

## Предисловие

Социальная поддержка семей с детьми должна обеспечиваться, прежде всего, через закрепленную в российском законодательстве систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, предоставление которых является одной из мер демографической политики.

Известно, что демографическая ситуация в целом по России ухудшается. Причинами сокращения численности населения является высокий уровень смертности людей трудоспособного возраста, младенческой смертности, неэффективность миграционной политики, а также низкая рождаемость, которая связана с нежеланием людей иметь детей в связи со сложными социально-экономическими условиями жизни общества, падением производства, инфляцией, ростом числа безработного населения, снижением качества жизни.

Действующая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, установленная Законом о пособиях 1995 г., в совокупности с другими социальными гарантиями, в том числе выплатами социального характера, социальным обслуживанием семьи и различного рода льготами семьям с детьми, формирует систему социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства и призвана обеспечить прямую материальную поддержку семьи в связи с рождением и воспитанием детей.

В этих условиях система пособий на детей справедливо расценивается как одна из важных мер демографической политики, обеспечивающей, в частности, наряду с другими мерами, повышение рождаемости, государственную поддержку семьи в воспитании детей,

что крайне актуально в условиях происходящего в России демографического кризиса.

В Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2015 г., принятой Правительством РФ в 2000 г., в числе приоритетов в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи предлагалось совершенствовать систему выплат пособий гражданам, имеющим детей; повысить размеры пособий, сделать их адресными. В числе предложений в этой сфере прорабатывался вопрос о дифференциации размеров пособий с учетом материальных и социальных условий семьи.

В Послании Президента Федеральному Собранию РФ 2006 г. также главный упор был сделан на повышение рождаемости. Особый раздел в Послании касался государственных семейных пособий.

В связи с этим в декабре 2006 г. были внесены значительные изменения в законодательство, регулирующее назначение и выплату пособий гражданам, имеющим детей.

В Москве 2007 год был объявлен Годом ребенка под девизом «Растем вместе с Москвой». Это крупный социально значимый проект. Год ребенка стал переломным, он отмечен установлением существенных финансово-экономических мер поддержки. Правительством Москвы и Московской городской Думой принят целый пакет нормативных актов, предусматривающих дополнительные меры социальной поддержки семей с детьми, в том числе выплаты пособий.

Новое законодательство федерального и регионального (в частности, московского) уровня, регулирующее предоставление государственных пособий семьям с детьми, еще не подвергалось научному исследованию и анализу. Также следует отметить, что законодательство о государственных пособиях семьям с детьми является в значительной мере противоречивым и пробельным.

Тема данного исследования представляется чрезвычайно актуальной и в свете следующих событий.

С 10 по 15 сентября 2007 г. в Москве прошла 29 Генеральная ассамблея Международной ассоциации социального обеспечения (далее — МАСО), в ходе которой руководители МАСО обязались разработать для российского Правительства целый пакет предложений по исправлению демографической ситуации, которые затем, возможно, будут включены в план реализации нацпроектов.

В начале октября 2007 г. Президентом РФ была утверждена Концепция демографической политики РФ на период до 2025 года<sup>1</sup> и поручено Правительству подготовить план мероприятий по реализации Концепции в 2008—2010 гг.

Так, 2008 год Президентом РФ был объявлен в России годом семьи. С 1 января 2008 г. систему детских пособий дополнили еще два вида пособий, адресованных семьям военнослужащих по призыву.

С 1 января 2007 г. начала работать программа материнского капитала.

В представленной монографии впервые проводится комплексное исследование теоретических основ системы социальных пособий на детей и содержания регламентирующих ее современных нормативных правовых актов. В качестве центральной и объединяющей все содержание работы выдвигается идея о специфике социальных пособий на детей.

В юридической науке последнего времени социальные пособия как системное образование в праве социального обеспечения не исследовались. До этого попытку исследования особенностей пособий семьям с детьми предпринимали Е.Г. Азарова, Г.Б. Челнокова, Л.В. Отырба, Е.В. Протас, Е.В. Соловьева, Е.Ф. Чернышева, Л.В. Сотникова<sup>2</sup>. Однако перечисленные авторы рассматривали пособия на детей в рамках общей отечественной системы социального обеспечения населения.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

<sup>2</sup> См.: Азарова Е.Г. Пособия и льготы гражданам с детьми. М., 1997; Челнокова Г.Б. Социальное законодательство, направленное на защиту от бедности в России (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Отырба Л.В. Социальное обеспечение по материнству — компонент правовой системы охраны материнства и детства в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985; Протас Е.В. Правовое регулирование социального обеспечения семей, имеющих детей, в условиях перехода к рыночной экономике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992; Соловьева Е.В. Социальное обеспечение семей с детьми как элемент социальной защиты населения России в переходный к рыночной экономике период: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995; Чернышева Е.Ф. Правовое регулирование отношений по социальному обеспечению семей, имеющих детей: дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1981; Сотникова Л.В. Социальное обеспечение семей с детьми в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.

## *Предисловие*

Конкретные исследовательские задачи виделись автору в том, чтобы:

- проследить этапы становления и развития российской системы пособий на детей, тем самым сформировав целостное и ценностное отношение к историческому прошлому России;
- дать представление о системе детских пособий в Российской Федерации, их понятии и классификации по различным основаниям; о семье с детьми как субъекте социально-обеспечительных отношений по поводу предоставления пособий; об отдельных видах детских пособий;
- раскрыть теоретические и практические проблемы правового регулирования отношений по поводу предоставления пособий на детей как системного образования в праве социального обеспечения и определить перспективы дальнейшего развития российского законодательства о детских пособиях.

Правовую основу работы составляют положения международно-правовых актов, определяющие основания и порядок предоставления социальных пособий семьям с детьми, законодательство дореволюционного, советского и постсоветского периодов в сфере регулирования отношений по предоставлению пособий на детей. Помимо этого, использованы положения ведомственных подзаконных актов, нормативные правовые акты государственных органов субъектов РФ (в частности, г. Москвы), регулирующие различные аспекты социально-правового статуса семьи и отношения по предоставлению пособий на детей, практика Конституционного Суда РФ и органов социального обеспечения.