-экономическую ситуацию в стране и последовательно воплощаются в жизнь. В них должны быть раскрыты термины, связанные с данной проблематикой, в том числе «труд по уходу за детьми и их воспитанию», особенно в отношении детей дошкольного возраста, и «форма ухода за детьми». Это позволило бы признать уход за детьми трудом в нормативных документах и повысить его престиж.

Целью такой политики должно являться создание благоприятных условий для развития как одной, так и другой формы ухода за детьми, потому что семья должна иметь свободу выбора, чтобы она могла выбрать такую форму ухода за детьми, которая наилучшим образом удовлетворяла бы ее потребности.

Нерешенность проблем в сфере труда по уходу за детьми самым пагубным образом влияет на социально-экономическую ситуацию в стране: родители испытывают сложности с уходом за детьми,

рабочая сила используется неэффективно, производительность труда снижается, качество подготовки детей к школе не всегда удовлетворяет современным условиям, уровень заболеваемости растет и т.д.

Все это ведет к потерям в экономике и снижает уровень жизни семей с детьми, особенно наиболее социально уязвимых (молодых, т.е. имеющих наибольший потенциал с точки зрения рождаемости, и неполных).

В заключение мы отметим, что разрешение противоречий в сфере труда по уходу за детьми, особенно на нормативном уровне, будет способствовать повышению уровня жизни и уровня рождаемости в России.

Н.В. Скрыпник,

профессор кафедры налогов и налогообложения Всероссийской государственной налоговой академии Минфина России, кандидат экономических наук, доцент, г. Москва

Низкодоходные слои населения: проблемы налогообложения и качества жизни

В ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию главной целью стратегического развития России неоднократно провозглашалось повышение уровня и качества жизни населения в соответствии с конституционным требованием «создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Немаловажное значение в этой связи имеют вопросы оптимизации налогообложения прямых доходов граждан и развитие принципа справедливости их налогообложения.

Как известно, развитие принципа справедливости в мировой практике движется в направлении наиболее точного определения понятий «доход», «накопления», «платежеспособность», изучения и решения таких проблем налогообложения доходов населения, как проблемы выбора эффективных налоговых ставок, учет влияния инфляционных процессов при налогообложении доходов, уклонения от налогообложения, переложения налогов и т.п., что в конечном итоге существенно влияет на качество жизни населения.