

УДК 349.3

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-73-86

EDN: OKAWOG

*Оригинальная научная статья*

Правовые вопросы обеспечения адресности при предоставлении единого пособия на ребенка

О. С. Курченко *Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Омск, Российская Федерация*✉ olegpost2001@mail.ru

Аннотация. Комплексная оценка нуждаемости, положенная в основу правового регулирования общественных отношений по обеспечению ежемесячным пособием в связи с рождением и воспитанием ребенка (единым пособием) и неоднозначно воспринимаемая обществом, неизбежно порождает попытки отдельных граждан обойти установленные требования с целью получения единого пособия. Предметом исследования стали нормы Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и утвержденных Правительством Российской Федерации Правил назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка в части, не определенной Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Цель настоящей статьи – определить, в какой степени существующие Правила способны обеспечить предоставление единого пособия только тем семьям с детьми, которые фактически соответствуют установленным критериям нуждаемости. На основании анализа положений Правил и практики предоставления социальных выплат семьям с детьми, предшествовавших введению единого пособия и также предполагавших оценку нуждаемости, показано, что вероятность назначения единого пособия гражданам, фактически не соответствующим формальным требованиям, исключить нельзя. Это объясняется не только достаточно высоким уровнем теневой занятости, а соответственно, и сокрытием части семейного дохода от учета, но и несовершенством правил учета отдельных видов доходов. В статье также освещены проблемы противодействия наиболее распространенным способам обхода гражданами так называемого правила нулевого дохода. Дана оценка изменениям, внесенным в Правила с целью реагирования на практику фиктивных разводов и регистрации в качестве плательщика налога на профессиональный доход для приобретения (сохранения) права на единое пособие. Сделан вывод о предпочтительности нормотворческого способа противодействия обходу требований Правил, делающего такое поведение бессмысленным или сопряженным с трудностями. Ценой такого пути является еще большее усложнение правового регулирования, а внедрение дополнительных инструментов контроля, направленных на снижение количества случаев предоставления пособия гражданам, которые фактически не отвечают установленным требованиям, как правило, предполагает выделение дополнительных ресурсов.

Ключевые слова: единое пособие; комплексная оценка нуждаемости; семья; среднедушевой доход семьи; правило нулевого дохода; одинокое материнство; фиктивность; обход закона

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Курченко О. С. Правовые вопросы обеспечения адресности при предоставлении единого пособия на ребенка // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 73–86. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-73-86>. EDN: <https://elibrary.ru/okawog>

Original scientific article

Legal Issues of Ensuring Targeting in the Provision of the Unified Child Benefit

O. S. Kurchenko 

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russian Federation

✉ olegpost2001@mail.ru

Abstract. This article examines one of the key challenges in the implementation of the unified monthly child benefit: ensuring that the assistance is granted only to families who genuinely meet the established need criteria. The basis for the benefit's provision is a comprehensive need assessment, which is not always unambiguously perceived by society and often leads to attempts by certain individuals to circumvent eligibility requirements in order to receive the benefit. The subject of the study includes the provisions of Federal Law No. 81-FZ of May 19, 1995 "On State Benefits for Citizens with Children", as well as the Rules approved by the Government of the Russian Federation that regulate the assignment and payment of monthly benefits for childbirth and child-rearing in the aspects not directly defined by the law. The goal of this article is to determine how effectively the current Rules ensure that the unified benefit is granted exclusively to families who actually satisfy the need criteria. By analyzing both the regulatory framework and the previous practices of providing social support based on need assessments, the article demonstrates that it is impossible to fully eliminate the risk of benefits being awarded to those who do not genuinely qualify. This issue stems not only from the high level of informal employment and the resulting underreporting of income, but also from deficiencies in how certain types of income are accounted for. The article also highlights common schemes used to bypass the so-called "zero-income rule," such as fictitious divorces or registering as a self-employed individual subject to professional income tax in order to acquire or retain benefit eligibility. The author evaluates recent amendments made to the Rules in response to such practices. The article concludes that the most effective countermeasure is legislative reform that renders circumvention either futile or prohibitively difficult. However, this approach comes at a cost: increased regulatory complexity and the need for additional oversight mechanisms, which in turn require more administrative resources.

Keywords: unified benefit; comprehensive need assessment; family; average per capita family income; "zero income rule"; single motherhood; fictitiousness; circumvention of the law

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Kurchenko O. S. Legal Issues of Ensuring Targeting in the Provision of the Unified Child Benefit. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):73-86. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-73-86>. EDN: <https://elibrary.ru/okawog> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

С 1 января 2023 г. в российском законодательстве о социальном обеспечении появился новый вид социальных выплат – ежемесячное пособие в связи с рождением и воспитанием ребенка (далее – единое пособие), которое занимает особое место в системе государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Своеобразие единого пособия выражается не только в возможности его получения в течение длительного периода времени (до достижения ребенком возраста 17 лет при условии ежегодного подтверждения права на пособие), но и в особом подходе, положенном в его основу – принципе адресности, который применительно к рассматриваемому пособию реализуется

через конструкцию так называемой комплексной оценки нуждаемости. Такая оценка предполагает как соотнесение среднедушевого дохода семьи с величиной прожиточного минимума, так и учет имущественного положения семьи, а также причин нуждаемости.

Законодательная основа единого пособия представлена положениями ст.ст. 9, 9.1, 10 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»¹ (далее – ФЗ № 81-ФЗ). Важно заметить, что законодатель ограничился закреплением условий назначения единого пособия в общем виде, предоставив Правительству Российской Федерации полномочия по конкретизации и дополнению положений данного Федерального закона. Именно отдельные нормы Правил назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка в части, не определенной Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Правила), утвержденных Правительством РФ², будут предметом анализа в рамках настоящего исследования.

В правовом регулировании отношений, возникающих при предоставлении единого пособия, достаточно зримо прослеживается преемственность: ежемесячное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, ежемесячная выплата на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет, ежемесячное пособие (с 1 апреля 2022 г. – ежемесячная денежная выплата) на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет, впоследствии замененные единым пособием,

также предполагали комплексную оценку нуждаемости семьи получателя. Эта идея и ее воплощение в нормативных правовых актах стали объектом исследовательского интереса еще до введения единого пособия.

Адресность в контексте правового регулирования отношений по назначению и выплате единого пособия может рассматриваться с разных сторон, в том числе с точки зрения обоснованности (справедливости) критериев, выбранных для определения круга его получателей, – пороговой величины среднедушевого дохода и требований к имущественной обеспеченности семьи. Целью же настоящей работы является поиск ответа на вопрос о том, насколько существующие Правила позволяют обеспечить предоставление единого пособия гражданам, в действительности относящихся к числу нуждающихся в государственной поддержке, максимально снизив при этом вероятность его назначения тем, кто, претендуя на пособие и формально декларируя выполнение установленных требований, фактически им не соответствует.

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РЕАЛЬНОГО СРЕДНЕДУШЕВОГО ДОХОДА СЕМЬИ ДЛЯ НАЗНАЧЕНИЯ ЕДИНОГО ПОСОБИЯ

Возникновение права на единое пособие законодатель обусловил прежде всего уровнем среднедушевого дохода семьи с детьми – его размер не должен превышать величину прожиточного минимума на душу населения, установленную в субъекте Российской Федерации, в котором проживает заявитель. Таким образом,

¹ *О государственных пособиях гражданам, имеющим детей* : Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (ред. от 29.10.2024). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *О порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка* : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2022 г. № 2330 (ред. от 28.12.2024) (вместе с «Правилами назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка в части, не определенной Федеральным законом “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”», «Перечнем документов (копий документов, сведений), необходимых для назначения ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

уровень среднедушевого дохода семьи является одним из критериев, определяющих адресата единого пособия, и одновременно указывает на предназначение рассматриваемой социальной выплаты. Правила подробно регламентируют виды доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи, и особенности их подсчета. Разумеется, речь идет об официальных доходах членов семьи. Неслучайно в Послании Федеральному Собранию глава государства, предлагая ввести ежемесячную выплату на детей в возрасте от 3 до 7 лет, говорил о том, что для ее получения необходимо будет указать «свой официальный, легальный доход»³.

Современная экономическая ситуация в России характеризуется достаточно высоким уровнем теневой занятости⁴. Нетрудно предположить, что среди граждан, претендующих на единое пособие, есть и те, чьи доходы (или какая-то их часть) получены неофициально, а значит, не будут учтены при определении права на единое пособие. Вопрос о том, возможно ли при существующих масштабах теневой занятости обеспечить предоставление единого пособия только нуждающимся семьям, можно отнести к числу дискуссионных, но очевидно при этом, что средства решения поставленной проблемы остаются в большинстве своем за пределами законодательства, регулирующего социальное обеспечение семей с детьми.

В научных публикациях, посвященных ежемесячной выплате на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет и ежемесячному пособию на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет, были обозначены некоторые белые пятна в правовом регулировании порядка определения среднедушевого дохода, открывающие

возможность для управления уровнем дохода заявителя или членов его семьи с целью соответствия критерию нуждаемости. Часть таких проблемных вопросов осталась нерешенной и при переходе к единому пособию. Так, спецификой отличается правовое положение лиц, являющихся учредителями (участниками) хозяйственных обществ и состоящих с ними в трудовых отношениях. В частности, Н. В. Рощепко, анализируя судебную практику, приводит примеры судебных дел, в которых в ходе судебного разбирательства удавалось опровергнуть представленные заявителем сведения об отсутствии дохода или о небольшом по размеру доходе в случаях, когда заявитель или его супруг фактически получали доходы от участия в капитале хозяйственных обществ [1, с. 292–293]. Успешное выявление и доказывание факта недостоверности представленных заявителем сведений о доходах в подобных ситуациях, однако, не является распространенной практикой и не отменяет потребности в специальных правилах учета таких доходов и дополнительных инструментах проверки сведений о них, представленных заявителем.

В свете рассматриваемого круга вопросов представляют интерес также возможности уменьшения официально полученных заявителем или членами его семьи доходов в связи с несением определенных расходов или исполнением обязательств. Должны ли при подсчете доходов от предпринимательской деятельности для целей определения права на пособие учитываться суммы расходов, понесенных предпринимателем, который применяет один из специальных налоговых режимов? Утвердительно отвечая на этот вопрос,

³ *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газ. 2020. 16 янв.

⁴ По данным Минтруда России, на 1 января 2023 г. потенциальная численность граждан, вовлеченных в теневую занятость, оценивалась в 9 554,4 тыс. человек. См.: *Доклад* об итогах работы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в 2023 году и задачах на 2024 год // Минтруд России. 2024. URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/about/structure/advisory_coordinating/board/meetings?ysclid=m6dxbyleqv980786839 (дата обращения: 02.01.2025).

Н. В. Рощепко в то же время указывает на существующие в законодательстве послабления в части ведения налогового и бухгалтерского учета для названной категории налогоплательщиков и не исключает возможности манипуляций с суммами расходов с целью получения социальных выплат. Этим, по мнению названного исследователя, объясняется потребность в регламентации порядка учета понесенных отдельными категориями предпринимателей расходов и проверке достоверности представленных ими сведений с участием налоговых органов [2, с. 22].

В правоприменительной практике нередки ситуации, в которых один из родителей является плательщиком алиментов на детей, рожденных в предыдущем браке. Нужно ли уменьшать сумму дохода, полученного таким родителем (например, заработной платы), на сумму уплаченных им алиментов? Несмотря на отсутствие правовой нормы, прямо предусматривающей такое действие, суды общей юрисдикции на основании системного толкования положений Правил считают правильным исключать сумму алиментов, уплаченных одним из родителей, из общей суммы дохода семьи⁵. Разделяя предложенный подход к толкованию законодательства о социальном обеспечении, отдельные авторы, во избежание возможных злоупотреблений, предлагают урегулировать порядок проверки сведений о сумме уплаченных алиментов и их фактическом получении членами другой семьи [3]. Очевидно, имеются в виду случаи уплаты алиментов без обращения второго родителя в суд и в отсутствие соглашения об уплате алиментов. Остается неясным при этом, что подразумевается под завышением суммы алиментов: указание в заявлении суммы большей, чем фактически уплаченная, при неосве-

домленности об этом родителя ребенка от предыдущего брака или подразумеваемая договоренность с бывшим супругом о формальном завышении суммы алиментов? Вероятность реализации второго сценария представляется достаточно низкой по причине несовпадения интересов всех участников алиментных правоотношений.

Наконец, вполне мыслимы ситуации, когда в преддверии окончания периода, на который назначено единое пособие, заявитель, предварительно рассчитав среднедушевой доход семьи, может посредством краткосрочных (продолжительностью несколько дней) отпусков без сохранения заработной платы уменьшить свой доход в целях сохранения за собой права на единое пособие на следующий год. Описанная ситуация лишь подчеркивает условность выбранного законодателем критерия нуждаемости, поскольку незначительное превышение среднедушевого дохода над величиной прожиточного минимума влечет за собой утрату права на пособие, но едва ли свидетельствует об устойчивости материального положения семьи, имеющей детей.

Добиться соответствия среднедушевого дохода семьи требованиям закона иногда можно и иным путем – изменением состава семьи, имеющей детей: расторжение брака между родителями позволяет исключить доходы одного из них при определении средней величины дохода в расчете на одного члена семьи. Фиктивный развод как правовое явление активно изучается представителями науки семейного права, которые среди мотивов такого шага супругов называют и стремление получить социально-обеспечительные блага, адресованные малоимущим семьям [4, с. 123; 5, с. 55]. Еще до введения единого пособия – при анализе практики предоставления ежемесячной выплаты

⁵ См., напр.: *Определение* Первого касса. суда общ. юрисдикции от 7 окт. 2024 г. по делу № 88-27083/2024 ; *Определение* Седьмого касса. суда общ. юрисдикции от 16 апр. 2024 г. № 88-7769/2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет и ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет – в экспертной среде обращалось внимание на возросшее количество разводов в семьях с детьми, вызванное в том числе желанием граждан приобрести (или не утратить) право на новые социальные выплаты⁶ [6]. В отсутствие объективных данных, свидетельствующих о весомом вкладе названного фактора в общую статистику разводов, сложно делать выводы о степени распространенности такой практики. Тем не менее нельзя отрицать, что фиктивный развод может использоваться в качестве одного из способов обхода гражданами, имеющими детей, установленных законодателем критериев нуждаемости. Вполне очевидно, что в условиях, когда в семейно-правовом законе последствия фиктивного развода (как и само понятие) не определены [7, с. 107; 8, с. 54], а правоприменительная практика не выработала универсальных решений, противодействие такой форме поведения получателей единого пособия частноправовыми средствами оказалось бы сопряженным с правовыми и организационными затруднениями, а потому – низкоэффективным.

Необходимо отметить, что расторжение брака гражданами, имеющими детей, сопровождается возникновением у одного из родителей обязанности по уплате алиментов, которые учитываются при определении среднедушевого дохода семьи другого родителя, претендующего на единое пособие. Заключение родителями соглашения об уплате алиментов позволяет определять размер алиментов с таким расчетом, чтобы среднедушевой доход

семьи не превышал величину прожиточного минимума. Спустя почти год после введения в действие Правил Правительством РФ были утверждены изменения⁷, ставшие реакцией на подобную практику. Правила были дополнены п. 49.1⁸, предписывающим учитывать в составе доходов семьи сумму алиментов в размере, который не может быть ниже определенной доли от минимального размера оплаты труда ($\frac{1}{4}$ – на одного ребенка, $\frac{1}{3}$ – на двух детей, $\frac{1}{2}$ – на трех и более детей). Поддерживая избранный Правительством РФ подход к противодействию манипулированию суммой алиментов, выделим два аспекта действующего регулирования, заслуживающие обсуждения. Во-первых, в качестве основания для определения минимальной суммы алиментов, подлежащей учету, могла бы выступать не доля от минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ), а иная величина: как отмечает Т. Ю. Астапова, в судебной практике, формируемой разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ, в качестве ориентира выступает $\frac{1}{2}$ величины прожиточного минимума для детей в расчете на одного ребенка [9, с. 17–18]. Во-вторых, в силу прямого указания абз. 5 и 6 п. 49.1 Правил, положения названного пункта распространяются только на заявителей, расторгнувших брак, тем самым выводя без видимых оснований из-под его действия семьи, в которых ребенок был рожден вне брака.

Правило нулевого дохода и противодействие попыткам его обхода

Статья 9 ФЗ № 81-ФЗ в редакции, введенной в действие с 1 января 2023 г.,

⁶ Об этом на заседании Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей 19 декабря 2022 г. говорила директор департамента Счетной палаты РФ О. В. Самарина. См.: *Круглов Е.* Семьи стали чаще разводиться, чтобы получить пособие // Парламентская газета. 2022. URL: <https://www.pnp.ru/economics/semi-stali-chashhe-razvoditsya-chtoby-poluchit-posobie.html> (дата обращения: 02.01.2025).

⁷ См.: *О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2022 г. № 2330* : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 нояб. 2023 г. № 2010 (ред. от 28 дек. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Вступил в силу с 1 июня 2024 г.

содержит норму, предписывающую при определении права на единое пособие учитывать в том числе причины отсутствия доходов у заявителя и трудоспособных членов его семьи. Указанное требование получило развитие в положениях подп. «л» п. 31 Правил, который в первоначальном виде предусматривал отказ в назначении единого пособия в тех случаях, когда заявитель или трудоспособные члены его семьи в расчетном периоде не имели доходов по причинам иным, чем те, что названы в указанном подпункте. Нормы рассматриваемого подпункта, в информационно-разъяснительных материалах и специальной литературе именуемые правилом нулевого дохода, охватывают значительный перечень обстоятельств, объективно препятствующих оплачиваемой занятости или существенно затрудняющих ее обретение.

Интересно, что ответом на введение нового правила со стороны потенциальных заявителей стал поиск легальных способов его преодоления. Так, вплоть до конца 2023 г. в качестве одного из вариантов решения проблемы нулевого дохода рассматривалась гражданами и упоминалась в научных исследованиях [10, с. 81] регистрация в качестве плательщика налога на профессиональный доход (далее – НПД). Нужно с сожалением отметить, что специальный налоговый режим, введенный с целью легализации теневых доходов от самозанятости, оказался востребованным в качестве средства обхода правила нулевого дохода: наличие у гражданина статуса плательщика НПД даже при минимальном доходе⁹ позволяло ему считаться имею-

щим доход для целей получения единого пособия.

Реакцией на такую практику использования названного специального налогового режима стало внесение изменений в Правила: в соответствии с новым подп. «н» п. 31 Правил¹⁰ получение совершеннолетним членом семьи, зарегистрированным в качестве плательщика НПД, годового дохода от самозанятости в размере меньшем, чем двукратная величина МРОТ, стало самостоятельным основанием для отказа в назначении единого пособия. Можно предположить, что эффект от указанных изменений оказался скромнее ожидаемого, поскольку в конце 2024 г. правило нулевого дохода (подп. «л» п. 31 Правил) было дополнено требованием о наличии у трудоспособных членов семьи минимального дохода в расчете на год в размере не ниже уже четырехкратной величины МРОТ¹¹. При этом указанному требованию придан более общий вид: им охватываются не только доходы от самозанятости, но и целый ряд иных доходов, в том числе от трудовой и предпринимательской деятельности. Приведут ли рассматриваемые нововведения, ужесточающие условия назначения единого пособия, к повышению его адресности (и как следствие – к возможному сокращению численности его получателей, фактически не отвечающих критериям нуждаемости), можно будет судить лишь по прошествии времени. Однако уже сейчас необходимо отметить, что правовое регулирование рассматриваемых общественных отношений стало более сложным, что потенциально может быть источником трудностей как для граждан, так и для правоприменителей.

⁹ По данным источника газеты «Коммерсант» в Федеральной налоговой службе, по состоянию на сентябрь 2023 г. около 4 млн плательщиков НПД получали от своей деятельности доход в размере, не превышающем 5 тыс. руб. в год. См.: Мануйлова А. Самозанятых призывают к труду // Коммерсантъ. 2023. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6380588> (дата обращения: 02.01.2025).

¹⁰ Применялся с 1 декабря 2023 г. до 1 января 2025 г.

¹¹ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 дек. 2024 г. № 1961. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Еще одним активно обсуждаемым в публичном пространстве способом обхода правила нулевого дохода является оформление одним из трудоспособных членов семьи ухода за гражданином, достигшим возраста 80 лет или признанным инвалидом I группы (абз. 6 подп. «л» п. 31 Правил). Осуществление такого ухода до недавнего времени подтверждалось сведениями об установлении гражданину компенсационной выплаты в соответствии с Указом Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами». Указанная компенсационная выплата, в силу комплекса причин (небольшой размер, специфический порядок ее предоставления, отсутствие формальных требований к содержанию такого ухода, выборочный характер проверочных мероприятий, осуществляемых территориальными органами Фонда пенсионного и социального страхования РФ (далее – СФР), и др.), нередко выполняла функцию надбавки к пенсии, назначенной нетрудоспособному гражданину, без осуществления ухода за ним, что зачастую выяснялось в ходе рассмотрения судами дел о взыскании излишне полученных сумм такой выплаты. С 1 января 2025 г. компенсационная выплата была заменена собственно надбавкой на уход, устанавливаемой к пенсиям по государственному пенсионному обеспечению, и дополнительным повышением фиксированной выплаты к страховой пенсии¹².

Могут ли названные изменения способствовать сокращению числа случаев, когда оформление ухода за нетрудоспособным лицом используется для обхода одного из условий получения единого пособия? Процедура подтверждения факта осуществления ухода несколько усложнится: период ухода за инвалидом I группы и гражданином, достигшим возраста 80 лет, по-прежнему признается нестраховым периодом, засчитываемым в страховой стаж по законодательству об обязательном пенсионном страховании (п. 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»¹³), а значит, – в отсутствие специальных правовых норм – осуществление ухода может быть подтверждено в порядке, установленном для подтверждения страхового стажа (п. 34 Правил подсчета и подтверждения страхового стажа¹⁴), то есть на основании заявления, поданного в территориальный орган СФР лицом, осуществлявшим уход, по завершении соответствующего периода ухода. Сохраняется и формально-юридическая возможность проведения территориальным органом СФР так называемого обследования в целях установления фактических обстоятельств осуществления ухода. Однако отсутствие надлежащей правовой регламентации порядка проведения обследования и организационно-финансовых ресурсов для реализации проверочных мероприятий на системной основе не позволяют рассматривать это

¹² См. ст.ст. 2, 4 Федерального закона от 8 августа 2024 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2024. № 33 (ч. II), ст. 5009), Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2024 г. № 1125 «О некоторых вопросах, связанных с установлением выплат лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами, инвалидами с детства I группы и другими нетрудоспособными гражданами» (Там же. № 53 (ч. I), ст. 8670). Право на получение компенсационной выплаты, назначенной до 1 января 2025 г., сохранено только за теми гражданами, которые осуществляют уход за престарелыми, нуждающимися по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе, т. е. не достигшими 80-летнего возраста и не являющимися инвалидами I группы (п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 2024 г. № 1125).

¹³ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 52 (ч. I), ст. 6965.

¹⁴ *Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий* : постановление Правительства Рос. Федерации от 2 окт. 2014 г. № 1015 (ред. от 22 апр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

полномочие органов СФР как эффективный инструмент выявления случаев, когда уход фактически не осуществлялся.

**УЧЕТ ФАКТА
ОДИНОКОГО МАТЕРИНСТВА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОСОБИЯХ
ГРАЖДАНАМ, ИМЕЮЩИМ ДЕТЕЙ**

Следует сразу сделать оговорку, что вместо термина «одинокая мать» в Правилах используется более общий термин «единственный родитель», охватывающий в том числе родителей детей, у которых второй родитель умер, признан безвестно отсутствующим или объявлен умершим (п. 33 Правил). В контексте же рассматриваемой проблематики представляют интерес правовые последствия такой разновидности одинокого материнства, при которой в актовой записи о рождении ребенка сведения об отце ребенка отсутствуют либо внесены по желанию матери. В отличие от ситуаций, когда у ребенка, родившегося вне брака, имеется отец, юридически признаваемый таковым, отсутствие сведений об отце ребенка или фиктивная запись об отцовстве дают еще одно «преимущество»: одинокое родительство квалифицируется как обстоительство, объясняющее так называемый нулевой доход (подп. «л» п. 31 Правил). Может ли этот правовой аспект одинокого материнства выступать стимулом (или одной из важных причин) совместного решения родителей ребенка, не состоящих в браке, не фиксировать отцовство юридически? Примечательно, что Н. Н. Тарусина, перечисляя возможные соображения, по которым мать ребенка сознательно отказывается от от-

сказания отцовства, не указывает среди них какие-то корыстные мотивы [11, с. 76].

Отметим, что в постсоветский период развития отечественного законодательства о социальном обеспечении одинокое материнство являлось одним из оснований дифференциации правового регулирования отношений по обеспечению пособиями граждан, имеющих детей. Так, ФЗ № 81-ФЗ в период с 1995 по 2004 гг. предусматривал установление ежемесячного пособия на ребенка в повышенном размере на детей одиноких матерей. После произошедшего с 1 января 2005 г. закрепления полномочий по назначению и выплате пособия на ребенка в качестве расходных обязательств субъектов Российской Федерации в некоторых регионах названное основание для повышения размера пособия было сохранено [12, с. 71]. В частности, в Омской области пособие на детей одиноких матерей выплачивалось в размере 500 р. на каждого ребенка, в то время как по общему правилу его размер составлял 161 р. с ежегодной индексацией¹⁵. При таких крайне низких размерах пособия на ребенка (в том числе на детей одиноких матерей), представляется сомнительным, чтобы повышенный размер пособия сам по себе послужил значимым стимулом к отказу от юридической фиксации отцовства.

В 2021 г. Президент РФ выступил с инициативой о введении ежемесячных выплат на детей в возрасте от 8 до 16 лет включительно, воспитываемых одиноким родителем, а также на детей указанного возраста, в отношении которых на основании судебного акта подлежат уплате алименты. Размер такой выплаты должен был составить в среднем по стране 5650 р.¹⁶

¹⁵ См. ст. 55 Закона Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» (в ред. от 25 нояб. 2022 г.) (утратила силу с 1 янв. 2023 г.). Доступ из СПС «Гарант».

С учетом последующих индексаций повышенный и ординарный размер пособия на ребенка в Омской области в 2022 г. (последнем году действия соответствующих положений областного закона) составляли 1154 р. 42 к. и 371 р. 70 к. соответственно.

¹⁶ *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Рос. газ. 2021. 22 апр.

Предложенная главой государства идея была реализована российским законодателем, и ФЗ № 81-ФЗ был дополнен ст.ст. 10.1–10.3, посвященными новому виду социальной выплаты – ежемесячному пособию на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет¹⁷. Введение указанного пособия было неоднозначно воспринято обществом: возникли опасения, что новая социальная выплата с учетом ее размера и условий назначения повлечет за собой значительное расширение практики отказов родителей от юридической фиксации отцовства¹⁸. Весьма непродолжительный период действия соответствующих правовых норм – с 1 июля 2021 г. до 1 мая 2022 г. – не позволил, однако, проверить обоснованность подобных предположений.

Возвращаясь к исходному вопросу, отметим, что реализованный в Правилах подход к определению юридического значения одинокого материнства в правоотношениях по предоставлению единого пособия представляется компромиссным с точки зрения, с одной стороны, нужды одиноких матерей в дополнительной поддержке и, с другой стороны, стремления не допустить распространения нежелательных форм брачно-семейного поведения. Безусловно, вероятность того, что существующие правила могут в отдельных случаях способствовать сознательному выбору в пользу одинокого материнства, исключать нельзя, но и выводы о массовости такой практики можно было бы сделать только на основании результатов социологических исследований или мониторинга правоприменения. Кроме того, остается открытым вопрос о правовых средствах противодействия рассматриваемой модели поведения.

Даже несмотря на обсуждаемую в науке семейного права возможность обращения прокурора в суд с иском об установлении отцовства [11, с. 76], кажется очевидным, что ее использование представляет собой вмешательство в частную жизнь, оправдываемое необходимостью защиты прав ребенка, сопряжено с трудностями доказывания и явно остается за рамками законодательства о социальном обеспечении.

ВОЗМОЖЕН ЛИ ОТКАЗ ОТ ПРИНЦИПА АДРЕСНОСТИ В ПРАВООТНОШЕНИЯХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ

ЕДИНЫМ ПОСОБИЕМ И ПЕРЕХОД К УНИВЕРСАЛЬНОМУ ПОСОБИЮ ДЛЯ ГРАЖДАН, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ?

Сложности, связанные с обеспечением принципа адресности при предоставлении единого пособия и выработкой правовых инструментов, позволяющих проверить фактическое соответствие семьи с детьми нормативным критериям нуждаемости, неизбежно наталкивают на мысль о том, может ли в качестве возможного решения рассматриваться отказ от адресного подхода к социальному обеспечению граждан, имеющих детей. Обоснованность использования оценки нуждаемости при предоставлении социальных пособий на детей разделяется не всеми специалистами. Такой подход подвергается критике как с ценностной точки зрения (его несоответствие сложившимся в обществе представлениям о социальной справедливости, унижительность процедуры подтверждения нуждаемости), так и с политико-правовой (стимулирование к легализации полученных доходов)¹⁹.

¹⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 26 мая 2021 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3686.

¹⁸ Эффект кобры: пособия одиноким матерям приведут к массовым разводам в нишей глубинке // Новые известия. 2021. URL: <https://newizv.ru/news/society/23-04-2021/effekt-kobry-posobiya-odinokim-materiyam-privedut-k-massovym-razvodam-v-nishey-glubinke> (дата обращения: 02.01.2025).

¹⁹ См.: Воронин Ю. В. Колонка главного редактора // Социальное и пенсионное право. 2022. № 3. С. 3–4.

Действительно, условность границ нуждаемости, определенных законодателем для возникновения права на единое пособие, в купе с широким распространением практики получения теневых доходов порождает в массовом сознании сомнения в обоснованности избранного законодателем подхода. Однако заметим, что определенные шаги к исправлению интуитивно воспринимаемой несправедливости предпринимаются: введение Правительством РФ правила о минимальном доходе в размере четырехкратной величины МРОТ (подп. «л» п. 31 Правил), как представляется, направлено в том числе на то, чтобы снизить вероятность получения единого пособия гражданами, не стремящимися к повышению уровня обеспеченности семьи за счет доходов от легальной занятости.

Процедура проверки нуждаемости, независимо от того, воспринимается ли она заявителями как унижающая человеческое достоинство²⁰, не всегда позволяет подтвердить искомую фактическую нуждаемость. В таких условиях переход к модели универсальных социальных пособий гражданам, имеющим детей, и беременным женщинам с правовой точки зрения выглядит наиболее простым. Однако такие изменения потребуют концептуального пересмотра предназначения единого пособия и его места в системе социального обеспечения. Указанное пособие в настоящее время рассматривается, скорее, как инструмент снижения уровня

бедности в семьях с детьми, а не одно из средств достижения целей демографической политики. По мнению отдельных авторов, уровень дохода семьи как одно из условий для получения социального обеспечения органичен для института государственной социальной помощи, и для определения круга получателей государственной поддержки, адресованной семьям с детьми, его использование нежелательно [13, с. 38]. Отказ от принципа адресности в правовом регулировании отношений по предоставлению единого пособия при сохранении прочих условий его назначения, несомненно, потребует и серьезного увеличения объема расходов на его выплату – в существующих правовых рамках единое пособие предоставляется лишь на каждого третьего ребенка в России²¹. Нужно отметить при этом, что объем денежных средств, необходимых для администрирования единого пособия в его нынешнем виде и в первую очередь для подтверждения выполнения заявителем критериев нуждаемости, также значителен²², но оценки объема таких затрат при обсуждении вопросов, связанных с предоставлением единого пособия, не приводятся.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идея комплексной оценки нуждаемости является новой для российской системы социального обеспечения граждан, имеющих детей, а период реализации воплощающих ее правовых норм

²⁰ Позволим себе предположить, что в большей степени неприятие может вызывать уже сама необходимость заявления гражданином о себе и своей семье как о нуждающихся для того, чтобы получить пособие на ребенка, в меньшей – собственно процедура реализации права на пособие. По информации Председателя СФР С. А. Чиркова, свыше 93 % заявлений о назначении единого пособия подаются в электронном виде, количество же межведомственных запросов, направляемых посредством электронного взаимодействия для проверки одного заявления в отношении семьи из трех человек, превышает 200. См.: *Чирков С. А. Итоги работы Социального фонда России после объединения Пенсионного фонда и Фонда социального страхования в единую структуру* // Пенсия. 2024. № 4. С. 33.

²¹ Доклад Министра труда и социальной защиты РФ А. О. Котлякова на расширенном заседании коллегии Минтруда России 31 мая 2024 г. // Пенсия. 2024. № 6. С. 11.

²² Вопрос о соотношении объема расходов на проверку нуждаемости и сумм произведенных социальных выплат поднимался еще до введения единого пособия применительно к ежемесячной денежной выплате на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет. См.: *Воронин Ю. В. Указ. соч. С. 4.*

пока измеряется несколькими годами. Однако накопленный за это время правоприменительный опыт выявил проблемы в правовом регулировании соответствующих общественных отношений, часть из которых получила освещение в рамках настоящей работы.

Правовые нормы, формализующие идею комплексной оценки нуждаемости, требуют тонкой настройки и должны учитывать также достаточно высокий уровень теневой занятости российских граждан, появление и распространение новых форм занятости, специфику отдельных форм реализации права на осуществление предпринимательской деятельности и особенности налогообложения доходов от нее. Другими словами, правовой механизм адресной государственной поддержки семей с детьми предполагает тесное взаимодействие норм законодательства о социальном обеспечении с положениями иных отраслей права, в том числе трудового, финансового, семейного.

Адаптация граждан к системе комплексной оценки нуждаемости не всегда происходит безболезненно, предсказуемо порождая попытки обхода требований правовых норм в целях получения единого пособия. Формы такого поведения, как показывает опыт реализации Правил, могут варьироваться от сокрытия гражданами части своих доходов до различных проявлений фиктивности как в семейно-правовой сфере, так и применительно

к отдельным видам занятости. Степень распространения подобной практики вряд ли может быть точно оценена, но периодически осуществляемая корректировка Правил свидетельствует о стремлении ей противодействовать.

Очевидно, что попытки обхода гражданами требований Правил не могут оставаться без реакции со стороны государства, ее отсутствие неизбежно приведет к снижению доверия к действиям государства и еще более скептическому отношению к адресному подходу в обеспечении единым пособием, и без того неоднозначно воспринятому обществом. Наиболее эффективным способом такой реакции представляется нормотворческий, позволяющий посредством модификации юридических норм сделать их обход бессмысленным или затруднительным. Однако такой путь ведет к усложнению правового регулирования, необходимости организации работы по разъяснению гражданам новых правовых норм, введение же дополнительных проверочных инструментов, как правило, сопряжено с ростом расходов на их реализацию. Одной из альтернатив адресному подходу к социальному обеспечению граждан, имеющих детей, могла быть известная российскому законодательству модель универсальных пособий, но переход к ней в условиях ограниченности финансовых ресурсов представляется маловероятным.

Список литературы

1. Рощепко Н. В. Дискуссионные вопросы оценки нуждаемости в контексте предоставления мер социальной поддержки семьям с детьми // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия: Гуманитарные науки. 2022. Т. 16, № 2 (60). С. 284–293. DOI: <https://doi.org/10.18255/1996-5648-2022-2-110-293>
2. Рощепко Н. В. Проблемы определения среднедушевого дохода семьи с учетом доходов от предпринимательской и иной профессиональной деятельности для целей предоставления адресной социальной поддержки // Социальное и пенсионное право. 2022. № 2. С. 18–22. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2167-2022-2-18-22>
3. Ережипалиев Д. И. Совершенствование мер социальной поддержки семей, имеющих детей // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 5 (91). С. 43–51.
4. Филимонова И. В. Фиктивный брак и фиктивный развод как виды семейно-правовых состояний // Алтайский юридический вестник. 2015. № 1 (9). С. 120–124.

5. Тарусина Н. Н., Сочнева О. И. Фиктивность в семейно-правовой сфере: продолжение следует // Социально-юридическая тетрадь. 2015. № 5. С. 45–65.
6. Габараева М. Р. Влияние социальных пособий на семейно-брачное поведение в Республике Северная Осетия – Алания // Социодинамика. 2022. № 8. С. 14–25. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2022.8.38541>
7. Темникова Н. А. Фиктивность в семейном праве // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 4 (53). С. 105–110. DOI: <https://doi.org/10.25513/1990-5173.2017.4.105-110>
8. Лагунова Е. А. Фиктивный брак и фиктивный развод: вопросы теории и практики // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2 (85). С. 50–56.
9. Астапова Т. Ю. Нарушение требований размера алиментов на несовершеннолетних детей как основание признания соглашения об уплате алиментов недействительным // Нотариус. 2022. № 2. С. 16–19. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1204-2022-2-16-19>
10. Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Адресные выплаты на детей 3–7 и 8–17 лет: доступность, результативность и уроки для единого пособия // Народонаселение. 2023. Т. 26, № 3. С. 77–92. DOI: <https://doi.org/10.19181/population.2023.26.3.7>
11. Тарусина Н. Н. Одинокое материнство как социально-правовое явление // Журнал российского права. 2022. Т. 26, № 7. С. 68–84. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.073>
12. Антонова Н. В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2018. № 3 (255). С. 66–75. DOI: https://doi.org/10.12737/art_2018_3_6
13. Герасимова Е. А., Еремин В. В. Социальное обеспечение семей с детьми: эволюция законодательных решений // За права трудящихся! Роль трудового права и права социального обеспечения в поддержании социального мира : материалы Девятой междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 15 дек. 2023 г.) / под общ. ред. Ю. В. Иванчиной, Е. А. Истоминой. Екатеринбург : Урал. гос. юрид. ун-т им. В. Ф. Яковлева, 2023. С. 36–39.

References

1. Roshchepko N. V. Debatable Issues of Need Assessment in the Context of Providing Social Support Measures to Families with Children. *Vestnik Yaroslavl'skogo Gosudarstvennogo Universiteta im. P. G. Demidova. Seriya Gumanitarnye Nauki*. 2022;16(2):284-293. DOI: <https://doi.org/10.18255/1996-5648-2022-2-110-293> (In Russ.)
2. Roschepko N. V. Problems in the Determination of the Average per Capita Family Income Taking Into Account Income from Entrepreneurship and Other Professional Activities for Provision of Targeted Social Support. *Social and Pension Law*. 2022;2:18-22. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2167-2022-2-18-22> (In Russ.)
3. Erezhipaliev D. I. Improving Measures of Social Support for Families with Children. *Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2022;5:43-51. (In Russ.)
4. Filimonova I. V. Fictitious Marriage and Fictitious Divorce as the Types of Fictitious Family Legal Status. *Altai Law Journal*. 2015;1:120-124. (In Russ.)
5. Tarusina N. N., Sochneva O. I. Fictitious Family in the Legal Sphere: To Be Continued. *Social'no-Yuridicheskaya Tetrad'*. 2015;5:45-65. (In Russ.)
6. Gabaraeva M. R. The Impact of Social Benefits on Marital Behavior in the Republic of North Ossetia Alania. *Sociodynamics*. 2022;8:14-25. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2022.8.38541> (In Russ.)
7. Temnikova N. A. Fictitiousness in Family Law. *Herald of Omsk University. Series Law*. 2017;4:105-110. DOI: <https://doi.org/10.25513/1990-5173.2017.4.105-110> (In Russ.)
8. Lagunova E. A. Fictitious Marriage and Divorce: Theory and Practice. *Siberian Law Herald*. 2019;2:50-56. (In Russ.)
9. Astapova T. Yu. Violation of Requirements to the Size of Minor Children Support Payments as a Ground for the Acknowledgment of an Alimony Agreement Invalid. *Notary*. 2022;2:16-19. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1204-2022-2-16-19> (In Russ.)
10. Grishina E. E., Tsatsura E. A. Targeted Allowances for Children Aged 3–7 and 8–17: Accessibility, Effectiveness and Lessons for Unified Benefit. *Population*. 2023;26(3):77-92. DOI: <https://doi.org/10.19181/population.2023.26.3.7> (In Russ.)
11. Tarusina N. N. Single Motherhood as a Social and Legal Phenomenon. *Journal of Russian Law*. 2022;26(7):68-84. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.073> (In Russ.)
12. Antonova N. V. The Social Child Allowance: Some Regulatory Issues. *Journal of Russian Law*. 2018;3:66-75. DOI: https://doi.org/10.12737/art_2018_3_6 (In Russ.)
13. Gerasimova E. A., Eremin V. V. Social Security for Families with Children: Evolution of Legislative Decisions. In: Ivanchina Yu. V., Istomina E. A. (Eds.). *For Workers' Rights! The Role of Labor Law and Social Security Law in Maintaining Social Peace*. Yekaterinburg: Ural State Law University named after V. F. Yakovlev Publ.; 2023. P. 36–39. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олег Сергеевич Курченко, доцент кафедры трудового и социального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского (пр. Мира, 55А, Омск, 644077, Российская Федерация), кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9312-8614>; e-mail: olegpost2001@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Oleg S. Kurchenko, Associate Professor of the Department of Labor and Social Law at the Dostoevsky Omsk State University (55A Mira Ave., Omsk, 644077, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9312-8614>; e-mail: olegpost2001@mail.ru

Поступила | Received
31.01.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
04.03.2025

Принята к публикации | Accepted
18.03.2025