

Венедиктова М.М.

Льготы военнослужащим-одиноким матерям: расширять или сокращать?*В статье рассматривается целесообразность сохранения льгот одиноким матерям.*

Одинокие матери давно считаются такой категорией граждан, которая нуждается в дополнительной социальной поддержке со стороны государства. Не случайно законодательство предусматривает для них целый ряд льгот в сфере социального обеспечения, налогов, занятости и др. Прежде, чем приступить к рассмотрению вопроса об эффективности социальной помощи данной группе лиц, необходимо определиться с тем, кого именно мы будем относить к этой категории.

Несмотря на кажущуюся простоту, полного единства в данном вопросе нет, т.е. общее нормативное определение термина «одинокая мать» отсутствует. Традиционно таковой считается женщина, имеющая одного или более детей, в отношении которых юридически не оформлено отцовство.

Возникает вопрос: можно ли считать одинокой матерью состоящую в браке женщину, имеющую ребенка, отец которого юридически не известен? Словарь русского языка С.И. Ожегова отвечает на этот вопрос отрицательно, понимая под матерью-одиночкой женщину, родившую ребенка вне официального брака и воспитывающую его одна [1]. Положение о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 12 августа 1970 г. № 659 также отмечало (п. 8), что одинокой матерью может быть признана лишь не состоящая в браке женщина (в этом случае ей выплачивалось соответствующее пособие). Аналогичный подход реализован и в постановлениях Правительства Москвы от 6 апреля 2004 г. № 199-ПП и от 6 ноября 2007 г. № 973-ПП¹.

Вместе с тем, Положение о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 883, отказалось от условия не состояния в браке. В редакции данного Положения, действовавшей до 28 июня 2005 г., содержалась

норма о том, что при вступлении одинокой матери в брак за ней сохраняется право на получение в повышенном размере ежемесячного пособия на ранее рожденных детей. Причем, изменения, произошедшие в 2005 году, были обусловлены не изменением теоретических подходов к данной проблеме, а лишь уточнением полномочий федеральных, региональных и местных органов после принятия в 2004 году известного закона 122-ФЗ (так называемый «закон о монетизации льгот»). В настоящее время вопросы выплаты пособий, а также предоставления некоторых других социальных льгот одиноким матерям переданы с федерального на уровень субъектов Российской Федерации.

Отметим, что в большинстве случаев женщины, в одиночку усыновившие ребенка, также считаются *de jure* одинокими матерями и получают аналогичные меры социальной поддержки. Это, безусловно, правильно. Однако единственным усыновителем может быть и мужчина. Распространяются ли на него льготы, предусмотренные для одиноких матерей? Некоторые связанные с этим проблемы мы рассмотрим ниже.

В ряде случаев законодательство еще более расширяет понятие одинокой матери. Так, при установлении платы за содержание детей в интернатах и дошкольных образовательных учреждениях в городе Москве 50-процентная льгота предоставляется «одиноким матерям, в том числе вдовам и разведенным»². Тем самым, вводится иная интерпретация термина. Вместо устойчивого словосочетания «одинокая мать», понимаемого традиционным образом, оно, фактически, разбивается на два и рассматривается как «мать» (т.е. женщина, имеющая ребенка), являющаяся «одинокой» (т.е. не состоящей в браке).

Подобный подход реализован также в Положении о порядке прохождения военной службы. Подпункт «д» пункта 12 статьи 29 данного документа предоставляет «одиноким военнослужащим», воспитывающим

¹ В дальнейшем региональные меры социальной поддержки мы будем рассматривать на примере города Москвы.

² Распоряжение Премьера Правительства Москвы от 26 июля 1999 г. № 706-РП, постановление Правительства Москвы от 31 января 2006 г. № 62-ПП.



ребенка в возрасте до 14 лет, право на предоставление основного отпуска в удобное для них время. Тем самым льгота предоставляется не только одиноким матерям, вдовам, разведенным, но и женщинам, юридически оформившим отцовство в отношении их детей (хотя и не состоящим в браке), а также военнослужащим-мужчинам, воспитывающим детей без матери.

До 1 января 2009 г. Налоговый кодекс Российской Федерации в целях установления льгот по налогу на доходы физических лиц содержал понятие «одиноким родителем», под которым не вполне удачно понимал одного из родителей, не состоящего в зарегистрированном браке. Иными словами, после расторжения брака между родителями оба они становились «одинокими родителями».

Из приведенных положений законодательства следует, что подходы к содержанию понятия «одинокая мать» менялись как со временем, так и в зависимости от того, в каких целях устанавливался данный статус. Учитывая это обстоятельство, нормативные правовые акты, вводящие социальные гарантии для данной категории граждан, как правило, самостоятельно определяют условия признания матери одинокой. К сожалению, военное законодательство, также устанавливая ряд льгот, не содержит при этом определения данного термина. Фактически, должностным лицам органов военного управления предоставляется свобода в выборе одного из имеющихся подходов к определению содержания понятия «одинокая мать», что, несомненно, является коррупциогенным фактором военного законодательства.

Хотя в законодательстве о прохождении военной службы льгот для одиноких родителей предусмотрено не много, однако они являются достаточно серьезными. При этом необходимость их реализации может вступить в противоречие с интересами как Вооруженных Сил, так и отдельных военнослужащих.

Выше мы уже упоминали о праве на предоставление основного отпуска в удобное время. Нельзя забывать, что Вооруженные Силы осуществляют свою деятельность в условиях обеспечения постоянной боевой готовности. Поэтому отсутствие кого-либо из военнослужащих (например, вследствие его убытия в отпуск), как правило, подразумевает возложение ряда исполняемых им

обязанностей на других лиц, которые вынуждены в этот период оставаться на службе. Таким образом, возможность выбора удобного времени отпуска – льгота, бремя исполнения которой несут не столько Вооруженные Силы, сколько сослуживцы одинокого родителя.

Пункт 25 статьи 34 Положения о порядке прохождения военной службы запрещает увольнение одиноких матерей, имеющих детей в возрасте до 14 лет, с военной службы без их желания по целому ряду оснований: в связи с истечением срока контракта, с организационно-штатными мероприятиями и др. Тем самым одинокие матери приравнены в части данной льготы, например, к беременным женщинам, матерям, имеющим детей в возрасте до трех лет.

Наличие подобного статуса имеет больший приоритет, чем профессиональная квалификация военнослужащего, т.е. если необходимо уволить одинокую мать либо более квалифицированного, но не обладающего таким статусом военнослужащего, выбор должен быть сделан в пользу второго варианта. При этом не играет роли даже семейный статус такого военнослужащего (например, многодетная мать, состоящая в браке, может быть уволена, а одинокая мать с одним ребенком – нет).

Буквальное применение упомянутой нормы подразумевает, что в случае проведения организационно-штатных мероприятий при невозможности назначить одинокую мать на равную должность и отказе ее от назначения на высшую либо низшую должность такая женщина должна зачисляться в распоряжение командира (начальника) и содержаться там до достижения ее ребенком возраста 14 лет. Если к тому времени у нее появится еще один ребенок, то вполне возможна ситуация, когда одинокая мать, реально служившая в Вооруженных Силах весьма незначительное время, вплоть до достижения предельного возраста нахождения на военной службе (45 лет) будет сохранять статус военнослужащего, получать денежное довольствие и иные льготы, а по достижении 45 лет приобретет право на пенсию за выслугу лет.

Сомнительно, что столь существенные в отдельных случаях льготы адекватны мало почетному статусу одинокой матери.

Возможно возражение: меры социальной поддержки одиноких матерей адресованы не столько им, сколько детям, воспитываю-



щимся в неполной семье. Если так, то подобные льготы должны быть предусмотрены и для иных подобных категорий граждан, например, для вдов и отцов, воспитывающих детей без матери. Однако для таких военнослужащих нет ничего сопоставимого со льготами для одиноких матерей.

Пункт 9 статьи 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусматривает, что военнослужащие, воспитывающие детей без матери, пользуются социальными гарантиями и компенсациями в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами об охране семьи, материнства и детства. Однако правоприменительная практика не пошла по пути признания за такими гражданами, например, права на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет или дополнительных гарантий от увольнения с военной службы при отсутствии их желания.

Например, в случае смерти при родах жены военнослужащего, ему положен лишь однократно предоставляемый дополнительный отпуск сроком до трех месяцев. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, «цель данного отпуска – предоставление военнослужащему-мужчине возможности в течение разумного срока решить вопрос об организации ухода за ребенком и, в зависимости от результатов, о дальнейшем прохождении военной службы. В том случае, когда военнослужащий принимает решение лично осуществлять уход за ребенком, он имеет право на досрочное увольнение с военной службы по семейным обстоятельствам»³.

При этом «право военнослужащего-мужчины на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет действующим законодательством не предусмотрено. Соответственно, не допускается совмещение военнослужащими мужского пола, проходящими военную службу по контракту, исполнения служебных обязанностей и отпуска по уходу за ребенком для воспитания малолетних детей, что, с одной

стороны, обусловлено спецификой правового статуса военнослужащих, а с другой – согласуется с конституционно значимыми целями ограничения прав и свобод человека и гражданина в связи с необходимостью создания условий для эффективной профессиональной деятельности военнослужащих, выполняющих долг по защите Отечества»⁴.

Возникает очевидный вопрос: почему же тогда подобный отпуск совместим со «спецификой правового статуса» военнослужащих-женщин? Конституционный Суд Российской Федерации отвечает на него следующим образом: предоставив право на отпуск по уходу за ребенком только военнослужащим женского пола, «законодатель исходил, во-первых, из весьма ограниченного участия женщин в осуществлении военной службы, а во-вторых, из особой связанной с материнством социальной роли женщины в обществе, что согласуется с положением статьи 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации»⁵.

Напомним, что часть 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации гласит: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства». Остается не вполне понятным, каким образом вытекающая из этого конституционного положения «особая социальная роль женщины» обуславливает необходимость увольнения с военной службы отца новорожденного ребенка, мать которого умерла при родах.

Трудно спорить с утверждением Конституционного Суда Российской Федерации о том, что «военная служба в силу предъявляемых к ней специфических требований исключает возможность массового неисполнения военнослужащими своих служебных обязанностей без ущерба для охраняемых законом публичных интересов». Менее понятным является его мнение, что женщины «весьма ограниченно» участвуют «в осуществлении военной службы».

С тем, что женщины занимают в Вооруженных Силах России лишь должности, не имеющие существенного значения для обеспечения обороноспособности, можно поспорить. Во всяком случае, никаких нормативных либо иных препятствий к назначению на них нет. В настоящее время доля женщин среди военнослужащих существенно меньше половины. Однако, по счастью,

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей».

⁴ Там же.

⁵ Там же.



еще меньше у нас военнослужащих-мужчин, воспитывающих детей без матери. Так что, пользуясь терминологией Конституционного Суда Российской Федерации, их «участие в осуществлении военной службы» еще более «ограничено». Предоставление таким гражданам права остаться на военной службе в случае необходимости ухода за оставшимся без матери новорожденным ребенком не в меньшей степени соответствовало бы публичным интересам России, чем увольнение такого военнослужащего в интересах «обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Законодательство о службе в органах внутренних дел содержит весьма похожие правовые нормы в части регулирования льгот гражданам, воспитывающим детей без матери. Часть седьмая статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации⁶ устанавливает, что сотрудники органов внутренних дел, воспитывающие детей без матери (в случае ее смерти, лишения родительских прав, длительного пребывания в лечебном учреждении и в других случаях отсутствия материнского попечения), «пользуются правовыми и социальными гарантиями, установленными законодательством Российской Федерации для этой категории населения Российской Федерации».

Однако правоприменительная практика в Министерстве внутренних дел сложилась иначе. Те же нормы толкуются здесь как допускающие предоставление отцам, проходящим службу в органах внутренних дел, отпуска по уходу за ребенком в случаях, когда они воспитывают ребенка без матери. Интересно, что Конституционному Суду Российской Федерации пришлось не раз рассматривать жалобы уже на то, что отпуск не предоставляется всем мужчинам-сотрудникам органов внутренних дел (вне зависимости от того, имеется ли у их детей мать).

Повторив практически те же доводы (об «осуществлении правоохранительной деятельности в публичных интересах», о «специальном правовом статусе сотрудников правоохранительных органов», об «особой, связанной с материнством, социальной роли женщины в обществе» и др.) Конституционный Суд Российской Федерации делает не-

сколько иной вывод: о конституционности предоставления отпуска не только матерям из числа сотрудников органов внутренних дел, но и отцам-сотрудникам органов внутренних дел, воспитывающим детей без матери⁷. Впрочем, несмотря на различие в выводах, сделанных Конституционным Судом Российской Федерации в отношении военнослужащих и в отношении сотрудников правоохранительных органов, объединяет упомянутые решения высшего органа конституционного контроля одно – во всех рассмотренных частных случаях он соглашался со сложившейся (хотя далеко не единообразной) практикой.

Рассмотрев льготы, получаемые одинокими матерями-военнослужащими, по линии Министерства обороны Российской Федерации, нельзя не упомянуть о мерах социальной поддержки данной категории граждан на региональном и местном уровне. В городе Москве можно выделить два класса данных льгот по признаку оснований возникновения соответствующего права: предоставляемые всем одиноким матерям и предоставляемые только тем из них, среднедушевой доход которых не превышает величину, ежегодно устанавливаемую Правительством Москвы (в настоящее время – 8000 руб.).

К первой категории можно отнести уже упоминавшуюся льготу по 50-процентной оплате содержания детей в интернатах и дошкольных образовательных учреждениях, ежемесячные компенсационные выплаты лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства в возрасте до 23 лет, а также на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни и стоимости продуктов питания, 30-процентное уменьшение размера платы за обучение детей в детских школах искусств (музыкальных, художествен-

⁷ См., например, определения Конституционного Суда РФ: от 05.03.2009 № 377-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Булгакова Николая Алексеевича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»; от 05.03.2009 № 466-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вогусова Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»; от 05.03.2009 № 465-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шибeko Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»; от 05.03.2009 № 464-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тарасова Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

⁶ Утверждена Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1.



ных, хореографических и пр.), преимущественное право при зачислении ребенка в кадетскую школу, а также первоочередной прием в дошкольные образовательные учреждения и др.

Ко второй группе относится, в частности, повышенный размер ежемесячного пособия на ребенка.

Даже из приведенного неполного перечня видно, что большая часть льгот одиноким матерям в Москве предоставляется безотносительно к среднедушевому доходу их семьи, т.е. адресатами большинства мер социальной поддержки являются не одинокие малообеспеченные матери, а одинокие матери вообще. Справедливо ли это?

Прежде чем высказать свое мнение по данному вопросу, хотелось бы отметить, что с момента выделения одиноких матерей в категорию нуждающихся в дополнительной социальной поддержке со стороны государства и до настоящего времени произошли существенные изменения как в моральной оценке со стороны общества рождения ребенка «без мужа», так и в правовых и организационных средствах установления отцовства.

Во-первых, всего несколько десятков лет назад в общественном мнении преобладала точка зрения, что родить ребенка вне брака скорее позорно, чем почетно. Иную разведенную женщину, воспитывающую ребенка от бывшего мужа, можно было оскорбить, назвав «матерью-одиночкой». Вместе с тем, с точки зрения решения демографических задач, государство более предпочтительным считало рождение ребенка женщиной вне брака, чем, например, прерывание ею беременности. В связи с этим социальные льготы одиноким матерям были призваны не только обеспечить более полноценное воспитание ребенка без отца, но и оказать материальную и моральную поддержку самой матери «против» общественного мнения.

В настоящее время моральная оценка со стороны общества рождения ребенка вне брака достаточно нейтральна.

Во-вторых, до недавнего времени гражданское процессуальное и семейное законодательство содержало гораздо более жесткие условия «принудительного» установления отцовства. Так, действовавший до 1 марта 1996 г. Кодекс о браке и семье РСФСР (ст. 48) в случае рождения ребенка у родителей, не состоящих в браке, и при отсутствии их совместного заявления допускал ус-

тановление отцовства с учетом следующих фактов:

– совместное проживание и ведение общего хозяйства матерью ребенка и ответчиком до рождения ребенка;

– совместное воспитание либо содержание ими ребенка;

– доказательства, с достоверностью подтверждающие признание ответчиком отцовства.

В настоящее время «суд принимает во внимание любые доказательства, с достоверностью подтверждающие происхождение ребенка от конкретного лица» (статья 49 Семейного кодекса Российской Федерации). Очевидно, что возможность представления любых доказательств (а не только подтверждающих факты совместного проживания, ведения общего хозяйства, воспитания либо содержания ребенка, признания отцовства) существенно облегчает задачу женщине, желающей юридически оформить отцовство в отношении ее ребенка.

В-третьих, развитие методов судебной экспертизы в настоящее время позволяет с весьма высокой, близкой к 100 процентам, вероятностью установить либо опровергнуть факт происхождения ребенка от того или иного мужчины. До появления судебно-генетической экспертизы, как правило, использовался лишь метод, основанный на сопоставлении групп крови матери, ребенка и предполагаемого отца. Эта методика позволяла в ряде случаев достоверно опровергнуть предположение об отцовстве (некоторые комбинации групп крови родителей и ребенка невозможны), однако не позволяла убедительно доказать происхождение ребенка от конкретного мужчины.

В настоящее время относительная простота для женщины юридического оформления отцовства зачастую позволяет ей не спешить с этим действием (по принципу «всегда успею»), в том числе и исходя из соображений получения льгот как одинокая мать.

С учетом изложенных обстоятельств, представляется, что в настоящее время отсутствуют социальные предпосылки для рассмотрения факта юридической неизвестности отца ребенка как самодостаточного условия предоставления матери мер дополнительной социальной поддержки. Доктор экономических наук А.А. Венедиктов предлагает моделировать меры социального обеспечения как функции, аргументами ко-



торым являются юридические факты, значащие для соответствующей его формы, а результатом – вывод о наличии права на ту или иную меру социальной поддержки у данного лица и ее конкретное содержание [2]. Пользуясь данной терминологией, можно сказать, что целесообразно исключить факт юридической неизвестности отца ребенка из числа значащих для решения вопроса о праве на любые меры социального обеспечения.

За редчайшими исключениями (например, при наступлении беременности в результате изнасилования неизвестным лицом) каждая одинокая мать знает отца своего ребенка. Современное законодательство предоставляет ей возможность оформить это знание юридически. В соответствии с частью 2 статьи 54 Семейного кодекса Российской Федерации каждый ребенок имеет право знать своих родителей.

Современное законодательство не допускает отказ матери от получения алиментов на ребенка. Это объясняется недопустимостью отказа от прав несовершеннолетнего (правом на получение алиментов обладает не мать, а сам ребенок). Отказ матери юридически оформить отцовство в отношении ее ребенка также можно рассматривать как нарушение его прав (в том числе на получение содержания от отца).

Безусловно, жизнь не всегда укладывается в подобную схему. Например, отец может иметь другую семью и в тайне от жены оказывать материальную и иную помощь своему ребенку, отцом которого он *de jure* не является. В таком случае именно неоформление его отцовства может оказаться условием более полноценного участия отца в воспитании и содержании ребенка.

Действительно, рассмотренная выше и еще огромное число конкретных жизненных ситуаций могут служить аргументами против того, чтобы в той или иной форме требовать от одинокой матери обязательного оформления отцовства в отношении ее ребенка. Однако ни одна из них не может служить обоснованием справедливости и экономической эффективности определения факта юридической неизвестности отца ребенка как единственного условия предоставления матери мер дополнительной социальной поддержки. В конце концов в обычной семье с двумя детьми имеется то же самое соотношение между количеством

взрослых и детей, что и у одинокой матери с одним ребенком.

Безусловно, одинокие матери нередко являются менее социально защищенными, чем полные семьи с детьми, поэтому приведенные выше соображения не следует рассматривать как призыв оставить их без государственной помощи. В системе социальной поддержки кто-то из них должен быть адресатом соответствующих мер как малообеспеченный родитель с детьми или как родитель (усыновитель), воспитывающий несовершеннолетних детей без отца (матери) либо как лицо, принадлежащее к иным льготным категориям.

Рассмотрение юридической неизвестности отца ребенка как достаточного условия предоставления социальных льгот в настоящее время не только экономически необоснованно, но и, в известной мере, аморально, поскольку в ряде случаев служит стимулом не оформлять отцовство, нарушая тем самым права детей. Особенно актуально это в условиях распространения в последние годы случаев так называемых фактических (незарегистрированных) брачных отношений. Предоставление таким категориям граждан льгот, которых лишены родители, регистрирующие свой брак (или хотя бы официально оформляющие отцовство в отношении рожденного вне брака ребенка) не может быть признано справедливым.

В отношении преимуществ одиноким матерям, установленных военно-социальным законодательством следует также сделать вывод о нецелесообразности их сохранения в существующем виде. Впрочем, проблема может быть решена не исключением соответствующих льгот (что вступило бы в противоречие с конституционным требованием о недопустимости принятия законов, отменяющих или умаляющих права человека и гражданина), а, наоборот, расширением круга их адресатов, например, на вдов и отцов, воспитывающих детей без матери.

Список использованных источников

- 1 Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., «Русский язык». 1987.
- 2 Венедиктов А.А. Моделирование нормативных правовых актов в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. – 2007. – № 1.

