

The analysis of foreign practice of social support for families with children in OECD countries

Zhuravleva L.

Анализ зарубежной практики социальной поддержки семей с детьми в странах ОЭСР Журавлева Л. В.

*Журавлева Лариса Владимировна / Zhuravleva Larisa – кандидат экономических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник,
Центр финансов социальной сферы,
Научно-исследовательский финансовый институт, г. Москва*

Аннотация: *вопросы социальной поддержки семьи в настоящее время актуальны для многих стран. Основой определения политики и механизмов предоставления социальной поддержки семей с детьми в зарубежных странах являются нормы и стандарты, определенные документами ООН. Особое внимание в статье уделено анализу системы государственной социальной поддержки полных семей с детьми в зарубежных странах, который позволил выявить, наряду с различиями, вытекающими из национального законодательства, ряд общих существенных подходов, представляющих интерес для отечественной практики.*

Abstract: *nowadays questions of the social family support services are actual for many countries. The basis for the definition of politics and mechanisms for the provision of social support for families with children in foreign countries are norms and standards defined by the documents of the United Nations. In this article, special attention is paid to the analysis of the state social support system of nuclear families with children in foreign countries, which has allowed to reveal along with other differences implied by the national legislation, a number of general essential approaches for national practice.*

Ключевые слова: *социальная поддержка, семья с детьми, пособия семьям с детьми, социальная защита.*

Keywords: *social support, family with children, benefits for families with children, social protection.*

УДК 316.4; 338.001.36

Нормативная база ООН по правам человека содержит ряд положений, предусматривающих различные права детей на социальную защиту. Стандарты социального обеспечения МОТ дополняют данную нормативную базу и предоставляют государствам руководство по реализации прав детей на социальную защиту. Для проведения анализа мер социальной поддержки семьи с детьми в странах ОЭСР были использованы материалы МОТ и ОЭСР [1, 2, 3]. Во всех развитых странах мира государство помогает родителям воспитывать детей, предоставляя те или иные материальные пособия либо льготы. Следует отметить, что в разных странах по-разному понимают нуждаемость в поддержке государства: в одних странах на государственную поддержку могут рассчитывать многодетные семьи, в других - одинокие родители, а в-третьих - семьи с небольшим достатком.

В рассматриваемых странах ОЭСР социальная поддержка семей осуществляется в трех основных формах:

Денежные трансферты на нужды семей*. В них входят пособия на детей, а также выплаты из бюджета для обеспечения дохода на время отпуска по уходу за ребенком. Под пособиями на детей понимаются денежные пособия на детей в возрасте от 3 до 12 лет, а также старше 12 лет – при условии их обучения в различных формах.

Услуги для семей с детьми, финансируемых за счет государственных средств. Сюда входят прямое финансирование и субсидирование учреждений дошкольного образования и государственная поддержка дошкольного образования путем целевых выплат родителям, государственные расходы на содействие молодежи и оплату жилья, государственные расходы на социальное обслуживание, включая работу специализированных учреждений и работу на дому для оказания помощи малоимущим семьям**.

Поддержка семей через систему налогообложения. Налоговые льготы для семей включают освобождение от налога (т. е. для дохода от пособий на детей, который не включается в базу налогообложения); налоговые вычеты на детей (суммы на детей, вычитаемые из валового дохода и не включаемые в налогооблагаемый доход) и уменьшение налогового оклада, т. е. суммы, вычитаемые из налоговых обязательств. Если налогоплательщику возвращается в денежной форме сумма, на которую уменьшение налогового оклада превышает сумму налогового обязательства, то такая выплата учитывается в составе вышеупомянутых денежных трансфертов (то же относится к суммам уменьшения

налогового оклада на детей, которые обычно выплачиваются получателям в денежной форме, например, в Австрии и Канаде).

Однако поддержка семей не во всех странах ОЭСР рассматривается как мера социальной политики, и финансовые меры в этой связи не признаются социальными налоговыми льготами. По этой причине налоговые льготы для семейных пар, существующие, например, в Бельгии, Франции, Германии и Японии, не признаются служащими целям социального обеспечения (независимо от того, входят ли такие меры в базовую структуру налогообложения).

Важно отметить два важных принципа, общих для систем социальной поддержки семей с детьми в странах ОЭСР:

- заявительный принцип, в соответствии с которым меры социальной поддержки предоставляются реципиентам на основе заявлений/обращений в уполномоченный орган государственной власти;

- категориальный принцип, в соответствии с которым все меры социальной поддержки относятся к определенным, законодательно установленным категориям населения (полные или неполные семьи, малообеспеченная семья и пр.)

В систему мер социальной поддержки полных семей в странах ОЭСР входят, как правило:

- материальная помощь при рождении ребенка;
- пособие по беременности и родам (сохранение дохода при рождении ребенка);
- пособие на отпуск по отцовству;
- пособие на время отпуска по уходу за ребенком (пособие на содержание детей/пособие на детей) и др.

Далее приводятся результаты анализа конкретных мер социальной поддержки, предоставляемой семьям с детьми в странах ОЭСР. Информация, содержащаяся в базе данных ОЭСР, позволила получить сравнительные характеристики форм, размеров и условий предоставления мер социальной поддержки полных семей с детьми в 37 странах – участницах этой организации, в рамках данной статьи представлены лишь некоторые из них. Анализ полученных данных позволяет сделать следующие выводы:

Формы социальной поддержки полных семей с детьми

По общему правилу, в рамках мер социальной поддержки семьям с детьми представляются денежные пособия/выплаты. Вместе с тем, в ряде стран – Австралии, Канаде, Германии, Новой Зеландии и Великобритании – денежные трансферты семьям с детьми носят формы «выплачиваемого» или «неограниченного» уменьшения налогового оклада*, поскольку подразумевают денежные трансферты семьям. В этих странах уменьшение налогового оклада для семей требует проверки уровня дохода, за исключением Германии. Кроме того, в Германии уменьшение налогового оклада не снижается при росте доходов. Как и для большинства универсальных пособий на детей, его размер возрастает вместе с количеством детей, но только начиная с четвертого ребенка.

2. Размеры социальной поддержки полных семей с детьми. Максимальный размер пособия на одного ребенка в возрасте от 3 до 12 лет по группе стран ОЭСР составляет в среднем 4,6 % средней заработной платы и заметно различается при межстрановых сравнениях. Максимальный уровень зафиксирован в Словении и Новой Зеландии (8 и 9 %, соответственно), минимальный (1 %) – в Испании и Исландии.

Распределение стран ОЭСР по размеру пособий, предоставляемых семьям с детьми, выглядит следующим образом:

- до 3 % средней заработной платы – 24 % стран;
- от 3 до 5 % средней заработной платы – 37 % стран;
- 5 % средней заработной платы и более – 39 % стран.

Следует отметить при этом, что сумма пособия, предоставляемого семьям с детьми в рассматриваемой группе стран ОЭСР, далеко не во всех случаях прямо увеличивается на второго, третьего и более детей.

Одним из основных пособий, предоставляемых семьям с детьми в рамках социальной поддержки как в странах ОЭСР, так и в странах Европейского Союза является ежемесячное пособие на ребенка.

Размеры ежемесячного пособия на ребенка в странах – участницах ОЭСР и в странах ЕС устанавливаются с использованием различных критериев, среди которых одним из наиболее распространенных является число детей.

Использование данного критерия приводит к существенным различиям размеров пособия на ребенка в странах Европейского Союза (таблица 1).

Таблица 1. Ежемесячное пособие на ребенка в странах Европейского Союза

Страны	Размер пособия в зависимости от числа детей			
	1 ребенок	2 ребенка	3 ребенка	4 и более детей
1	2	3	4	5
Австрия	до 3-х лет – 112,70 €; от 3-х до 10 лет – 130,90 €; от 10 до 19 лет – 152,70 €	+ 12.80 €	+ 25.50 €	
Бельгия	77,05 €	219,63 €	432,50 €	212,87 €
Великобритания	£82 (105 €)	£54.20 (70 €)		
Германия	184 €	368 €	558 €	215 €
Греция	5,87 €	18 €	40 €	48 €; 8,07 € за каждого последующего
Ирландия	135 €	270 €	405 €	
Исландия	115.25 €	137.17 €		
Люксембург	185,60 €	440,72 €	802,74 €	361,82 €
1	2	3	4	5
Финляндия	100 €	110,50 €	131 €	151,50 € + 151,50 € на каждого дополнительного ребенка
Франция	-	120,32 €	274,47 €	4 детей – 428,62 €; 5 детей – 582,77 €; 154,15 € за каждого последующего ребенка
Швеция	SEK 1050 (120 €)	SEK 2250 (251 €)	SEK 3754 (411 €)	4 детей – SEK 5814 (615 €); 5 детей – SEK 8114 (858 €); 6 детей – SEK 10414 (1101 €)
Норвегия	NOK 972 (129 €) на каждого ребенка; для проживающих в северных регионах – дополнительно NOK 316 (42 €) на каждого ребенка			

Источник: составлено по данным: https://en.wikipedia.org/wiki/Child_benefit

Дифференциация размеров пособия на ребенка, как видно из таблицы 1, помимо очевидного влияния различий уровней экономического развития стран ЕС и соответствующих бюджетных возможностей, отражает также различия целей национальных демографических политик, в т. ч. с позиций желаемого числа детей в семьях. Так, для Исландии и Великобритании, судя по приводимым данным, оптимальное число детей в семье составляет 1–2 человека, в Германии и Ирландии – 2–3 ребенка, во Франции – 4–5 детей, в Швеции – 6 детей.

Помимо числа детей в семье, в странах Европейского Союза применяются и иные критерии определения размера ежемесячного пособия на ребенка, в том числе размер доходов родителей, возраст ребенка, состояние здоровья ребенка и др.

Так, в Италии размер ежемесячного пособия на ребенка зависит от ежегодного дохода родителей:

при доходе до 11 422,98 евро – 250,48 евро на ребенка;
при доходе от 27 693,04 евро – 38,73 евро на ребенка;
при доходе от 43 962,05 евро пособие не выплачивается.

В Голландии размер пособия определяется возрастом ребенка:

до 6 лет – 58,11 евро;
от 6 до 11 лет – 70,57 евро;
от 12 до 17 лет – 82,02 евро.

В Испании пособие представляется детям в возрасте до 18 лет и его размер зависит от имеющихся у них ограничений жизнедеятельности:

здоровый ребенок – 24,25 евро;
ребенок с ограничениями жизнедеятельности менее 65 % – 48,47 евро;

ребенок с ограничениями жизнедеятельности от 65 до 75 % – 260,79 евро;

ребенок с ограничениями жизнедеятельности более 75 % – 381,19 евро.

Использование этих критериев направлено на решение не только демографических, но также экономических целей и социальных целей.

3. Возрастные границы предоставления мер социальной поддержки полных семей с детьми. Возраст детей, как правило, не влияет на размер пособий. Однако при этом, как правило, предусматривается повышение возрастной планки, при которой эти пособия выплачиваются – в случае, если дети продолжают обучение после 12 лет. Верхний предел планки различается в государствах – странах ОЭСР: от 14 лет в Чешской Республике и Латвии до 26–27 лет в Люксембурге и Австрии соответственно.

4. Принципы предоставления социальной поддержки полных семей с детьми. В странах ОЭСР, как следует из полученных данных, при предоставлении пособий семьям с детьми применяется как принцип универсализма, при котором социальные трансферты представляются без оценки доходов реципиентов, так и принцип оценки нуждаемости/таргетирования или целеполагания (в Российской Федерации для его определения используется термин «адресности»), предусматривающий проверку материального положения семей.

Анализ показал, что, судя по данным базы ОЭСР, на национальном уровне используется единый принцип предоставления пособий применительно к их различным видам – либо принцип универсализма, либо принцип оценки нуждаемости/таргетирования/целеполагания. Исключение составляют лишь Германия, Великобритания, где основное пособие на ребенка предоставляется на универсальной основе, без проверки материального положения семей с детьми, а получение дополнительного пособия предполагает проведение подобного рода проверки.

В целом по группе государств ОЭСР принцип универсализма используется в 49 % стран, принцип оценки нуждаемости/таргетирования/целеполагания – в 51 % стран.

При этом в рамках оценки нуждаемости/таргетирования/целеполагания в странах ОЭСР используются различные базы. Наиболее распространено использование при оценке таких показателей, как семейный доход, налогооблагаемый семейный доход, валовой доход. Используются и иные показатели: чистый доход (Польша); доход семьи относительно прожиточного минимума семьи (Чешская Республика), семейный доход за вычетом взносов на социальное страхование (Мальта); установленный предел семейного дохода (Исландия); доход члена семьи, получающего меньше (Австрия).

Не останавливаясь на выяснении причин межстрановых различий в принципах и условиях предоставления пособий семьям с детьми, что является предметом специального исследования, можно полагать, что они, как следует из зарубежных аналитических обзоров, являются следствием до настоящего времени не установленных и не доказанных очевидных социально-экономических преимуществ принципа оценки нуждаемости/таргетирования/целеполагания (принципа «адресности») относительно принципа универсализма. По этой причине выбор того или иного принципа производится в соответствии со сложившимися в государствах политическими и иными установками*.

Кроме того, используются различного рода налоговые льготы. Набор денежных трансфертов, предоставляемых в этих формах, их размеры, условия предоставления и налогообложения в странах ОЭСР различаются.

В некоторых странах ОЭСР пособия семьям с детьми не облагаются налогами (Германия, США), в других – используется дифференцированный подход, при котором одни виды пособий облагаются налогами, другие виды – не подлежат налогообложению. Так, например, во Франции облагаются налогами на определенных условиях материальная помощь при рождении ребенка, пособие по беременности и родам, пособие на отпуск по отцовству; не облагается налогом пособие на время отпуска по уходу за ребенком. В Великобритании не облагается налогом пособие по беременности и родам, облагаются – материальная помощь при рождении ребенка, а также пособие на отпуск по отцовству.

В большинстве развитых стран социальная защита основана на принципах солидарности и совместного участия граждан в ее финансировании. Финансовые услуги не могут заменить государственное социальное обеспечение, они только открывают возможности для повышения уровня жизни в целом [4].

Страны различаются, в первую очередь, по помощи, которую они устанавливают по уходу за детьми. Знакомство с зарубежным опытом национальных систем социальной защиты расширяет представление о характере задач, которые в ближайшее время придется решать и нам [5].

Общее увеличение инвестиций варьируется от страны к стране, так же как и их направления, и инструменты, как показывает зарубежный опыт, используются в экономически развитых странах в качестве мер социальной поддержки семей с детьми значительно шире, чем в России. Современная демографическая ситуация в нашей стране требует улучшения социально-экономического потенциала

семьи [6]. Организация социальной поддержки семьи является неотъемлемой частью социальной политики современного государства.

Литература

1. Social protection for maternity: key policy trends and statistics / International Labour Office, Social Protection Department. - Geneva: ILO, 2015 (Social protection policy paper; No. 15). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51579>.
2. Social protection for children: key policy trends and statistics / International Labour Office, Social Protection Department. - Geneva: ILO, 2015 (Social protection policy paper; No. 14). [Электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_366592.pdf.
3. OECD Family database [Электронный ресурс]. URL: www.oecd.org/els/social/family/database.
4. Рыжановская Л. Ю. Социальная и финансовые составляющие микрофинансовой деятельности: выявление рисков // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 3, 2013.
5. Андреева Е. И., Бычков Д. Г. Универсальное пособие по бедности: опыт зарубежных стран и перспективы в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 6, 2015.
6. Кораблева О. В. Систематизация терминологии, используемой в области социальной поддержки семей с детьми в Российской Федерации // Проблемы современной науки и образования № 13 (55), 2016.