

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно – Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Управление и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

/Н.Г.Деменкова/

2018 г.

Молодежный экстремизм: уголовно-правовые и криминологические аспекты

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2018.789.ВКР

Консультанты, (должность)

д.ю.н., доцент

2018 г.

Руководитель работы

д.ю.н., профессор

/С.П. Кузнецов/

2018 г.

Консультанты, (должность)

Автор работы

обучающийся группы ДО-534

/М.В. Мокшина/

2018 г.

Консультанты, (должность)

Нормоконтролер:

к.ю.н., доцент

/А.Р. Салимгареева/

2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Фахретдинова Н.Н. Правовое регулирование социального обеспечения многодетных семей – Нижневартовск: ЮУрГУ, НвФл-404, 87 с., библиогр. список – 12 наим., 6 прил., 5 л. слайдов

Многодетные семьи, когда-то составляющие большинство на территории России, в настоящее время устойчиво занимают незначительную долю от общего количества семей. В связи с ухудшением демографической ситуации в России, в настоящее время большое внимание стали уделять многодетным семьям.

Поставленная цель исследования достигается путем решения следующих задач:

- изучение сущности правовой системы социального обеспечения многодетных семей;
- рассмотрение реализации региональных и муниципальных полномочий в области социального обеспечения многодетных семей;
- определение основных концепций развития социального обеспечения многодетных семей.

Таким образом, перед нашей страной стоит острая проблема, при которой складывается такая ситуация, что при условиях, которые происходят в настоящее время в нашем государстве, может произойти непоправимое. В частности, что через несколько лет Россия исчезнет из геополитической карты мира как государство, и это произойдет при условии, что не будет осуществляться каких-

либо боевых действий, или из-за какого-либо смертельного заболевания. Это произойдет из-за малодетности российских семей и их нежелания иметь больше одного ребенка.

Эту ситуацию можно исправить, срочно предпринимая социальные меры для развития популярности среди населения многодетных семей. А для этого нужно усилить внимание на социально-правовое обеспечение многодетных семей, создать более современные механизмы социальной защиты многодетных семей, заставив более эффективно работать существующие законы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ ОСНОВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ.....	12
1.1 Понятие многодетной семьи.....	12
1.2 Нормативно – правовая основа социальных пособий и льгот для многодетных семей в Российской Федерации.....	28
2. ВИДЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МНОГОДЕТНОЙ СЕМЬИ.....	36
2.1 Система социальной защиты.....	36
2.2 Правовое регулирование назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка.....	41
3. ПРАКТИКА, НАЗНАЧЕНИЕ ПОСОБИЙ И ЛЬГОТ, СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ.....	44
3.1 Концепция демографической политики до 2025 г.....	44
3.2 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».....	49
3.3 Обеспечение многодетных семей жилыми помещениями и земельными участками.....	56
4. ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.....	71
5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ.....	76
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	86
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	88

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы - провозглашенная политика от жестко планируемого способа хозяйствования к рыночным отношениям в нашей стране сопровождается серьезными социальными издержками, ухудшением качества жизни населения, ухудшением положения его слабо защищенных слоев. Особенно это сказывается на многодетных семьях.

Для того, чтобы регулировать отношения государства и общества с многодетными семьями, нужна крепкая правовая база, опирающаяся на определенные законы. Урегулированию отношений «семья – общество» служат принятые Указом Президента Российской Федерации «Основные направления государственной семейной политики». Но, несмотря на издание законов, указов о социально-правовой защите семьи, в данный период отмечается устойчивое снижение доли многодетных семей в обществе.

Объект исследования – процесс социально-правового обеспечения многодетной семьи.

Предмет исследования – содержание и формы социально-правового обеспечения многодетной семьи.

Цель исследования – выявить содержание и формы социально-правового обеспечения многодетной семьи.

Задачи работы:

1) анализ нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании отношений по социальной поддержке российских многодетных семей;

2) изучение правоприменительной практики в области социальной защиты семьи;

3) анализ научной литературы, посвященной социальной поддержке семьи;

4) рассмотрение зарубежного опыта правового обеспечения социальной поддержки и защиты семьи;

5) разработка предложений по совершенствованию правового механизма социальной защиты семьи.

Теоретическая основа исследования – если четко определить содержание социально-правового обеспечения многодетной семьи и формы работы по данному направлению, то социально-правовая поддержка многодетной семьи будет носить эффективный характер.

Эмпирическую базу исследования составляют: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. N 134-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"; Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 N 1119-р "Об утверждении комплекса мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих 3 и более детей" после принятия проекта Федерального закона "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации"; Распоряжения Правительства РФ от 26 июля 2012 г. N 1354-р (утр. силу), от 1 ноября 2013 г. N 2034-р, от 3 ноября 2014 г. N 2196-р.; Закон Ненецкого автономного округа от 01.07.2011 N 36-ОЗ (в ред. от 26.05.2014) "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"; Постановление Кабинета министров Республики Адыгея от 22.03.2011 N 43 "О Порядке бесплатного предоставления в собственность земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Адыгея, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в столице Республики Адыгея - городе Майкопе"; Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 11.03.2002 N 68 (в ред. от 14.02.2014) "О мерах по реализации Закона Республики Башкортостан "О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан"; Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.05.2008 N 326 (в ред. от 11.06.2013) "О внесении изменений в Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.12.2007 N 732 "О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий";

Постановление Правительства Пермского края от 12.08.2010 N 487-п "Об утверждении Порядка предоставления выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения многодетным семьям, имеющим шесть и более детей в возрасте до 18 лет, нуждающимся в улучшении жилищных условий, и формы жилищного сертификата на предоставление выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения"; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 N 312 (в ред. от 18.06.2013) "О порядке и условиях предоставления гражданам безвозмездных субсидий для приобретения или строительства жилых помещений и порядке предоставления единовременных денежных выплат на приобретение или строительство жилых помещений"; Постановление Правительства Ханты-Мансийского АО – Югры от 14 января 2008 г. № 4-п "Об утверждении Порядка предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан"; Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 13 октября 2011 № 371-п "О назначении и выплате пособий, ежемесячной денежной выплаты гражданам, имеющим детей, единовременного пособия супругам в связи с юбилеем их совместной жизни, выдаче удостоверения и предоставлении мер социальной поддержки многодетным семьям"; Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 09 октября 2013 года № 421-п "О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа –Югры "Социальная поддержка жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2014-2020 годы"; Приказ Министерства социальной защиты Сахалинской области от 17.10.2013 N 117-н (в ред. от 08.05.2014) "Об утверждении Правил предоставления единовременной социальной выплаты многодетным семьям на приобретение жилого помещения или расходов на его строительство на территории Сахалинской области"; Указ губернатора Ивановской области от 26 февраля 2004 г. N 19-уг (ред. от 27 октября 2011 г.) // СЗ Ивановской области. 15 марта 2004 – N 5 (239); 8 ноября 2011 – N 43

(562); Конституция Финляндии (Финляндской республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731) // www.constitution.garant.ru/DOC_3864909.htm.

Структура работы – работа состоит из введения, пяти глав, семи параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

1. НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ ОСНОВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ.

1.1 Понятие многодетной семьи.

Потребность в благах социального обеспечения зависит от количества в семье детей, их возраста, соотношения взрослых и несовершеннолетних членов семьи. Особую социальную группу составляют многодетные семьи. Сегодня, поскольку доля многодетных семей весьма мала и постоянно сокращается, они выглядят нетипичными, несовременными не только по сравнению с малодетными семьями, но даже по сравнению с бездетными парами.

Представление о том, какие семьи являются многодетными в связи с постоянным сокращением рождаемости, не остается неизменным. В настоящее время в России таковыми признаются семьи с тремя и более детьми. Из всех семей с детьми 65,2% составляют однодетные семьи (70% - в городах и 52,2% - на селе), а многодетные - лишь 6,6%. При этом в многодетных семьях воспитывается 15,7% всех детей в стране (10,6% детей в городах и 16,8% детей в сельской местности).

Уровень многодетности весьма существенно различается по регионам страны. По субъектам Российской Федерации диапазон доли многодетных (от общего числа домохозяйств) достаточно велик: от 53,4% в Республике Ингушетия до 1% - в Санкт-Петербурге. Можно говорить о наличии в России (как ранее в СССР) двух типов воспроизводства населения: традиционной патриархальной многодетности (особенно в республиках Северного Кавказа) и постиндустриального типа - с распространением одно-, двухдетных семей в большинстве территорий России.

Все исследования подтверждают высокие риски и глубину бедности многодетных семей. Она объясняется не только высокой иждивенческой нагрузкой, но также: низкими заработками - 48% семей имеют в своем составе работников с заработной платой ниже прожиточного минимума; низким уровнем

экономической активности трудоспособных - в 31% семей есть лица трудоспособного возраста, которые не работают и не ищут работу. В значительной степени это вызвано необходимостью ухода за детьми, но также и отсутствием гибких форм занятости на рынке труда; высоким уровнем безработицы - 7% семей имеют в своем составе неработающих трудоспособных, которые ищут работу. Уязвимость членов многодетных семей на рынке труда во многом порождена их относительно низким образовательным потенциалом. По профессиональной подготовке члены семей с тремя детьми заметно уступают членам малодетных семей, а представители семей с четырьмя и более детьми отличаются настолько сильно, что есть основания говорить о большинстве этих семей как об особой группе.

В целом для многодетных российских семей характерно неполноценное и несбалансированное питание. Если такая семья неполная или молодая и имеет душевой доход ниже прожиточного минимума, в ней имеются признаки явного хронического недоедания. Крайне низок уровень благоустройства жилищ многодетных семей. Около 60% из них можно отнести к категории "без удобств", поскольку в них нет центрального отопления или водопровода (не говоря уже о канализации и горячем водоснабжении).

Наиболее массовым видом социальной поддержки бедных семей является ежемесячное пособие на детей в возрасте 16 (18) лет. Получателями данного пособия являются 77% семей с четырьмя и более детьми и 81% неполных многодетных семей. Анализ региональной социальной поддержки многодетных семей и ее динамики в последние несколько лет позволил условно выделить три разных ее типа: слабую, среднюю и высокую социальную защищенность. К 1-му типу регионов отнесено 11 субъектов Федерации, среди которых только один является регионом-донором федерального бюджета (Ямало-Ненецкий АО). Остальные - это в основном аграрные территории высокой многодетности и низких финансовых возможностей региональных бюджетов.

Наибольшее число регионов (65 субъектов РФ) относится ко 2-му типу. Здесь представлены все федеральные округа, в данную группу попало 11 регионов-доноров федерального бюджета. Самая высокая "концентрация" регионов-доноров федерального бюджета (шесть из девяти) оказалась в группе регионов 3-го типа - с высоким уровнем социальной защищенности многодетных семей. К ним относятся: города Москва и Санкт-Петербург; Московская, Тверская, Калининградская, Тюменская области; республики Татарстан, Башкортостан и Мордовия. Таким образом, с переходом социальной поддержки больших семей на региональный уровень она весьма сильно зависит от их места жительства.

Таким образом, многодетные семьи, особенно большие, по многим параметрам резко отличаются от малодетных. Если речь идет о сознательной многодетности, предрасположенности супругов к созданию большой семьи, в том числе и по религиозным мотивам, в такой семье, несмотря на все материальные трудности, в системе ценностей дети стоят на первом месте.

На основании недавнего исследования, потребность в средне- и многодетности присуща примерно пятой части семейного населения, однако ее реализация в России в два с лишним раза ниже, чем в европейских странах, у нас семей с тремя и более детьми около 6%, тогда как в Западной Европе 12 - 15% .

Из сказанного следует вывод, что рождение одного-двух детей для одних семей полностью удовлетворяет их потребность в детях, а для других - лишь частично. Очевидно, что и в ближайшей, и в отдаленной перспективе массовой останется семья с одним - двумя детьми при сохранении определенной, относительно небольшой доли многодетных семей. Учитывая это, необходимо еще раз обратить внимание на многодетные семьи как на особо нуждающиеся в социальной поддержке. Сегодня принципиально важно, что Президент РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2010 года подчеркнул: главный путь преодоления демографического кризиса - радикальное

увеличение количества семей с тремя и более детьми. Для многодетных семей должен быть создан режим наибольшего благоприятствования.

Совсем недавно вновь введены награды в связи с многодетностью. Обращает на себя внимание скоропалительность и непоследовательность соответствующих указов Президента РФ. Указом Президента РФ от 13 мая 2008 г. N 775 в целях поощрения граждан Российской Федерации за большие заслуги в укреплении института семьи и воспитании детей учрежден орден "Родительская слава" и предусмотрено, что награжденным родителям (усыновителям) вручается один орден и одна грамота о награждении, каждому награжденному вручаются удостоверение к ордену и его миниатюрная копия для ношения на костюме. Установлено, что одному из награжденных родителей (усыновителей) выплачивается единовременное денежное поощрение в размере 50 тыс. руб. в порядке, определяемом Правительством РФ.

Органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано устанавливать для лиц, награжденных орденом "Родительская слава", дополнительные меры социальной поддержки.

Согласно первоначально утвержденному Указом Статуту ордена "Родительская слава" им награждались родители (усыновители), состоящие в браке, заключенном в органах ЗАГС, либо в случае неполной семьи один из родителей (усыновителей), которые воспитывают и (или) воспитали четверых и более детей - граждан Российской Федерации, образуют социально ответственную семью, ведут здоровый образ жизни, обеспечивают надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом, духовном и нравственном развитии детей, полное и гармоничное развитие их личности, подают пример в укреплении института семьи и воспитании детей.

Награждение могло производиться по достижении четвертым ребенком возраста трех лет и при наличии в живых остальных детей, за следующим исключением: учитываются дети, погибшие или пропавшие без вести при защите Отечества или его интересов, при исполнении воинского, служебного или

гражданского долга, умершие вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при указанных обстоятельствах, либо вследствие трудового увечья или профессионального заболевания. Награждение усыновителей производилось при условии достойного воспитания и содержания усыновленных (удочеренных) детей в течение не менее пяти лет.

Однако уже в 2010 г. был утвержден новый Статут ордена, согласно которому им награждаются родители (усыновители) либо один из родителей (усыновителей), которые воспитывают или воспитали семерых и более детей.

Таким образом, в постсоветское время вновь признано целесообразным поощрять многодетность специальными государственными наградами: на новой - равноправной - основе вручать такую награду обоим родителями не за рождение, а за воспитание детей. Хотя в нормативных правовых актах выделяются лишь усыновленные дети, на практике награждение производится также и за воспитание приемных детей.

Между тем, если сравнить размеры пособий на российских детей с аналогичными пособиями в некоторых европейских государствах, то результат будет удручающим. Например, в Швеции пособие, выплачиваемое при рождении ребенка, составляет 45 тыс. дол. В Бельгии размер пособия зависит, в частности, от профессионального статуса родителей и численности детей в семье. Так, ежемесячное пособие на первого ребенка работника по найму составляет 2451, а самозанятого - 714 бельгийских франков. На второго и последующих детей сумма пособия одинакова для всех семей - 4535 и 6799 бельгийских франков соответственно.¹

Однако, как отмечалось выше, в России на учете органов социальной защиты населения состоит более 1 млн. многодетных семей. Столь малое их число среди получателей пособий означает только то, что подавляющее большинство многодетных семей получают на каждого ребенка такое же пособие, как и

¹Беседкина Н.И. Правовое регулирование статуса ребенка в Российской Федерации // Государство и право. – 2006. – N 11. – С. 49.

обычные семьи с детьми, то есть в недопустимо низком размере. В Докладе также отмечается, что пособия выплачиваются на 40,5% детей к общему их числу. Это означает, что таков удельный вес семей с доходами ниже прожиточного минимума.

В некоторых субъектах РФ установлены региональные единовременные пособия, выплачиваемые дополнительно к федеральному единовременному пособию при рождении ребенка. Их размер дифференцирован в зависимости от очередности рождения ребенка. В Рязанской области при рождении третьего и последующих детей выплачивается 5 тыс. руб.; во Владимирской - 6,6 тыс.; в Тюменской - 10 тыс.; в Новосибирской - 18 тыс.; в Московской - 30 тыс. В Ямало-Ненецком автономном округе размер пособия варьируется от 7 тыс. руб. при рождении третьего ребенка до 15 тыс. руб. при рождении пятого и последующих детей. В Республике Ингушетия при рождении одновременно трех и более детей единовременно выплачивается 50 тыс. руб., в Республике Дагестан - 100 тыс. руб.

В ряде субъектов РФ осуществляются выплаты многодетным семьям на детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения, а также обеспечиваются бесплатное питание в общеобразовательных учреждениях и бесплатное лекарственное обеспечение по рецептам врача.

В большинстве случаев многодетной считается семья, имеющая трех и более детей в возрасте до 18 лет включительно.

Так, согласно Указу губернатора Ивановской области 26 февраля 2004 г. N 19-уг "О мерах по социальной поддержке многодетных семей" многодетной является семья, в составе которой имеются трое и более детей в возрасте до 18 лет. Для отнесения семьи к многодетной в ее состав включаются лица, связанные родством и (или) свойством. К ним относятся совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство супруги, их дети, в том числе усыновленные, пасынки, падчерицы, а также несовершеннолетние, находящиеся под опекой (попечительством) членов данной семьи или переданные в нее на воспитание. В число детей, учитываемых в составе семьи для признания ее многодетной, не

включаются дети, находящиеся на полном государственном обеспечении, за исключением детей, обучающихся в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для детей с ограниченными возможностями здоровья.

В Республике Адыгея многодетной также считается семья, имеющая на содержании и воспитании троих и более детей в возрасте до 18 лет. При отнесении семьи к категории многодетных не учитываются дети: находящиеся на воспитании в детских учреждениях на полном государственном обеспечении; проживающие под опекой (попечительством) в другой семье; в отношении которых родители лишены родительских прав либо ограничены в родительских правах; которые приобрели дееспособность в соответствии с федеральным законодательством; проживающие с другим родителем, усыновителем (в случае раздельного проживания родителей, усыновителей).

Иначе понимается многодетность в Москве. С 1 июля 2008 г. многодетной считается та московская семья, в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей (включая усыновленных, а также пасынков и падчериц) до исполнения младшему ребенку возраста 16 лет (обучающемуся в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, - до 18 лет).

В целях проведения целенаправленной и адресной политики по усилению социальной поддержки многодетных семей в условиях либерализации цен Указом Президента РФ от 5 мая 1992 г. N 431 было предложено установить для многодетных семей (подп. "б" п. 1):

- скидку в размере не ниже 30% установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией, а для семей, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, - от стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению на данной территории;

- бесплатную выдачу лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до шести лет;

- бесплатный проезд на внутригородском транспорте (трамвай, троллейбус, метрополитен и автобус городских линий (кроме такси)), а также в автобусах пригородных и внутрирайонных линий для учащихся общеобразовательных школ;

- прием детей в дошкольные учреждения в первую очередь;

- бесплатное питание (завтраки и обеды) для учащихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений за счет средств всеобуча и отчислений от их производственной деятельности и других внебюджетных отчислений;

- бесплатное обеспечение в соответствии с установленными нормативами школьной формой либо заменяющим ее комплектом детской одежды для посещения школьных занятий, а также спортивной формой на весь период обучения детей в общеобразовательной школе за счет средств всеобуча либо иных внебюджетных средств;

- один день в месяц для бесплатного посещения музеев, парков культуры и отдыха, а также выставок.

Предписано также:

(подп. "в" п. 1) оказывать необходимую помощь многодетным родителям, желающим организовать крестьянские (фермерские) хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры, обеспечивать выделение для этих целей земельных участков, а также предоставлять льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения от налога на определенный срок либо понижения ставок налога; предоставлять безвозмездную материальную помощь либо беспроцентные ссуды для возмещения расходов на развитие крестьянского (фермерского) хозяйства; предусматривать полное или частичное освобождение от уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

(подп. "г" п. 1) обеспечить первоочередное выделение для многодетных семей садово-огородных участков;

(подп. "д" п. 1) содействовать предоставлению многодетным семьям льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья;

(подп. "е" п. 1) при разработке региональных программ занятости учитывать необходимость трудоустройства многодетных родителей, возможность их работы на условиях применения гибких форм труда (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, работа на дому, временная работа и т.д.); обеспечивать организацию их обучения и переобучения с учетом потребностей экономики региона.

Правительству РФ было предписано проводить регулярные обследования уровня жизни и доходов малообеспеченных групп населения, включая многодетные семьи, в целях осуществления мероприятий по оказанию им необходимой социальной поддержки.

Хотя для многодетных семей получение установленных Указом льгот имеет особо важное значение, так как позволяет направить больше денежных средств на содержание детей, вопрос финансирования этих льгот должным образом не урегулирован. Фактически единственным нормативным актом по этому вопросу является совместное письмо Минфина России и Минсоцзащиты России от 29 июня 1992 г. N 51/1-2359-18 "О финансировании мероприятий по социальной поддержке многодетных семей". Им было предусмотрено, что дополнительные затраты, возникающие при реализации мероприятий, указанных в подп. "б" п. 1 Указа, финансирование которых не учитывалось при формировании бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований, производятся:

1) за счет средств территориальных фондов социальной поддержки населения - на бесплатную выдачу лекарств, приобретаемых по рецептам врачей,

для детей в возрасте до шести лет; бесплатное посещение музеев, парков культуры и отдыха и выставок;

2) за счет средств местных бюджетов - скидки на плату за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией, а для семей, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, - от стоимости приобретаемого топлива; бесплатный проезд на внутригородском транспорте (трамвай, троллейбус, метрополитен и автобус городских линий, кроме такси), а также автобусах пригородных и внутрирайонных линий для учащихся общеобразовательных школ.

Отметим, что Государственной Думой предпринималась попытка принять федеральный закон взамен названного выше Указа Президента РФ <1>. Согласно законопроекту многодетной признавалась семья, в составе которой есть трое и более детей в возрасте до 18 лет. В законопроекте были отражены положения Указа Президента РФ 1992 г. с учетом изменений в законодательстве, происшедших после его принятия.

По мнению разработчиков проекта, он был призван способствовать улучшению общей демографической ситуации, законодательному признанию в качестве общественно полезной деятельности по воспитанию детей в многодетных семьях, обеспечению условий для полноценного воспитания и развития детей в таких семьях. Статья 4 проекта закрепляла положение о том, что уход за детьми и их воспитание в многодетных семьях относятся к общественно полезной деятельности. Условия включения определенного периода ухода за детьми и их воспитания в многодетной семье в общий трудовой стаж одного из многодетных родителей устанавливаются пенсионным законодательством РФ.

Скидки по оплате коммунальных услуг, бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам врачей детей в возрасте до шести лет, бесплатный проезд детей из многодетных семей - учащихся, бесплатное питание (завтраки и обеды) учащихся образовательных учреждений, бесплатное обеспечение школьной и спортивной формой, согласно законопроекту, должны были предоставляться, если

среднедушевой доход многодетной семьи не превышал величину прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ.

Современная многодетность в России - явление редкое, если не сказать уникальное. В нашей стране лишь около 6% семей имеет трех и более детей. При этом в структуре российской многодетности 75% составляют семьи с тремя детьми и только 7,7% - с пятью и более детьми. Между тем государство продолжает игнорировать проблему, исповедуя политику полумер и невмешательства в процесс вымирания института многодетности. Меры государственной помощи многодетным семьям нельзя считать адекватными. На фоне общей картины материального неблагополучия таких семей крайне неэффективной выглядит система государственных пособий. Проблема несоответствия размеров пособий их целевому назначению характерна для всех семей с детьми, но особенно болезненна она для многодетных. Пособия не могут рассматриваться как реальное подспорье в расходах на содержание, обучение, лечение, развитие.

Относительно реализации немонетарных льгот рекомендательного характера вообще говорить не приходится. Все, что обещано государством, но записано в виде формулировок "помощь в выделении" и "содействие в предоставлении", на практике не срабатывает, поэтому выделение многодетным семьям земельных участков, предоставление беспроцентных ссуд, льготных кредитов и т.п. фактически не происходит. Более половины льгот для многодетных семей существует только на бумаге и поставлено в прямую зависимость от состояния платежеспособности бюджетов субъектов РФ. Подобное положение вещей не позволяет в надлежащей мере реализовать права детей из многодетных семей на приемлемые условия содержания, воспитания, обеспечения интересов и всестороннего развития.¹

¹ Герасимов В.Н. Проблемы современных многодетных семей в России: сравнительный анализ с законодательством стран ЕС // Российская юстиция. – 2011. – N 2. – С. 58.

В.Н. Герасимов сопоставляет систему социальной поддержки многодетных семей в России и в зарубежных странах. В целом эта система включает монетарные и немонетарные льготы. Различие заключается в их количестве и в императивном характере предоставления, что выгодно отличает данные системы от отечественного варианта. Например, в Германии приняты Закон "О подоходном налоге" и Федеральный закон "О детских пособиях", закрепляющие право на получение дополнительного налогового бонуса многодетными семьями за рождение каждого ребенка, право на получение детского пособия. На каждого ребенка в возрасте до двух лет мать получает по 300 евро в месяц. Помимо этого установлены пособия в размере 179 евро на каждого ребенка, если их в семье три или более. Это пособие выплачивается до 27 лет, если "ребенок" живет с родителями и не трудоустроен. Социальная поддержка детей из многодетных семей в германском законодательстве дифференцирована по возрастам. Детям дошкольного возраста оплачиваются книги с картинками, небольшой набор игрушек, трехколесный велосипед. При поступлении ребенка в школу выделяются средства на покупку портфеля, школьно-письменных принадлежностей, ежегодно бесплатно выдаются учебники, оплачивается спортивная форма. Кроме того, семьи с тремя и более детьми имеют право на ежегодную бесплатную путевку для всех в санаторий или дом отдыха.¹

Согласно федеральному законодательству Швеции на каждого ребенка из многодетной семьи назначается пособие, размер которого возрастает с рождением очередного ребенка. Если заработная плата родителей ниже величины прожиточного минимума, многодетной семье назначается дополнительное пособие для оплаты жилья, услуг детских дошкольных учреждений или специальных продуктов питания.²

В Финляндии для новорожденных предоставляется большой пакет необходимых предметов для первого года жизни, стоимость которого составляет

¹ Социальная помощь в Германии // www.germanyhelp.pisem.net.

² Социальное страхование в Швеции и других северных странах // www.rurik.se.

около 100 евро. В дальнейшем государством оказывается финансовая помощь на приобретение школьных принадлежностей, организацию летнего отдыха, дополнительные образовательные услуги.¹

По мнению В.Н. Герасимова, в современных социально-экономических условиях наиболее реальным является развитие системы немонетарных видов поддержки многодетных семей, например в форме "социального детского пакета", персонифицированного предоставления набора необходимой одежды и обуви в зависимости от возраста, талонов на продукты питания, наборов школьно-письменных принадлежностей и учебников, путевок на летний отдых и оздоровление для всей семьи, первоочередного устройства и бесплатного посещения дошкольного и школьного образовательного учреждения, учреждений дополнительного образования. Автор полагает, что подобный "социальный детский пакет" мог бы предоставляться за счет соответствующих предприятий - производителей товаров и услуг, которые должны иметь от государства преференции, выражающиеся в налоговых льготах и в праве на первоочередное предоставление государственных заказов. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в налоговое законодательство и в законодательство, регулирующее отношения по предоставлению государственных контрактов.

Еще одной мерой в защите прав детей из многодетных семей на обеспечение надлежащего уровня жизни должно стать увеличение налоговых льгот. Во Франции каждый следующий ребенок уменьшает налогооблагаемую базу родителей, так что семьи с четырьмя детьми практически не платят налогов. Эта льгота предоставляется всем многодетным семьям, невзирая на их достаток. В.Н. Герасимов считает целесообразным "разработать систему налогового льготирования многодетных семей в зависимости от количества детей, чтобы каждая семья, воспитывающая более четырех детей, была освобождена от уплаты налогов".

¹ Конституция Финляндии (Финляндской республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731) // www.constitution.garant.ru/DOC_3864909.htm.

По обоснованному мнению того же автора необходима специальная адресная Федеральная целевая программа "Жилище для многодетных семей", которая могла бы включать в себя комплекс взаимосвязанных мер, в том числе не только строительство муниципального жилья, но и компенсацию расходов на квартирную плату, программу обмена жилья в случае увеличения числа детей. Подобный опыт имеется за рубежом. Так, например, в Швеции государство субсидирует многодетные семьи, чтобы отчасти компенсировать им расходы на квартирную плату. В связи с рождением ребенка и при смене жилой площади на большую, семьям с низкими доходами предоставляется дополнительное пособие, призванное компенсировать возросшие жилищные расходы. Размер государственной субсидии тем больше, чем больше в семье детей. Жилищные пособия для семей с детьми составляют: 600 крон в месяц для семей с одним ребенком, 900 крон - если двое детей, и 1200 крон, если в семье трое детей. Этот вид пособия получает около 30% шведских семей.¹

Как считает ректор Байкальского государственного университета экономики и права, профессор М. Винокуров, к социальной справедливости и сокращению разрыва в доходах богатых и бедных можно идти двумя путями: ограничивая доходы богатых и адресно помогая бедным. Второй путь более эффективный. "Мы озабочены плачевной демографической ситуацией в стране. Народ вымирает. Давайте введем плату матерям за каждого ребенка, и не отсроченную на три года, а сразу - ежемесячно. Сумму выплат дифференцировать: за одного ребенка - минимальная; за второго - значительно выше; за третьего - на уровне средней зарплаты по региону (а не по стране); за четвертого - выделение бесплатной квартиры; за пятого - выделение отдельного дома, коттеджа и т.д. Решая глобальную задачу по увеличению народонаселения России, перераспределяем налог на роскошь... адресно, малообеспеченным". Он предлагает также восстановить бесплатные (социальные) детские дошкольные

¹ Антюшина Н.М. Шведская система местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – N 10. – С. 37.

учреждения для малообеспеченных, охватить всех детей в возрасте до 12 лет бесплатным санаторным лечением и отдыхом. И это не разорит государство, ибо, по мнению автора, эти траты не идут ни в какое сравнение с теми потерями в бюджете, которые мы имеем.

По мнению некоторых специалистов, определение общих принципов и подходов к государственной политике в отношении многодетных семей не означает, что в каждом регионе должна устанавливаться единая система мер. Они полагают, что традиционная многодетность в регионах с преобладанием сельского образа жизни переводит проблему многодетных семей в разряд общих приоритетов социально-экономического развития данных территорий, обеспечения занятости, развития аграрного сектора экономики.

В тех же регионах, где преобладает малодетность как сложившийся тип воспроизводства, многодетные семьи должны стать приоритетной группой для системы социальной защиты. При этом необходима одновременная реализация двух направлений государственной политики в отношении многодетных семей: политика стимулирования большей активности со стороны семьи в самообеспечении и политика социальной поддержки детей в этих семьях. Если второе направление имеет уже свою историю и законодательную базу, то первое до сих пор не получило должного развития ни на федеральном, ни на региональном и местном уровнях.

В городской местности расширению возможностей для самообеспечения могли бы способствовать:

- развитие некоммерческих организаций, содействующих: трудоустройству многодетных родителей и их гражданскому объединению; выработке и распространению лучших практик решения специфических проблем многодетных семей;

- объединение усилий служб занятости и социальной защиты в трудоустройстве безработных многодетных родителей в рамках реализации социального контракта. Для лиц с ограниченным трудовым потенциалом

наиболее эффективной видится следующая схема поддержки, стимулирующая экономическую активность: условием предоставления определенного денежного пособия через систему социальной защиты является некоторая приемлемая форма занятости на низкооплачиваемых работах;

- преференции безработным и молодежи из многодетных семей в активных программах занятости.

В сельской местности развитие возможностей самообеспечения в первую очередь связано с расширением доступности кредитных и лизинговых схем для личных подсобных хозяйств. Товарному развитию личного подсобного хозяйства будет способствовать укрепление институтов кооперации мелких сельскохозяйственных производителей.

Крайне необходимо и второе направление - расширение и совершенствование социальной поддержки детей из многодетных семей. Тот факт, что многодетные семьи отличаются несбалансированным питанием, заставляет вернуться к предложениям о введении системы специальных продуктовых талонов или сертификатов, позволяющих им приобретать определенные продукты питания в специальных торговых учреждениях по более низким ценам или бесплатно.

На региональном уровне все формы поддержки должны быть сведены в один закон и предусматривать определенную гибкость в распределении ресурсов, как по времени, так и по используемым формам помощи.

Семьи с тремя и более детьми отличаются самыми плохими жилищными условиями. Практически все многодетные семьи не смогут стать полноправными участниками ипотеки, но могли бы использовать материнский капитал для благоустройства имеющегося жилья. В связи с этим Пенсионный фонд как распорядитель данного капитала вряд ли справится с административными процедурами входа многодетных семей в программу использования материнского капитала. Лучшими практиками работы с уязвимыми группами владеют органы социальной защиты.

Представляется целесообразным развитие государственного института социальных уполномоченных, информирующих население о существующих социальных программах и помогающих подготовить и собрать необходимые документы. Ряд регионов, например Томская область, уже используют такую форму работы, и она себя оправдывает.

1.2 Нормативно – правовая основа социальных пособий и льгот для многодетных семей в Российской Федерации.

С 1 января 2013 г. в некоторых регионах введен новый вид социального обеспечения демографической направленности. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации" субъектам РФ рекомендовано установить семьям, нуждающимся в поддержке, ежемесячную денежную выплату в размере регионального прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей, до достижения ребенком возраста трех лет. Правительству РФ было предписано осуществлять софинансирование за счет федерального бюджета расходных обязательств, но лишь тех субъектов РФ, в которых величина суммарного коэффициента рождаемости ниже средней по России. В соответствии с требованием вышеназванного Указа Правительство РФ ежегодно определяет перечень регионов, в отношении которых будет осуществляться софинансирование в предстоящем году, а также объем необходимых для этого средств. Такие средства должны были составить в 2013 г. до 90% от требуемых с постепенным увеличением к 2018 г. собственных региональных средств до 50%. В Перечень 2012 г. было включено 50 регионов, в Перечень 2013 г. дополнительно вошла Карачаево-Черкесская Республика, а в Перечень 2014 г. включены также Республика Крым и город Севастополь. Некоторые отсутствующие в перечнях регионы приняли нормативные акты о ежемесячной выплате на детей в возрасте

до трех лет без расчета на финансовую поддержку центра - на своих условиях и в размерах, отличающихся от установленных названным Указом. Семьи и дети в разных регионах страны, таким образом, неправомерно оказались в неравных условиях не только в зависимости от даты рождения ребенка, но и от демографической обстановки в конкретной местности, что, по нашему мнению, также не согласуется как со ст. 19 Конституции РФ, так и с теорией права социального обеспечения. В силу установленных Указом требований на поддержку центра не могут претендовать регионы с более высокой рождаемостью, обусловленной национальными и религиозными факторами. При этом многодетные семьи граждан той же национальности и (или) религиозной принадлежности, проживающие в регионах с низкой рождаемостью, такой поддержкой обеспечиваются.

На наш взгляд, данная выплата крайне необходима женщинам и детям. Она должна производиться всем семьям на третьего и последующих детей указанного возраста, независимо от даты их рождения и региона проживания, а также без проверки нуждаемости семьи.¹

Приведенные данные о материальном положении семей, имеющих детей, особенно семей многодетных, неполных, с детьми раннего возраста и детьми-инвалидами, дают основание утверждать, что, несмотря на периодически принимаемые меры, направленные на улучшение их социального обеспечения, по отношению к ним не соблюдается ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., согласно которой участвующие в Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Отсутствие надлежащего социального обеспечения женщин и детей сказывается на жизни, здоровье и развитии детей и родителей, прежде всего матерей, хотя каждый

¹ Азарова Е.Г. Социальное обеспечение и правовая защита детей // Журнал российского права. – 2013. – № 3. – С. 25.

российский ребенок независимо от происхождения и семейных обстоятельств вправе рассчитывать на обеспечение достойной жизни и свободного развития, гарантированные Россией как социальным государством (ст. 7 Конституции РФ). При этом дети должны получать причитающиеся им блага своевременно, не пребывая годами в очереди, как это имеет место, например, в отношении услуг детских дошкольных учреждений.¹

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления Федеральным законом "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ наделены правом устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Анализ практики правового регулирования регионального уровня позволил выявить единство подходов в регулировании одних вопросов дополнительной поддержки семей, имеющих детей, и существенное различие в других вопросах осуществления такой поддержки.

Единство подхода в регулировании дополнительной государственной поддержки семей, имеющих детей, выражается в определении круга лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки. Перечень лиц во всех региональных законах одинаков и соответствует федеральному законодательству.

Единая позиция в региональном законодательстве прослеживается в вопросе определения количества детей, в случае рождения (усыновления) которых у жителей региона возникает право на дополнительные меры государственной поддержки. Как правило, помощь оказывается в случае рождения третьего и последующих детей. Таким образом, на региональном уровне поддержка преимущественно оказывается многодетным семьям. Из общего правила есть

¹ Азарова Е.Г. Конституционные гарантии социального обеспечения детей // Журнал российского права. – 2015. – N 2. – С.14.

исключение - Московская и Нижегородская области (помощь оказывается уже при рождении (усыновлении) второго и последующих детей), Республика Марий Эл (только при рождении (усыновлении) четвертого ребенка).

Важнейшим моментом осуществления государственной поддержки семей, имеющих детей, является территория проживания. Если согласно Федеральному закону N 256-ФЗ помощь оказывается гражданам Российской Федерации (мать и дети), то на региональном уровне существенное значение имеет факт регистрации на территории конкретного субъекта Российской Федерации. При получении государственных региональных сертификатов на материнский (семейный) капитал должен быть подтвержден факт регистрации матери и детей на территории конкретного субъекта Российской Федерации. В остальных вопросах региональное регулятивное воздействие демонстрирует вариативность и разнообразие подходов.

Исходя из определяющих условий предоставления государственной поддержки семьям, имеющим детей, разнообразие подходов регулирующего воздействия регионов можно классифицировать по следующим основаниям:

1) по дате принятия региональных законов. Федеральный закон N 256-ФЗ вступил в силу 1 января 2007 г. Уже тогда было установлено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять собственное регулятивное воздействие по вопросам определения дополнительной поддержки семей, имеющих детей. Многие регионы воспользовались этим правом в период с 2009 по 2012 гг. Таким образом, многие семьи, имеющие детей и проживающие на территории определенного субъекта Российской Федерации, были лишены права на дополнительные меры социальной поддержки регионального уровня (право на материнский капитал в соответствии с региональным законом) и оказались в неравном положении с такими же многодетными семьями, проживающими в других субъектах Российской Федерации;

2) по дате возникновения права на дополнительные меры государственной поддержки. В соответствии с Федеральным законом N 256-ФЗ семьи, в которых вторые дети рождены за месяц, неделю и даже за день до 1 января 2007 года, оказались в неравном положении с теми семьями, в которых вторые (последующие) дети рождены (усыновлены) после этой даты. Установление четкой даты рождения детей, от которой зависит возникновение права на дополнительные меры государственной поддержки, повлекло многочисленные попытки изменения даты рождения второго ребенка в семье путем коррупционных взаимодействий с персоналом родильных домов.

Законодательство субъектов Российской Федерации демонстрирует значительный временной разрыв в моменте возникновения прав на региональную государственную поддержку многодетных семей. Так, в Ненецком автономном округе государственная поддержка осуществляется, если третий ребенок в семье родился (усыновлен) с 1 января 2009 г., в Кемеровской, Оренбургской областях - с 1 января 2011 г., в Республике Бурятия - с 1 января 2013 г.

Кроме того, во многих субъектах Российской Федерации законодательно установлены четкие рамки его действия во времени, то есть законодательно установлена дата, с которой начинается государственная поддержка семей в субъекте Российской Федерации, и дата, с наступлением которой государственная поддержка будет прекращена. Так, в Магаданской области данный период составляет с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г., в Кировской - с 1 июля 2012 г. по 31 декабря 2014 г., в Московской - с 1 января 2011 г. по 31 декабря 2016 г. и т.д.

Установление указанных периодов в региональных законах позволяет предположить, что рожденный (усыновленный) третий ребенок в субъекте Российской Федерации на день раньше или позже установленного срока поставит семью в неравное материальное положение с другими многодетными семьями, проживающими в одном регионе. Кроме того, установление различных периодов

в субъектах Российской Федерации предопределяет неравенство многодетных семей в масштабе страны;

3) по размеру регионального материнского (семейного) капитала. Анализ регионального законодательства показал значительные различия в установлении размера регионального материнского (семейного) капитала. Так, во Владимирской, Брянской областях, Республике Башкортостан размер материнского (семейного) капитала составляет 50 000 руб., в Иркутской, Московской областях, Пермском крае - 100 000 руб., Кемеровской - 130 000 руб., в Ненецком автономном округе - 352 265 руб. и т.д.

Кроме того, различия устанавливаются не только непосредственно по размеру регионального материнского (семейного) капитала, но и по порядку его определения, который, как правило, связан с количеством детей в многодетной семье. Например, в Калининградской области материнский (семейный) капитал устанавливается при рождении третьего или четвертого ребенка в размере 100 000 руб., пятого или последующих детей - 200 000 руб., при одновременном рождении трех и более детей - 1 000 000 руб.;

4) по сроку, с которого может быть подано заявление о распоряжении средствами материнского капитала. В большинстве регионов России срок, с которого можно распорядиться указанными средствами, совпадает с Федеральным законом N 256-ФЗ и составляет три года. Большой срок не установлен ни в одном из субъектов Российской Федерации.

Вариативность установления указанных сроков связана с их уменьшением. Так, в Мурманской области распорядиться средствами регионального материнского (семейного) капитала возможно по истечении полутора лет со дня рождения (усыновления) соответственно третьего и последующих детей. В Воронежской области и Чукотском автономном округе - по истечении двух лет, Магаданской и Калининградской - по истечении одного года.

При этом также предусмотрена возможность досрочного использования средств материнского (семейного) капитала, и не всегда основанием является

уплата процентов (части долга) по ипотечным кредитам, но и другие направления, в частности использование средств материнского капитала на получение платных медицинских услуг для ребенка (детей) или родителей;

5) по направлению использования средств материнского (семейного) капитала. Федеральный законодатель установил три основных направления, по которым могут быть использованы средства материнского капитала. В некоторых субъектах Российской Федерации данные направления нашли отражение и в региональных законах (Брянская, Московская области и др.).

Однако в большинстве случаев региональный законодатель установил собственные направления для использования средств регионального материнского (семейного) капитала. Вариантов сложилось множество: в одних случаях произошло уменьшение направлений (например, в Кемеровской области региональный материнский капитал может быть направлен только на улучшение жилищных условий), в других - увеличение направлений, в третьих - разработаны собственные направления. Для иллюстрации приведем несколько примеров. Так, во Владимирской, Кировской областях и Республике Марий Эл, средства материнского (семейного) капитала предоставляются в виде единовременной денежной выплаты. В Калининградской области средства могут быть направлены на: улучшение жилищных условий, в том числе ремонт жилого помещения; приобретение предметов длительного пользования (автомобиля, мебели, бытовой техники); оплату обследования, лечение ребенка, матери. В Ненецком автономном округе средства регионального материнского капитала могут быть направлены (помимо улучшения жилищных условий, получения образования ребенком (детьми), специализированных, в том числе высокотехнологичных, видов медицинской помощи) также на приобретение транспортного средства, развитие личного подсобного хозяйства, в том числе на приобретение сельскохозяйственной техники, приобретение (строительство) гаража, индивидуальной бани, возмещение расходов по приобретению товаров длительного пользования (в том числе мебели, бытовой техники).

На основании изложенного хотелось бы отметить, что региональное законодательство демонстрирует вариативность подходов регулятивного воздействия при установлении права на региональный материнский (семейный) капитал, обусловленные объективными особенностями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Именно этими особенностями и объясняются существенные различия в размере материнского (семейного) капитала, действии его во времени и направлениях распоряжения. Кроме того, в Российской Федерации есть отдельные субъекты Российской Федерации, демографическая ситуация которых не вызывает беспокойства, поэтому региональный закон о материнском (семейном) капитале в правовой базе таких субъектов отсутствует. Речь идет о городе федерального значения - столице Российской Федерации г. Москве.

2. ВИДЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МНОГОДЕТНОЙ СЕМЬИ.

2.1 Система социальной защиты.

В статье 7 Конституции РФ провозглашено, что Российская Федерация - социальное государство, в котором обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Система социальной защиты населения в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется. Федеральное законодательство закрепляет основные направления государственной политики в области социальной поддержки российских семей. При этом необходимо, чтобы при реализации программ стимулирования рождаемости учитывались реальные проблемы уровня жизни и здоровья российских семей. Также необходимо концентрирование внимания на сохранении здоровья и качестве жизни детей, в том числе средствами права социального обеспечения.

В силу ч. 1 ст. 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей. Государственная поддержка граждан, имеющих детей, в Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (далее - Федеральный закон N 81-ФЗ).

В России многодетность - явление редкое, если не сказать уникальное.¹ Из всех семей с детьми 65,2% составляют однодетные (70% - в городах и 52,2% - в сельской местности), а многодетные лишь 6,6%. В многодетных семьях воспитывается 15,7% всех детей (10,6% - в городах и 16,8% - в сельской местности), эти цифры значительно ниже аналогичных показателей 1989 г., когда каждый пятый ребенок воспитывался в многодетной семье. При этом в структуре

¹ Герасимов В.Н. Проблемы современных многодетных семей в России: сравнительный анализ с законодательством стран ЕС // Российская юстиция. – 2011. – N 2. – С.39.

российской многодетности - 75% составляют семьи с тремя детьми и только 7,7% - с пятью и более.

Многочисленные исследования свидетельствуют о высоких рисках и глубине бедности многодетных семей, в том числе из-за низкого уровня экономической активности трудоспособных членов: в 31% семей есть лица трудоспособного возраста, которые не работают и не ищут работу. В значительной степени это вызвано не только необходимостью ухода за детьми, но также и отсутствием гибких форм занятости на рынке труда и высоким уровнем безработицы: 7% семей имеют в своем составе неработающих трудоспособных, которые ищут работу. По данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств (2010 г.), только 1,2% семей с тремя и более детьми полагали, что могут приобрести все, что считают нужным, 7,5% отмечали, что у них не хватает денег даже на еду, 34,3% испытывали трудности в приобретении одежды и при оплате коммунальных услуг, 38,4% не могли позволить себе приобретать товары длительного пользования. Выборочное обследование показало, что с увеличением размера семьи снижается пищевая и энергетическая ценность питания. В многодетных семьях преобладает углеводная система питания, то есть более высокое по сравнению с нормами потребление хлебопродуктов и картофеля и недостаточное потребление мяса и рыбы. Невозможность удовлетворить потребности в полноценном питании сказывается на состоянии здоровья, физическом и умственном развитии детей.

Перевод регулирования социальной сферы с федерального на региональный уровень неблагоприятно сказывается на материальном положении многодетных семей. Так, с 2005 г. в развитие ч. 1 ст. 38 и п. "ж" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ социальная поддержка многодетных семей была передана в ведение субъектов РФ, подавляющее большинство которых приняло в 2004 - 2009 гг. свои законы, реализующие рекомендации вышеназванного Указа Президента РФ от 5 мая 1992

г. N 431 в части перечня предоставляемых им льгот.¹ Нормативные правовые акты ХМАО – Югры предусматривают, как правило, следующие меры: компенсация расходов на оплату коммунальных услуг многодетным семьям – 50% за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией, (компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, предоставляется при отсутствии у них задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению), а для семей, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, - от стоимости приобретаемого топлива (форма 103);

бесплатную выдачу лекарств (по рецептам врачей) для детей в возрасте до трех лет;

первоочередной прием детей в дошкольные учреждения;

бесплатные завтраки и обеды для учащихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений;

единовременное пособие для подготовки ребенка (детей) из многодетной семьи к началу учебного года (пособие устанавливается одному из родителей (законных представителей), являющемуся гражданином РФ, постоянно проживающему на территории ХМАО-Югры не менее десяти лет, на проживающего (проживающих) совместно с ним ребенка (детей) и также учитываются сведения обо всех видах доходов родителей усыновителей); (форма 103);

необходимую помощь родителям, желающим организовать крестьянские (фермерские) хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры, выделение для этих целей земельных участков, а также предоставление льгот по взиманию земельного налога и арендной платы; предоставление безвозмездной

¹ Нечаева А.М. Защита интересов ребенка в многодетной семье // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – N6. – С.28.

материальной помощи либо беспроцентных ссуд для возмещения расходов на развитие крестьянского (фермерского) хозяйства;

обеспечение первоочередного выделения садово-огородных участков;

содействие в предоставлении льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья;

учет необходимости трудоустройства многодетных родителей при разработке региональных программ занятости, возможности их работы на условиях применения гибких форм труда;

организация обучения и переобучения многодетных родителей с учетом потребностей экономики региона;

компенсация расходов на проезд детей из многодетных семей к месту отдыха, оздоровления и обратно осуществляется по фактическим затратам на проезд, но не более 7000 рублей и не чаще 1 раза в 2 года на каждого ребенка, выезжающего к месту отдыха, оздоровления и обратно, (заявление);

единовременное пособие при рождении третьего и последующих детей – 15 000 руб. (пособие устанавливается одному из родителей (законных представителей), являющемуся гражданином РФ, постоянно проживающему на территории ХМАО - Югры не менее десяти лет, на проживающего совместно с ним ребенка, (форма 102);

ежемесячное пособие многодетным семьям – 527 руб. (пособие устанавливается одному из родителей, являющемуся гражданином РФ, постоянно проживающему в ХМАО –Югре, на проживающего совместно с ним ребенка, (форма 103);

ежемесячная денежная выплата в случае рождения третьего ребенка или последующих детей – 895 руб. (пособие устанавливается одному из родителей, являющемуся гражданином РФ, постоянно проживающему в ХМАО –Югре, на проживающего совместно с ним ребенка, (заявление);

ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и последующих детей (с рождения до трех лет) – 13 611 руб.

Несмотря на широкий спектр предусмотренных Указом льгот, меры государственной помощи многодетным семьям, как обоснованно пишет В.Н. Герасимов, нельзя считать адекватными. Относительно реализации немонетарных льгот рекомендательного характера вообще говорить не приходится. Все, что обещано государством, но записано в виде формулировок "помощь в выделении" и "содействие в предоставлении", на практике не срабатывает, поэтому предоставление беспроцентных ссуд, льготных кредитов и т.п. фактически не происходит. Более половины льгот существует только на бумаге и поставлено в прямую зависимость от состояния платежеспособности бюджетов субъектов РФ. Такое положение вещей не позволяет в надлежащей мере реализовать права детей из многодетных семей на приемлемые условия содержания, воспитания и всестороннего развития.

В связи с большими масштабами социального сиротства сегодня активно создаются приемные семьи. Дети в них воспитываются на основании договора за вознаграждение и с предоставлением приемным родителям средств на их содержание, сопоставимых или по крайней мере соотносимых со средствами, выделяемыми на эти цели в детских домах. Социальное обеспечение приемных детей болезненно воспринимается многодетными семьями, лишенными подобных преференций. Известны случаи обращения граждан с просьбами о лишении их родительских прав в отношении родных детей и передаче последних под опеку родственников, которые могли бы получать на их содержание опекуновское пособие или средства, предоставляемые приемным родителям. Как пишет Л.В. Сотникова, с 1 января 2007 г. на федеральном уровне был установлен базовый (минимальный) размер средств, выплачиваемых на каждого ребенка, находящегося под опекой (попечительством) или в приемной семье - 4 тыс. руб. в месяц. Ежемесячное же пособие на родного ребенка, не имеющее никакого норматива, составляло от 70 до 250 руб. в зависимости от региона. Автор обоснованно полагает, что на федеральном уровне следовало бы установить

минимальный размер такого пособия <10>. Очевидно, минимальный размер пособия в большей мере должен соотноситься с потребностями детей.

2.2 Правовое регулирование назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка.

Из восьми видов государственных пособий для граждан, имеющих детей, установленных на федеральном уровне, полную самостоятельность органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили при назначении, индексации и выплате ежемесячного пособия на ребенка.

С вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ (далее - Федеральный закон N 122-ФЗ) вопросы установления порядка, размеров и условий выплаты ежемесячного пособия на ребенка отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, а финансовое обеспечение - к расходным обязательствам региональных бюджетов. При этом согласно ч. 2 ст. 153 Федерального закона N 122-ФЗ размеры и условия выплаты пособий, вновь устанавливаемые органами государственной власти субъектов РФ, не могут быть ниже размеров и условий, предоставлявшихся на федеральном уровне по состоянию на 31 декабря 2004 г.

Практика регулятивного воздействия в вопросе установления ежемесячных пособий на детей в региональном законодательстве показала различные подходы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

1. Различия в форме и названиях нормативных правовых актов, закрепляющих детские государственные пособия. Так, большинство регионов приняли отдельные законы субъектов Российской Федерации "О ежемесячном пособии гражданам, имеющим детей". Некоторые субъекты приняли подзаконные акты - указы (постановления) губернаторов или постановления правительств (администраций).

Отсутствие единого подхода при закреплении ежемесячных пособий на ребенка субъектами Российской Федерации свидетельствует о разноуровневом подходе к существу устанавливаемых прав.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право устанавливать повышенный размер ежемесячных пособий на ребенка. Субъекты Российской Федерации произвольно подходят к установлению круга лиц, имеющих право на повышенный размер пособий.

Так, в Еврейской автономной области, Иркутской и Оренбургской областях и др. ежемесячное пособие на ребенка в повышенном размере назначается и выплачивается: 1) на ребенка одинокой матери; 2) на ребенка, родители которого уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно; 3) на ребенка из многодетной семьи, который не посещает общеобразовательное учреждение по возрасту, а также на ребенка из многодетной семьи, обучающегося на дому на основании заключения центральной или территориальной психолого-медико-педагогической комиссии; 4) на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Приведенный перечень получателей повышенного размера ежемесячного детского пособия закреплён в большинстве субъектов Российской Федерации. Вместе с тем по необъяснимым причинам в некоторых субъектах он может быть изменён. Например, в Новгородской и Иркутской областях из этого перечня исключены дети из многодетных семей. В Нижегородской области повышенное ежемесячное пособие устанавливается для совершенно другого перечня получателей - на ребенка-инвалида из многодетной семьи и ребенка-инвалида одинокой матери. В Ханты-Мансийском автономном округе повышенный размер пособий распространяется на детей, потерявших кормильца; на детей-инвалидов; на ребенка от полутора до трех лет; на ребенка от трех до четырех лет; на детей из многодетной семьи. В Республике Мордовия право на повышенное ежемесячное пособие предусмотрено для традиционного перечня получателей повышенного

детского пособия. Однако в Постановлении Правительства Республики Мордовия дополнительно указан целый комплекс условий, которые должны быть выполнены, для получения повышенного размера пособия на детей.

Особо перечислены случаи, когда назначается и выплачивается ежемесячное пособие на ребенка в повышенном размере на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно.

Таким образом, определенный круг граждан, имеющих детей, может быть лишен права на повышенный размер детского пособия.

3. Установленный размер ежемесячного пособия на ребенка обусловлен объемом средств, который каждый субъект Российской Федерации может позволить выделить из регионального бюджета на выплату ежемесячного пособия на ребенка.

3. ПРАКТИКА, НАЗНАЧЕНИЕ ПОСОБИЙ И ЛЬГОТ, СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ.

3.1 Концепция демографической политики до 2025 г.

В последние годы внимание к социальному обеспечению многодетных семей заметно усилилось в связи с официальным признанием демографического кризиса. Российская Федерация по численности населения находится сегодня на 7-м месте в мире (после Китая, Индии, США, Индонезии, Бразилии, Пакистана), располагая при этом самой большой территорией. В условиях борьбы за природные ресурсы долговременное самостоятельное существование гигантской территории с быстро уменьшающимся населением невозможно. Особенно ненормальным с точки зрения геостратегической ситуации является положение в азиатской части России, где расположена большая часть территории страны и проживает лишь 1/5 часть населения. Чрезвычайно слабо заселены районы Крайнего Севера и приравненные к ним по климатическим условиям территории, на которые приходится до 70% всего пространства России и на которых проживают всего 11,5 млн. человек: 1 человек на 1 кв. км. Но даже эта крайне незначительная численность населения в азиатской и северной частях Российской Федерации с 1992 г. неуклонно уменьшается в абсолютном и относительном выражении. И далее говорится, что демографическое развитие России возможно по двум сценариям. Первый - закреплять за ней положение только сырьевого придатка экономически более развитых стран. В этом случае даже сегодняшнее население избыточно: оно должно быть сокращено еще минимум в два раза. Сырьевая модель не в состоянии обеспечить полноценного и перспективного развития подрастающего поколения, задает для него ситуацию предельной нестабильности, напрямую влияет на решение родителей иметь детей. Второй сценарий - восстанавливать страну как мировую державу. Но тогда необходима новая промышленная система, способная обеспечить населению мировое

качество жизни. Реализация этого сценария требует значительного увеличения численности населения и повышения его качества.

Названные выше Концепция демографической политики до 2025 г., Национальная стратегия действий в интересах детей и другие официальные документы дают основание для вывода о намерениях России развиваться по второму из названных сценариев. Важно также, что при этом особое внимание обращено на семьи с тремя и более детьми, которые достойны уважения и помощи.

Одна из мер социального обеспечения семей с детьми, которую можно отнести к демографическим, - это материнский (семейный) капитал, установленный Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей". Закон применяется к правоотношениям, возникшим в связи с рождением (усыновлением) второго или последующего ребенка (детей) в период с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г. В преамбуле Закона говорится, что он принят в целях создания условий, обеспечивающих семьям, имеющим детей, достойную жизнь, хотя предлагаемые им меры вряд ли достаточны для создания таких условий. Несмотря на то что введение материнского (семейного) капитала привело к некоторому увеличению рождаемости, отношение к этой мере социальной поддержки вызывает обоснованную критику. Так, К.В. Бубон пишет, что распоряжение средствами материнского (семейного) капитала допускается не сразу после рождения (усыновления) второго, третьего ребенка, когда семья особенно нуждается в материальных средствах, а по истечении трех лет, причем по ограниченному кругу направлений, что не всегда отвечает интересам семьи. "Вывод неутешителен - государство не доверяет представителям той социальной группы, на которую этот капитал рассчитан".¹ С позиции права социального обеспечения очевидно, что его блага должны предоставляться на равных

¹ Бубон К.В. Узаконенное неравенство, или Кому нужен закон о материнском капитале // Адвокат. - 2007. - N 5. - С.8

условиях всем семьям, как только они по тем или иным критериям признаны нуждающимися в поддержке. Отсечение части семей от этих благ только в зависимости от даты рождения (усыновления) ребенка недопустимо.

С 1 января 2013 г. в некоторых регионах введен новый вид социальной помощи многодетным семьям демографической направленности. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации" поставлена цель повысить суммарный коэффициент рождаемости к 2018 г. до 1,753. Субъектам РФ рекомендовано установить нуждающимся в поддержке семьям ежемесячную денежную выплату в размере регионального прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет (в ХМАО – Югре составляет 13 611 руб.) Правительству РФ предписано осуществлять софинансирование за счет федерального бюджета расходных обязательств, но лишь тех субъектов РФ, в которых величина суммарного коэффициента рождаемости ниже средней по России. Правительству поручено также определить перечень субъектов РФ, в отношении которых будет осуществляться софинансирование, и объем необходимых для этого средств - до 90% от требуемых в 2013 г. с постепенным увеличением собственных региональных средств до 50% к 2018 г. В перечень 2012 г. было включено 50 субъектов, в перечень 2013 г. - 51 субъект РФ. Некоторые отсутствующие в перечнях регионы приняли нормативные акты о ежемесячной выплате на детей в возрасте до трех лет без расчета на финансовую поддержку центра на своих условиях и в размерах, отличающихся от установленных Указом N 606. Семьи в разных регионах страны, таким образом, неправомерно оказались в неравных условиях не только в зависимости от даты рождения ребенка, но и от демографической обстановки в конкретной местности, что не согласуется со ст. 19 Конституции РФ и недопустимо с позиции права социального обеспечения. На наш взгляд, указанная выплата должна производиться всем многодетным семьям на третьего и последующих детей

указанного возраста независимо от даты рождения ребенка и без проверки нуждаемости семьи.

Приведенные выше данные о материальном положении многодетных семей дают полное основание утверждать, что, несмотря на периодически принимаемые меры, направленные на улучшение их социального обеспечения, по отношению к этим семьям не соблюдается ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., согласно которой участвующие в Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.

Отсутствие надлежащего социального обеспечения многодетных семей сказывается на жизни, здоровье и развитии детей, хотя каждый российский ребенок независимо от происхождения и семейных обстоятельств вправе рассчитывать на обеспечение достойной жизни и свободного развития, гарантированные российским социальным государством (ст. 7 Конституции РФ). При этом дети должны получать причитающиеся им блага своевременно, не пребывая годами в очереди, как это имеет место, например, в отношении услуг детских дошкольных учреждений.

В Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. со ссылкой на другие международные акты, в частности, говорится, что:

семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия детей должны быть предоставлены необходимые защита и содействие;

дети, живущие в исключительно трудных условиях, нуждаются в особом внимании.

Эти и другие положения Конвенции относятся в полной мере ко всем детям и к каждому ребенку, включая детей из многодетных семей.

Поскольку большинство российских многодетных семей, как отмечалось, испытывает серьезные материальные трудности, это не вдохновляет на рождение

не только трех и более детей, но зачастую и одного ребенка. Как замечает профессор А.И. Антонов, "наш малодетный народ неглуп. Он живет и в экономической среде, когда рождение каждого ребенка не только не выгодно, а экономически вредно для семьи, и в социальной среде, где все плюются на тебя - вот ты, идиот, рожашь нищету. Современные многодетные семьи являются диссидентами нашего времени". Следует к этому добавить, что рождение детей влечет для родителей конституционную обязанность (именуемую одновременно и правом) заботиться о них и об их воспитании (ст. 38 Конституции РФ). Согласно ст. 63 Семейного кодекса РФ родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. Родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей, а если они им содержание не предоставляют, средства на содержание детей (алименты) взыскиваются в судебном порядке (ст. 80 СК РФ). При этом никто не спрашивает, располагают ли родители необходимыми для всестороннего развития детей знаниями, временем и условиями, имеют ли они (могут ли иметь) достаточные средства для содержания детей. В то же время не установлено и каких-либо ограничений для граждан по допустимому числу детей, как, например, в Китае, где было введено правило "одна семья - один ребенок". Напротив, в последнее время россияне активно призываются к многодетности и порицаются за отказ от рождения любого уже зачатого ребенка.

За ненадлежащую заботу о детях родители несут гражданскую, административную, уголовную и иную ответственность. Самой распространенной мерой ответственности является лишение одного или обоих родителей родительских прав. По мнению специалистов, основной причиной лишения родительских прав является алкоголизм родителей, который приводит к жестокому обращению с ребенком или уклонению от выполнения родительских обязанностей. Как пишет В.Н. Герасимов, создается впечатление, что лучшее, что может предложить государство детям из социально неблагополучных семей, - это

лишить их возможности жить и воспитываться в своей кровной семье. Между тем применение крайней меры ответственности родителей - лишение их родительских прав - не соответствует реализации права ребенка на семью. Как показали данные социологического опроса воспитанников детских домов Ивановской области в возрасте от 8 до 17 лет, 74% из них хотели бы жить в своей кровной семье, а 36% не хотят быть помещенными ни в какую другую семью, кроме родной.

В последнее время все чаще поднимается вопрос о дальнейшем усилении ответственности родителей за воспитание и содержание детей, нередко с акцентом на многодетные семьи. Представляется, что вопрос об усилении ответственности родителей, особенно многодетных, за воспитание и содержание детей можно ставить и решать лишь при наличии адекватных мер поддержки семьи со стороны государства и общества.

3.2 "О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре".

Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры "О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре" (далее – Закон) с 01.01.2012 предусмотрены дополнительные меры государственной поддержки семьям, имеющим детей в виде Югорского семейного капитала (116 095 руб).

Югорский семейный капитал дает возможность семьям, имеющим трех и более детей, улучшить жилищные условия, получить ребенку (детям), родителям (усыновителям) медицинскую помощь и иные сопутствующие услуги, связанных с ее получением (ст. 1 Закона).

Право на Югорский семейный капитал возникает однократно при условии регистрации рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей в государственных органах записи актов гражданского состояния Ханты-

Мансийского автономного округа – Югры у следующих граждан Российской Федерации, имеющих место жительства в автономном округе:

- женщин, родивших (усыновивших), третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2012 года;

- мужчин, являющихся единственными усыновителями третьего ребенка или последующих детей, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2012 года (п.1 ст.2 Закона).

При возникновении права не учитываются дети, в отношении которых данные лица были лишены родительских прав, или в отношении которых было отменено усыновление, а также усыновленные дети, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами данных лиц (п.2 ст. 2 Закона).

Распоряжение средствами (частью средств) Югорского семейного капитала приостанавливается в случае ограничения родительских прав граждан, и возобновляется после отмены ограничения родительских прав граждан.

Центр социальных выплат проверяет сведения, указанные в заявлении на распоряжении средствами (частью средств) Югорского семейного капитала на предмет ограничения в родительских правах посредством межведомственного информационного взаимодействия с органами опеки и попечительства.

Сроки реализации права на Югорский семейный капитал:

Право на Югорский семейный капитал третьего ребенка или последующих детей независимо от периода времени, прошедшего с даты рождения (усыновления) предыдущего ребенка (детей), и может быть реализовано не ранее чем по истечении одного года со дня рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей (п.7 ст. 2 Закона).

Право на Югорский семейный капитал:

1. Женщина, родившая (усыновившая) третьего ребенка или последующих детей начиная с 01.01.2012 г.

2. Мужчина, являющийся единственным усыновителем третьего ребенка или последующих детей начиная с 01.01.2012 г.

В случае смерти женщины право возникает у отца (а также в случаях, предусмотренных п.3 ст.2 Закона).

В случае смерти отца (объявлен умершим, признан недееспособным) право возникает у ребенка (детей) до достижения им возраста 18 лет (до конца обучения, но не дольше, чем до достижения возраста 23 лет).

В случае смерти детей или объявления их умершими право прекращается (п.3-6 ст.2 Закона).

Сроки распоряжения средствами Югорского семейного капитала:

Средства (часть средств) Югорского семейного капитала могут быть использованы не ранее чем по истечении одного года со дня рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей (п.7 ст. 2 Закона).

Средства (часть средств) Югорского семейного капитала могут быть использованы на исполнение связанных с улучшением жилищных условий обязательств, возникших до даты приобретения права на Югорский семейный капитал (п.2 ст.8 закона).

Направление средств на улучшение жилищных условий:

- на оплату приобретаемого жилого помещения;
- в счет уплаты цены договора участия в долевом строительстве;
- на оплату строительства объекта индивидуального жилищного строительства, выполняемого с привлечением соответствующей организации (без привлечения соответствующей организации);
- на оплату реконструкции индивидуального жилого дома при выполнении реконструкции с привлечением (без привлечения) организации, осуществляющей реконструкцию;
- на уплату вступительного взноса и (или) паевого взноса, в случае, если заявитель или его супруг является членом жилищного, жилищно-строительного, жилищного накопительного кооператива;
- на уплату первоначального взноса при получении кредита (займа), в том числе ипотечного, на приобретение (строительство) жилого помещения;

- на погашение основного долга и уплату процентов по кредитам (займам), в том числе ипотечным, на приобретение (строительство) жилого помещения (за исключением штрафов, комиссий, пеней за просрочку исполнения обязательств по указанным кредитам (займам)).

Направление средств на получение ребенком (детьми), родителями (усыновителями) образования:

1. На получение образования ребенком (детьми), родителями (усыновителями) в любом образовательном учреждении на территории Российской Федерации, имеющем право на оказание соответствующих образовательных услуг;

2. На оплату иных связанных с получением образования расходов:

- на получение образования ребенком (детьми), родителями (усыновителями);

- на оплату проезда ребенка (детей), родителей (усыновителей) к месту получения образования и обратно;

- на переподготовку;

- на профессиональную подготовку;

- на повышение квалификации;

- на оплату проживания ребенка (детей), родителей (усыновителей) в общежитии в связи с получением ими образования.

Направление средств на получение ребенком (детьми), родителями (усыновителями) медицинской помощи.

На получение ребенком (детьми), родителями (усыновителями) специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, за исключением случая получения медицинской помощи, оказываемой без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи, а также иных случаев получения бесплатной медицинской помощи, установленных законодательством Российской Федерации.

Направление средств на получение ребенком (детьми), родителями (усыновителями) медицинской помощи:

на оплату иных услуг, связанных с получением ребенком (детьми) родителями (усыновителями) медицинской помощи

- косметология;
- генетика;
- диагностика;
- ортодонтия;
- неврология;
- медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение;
- оплата расходных материалов для оказания медицинской помощи;
- приобретение по медицинским показаниям технических средств реабилитации;
- оплата проживания родителя (родителей), сопровождающего (их) несовершеннолетнего ребенка (детей), и обратно.

При пересмотре размера Югорского семейного капитала или его оставшейся части следует обратить внимание на следующее:

в случае, если лицо, имеющее на него право, распоряжалось средствами (частью средств) размер Югорского семейного капитала уменьшается на сумму средств, использованных в результате распоряжения этим капиталом;

размер оставшейся части Югорского семейного капитала подлежит индексации, если оставшаяся сумма не использована в текущем году.

Механизм распоряжения средствами Югорского семейного капитала на улучшение жилищных условий:

- в безналичном порядке на указанный в соответствующем договоре банковский счет юридического лица, осуществляющего отчуждение (строительство) приобретаемого (строящегося) жилого помещения, либо физического лица, осуществляющего отчуждение приобретаемого жилого помещения, либо на банковский счет кооператива, либо на банковский счет

организации, в том числе кредитной, предоставившей заявителю по кредитному договору (договору займа) денежные средства на указанные цели, в том числе ипотечному договору;

- на банковский счет заявителя в случае строительства (реконструкции) объекта индивидуального жилищного строительства (жилого дома) без привлечения соответствующей организации.

Денежные средства направляются в течение 15 календарных дней с даты зачисления средств на счет Центров социальных выплат.

Механизм распоряжения средствами Югорского семейного капитала на получение образования ребенком (детьми), родителями (усыновителями):

- средства представляются путем безналичного перечисления на счет, указанный, соответственно, в договоре на оказание образовательных услуг, договоре найма жилого помещения в общежитии;

- средства перечисляются на счет заявителя, указанный им в заявлении о распоряжении средствами, либо через отделения почтовой связи (при направлении средств на оплату проезда ребенка (детей), родителей (усыновителей) к месту получения образования и обратно).

Денежные средства направляются в течение 10 календарных дней со дня вынесения решения об удовлетворении заявления о распоряжении средствами.

Механизм распоряжения средствами Югорского семейного капитала на получение ребенком (детьми), родителями (усыновителями) медицинской помощи:

- в безналичном порядке: оплата специализированной, высокотехнологичной медицинской помощи (в том числе: косметология, ортодонтия, неврология, медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение, оплата расходных материалов для оказания мед. помощи), (за исключением мед. помощи без взимания платы), приобретение по медицинским показаниям технических средств реабилитации (за исключением средств, указанных в перечне, утвержденном распоряжением правительства от 30.12. 2005 № 2347 – р);

- на банковский счет заявителя (отделения почтовой связи) – оплата расходов (в форме компенсации понесенных расходов), связанных с получением медицинской помощи: генетика, диагностика, на оплату проживания родителя (родителей), сопровождающего (их) несовершеннолетнего ребенка (детей), а также сопровождающего лиц, на оплату проезда к месту получения медицинской помощи ребенка (детей), родителей (усыновителей) (в том числе родителей (усыновителей) в случае сопровождения ими несовершеннолетнего ребенка (детей), а также сопровождающего лица.

Денежные средства перечисляются в течение 5 рабочих дней со дня вынесения решения об удовлетворении заявления о распоряжении средствами. (Приложение 1 и 2).

В связи с принятием Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 31 марта 2016 года № 24 – оз "О внесении изменения в статью 11 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры "О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре", предусматривается предоставление права на распоряжение средствами Югорского семейного капитала по аналогии с материнским капиталом семьям, в которых рожден (усыновлен) третий ребенок или последующие дети с 1 января 2017 года по 31 декабря 2018 года. Ранее Законом автономного округа "О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре" право обращения было ограничено сроком рождения детей по 31 декабря 2016.

Таким образом, срок действия Югорского семейного капитала продлен на два года и действует в отношении третьих или последующих детей, рожденных в период с 1 января 2012 года по 31 декабря 2018.

3.3 Обеспечению многодетных семей жилыми помещениями и земельными участками.

Анализ регулятивного воздействия субъектов Российской Федерации на отношения по обеспечению многодетных семей жилыми помещениями свидетельствует об использовании субъектами Российской Федерации нескольких подходов к решению данной задачи.

1. Выдача жилищных сертификатов многодетным семьям на приобретение (строительство) жилых помещений. Жилищные сертификаты предоставляются региональными органами исполнительной власти, при этом каждый регион устанавливает собственные требования для их выплаты. Например, в Республике Татарстан жилищные сертификаты выдаются семьям, имеющим в своем составе пять и более несовершеннолетних детей. В отдельных субъектах установлены дополнительные требования. Так, например, в Республике Башкортостан право на получение жилищных сертификатов предоставляется многодетным семьям, в том числе неполным, имеющим в своем составе: а) пять и более несовершеннолетних детей (в том числе являющихся детьми хотя бы по отношению к одному из супругов), не вступивших в зарегистрированный брак и совместно проживающих (зарегистрированных) с родителями (с одним из родителей), при этом возраст каждого ребенка из последних пяти детей не должен превышать 18 лет; б) трех и более одновременно рожденных после 1 января 2012 г. детей, не вступивших в зарегистрированный брак и совместно проживающих (зарегистрированных) с родителями. Возраст детей не должен превышать 18 лет.

Помимо этих условий установлены следующие критерии: семья должна быть признана в установленном порядке нуждающейся в жилом помещении, а один из родителей многодетной семьи должен состоять на учете в органе местного самоуправления субъекта Российской Федерации в качестве нуждающегося в жилом помещении и постоянно проживать (быть зарегистрированным в

установленном порядке по месту жительства) на территории этого субъекта Российской Федерации .

2. Предоставление единовременных денежных выплат (субсидий) на приобретение (строительство) жилых помещений. Анализ регионального законодательства демонстрирует несколько вариантов условий для получения указанных выплат. Например, в Санкт-Петербурге безвозмездные субсидии предоставляются многодетным семьям, имеющим трех и более несовершеннолетних детей, проживающих совместно с родителями.

В Пермском крае предъявляется целый ряд условий к многодетным семьям, выполнить которые может небольшое количество многодетных семей. Так, многодетная семья должна иметь шесть и более детей в возрасте до 18 лет, быть признанной нуждающейся в улучшении жилищных условий, а также соответствовать следующим критериям:

один или оба родителя имеют высшее образование;

члены многодетной семьи являются гражданами Российской Федерации;

наличие собственных денежных средств и (или) иных денежных средств, предоставленных многодетной семье юридическими и (или) физическими лицами на договорной основе, в размере не менее 25% от стоимости приобретаемого (строящегося) жилого помещения;

один из родителей и члены его семьи приняты на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 г. или признаны органами местного самоуправления по месту их постоянного жительства нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в соответствии со ст. 51 Жилищного кодекса РФ.

В Кемеровской области право на социальную выплату для приобретения жилого помещения имеют проживающие в Кемеровской области многодетные семьи, в которых родились трое и более детей в результате многоплодной беременности.

В соответствии с Законом Сахалинской области от 06.12.2010 N 112-ЗО "О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Сахалинской области" разработаны Правила предоставления единовременной социальной выплаты многодетным семьям на приобретение жилого помещения или расходов на его строительство на территории Сахалинской области. Право на выплату возникает у жителей при рождении третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2013 г.

Хотелось бы отметить, что размер социальной выплаты составляет 50 процентов стоимости приобретаемого жилого помещения или расходов на его строительство на территории Сахалинской области, но не более 2 000 000 руб.

Таким образом, для получения социальной выплаты региональный законодатель устанавливает собственный набор требований, которые носят порой очень жесткий характер и выполнение которых нередко является непосильным для многих многодетных семей. При этом какие-либо правовые основания для подобного набора требований отсутствуют. Это относится, например, к требованию о наличии высшего образования у одного или обоих родителей - подобные требования вызывают вопросы с точки зрения обоснованности их установления.

3. Принятие региональных государственных программ, направленных на решение жилищных проблем многодетных семей. Региональные государственные программы принимаются в целях снижения социальной напряженности в сфере жилищной политики, создания условий для улучшения демографической ситуации и повышения качества жизни населения. Государственные региональные программы приняты в таких субъектах Российской Федерации, как Курганская область, Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан и др.

Действие государственных региональных программ является наиболее эффективным способом решения жилищных проблем, стоящих перед многодетными семьями. Анализ региональных программ показал их

комплексный характер; но значительный круг лиц, участвующих в них и относящийся к многодетным семьям, не может попасть в круг участников программы.

Важной проблемой при реализации права многодетных семей на предоставление земельного участка (ст. 28 Земельного кодекса РФ) является отсутствие необходимой инфраструктуры.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 29.06.2012 N 1119-р планируются изменения земельного законодательства в части, касающейся коммунального сервитута в отношении земельных участков и земель, находящихся в муниципальной собственности, в том числе для обеспечения инженерной инфраструктурой предоставляемых семьям, имеющим трех и более детей.

Задачей Приказа Минрегиона России от 09.09.2013 N 372 "Об утверждении Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей" должно стать единообразное нормативно-правовое регулирование случаев и порядка бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков и единообразие практики предоставления земельных участков, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на данных земельных участках.

Однако практика применения регионального законодательства показывает, что даже с учетом методических рекомендаций, призванных ввести черты единообразия в региональное регулирование, в настоящее время сложились многообразные подходы по следующим ключевым для данного вида права позициям.

1. Соблюдение формы нормативного правового акта.

Согласно ст. 28 Земельного кодекса РФ случаи и порядок бесплатного приобретения, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без

торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков гражданами, имеющими трех и более детей, должны быть установлены законами субъектов Российской Федерации. Использование иных форм нормативного правового акта означает несоответствие требованиям Земельного кодекса РФ. В Приказе Минрегиона России от 09.09.2013 N 372 рекомендуется принятие специального закона субъекта Российской Федерации.

Значительное количество субъектов Российской Федерации приняли специальные законы.

В Республике Адыгея 28.12.2011 принят соответствующий закон, при этом в нарушение предписаний норм федерального законодательства порядок предоставления земельных участков урегулирован не законом, а Постановлением Кабинета Министров Республики.

Большинство региональных актов было принято в 2011 г. и ранее, до вступления в силу Федерального закона от 14.06.2011 N 138-ФЗ и соответствующих изменений Земельного кодекса РФ.

До настоящего времени не имеют специального закона в отношении многодетных семей, но имеют специальные законы в отношении множественных категорий граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков: Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан и др.

Вопрос об уровне регулирования соответствующих отношений имеет не только теоретическое, но и практическое значение: именно законодательный уровень в наибольшей степени соответствует конституционным принципам регулирования прав и свобод, максимально гарантирует соблюдение "духа" Федерального закона при его конкретизации в актах субъектов Российской Федерации.

Помимо актов субъектов Российской Федерации, принятие которых прямо предусмотрено Земельным кодексом РФ, важное значение в механизме

реализации прав многодетной семьи на земельный участок имеют муниципальные акты. Участие органов местного самоуправления в данных отношениях вытекает, как правило, из того обстоятельства, что многодетная семья должна стоять на учете лиц, нуждающихся в земельном участке.

В Постановлении администрации муниципального образования "Майминский район" от 10.02.2014 N 36 "Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Бесплатное предоставление земельных участков в собственность отдельным категориям граждан для целей индивидуального жилищного строительства" устанавливаются такие основания для отказа в предоставлении гражданину земельного участка, которые несоразмерны с характером и сущностью гарантированных Земельным кодексом РФ прав и носят исключительно технический характер.

2. Целевое назначение предоставляемого земельного участка.

Земельный кодекс РФ не содержит ограничений права выбора многодетными семьями цели предоставления им земельных участков. Однако в Приказе Минрегиона России от 09.09.2013 N 372 "Об утверждении Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей" содержится рекомендация установить случаи и порядок предоставления многодетным семьям земельных участков для любых целей удовлетворения личных потребностей семей на земельном участке, не связанных с ведением предпринимательской деятельности, - ведения гражданами садоводства, огородничества или дачного строительства, индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства. При этом предполагается, что в законах субъектов Федерации должны быть установлены особенности для каждой из указанных целей.

Данные положения Приказа необходимо квалифицировать как факты недопустимой корректировки воли законодателя и существенного ограничения

прав граждан на уровне подзаконного регулирования, что является прямым нарушением норм Конституции РФ (ст. 10, 55).

Минрегион России принимает во внимание, что установленная ст. 28 Земельного кодекса РФ льгота в форме бесплатного предоставления земельных участков направлена на социальную поддержку, и указывает, что земля может использоваться исключительно в целях удовлетворения личных потребностей, а не для предпринимательской деятельности. Данная норма прямо противоречит ч. 1 ст. 34 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. В рассматриваемом случае приобретенная земля является имуществом, которое граждане имеют на праве частной собственности, поскольку оно приобретается (а не берется в аренду или предоставляется в пользование) в силу норм Земельного кодекса РФ. Следовательно, при установлении рекомендуемых целевых ограничений на уровне субъектов Российской Федерации будет нарушена и ч. 1 ст. 35 Конституции РФ.

Приказом рекомендуется определить основания бесплатного получения земли, однако в Земельном кодексе РФ таких ограничений прав многодетных семей не предусмотрено. Статья 28 Земельного кодекса РФ предусматривает всего два условия получения земли бесплатно: 1) наличие гражданства Российской Федерации; 2) наличие трех и более детей. При этом иных вариантов, нежели бесплатное получение земли, при соблюдении вышеуказанных условий в Земельном кодексе РФ не содержится.

Между тем в Республике Адыгея земельный участок предоставляется в двух целях - для индивидуального жилищного строительства и для ведения личного подсобного хозяйства.

3. Условия предоставления земельных участков.

Согласно Закону Республики Алтай однократно бесплатно предоставляются в собственность земельные участки различным категориям граждан, в том числе и

многодетным семьям, имеющим трех и более детей в возрасте до 18 лет, совместно проживающих с родителями (усыновителями, приемными родителями, опекунами или попечителями) или с одним из них, а в случае обучения ребенка из такой семьи по очной форме обучения в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования - до окончания такого обучения, но не более чем до достижения им возраста 23 лет. При этом в качестве условия выступает целевое назначение участка - исключительно для индивидуального жилищного строительства, а также при соблюдении требования (условия) о том, что граждане ранее не должны были иметь в собственности или на ином праве земельные участки для индивидуального жилищного строительства, для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенных пунктов (на территории соответствующего муниципального района или городского округа, где они проживают). Отметим, что в отношении многодетных семей в Алтайском крае сделано исключение: при рождении третьего (или последующего) ребенка многодетная семья имеет право на однократное бесплатное предоставление земельного участка в собственность для индивидуального жилищного строительства или дачного строительства независимо от наличия у семьи в собственности или на ином праве земельного участка.

Дискриминационным условием по сути является требование регионального законодателя (Московская область) о том, что претенденты из числа многодетных семей не могут приобрести бесплатно земельный участок, если члены многодетной семьи являются собственниками жилых домов (строений).

4. "Ценз оседлости".

В Республике Адыгея земельный участок предоставляется тем гражданам из категории многодетных, которые не менее пяти лет проживают в границах муниципального района, городского округа, на территории которого предоставляется земельный участок. В Московской области требуется, чтобы родители либо одинокая(ий) мать (отец), усыновители, отчим (мачеха), с

которым(и) совместно проживают трое и более детей, имели место жительства на территории Московской области не менее 5 лет. При этом в Московской области учитывается и тот факт, что трое и более детей многодетной семьи не должны достичь возраста 18 лет и при этом иметь место жительства на территории Московской области.

Данные положения актов субъектов Российской Федерации не предусмотрены Земельным кодексом РФ и существенным образом ущемляют права многодетных семей, гарантированные федеральным законодательством.

Заметим также, что в Московской области правом на бесплатное приобретение земельного участка может воспользоваться значительно меньшее количество семей, поскольку Законом Московской области (в отличие от большинства субъектов Российской Федерации) при определении многодетной семьи не учитываются дети старше 18 лет, если они обучаются.

5. Критерии отбора земельных участков.

Согласно Приказу Минрегиона России от 09.09.2013 N 372 "Об утверждении Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей" при выборе земельных участков необходимо учитывать следующие критерии:

транспортная доступность;

удовлетворительная экологическая обстановка;

существующая обеспеченность земельных участков объектами инженерной инфраструктуры, потребность в строительстве объектов инженерной инфраструктуры и сроки такого строительства, расходы на подключение (технологическое присоединение) строящихся объектов жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

наличие или сроки строительства объектов социальной инфраструктуры, коммунального обслуживания и торговли;

другие критерии в зависимости от целей предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков.

Анализ актов субъектов Российской Федерации показывает, что в большинстве субъектов Российской Федерации устанавливаются чрезмерно минимальные, упрощенные (в том числе и по сравнению с рекомендованными Минрегионом России) требования к земельным участкам. В Республике Бурятия многодетным семьям предоставляются те земельные участки, которые пригодны для эксплуатации и обеспечены инфраструктурой. При этом пригодность для эксплуатации определяется отсутствием оврагов, а обеспеченность инфраструктурой - наличием воды, электричества, дорог.

Важное значение для решения вопроса о предоставлении многодетным семьям земельных участков надлежащего качества является финансовое содействие органам местного самоуправления со стороны субъектов Российской Федерации. Несмотря на то что органы региональной власти вправе самостоятельно определять меры социальной поддержки граждан, их финансовые возможности ограничены.

Согласно Приказу Минрегиона России от 09.09.2013 N 372 предполагается синхронизированное строительство объектов инженерной инфраструктуры различных видов с предоставлением многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

До предоставления многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного строительства рекомендуется утвердить план мероприятий по их освоению, предусматривающий мероприятия по строительству объектов инженерной инфраструктуры различных видов, ответственных исполнителей, в том числе органы местного самоуправления и организации в сфере водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, осуществляющие деятельность на территории, в границах которой расположен земельный участок, этапы освоения, а также мероприятия по контролю за осуществлением строительства и подключением

(технологическим присоединением) объектов индивидуального жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

В субъектах Российской Федерации для решения инфраструктурных вопросов принимаются, как правило, специальные акты программного характера (план мероприятий). Из этих программ ясно, что возможность получения участка пригодного для проживания крайне незначительна.

6. Размеры земельных участков.

Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых бесплатно в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации, гражданам, имеющим трех и более детей, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (п. 2.1 ст. 33 Земельного кодекса РФ).

При этом Приказом Минрегиона России от 09.09.2013 N 372 рекомендуется устанавливать дифференцированные нормы предоставления земельных участков исходя из целевого назначения участка - для индивидуального жилищного строительства, для ведения садоводства, огородничества или дачного строительства, личного подсобного хозяйства, в том числе в границах населенных пунктов.

Республика Адыгея - размеры не дифференцированы и составляют от 0,06 га до 0,25 га.

В Московской области предельный минимальный размер земельного участка, предоставляемого бесплатно многодетным семьям, составляет 0,10 га (при наличии коррупционной нормы о том, что в случае если размер земельного участка меньше 0,10 га и при этом предоставлено письменное согласие заявителя на получение такого земельного участка, то размер земельного участка считается предельным минимальным), а предельный максимальный размер земельного участка, предоставляемого бесплатно многодетным семьям, составляет 0,15 га.

7. Механизм реализации права многодетных семей на земельный участок.

Согласно ст. 29 Земельного кодекса РФ предоставление гражданам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции.

Введение на уровне субъектов Российской Федерации дополнительных по сравнению с Земельным кодексом РФ требований приводит к тому, что существенным образом меняется изначально предусмотренный Земельным кодексом РФ механизм реализации прав граждан из числа многодетных на бесплатное приобретение земельного участка.

Например, при ведении механизма "долгосрочная аренда - последующее приобретение в собственность" в Республике Адыгея право на бесплатное приобретение земельного участка может быть реализовано лишь в том случае, если до этого было реализовано право граждан на предоставление в первоочередном порядке земельных участков на условиях аренды.

8. Вещные права на земельный участок.

Несмотря на то что Земельный кодекс РФ прямо предусматривает приобретение земельных участков многодетными семьями на праве собственности, в субъектах Российской Федерации вводятся иные механизмы. Например, в Республике Адыгея земельный участок вначале предоставляется на условиях аренды на срок десять лет, а лишь затем по истечении срока аренды или при завершении строительства, вводе в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом в установленном федеральным законодательством порядке они могут быть приобретены бесплатно в собственность.

В Московской области земельные участки бесплатно предоставляются членам многодетных семей в долевую собственность в равных долях, что не предусмотрено федеральными законодательными актами.

9. Документы, необходимые для постановки на учет в целях приобретения земельного участка.

Анализ актов субъектов Российской Федерации свидетельствует о различных подходах к данному вопросу - от минимального набора документов (паспорт, свидетельство о рождении) до максимально широкого.

В настоящее время российское законодательство не содержит действенных гарантий поддержания достойного уровня жизнеобеспечения лиц, воспитывающих детей. В законодательстве о социальном обеспечении доминирует публичный интерес государства, выражающийся в преобладании мер, стимулирующих принятие решения о рождении ребенка. Однако меры, поддерживающие благосостояние семей с детьми, в том числе многодетных, недостаточно развиты. Следствием такой политики становится отказ семьи от выполнения воспитательной функции, увеличение социального сиротства.

В то же время не прекращается критика предоставления помощи многодетным семьям. Так, Ю. Латынина, доказывая (на примере Англии) вред всеобщего избирательного права, считает несправедливым, когда у полноценной семьи, которая зарабатывает себе на квартиру, платит за учебу ребенка (и потому имеет одного, максимум двоих детей), взимают существенные налоги и направляют их, например, наркоманке с пятью детьми. В итоге такие условные наркоманки голосуют за потакающих им политиков, которые, в свою очередь, заинтересованы в увеличении избирателей из числа не желающих работать паразитов, зависящих от помощи государства. Не секрет, что подобная позиция в отношении поддержки многодетных семей не редкость, хотя связывается не столько с избирательным правом, сколько с убеждением в неоптимальном расходовании средств налогоплательщиков. Пять детей наркоманки - это пять граждан государства, за которых оно несет ответственность, в данном случае - повышенную. Если их мать, будучи больной, раз за разом рождает детей, это не является тайной для окружающих и дает основания для принятия профилактических мер, в частности для ее обязательного лечения до или после

рождения первого ребенка. То обстоятельство, что подобная женщина становится многодетной, свидетельствует о безразличии общества, о попустительстве и вине государства. Возникает вопрос: что с ней делать? Насильственно стерилизовать до или после рождения первого ребенка? Лишать родительских прав? Отказывать в социальном обеспечении? Привлекать к уголовной ответственности? Это проблема не пятерых, а сотен тысяч (если не больше) детей наркоманов и алкоголиков, причем отнюдь не только многодетных. Безусловно, она требует решения, но не путем ограничения социального обеспечения детей "недостойных" родителей. Что касается налогов и финансов, помещение детей подобных родителей на полное государственное обеспечение требует значительно больших средств.

Но нередко агрессивные высказывания относятся к любым многодетным семьям, которые в силу разных причин, в том числе и из-за отсутствия поддержки государства, не в состоянии самостоятельно удовлетворить жизненно важные потребности детей. Та же Ю. Латынина, говоря о стратегии выживания высокоорганизованных живых организмов, отмечает, что успешной является не та особь, которая рождает как можно больше потомства, а та, которая может свое потомство прокормить. "Увы, современные системы социального обеспечения нарушают этот фундаментальный закон: биологическое преимущество имеет именно та особь, которая рождает больше, чем может прокормить. Потому что государство приходит ей на помощь, отбирая ресурсы у тех, кто способен сам воспитать свое потомство, и снижая, соответственно, его численность". Ю. Латынина (и не только она) настаивает, по существу, на отказе малообеспеченных граждан от рождения детей. Если иметь в виду российскую действительность, уместно привести слова В.В. Путина из его Послания Федеральному Собранию РФ 2006 г., которые актуальны и сегодня: "Что мешает молодой семье, женщине принять... решение, особенно если речь идет о втором или третьем ребенке?.. Это низкие доходы, отсутствие нормальных жилищных условий. Это сомнение в собственных возможностях обеспечить будущему ребенку достойный уровень

медицинских услуг, качественное образование, а иногда и сомнение, что греха таить, просто в том, сможет ли она его прокормить. Женщина при планировании ребенка вынуждена выбирать: либо родить, но лишиться работы, либо отказаться от рождения ребенка. Это очень тяжелый выбор". Как пишет А.И. Антонов, "если мы всерьез хотим ликвидировать депопуляцию, то давно пора перейти от калькуляций и манипуляций с мизерными денежными пособиями на детей, от страха перед "бумом" рождаемости "среди бомжей и цыган" - к планомерной и системной работе по выпрямлению искривленной нефтедолларами иерархии ценностных приоритетов государства. Дети дороже нефти, они вовсе не сырье, а драгоценный ресурс процветания страны".¹

Ни общество, ни государство не вправе игнорировать проблемы и трудности многодетных семей.

¹ Антонов А.И. Многодетная семья в эру депопуляции (результаты всероссийского исследования многодетных матерей) // Демографические исследования. – 2009. – N 8. – С. 9.

4. ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.

Следует поддержать предложение о необходимости разработки и принятия специального федерального закона о государственной поддержке семьи, материнства и детства, закрепляющего гарантируемые государством меры материальной, социальной и иной поддержки семьи и способствующего кодификации правовых актов, направленных на реализацию государственной семейной политики.¹ На наш взгляд, единый акт, касающийся всех семей (с выделением в структуре акта многодетных), представляется более обоснованным, чем посвященный только многодетным семьям, а тем более трехдетным. Однако принятию предлагаемого федерального закона должна предшествовать подготовка научно обоснованной его концепции с учетом компетентных предложений экспертного сообщества (не только представителей юридической науки), мнения самих семей с детьми (их представителей), а также с использованием позитивного регионального опыта. При подготовке такого акта необходимо закрепить в нем статью об общественных объединениях граждан, имеющих детей, предусмотрев в ней, в частности, что вопросы, затрагивающие интересы семей с детьми, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием указанных общественных объединений или по согласованию с ними. Значимость общественных объединений (применительно к инвалидам) четко определена в ст. 33 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", где, в частности, предусмотрена санкция за невыполнение указанной нормы в виде признания недействительными решений, принятых с ее нарушением. Подобная статья применительно к семьям с детьми должна быть закреплена и в предлагаемом законопроекте.

¹ Снежко О.А. Правовая защита от депопуляции в России // Современное право. – 2007. – N 4. – С.7.

Приведем несколько фундаментальных соображений и предложений относительно социального обеспечения многодетных семей.

Профессиональное материнство должно оплачиваться на уровне средней зарплаты, ведь три-четыре ребенка - это небольшой детский сад и мини-школа... Мы пробиваем идею профессионального родительства. Это означает, что если, например, в семье десять детей, то родители работают воспитателями своих детей: мать - директор детского сада, отец - директор школы, и получают хорошую зарплату. И, если хотя бы один из родителей становится таким профессиональным родителем, их совместный доход должен быть больше, чем если бы они вдвоем пошли работать в офис. И в нашем законодательстве родителям дано право быть учителями своих детей. Но примеры таких семей, когда семья являлась бы и детским садом, и школой, и кухней, и фабрикой, что-то производящей, и отдыхом, мне неизвестны. Должен быть профсоюз родителей, помогающий им осуществить свое право быть воспитателями и учителями своих детей. Или, может быть, центр, в котором будут готовить программы для родителей-учителей, принимать экзамены. Кстати, в Америке выпускники домашних школ сдают экзамены лучше, чем выпускники обычных школ".

В уже упоминавшемся проекте Демографической доктрины, подготовленном под руководством Ю.В. Крупнова, говорится, что демографическая катастрофа не является фатальной. В ее основе лежит слом идентификации населения Российской Федерации и утеря им оригинального оптимистического мировоззрения, на котором строятся базовые ценности. Данные разрушения могут быть преодолены лишь новым мировоззрением, опирающимся на тысячелетние традиции. Такое мировоззрение не может строиться на потребительстве. В обществе, где главной ценностью является потребление, отсутствует потребность в детях и сама ценность семьи и нескольких детей, поскольку дети снижают потребление. Вместе с тем неправильно строить демографическую политику на основе снижения потребления, уровня и тем более качества жизни. Логика демографического развития требует гарантированного

обеспечения перспективного и безопасного детства для каждого без исключения российского ребенка. Каждый ребенок является национальным достоянием, и качество его жизни должно быть достаточным для реализации стратегических задач страны как мировой державы. Перспективность детства определяется прежде всего обеспечением лучших в мире систем образования, здравоохранения, безопасности, социальной защиты и профессионализации для каждого ребенка.

С рождением третьего ребенка каждая семья должна быть выделена в особую категорию стратегического государственного значения и каждому ее члену должно быть назначено персональное пособие в размере средней заработной платы, матери предоставлен просторный дом или иное оптимальное жилище и персональный государственный оклад в размере, зависящем от количества детей (например, трое детей - 30 тыс. рублей, четверо - 40 тыс. рублей и т.д.). При этом государство должно осуществлять тактичный контроль за качеством ухода за детьми и в случае безответственных действий родителей применять к ним определенные законом меры воздействия.

Преодоление демографической катастрофы требует также обязательного и гарантированного государственного обеспечения каждой молодой семьи полноценными для воспитания детей жилищными условиями.

16 октября 2013 г. Ю.В. Крупнов обратился с открытым письмом к Д.А. Медведеву о необходимости национального проекта "Федеральная сеть городков демографического будущего для многодетных семей". Он пишет, что бесплатное получение многодетными семьями земельных участков для индивидуального жилищного строительства создает для них уникальные социально-экономические возможности создавать своим трудом семейное родовое "гнездо" и семейную собственность. Это позволяет проводить эффективную демографическую политику через своего рода социальный договор с молодежью: если вы решаетесь на трех и более детей, то автоматически становитесь при поддержке государства элитой страны. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и

комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг" Правительству и органам исполнительной власти субъектов Федерации поручено разработать комплекс мер по улучшению жилищных условий семей с тремя и более детьми, включая создание необходимой инфраструктуры на предоставляемых земельных участках.

За два года участки получили 119 тыс. семей, однако в большинстве случаев они не обеспечены необходимой инфраструктурой и располагаются вдали от "цивилизации". Но возможности такого хаотического выделения участков практически исчерпаны. 170 тыс. из 289 тыс. уже вставших на учет семей оказались в подвешенном состоянии, при том что многодетных семей в России более миллиона. Ю.В. Крупнов предлагает перейти к массовому проектированию и строительству на консолидированных земельных участках новых небольших малоэтажных поселений на 100 - 500 семей - своего рода городков демографического будущего. Он убежден, что решение стратегической государственной задачи в отношении многодетных семей лежит в плоскости создания федеральной сети таких поселений, которые позволили бы создать принципиально новые условия жизни: экологичное, экономичное жилье, основанное на современных энергосберегающих технологиях и обеспечивающее подрастающему поколению здоровую жизнь, не стесненную стенами современных квартир. Необходимые разработки и готовые технические решения имеются у Института демографии, миграции и регионального развития.

При правильной организации со стороны государства абсолютно реалистично выйти на типовой дом в 100 кв. м стоимостью в 1 млн. рублей, до 70% которой могли бы оплатить сами семьи, и на типовой инфраструктурно оборудованный участок в 15 соток стоимостью менее 250 тыс. рублей. Необходимо создать все условия, чтобы люди переселялись из городов в деревни, поскольку города не воспроизводят себя, а перемалывают поколения для своих экономических нужд. Речь не об обязательном сельскохозяйственном производстве. Надо готовить людей к реэмиграции из города, ведь

промышленность уже не нуждается в большом количестве рабочих рук. Отметим, что городские семьи с детьми в индивидуальном порядке переезжают в сельскую местность.

5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ.

Сформулируем предложения, целью которых является совершенствование механизма правового регулирования социальной защиты семей с детьми для решения проблем, связанных с обеспечением достойного уровня жизни граждан и воспроизводства населения России.

Представляется целесообразным разработать комплексную целевую программу социальной поддержки семей, в том числе многодетных, в которой следует предусмотреть не только предоставление государственных пособий гражданам, имеющим детей, соответствующих необходимому уровню жизнеобеспечения, но и пути совершенствования трудового статуса беременных женщин и лиц, имеющих детей, дополнительные меры социальной защиты семьи в контексте развития пенсионного законодательства, гарантирование права на материнский (семейный) капитал, в том числе и после 2016 г., предоставление семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилых помещений, а также предоставление земельных участков многодетным семьям, усиление гарантий оказания бесплатной медицинской помощи матерям и детям (в том числе обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет), решение проблемы очередей в детские сады и ясельные учреждения.

Среди предложений, направленных на создание эффективной модели правового регулирования социального обеспечения семей с детьми, можно выделить неотложные меры, не требующие существенных расходов из государственного бюджета и требующие дополнительных расходов, а также предложения рекомендательного характера.

Неотложные меры по совершенствованию правового регулирования социальной защиты семьи, не требующие существенных расходов из бюджета Российской Федерации.

1. Для исключения коллизий в правоприменении требуется зафиксировать базовое для отрасли права социального обеспечения определение понятия семьи как совокупности лиц, связанных браком, родством, свойством, принятием детей на воспитание или совместно проживающих и ведущих общее хозяйство. На основе этой базовой дефиниции следует определить различные типы семьи - "многодетная семья" (имеющая трех и более детей), "молодая семья" (возраст супругов в молодой семье не превышает 35 лет), "неполная семья" (состоит из одного родителя и одного или более детей, в том числе усыновленных).

2. Для экономически активного населения в качестве государственного социального стандарта предлагается использовать стандарт экономической устойчивости семьи, предложенный экспертами Института экономики РАН (Ржаницыной Л.С. и др.). Этот показатель может применяться для поддержки семей не только с низким, но и средним уровнем доходов.

Новый стандарт экономической устойчивости семьи, ориентированный на тех, кто преодолел планку прожиточного минимума, призван мотивировать семью на заработок и развитие. Введение этого стандарта позволит преодолеть иждивенческий подход к социальной политике, изменит целевые установки и ориентиры работодателя (который должен знать, что обеспечивает не только работника, но и его ребенка).

3. Из российского законодательства следует исключить гендерно-асимметричные правовые нормы. Например, в Федеральном законе "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" надо предусмотреть возможность расходования средств капитала для формирования накопительной части пенсии отца ребенка, а не только матери ребенка.

4. Министерству здравоохранения РФ необходимо разработать приказ, утверждающий единый перечень медицинских показаний к предоставлению полноценного питания беременным женщинам, кормящим матерям и детям до трех лет, так как принятые в регионах нормативные правовые акты существенно

отличаются по объему и условиям предоставления питания при единстве системы здравоохранения страны.

5. Следует поддержать инициативу Самарской губернской Думы, которая предлагает внести изменения в Федеральный закон "Об обязательном медицинском страховании", в соответствии с которыми за счет средств ОМС будут финансироваться аборт в случае их производства исключительно по медицинским показаниям.

6. Включение в программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи 2014 г. (и последующих лет) услуг по экстракорпоральному оплодотворению представляется, на наш взгляд, весьма спорным в условиях непроработанности законодательства о применении методов искусственной репродукции человека, приводящей зачастую к противоположным результатам (появлению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др.). В связи с этим предлагается ввести временный мораторий (до разработки законодательства о применении мер искусственной репродукции человека) на включение услуг по экстракорпоральному оплодотворению в программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

7. Министерству труда и социальной защиты РФ целесообразно разработать приказ, утверждающий единый перечень получателей повышенного размера ежемесячного пособия на детей, а также условий его получения на территории Российской Федерации.

8. Для укрепления института ответственного материнства и отцовства представляется необходимым в Семейном кодексе РФ предусмотреть минимальный размер алиментов на несовершеннолетних детей. Также возможно создание алиментного фонда.

9. При реализации права многодетных семей на предоставление земельного участка (в соответствии со ст. 28 Земельного кодекса РФ) серьезной проблемой является отсутствие необходимой инфраструктуры, в связи с чем требуются

изменения земельного законодательства в части, касающейся коммунального сервитута в отношении земельных участков и земель, находящихся в муниципальной собственности, в том числе для обеспечения инженерной инфраструктурой.

10. Пособие женщинам, вставшим на медицинский учет в ранние сроки беременности (до 12 недель), в силу малозначительности предлагается либо отменить, либо дифференцировать в зависимости от времени постановки на учет в течение указанного периода, регулярности посещения врача, соблюдения предписанного режима труда, отдыха и питания, отказа от вредных привычек.

11. В статье 7 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" необходимо предусмотреть возможность расходования средств семейного капитала на лечение ребенка.

12. Рекомендуется законодательно предусмотреть обязанность родителей поделить приобретаемое с использованием средства материнского (семейного) капитала жилое помещение в равных долях между детьми, а контроль за выполнением этой обязанности возложить на Пенсионный фонд РФ.

Неотложные меры по совершенствованию правового регулирования социальной защиты семьи, требующие дополнительных расходов.

1. Размер пособия по беременности и родам женщинам, имеющим страховой стаж менее шести месяцев, в том числе впервые ищущим работу, довести до уровня прожиточного минимума трудоспособного человека (а не выплачивать исходя из размера МРОТ). При этом можно возложить на работодателя обязанность компенсировать разницу между величиной пособия по беременности и родам и размером заработка работника за вычетом обязательных платежей (как в Германии). Такая доплата должна обеспечиваться работодателем в течение всего декретного отпуска.

2. Основной проблемой доступности дошкольного образования для всех категорий детей в настоящее время является дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях. В этой связи представляется возможным внести

изменения в Трудовой кодекс РФ, предусмотрев возможность лицам, воспитывающим детей в возрасте до трех лет, работать на условиях неполного (сокращенного) рабочего дня (не 8, а 5 часов в день) с сохранением при этом полного заработка.

3. Поддержать внесенный в Государственную Думу ФС РФ законопроект "О дополнительных мерах поддержки молодых семей": молодые родители смогут претендовать на получение льготного кредита (по ставке не более чем 5% годовых) на приобретение или строительство жилья. Также они смогут получить жилищную субсидию для погашения части долга и процентов по кредиту или социальной выплаты на улучшение жилищных условий. При этом важно установить запрет на изменение условий возврата льготного семейного кредита (как, например, в Англии).

4. В статье 94 ТК РФ закрепить предельную продолжительность ежедневной работы для беременных женщин, которая не должна превышать при 5-дневной 40-часовой рабочей неделе семи часов.

5. Включить в ТК РФ норму, обеспечивающую беременным женщинам оплачиваемые перерывы для отдыха.

6. Для женщин, работающих в тяжелых и вредных условиях труда, предусмотреть право на увеличенный отпуск по беременности и родам (как, например, в Финляндии - 155 рабочих дней).

7. Повысить размер единовременного пособия при рождении ребенка, с тем чтобы он компенсировал повышенные разовые расходы семьи, связанные с рождением ребенка.

8. На законодательном уровне закрепить право перевода беременных женщин на другую работу с сохранением заработной платы.

Предложения рекомендательного характера.

1. Современные компенсационные выплаты семьям с детьми не возмещают последствий социальных рисков, а только сглаживают их. Законодателю необходимо учитывать особую природу этих пособий для адекватного

восстановления имущественного положения семей. В основе расчета размера государственных пособий должна быть их компенсаторная функция.

2. Поскольку в неблагополучных семьях денежные средства в виде социальных пособий не всегда расходуются на удовлетворение потребностей несовершеннолетних детей, представляется, что наибольшую эффективность социальной поддержки семьям с детьми можно достичь только путем сочетания денежной и натуральной форм обеспечения.

3. В научный и практический оборот следует ввести правовую категорию "социальные выплаты" для использования в качестве одного из системообразующих начал при кодификации законодательства о социальном обеспечении. Следует разграничить и определить видовую принадлежность каждой социальной выплаты.

4. Необходимо создать правовое поле для активизации социальной работы с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации. Требуется должное правовое регулирование предоставления социальных услуг семье с детьми.

5. При изменении социально-обеспечительного законодательства недопустим отказ от достигнутого уровня гарантий прав граждан, желательна ориентация на более высокие стандарты социального обеспечения, сформулированные в нормах международного права. Актуален вопрос о ратификации Россией Конвенции МОТ N 102 "О минимальных нормах социального обеспечения", Европейского кодекса о социальном обеспечении.

6. Меры государственной социальной помощи, направленные на борьбу с бедностью семей с детьми, должны быть различны для трудоспособных граждан и граждан, которые в силу возраста или состояния здоровья не способны заработать средства к существованию. Малообеспеченным семьям в первую очередь необходимо предоставить доступ к социальным услугам, направленным на выведение семьи из трудной жизненной ситуации, переход на самообеспечение путем трудоустройства или развития семейного

предпринимательства. Дополнительные гарантии требуются семье в случае безработицы кормильца.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Обобщая приведенные выше соображения и предложения, можно сделать следующие выводы:

демографическое развитие и благополучие многодетных семей - это взаимосвязанные проблемы, они должны обсуждаться, взвешиваться и решаться всесторонне и обязательно с участием граждан, имеющих детей;

семьи с детьми, особенно многодетные, в современных условиях не могут обеспечить себя нормальными жилищными условиями, что влияет и на рождаемость, и на благосостояние семьи. Участие общества и государства в обеспечении многодетных семей жильем можно отнести к одному из основных и насущных видов их социального обеспечения. При этом жилищная проблема не может решаться годами;

решать жилищную проблему нужно не в индивидуальном порядке, а комплексно, путем кооперации усилий самих семей и компактного заселения, в том числе в сельской местности. Здесь необходима также гражданская инициатива. Органы социальной защиты могли бы играть роль организатора и координатора объединения и взаимодействия семей;

необходимо прислушаться к предложениям о профессиональном родительстве. Причем достойное вознаграждение труда родителей могло бы быть обусловлено, хотя бы на первых порах, совмещением семейных обязанностей в отношении родных детей с заботой о приемных детях (ребенке), с организацией семейного детского сада, домашнего обучения постороннего ребенка и тому подобной помощи другим семьям с детьми;

следует учитывать, что каждый ребенок представляет безусловную ценность и должен восприниматься как национальное достояние. Однако представляется необоснованным предложение противопоставлять многодетные и малодетные семьи, относить первые к элите, выплачивать детям из многодетных семей какие-то специальные пособия только за то, что в семье несколько детей. В то же время

вызывает возражение учет среднедушевого дохода многодетной семьи при определении права на назначаемые детям ежемесячные пособия. Представляется, что такие пособия на третьего и последующих детей должны назначаться без проверки нуждаемости.

Обратим внимание на проведенный недавно в Швейцарии референдум, согласно которому должна быть введена ежемесячная государственная выплата каждому швейцарскому гражданину в размере 2000 евро (бедностью считается доход ниже 1800 евро). За этим решением стоит международная сеть BIEN (Basic Income Earth Network), в которую входят 17 национальных организаций из таких развитых стран, как Австрия, Австралия, Голландия, Америка, Англия, Германия. Руководят этой сетью профессора лучших мировых университетов. BIEN разрабатывает идеологию нового устройства жизни, предполагающего, что каждый человек имеет право на гарантированный ежемесячный доход. Такую выплату (правда, в небольших размерах) уже осуществляют некоторые штаты Бразилии. В американском штате Аляска, где создан Перманентный фонд за счет части нефтяных доходов, каждый взрослый житель без всяких условий ежегодно получает около 1 тыс. долл. (сумма колеблется в зависимости от цен на нефть, добываемую на Аляске). Если нам действительно нужны многодетные семьи, может быть, и в нашей стране организовать подобные выплаты хотя бы для них?

А.Ф. и Ю.Б. Корсаненковы, анализируя научные взгляды на состояние современной семьи, противопоставляют приверженцев традиционной (в том числе многодетной) и эгалитарной (современной, малодетной или бездетной) семьи. Они видят путь укрепления семьи в дальнейшем развитии гендерного равенства, обеспечения конкурентоспособности женщин с мужчинами в сфере труда. Между тем жизнь разнообразнее предлагаемых схем. Как установлено исследованиями, российских женщин можно условно разделить на три типа, резко отличающихся по своим жизненным установкам: 1) ориентированные на различные виды деятельности, за исключением традиционно женских (их сравнительно немного); 2) со сформированной на протяжении многих

десятилетий внутренней потребностью самореализации в общественном труде и в семье (их как минимум 2/3); 3) ориентированные на семью. Если бы все зависело только от них, они посвятили бы себя целиком детям, хотя и с очень большими оговорками - при экономической независимости от мужа, социальном положении и социальном престиже, которые равны положению и престижу работника общественного производства. Удельный вес этого типа колеблется в пределах от 20 до 30%.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.

1. Нормативно-правовые акты

1.1 Конституция Финляндии (Финляндской республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731) // www.constitution.garant.ru/D0C_3864909.htm.

2. Научная и учебная литература

2.1 **Азарова Е.Г.** Конституционные гарантии социального обеспечения детей [Текст] // Журнал российского права. – 2015. – N 2.

2.2 **Азарова Е.Г.** Социальное обеспечение и правовая защита детей [Текст] // Журнал российского права. – 2013. – N 3.

2.3 **Антонов А.И.** Многодетная семья в эру депопуляции (результаты всероссийского исследования многодетных матерей) [Текст] // Демографические исследования. – 2009. – N 8.

2.4 **Антюшина Н.М.** Шведская система местного самоуправления [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – N 10.

2.5 **Беседкина Н.И.** Правовое регулирование статуса ребенка в Российской Федерации [Текст] // Государство и право. – 2006. – N 11.

2.6 **Бубон К.В.** Узаконенное неравенство, или Кому нужен закон о материнском капитале [Текст] // Адвокат. – 2007. – N 5

2.7 **Герасимов В.Н.** Проблемы современных многодетных семей в России: сравнительный анализ с законодательством стран ЕС [Текст] // Российская юстиция. – 2011. – N 2.

2.8 **Нечаева А.М.** Защита интересов ребенка в многодетной семье [Текст] // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – N 6.

2.9 **Снежко О.А.** Правовая защита от депопуляции в России [Текст] // Современное право. – 2007. – N 4.

2.10 Социальная помощь в Германии // www.germanyhelp.pisem.net.

2.11 Социальное страхование в Швеции и других северных странах // www.rurik.se.