

М.М.Венедиктова

## Влияние региональных мер поддержки семей с детьми на социальное положение военнослужащих

*Рассматриваются проблемы неоднородности социального обеспечения семей военнослужащих с детьми, проходящих военную службу в различных субъектах Российской Федерации, обусловленные особенностями регионального законодательства.*

Забота о детях, супруге и других членах семьи для большинства людей составляет существенную часть их жизненных интересов. Только будучи спокойным за их бытовую устроенность, в том числе жилищные условия, питание, здравоохранение, образование, социальную защищенность на случай его смерти (гибели) либо наступления инвалидности, военнослужащий может полноценно осуществлять свою профессиональную деятельность, не только требующую чрезвычайно высоких физических и нравственных усилий, но и связанную с риском для жизни.

Не случайно в вооруженных силах США за счет средств министерства обороны обеспечивается содержание школ и детских садов для детей военнослужащих при размещении их на военных базах (на реализацию этой формы социального обеспечения тратится более 13 тыс. долл. США в год на одного военнослужащего). При выплате жилищного пособия, достаточного для полного покрытия расходов на жилье, учитываются не только ранг (по сути – воинское звание) военнослужащего, местные цены на жилье, но и наличие либо отсутствие у него иждивенцев. При этом выплаты положены даже на детей военнослужащего от расторгнутого брака, проживающих вместе с бывшей женой. Жилищное пособие не облагается федеральным подоходным налогом. Средний размер пособия – приблизительно 8 тыс. долл. США [4].

Проводимые в последнее время реформы системы социального обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации обозначили тенденцию к снижению значимости фактора семейного положения (объема семейных обязан-

ностей) военнослужащего при определении содержания и величины получаемых им гарантий и компенсаций. Так, при обеспечении жильем по накопительно-ипотечной системе отсутствует зависимость размеров накоплений от состава семьи военнослужащего (ранее размер предоставляемой жилой площади напрямую зависел от количества членов семьи). С 1 января 2012 г. отменено право членов семей военнослужащих на проезд на безвозмездной основе к местам использования основного отпуска<sup>1</sup>, 50-процентная оплата членами семьи санаторно-курортного лечения и организованного отдыха в санаториях, домах отдыха, пансионатах, детских оздоровительных лагерях, на туристских базах. Прекращена оплата стоимости путевок на каждого ребенка в возрасте от шести с половиной до 15 лет, отменена выплата на содержание детей военнослужащих в детских дошкольных учреждениях, а также денежная компенсация в размере 300 рублей на супруга и каждого несовершеннолетнего ребенка военнослужащего.

Подобные реформы оцениваются исследователями по-разному. Так, В.К. Белов считает неучет состава семьи очевидным недостатком накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, указывая, что институт социальной защиты военнослужащих не существует вне проблем социальной защиты членов их семей [1]. А.А. Венедиктов, наоборот,

1 Право на проезд на безвозмездной основе один раз в год к месту использования основного отпуска и обратно сохранено за одним из членов семьи военнослужащего, проходящего службу в местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, а также на территории Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

отмечает, что подобные законоположения выглядят вполне обоснованными и являются первым шагом на пути устранения имевшегося длительное время неравенства, когда социальное обеспечение, предоставляемое военнослужащему, в большей степени зависело от состава его семьи, чем от качества исполнения им своих служебных обязанностей и имеющейся квалификации. Неженатый командир батальона, подполковник, мог получить от государства однокомнатную квартиру в Забайкалье, а имеющий трех детей прапорщик – четырехкомнатную квартиру в Москве. При этом, стоимость такой квартиры могла превышать суммарный размер его денежного довольствия за весь период военной службы. Кроме того, в условиях ранее действовавшей нормативной базы граждане, которые не нуждаются в улучшении жилищных условий, оказывались в неравном положении с бесквартирными, поскольку последние имели право на бесплатное получение жилья, рыночная стоимость которого была сопоставима с их денежным довольствием за многие годы [2]. Вместе с тем, тот же автор показывает, что повышение размера денежного довольствия с 1 января 2012 г. не смогло компенсировать стоимость отмененных натуральных и иных льгот, в результате общий объем социального обеспечения многих военнослужащих (особенно, имеющих семейные обязанности) уменьшился [3].

Среди сохранившихся на сегодняшний день социальных гарантий, учитывающих состав семьи военнослужащего, можно отметить денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909, если совместно с военнослужащим или гражданином, уволенным с военной службы, проживают три и более членов семьи, то размер выплачиваемой денежной компенсации повышается на 50 процентов. Для городов Москвы и Санкт-Петербурга данное повышение составляет 7500 руб., для других городов и районных центров – 1800 руб., для прочих населенных

пунктов – 1350 руб. в месяц. Состав семьи учитывается также при обеспечении служебными жилыми помещениями.

Хотелось бы отметить, что в законодательстве о социальном обеспечении военнослужащих практически отсутствуют какие-либо меры поддержки многодетных семей. Пожалуй, единственной такой социальной гарантией является предоставление военнослужащим, имеющим трех и более детей в возрасте до 16 лет, основного отпуска в удобное для них время (подпункт «ж» п. 12 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы).

С учетом изложенного для военнослужащих с семейными обязанностями начинают все большее значение приобретать меры социальной поддержки семьи, материнства и детства, получаемые ими не от Минобороны России, а наравне с остальными гражданами, т.е., как правило, на уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования, на территории которых они проживают и проходят военную службу. Здесь будет рассмотрен один аспект такого обеспечения: гарантии, получаемые многодетными семьями в различных регионах России.

Прежде всего, отметим, что ранее основные льготы этой категории семей были установлены на федеральном уровне (при этом к многодетным традиционно относились семьи, имеющие трех и более несовершеннолетних детей). Так, Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» предписывал органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации установить для таких семей:

скидку в размере не ниже 30 процентов 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 установленных норм;

бесплатную выдачу лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до 6 лет;

бесплатный проезд на внутригородском транспорте, 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;

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;

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

Кроме того, региональным органам власти предлагалось:

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;

обеспечить первоочередное выделение для многодетных семей садово-огородных участков;

содействовать предоставлению многодетным семьям льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья;

при разработке региональных программ занятости учитывать необходимость трудоустройства многодетных родителей, возмож-

ность 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.

Однако в настоящее время вопросы социальной поддержки многодетных семей целиком переданы в компетенцию региональных органов власти. Для военнослужащих, являющихся родителями многодетных семей, которые за период своей службы могут неоднократно менять место своего жительства по не зависящим от их желания причинам, переезд в новый регион может, среди прочего, означать и изменение объема социального обеспечения, получаемого ими за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

Так, в настоящее время в 82 из 83 субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, определяющие как понятие «многодетная семья», так и объем мер их социальной поддержки. Анализ названных документов показывает, что при переезде из одного региона в другой существенным образом может измениться не только стоимостное выражение получаемых социальных гарантий, но даже утрачен (или приобретен) сам *статус* многодетной семьи.

В большинстве субъектов Российской Федерации законодатели сохранили традиционное определение многодетной семьи, т.е. относят к таковым семьи, имеющие на содержании и воспитании троих и более детей в возрасте до восемнадцати лет. Так, среди республик, входящих в состав Российской Федерации, подобный подход реализован в Республике Адыгее<sup>1</sup>, Республике Алтай<sup>2</sup>, Республике Башкортостан<sup>3</sup>, Республике Бурятия<sup>4</sup>,

1 Закон Республики Адыгея от 28 сентября 1994 г. № 117-1.

2 Закон Республики Алтай от 11 октября 2005 г. № 70-РЗ.

3 Закон Республики Башкортостан от 24 июля 2000 г. № 87-з.

4 Закон Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1810-III.

Республике Дагестан<sup>1</sup>, Республике Ингушетия<sup>2</sup>, Кабардино-Балкарской Республике<sup>3</sup>, Карачаево-Черкесской Республике<sup>4</sup>, Республике Коми<sup>5</sup>, Республике Саха (Якутия)<sup>6</sup>, Республике Северной Осетии-Алании<sup>7</sup>, Республике Татарстан<sup>8</sup>, Чувашской Республике<sup>9</sup>.

В некоторых республиках применяется несколько иное нормативное определение многодетной семьи, учитывающее место проживания родителей и детей. Так, в Республике Калмыкия вводится дополнительное условие о том, что *дети* должны постоянно проживать на территории данной Республики<sup>10</sup>. В Республике Хакасия, наоборот, требование о проживании на территории Республики предъявляется к *родителям*<sup>11</sup>. В Удмуртской Республике вместо требования о постоянном проживании вводится условие об обязательной регистрации по месту жительства на территории Удмуртии<sup>12</sup>. Следовательно, могут сложиться парадоксальные ситуации. Например, если родители зарегистрированы по месту жительства в Удмуртской Республике, фактически постоянно проживают в Республике Хакасия, а дети живут в Республике Калмыкия (например, у бабушки),

то в каждом из перечисленных субъектов Российской Федерации семья будет иметь право получать меры социальной поддержки.

Однако в ряде регионов имеются и более существенные особенности. Например, в Республике Мордовия, Удмуртской Республике, Республике Хакасия понятие многодетной семьи несколько расширяется. Наряду с детьми в возрасте до 18 лет в составе многодетной семьи учитываются дети, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, до окончания ими обучения, но не старше 23 лет<sup>13</sup>.

В Республике Тыва вводится такое вызывающее недоумение дополнительное условие отнесения семьи к многодетным как рождение детей «от одной матери»<sup>14</sup>. Следовательно, если в семье военнослужащего проживает его ребенок от первого брака и имеются двое детей от второго брака, такая семья в Тыве не будет подпадать под определение многодетной, а в случае проживания с ним ребенка его жены, с которой военнослужащий имеет двоих общих детей, то будет.

До недавнего времени в Республике Марий Эл к многодетным относились семьи, имеющие в своем составе *четырёх* и более несовершеннолетних детей, находящихся на иждивении родителей (усыновителей)<sup>15</sup>. Только с 1 июля 2012 г. в законодательство внесены изменения, в соответствии с которыми был реализован традиционный подход: многодетной стала считаться семья с тремя и более детьми.

В Республике Карелия к многодетным относятся семьи со среднедушевым совокупным доходом *ниже величины прожиточного минимума*<sup>16</sup>, установленного в Республике Карелия на душу населения по соответствующей территории, имеющие в своем составе родителей (родителя), трех и более несовершенно-

1 Постановление Правительства Республики Дагестан от 7.09.2005 г. № 146.

2 Закон Республики Ингушетия от 29 ноября 1999 г. № 27-РЗ.

3 Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 августа 1996 г. № 21-РЗ.

4 Закон Карачаево-Черкесской Республики от 11 апреля 2005 г. № 43-рз.

5 Закон Республики Коми от 12 ноября 2004 г. № 55-РЗ.

6 Закон Республики Саха (Якутия) от 17 декабря 2008 г. 643-3 № 147-IV.

7 Закон Республики Северная Осетия-Алания от 2 декабря 1997 г. № 15-з.

8 Семейный кодекс Республики Татарстан от 13 января 2009 г. № 4-ЗРТ.

9 Закон Чувашской Республики от 24 ноября 2004 г. № 48.

10 Закон Республики Калмыкия от 2 ноября 2005 г. № 223-III-3.

11 Закон Республики Хакасия от 2 октября 2008 г. № 43-ЗРХ.

12 Закон Удмуртской Республики от 5 мая 2006 г. № 13-РЗ.

13 Закон Республики Мордовия от 28 декабря 2004 г. № 102-3.

14 Закон Республики Тыва от 29 декабря 2004 г. № 1153 ВХ-I.

15 Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2004 г. № 50-3.

16 В настоящее время – 5564 руб.

летних детей, а также совершеннолетних детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательном учреждении по очной форме обучения<sup>1</sup>. Таким образом, даже имеющие пятерых детей супруги не будут считаться многодетными, если зарабатывают более 14 000 руб. в месяц каждый. Проживающая в Карелии семья может многократно переходить из статуса обычной в статус многодетной и обратно в зависимости от изменяющегося дохода родителей.

В Чеченской Республике нормативное определение многодетной семьи вообще отсутствует. При этом имеется постановление Правительства Чеченской Республики от 24 февраля 2010 г. № 23 «О назначении и выплате ежемесячного пособия на ребенка, *одновременно родившегося в составе трех и более детей*, в Чеченской Республике» (так в оригинале – М.В.).

Не больше единства в нормативном регулировании статуса многодетной семьи и в остальных субъектах Российской Федерации. Например, в дополнение к уже описанному разнообразию законодательство Красноярского края требует совместного проживания детей с родителями<sup>2</sup>. В Иркутской и Мурманской областях для приобретения статуса многодетной семьи помимо трех и более детей нужно иметь среднедушевой доход ниже *двукратной* величины прожиточного минимума, установленной в целом по области в расчете на душу населения<sup>3</sup>. В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Воронежской области) статус многодетной семьи, т.е. семьи, имеющей трех и более детей в возрасте до 18 лет, сам по себе не дает права на какие-либо меры социальной поддержки. Для их получения нужно иметь доходы ниже установленного в регионе прожиточного минимума<sup>4</sup>. Томская

область установила на своей территории меры социальной поддержки только малоимущим многодетным семьям, а также при рождении трех детей одновременно<sup>5</sup>.

В Калининградской области для получения мер социальной поддержки необходимо не только соблюдение условия о непревышении доходов семьи величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в Калининградской области, но и «получение ежемесячного пособия многодетной семье в соответствии с Законом Калининградской области «О пособиях гражданам, имеющим детей»»<sup>6</sup> (которое само является мерой социальной поддержки). Подобный недостаток технико-юридического характера имеется и в законодательстве Омской области, где к многодетным относятся «зарегистрированные в качестве многодетных семей органами социальной защиты населения по месту жительства семьи..., имеющие в своем составе трех и более детей»<sup>7</sup>. Иными словами, «многодетными являются семьи, зарегистрированные в качестве многодетных».

В Липецкой области в составе семьи наряду с несовершеннолетними детьми учитываются дети в возрасте до 24 лет (а не до 23 лет, как в большинстве иных регионов, учитывающих данную особенность), являющихся учащимися очной формы обучения в образовательных учреждениях, и *в возрасте до 21 года, проходящих военную службу по призыву*<sup>8</sup>. Еврейская автономная область также особо упомянула призывников из многодетных семей. Там установлено<sup>9</sup>, что меры социальной поддержки сохраняются за многодетными семьями на время прохождения детьми срочной службы по призыву, однако при условии, что на момент при-

1 Закон Республики Карелия от 16 декабря 2005 г. № 927-ЗРК.

2 Закон Красноярского края от 9 декабря 2010 г. № 11-5393.

3 Закон Иркутской области от 23 октября 2006 г. № 63-ОЗ.

4 Законы Воронежской области от 2 августа 2000 г. № 176-II-ОЗ и от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ.

5 Закон Томской области от 16 декабря 2004 г. № 253-ОЗ.

6 Закон Калининградской области от 16 декабря 2004 г. № 473.

7 Закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ.

8 Закон Липецкой области от 27 марта 2009 г. № 259-ОЗ.

9 Закон Еврейской автономной области от 19 сентября 2006 г. № 757-ОЗ.

зыка гражданин проживал совместно с родителями, не имея собственной семьи.

В Нижегородской области смягчается упоминавшееся ранее требование, касающееся регистрации по месту жительства: при отсутствии таковой допускается иметь регистрацию по месту пребывания на территории области<sup>1</sup>. Подобная норма является, скорее, исключением из правил, хотя она весьма актуальна для семей военнослужащих, которые далеко не всегда имеют регистрацию по месту жительства в месте их службы, особенно, в крупных городах.

Необычно на общем фоне выглядит нормативное определение многодетной семьи, действующее в Ростовской области. Таковой считается семья, имеющая трех и более детей в возрасте до 16 лет (а не до 18 лет, как в подавляющем большинстве иных субъектов Российской Федерации). Исключение предусмотрено для детей в возрасте от 16 до 18 лет, продолжающих обучение, но при этом вводится дополнительное условие: они не должны состоять в браке<sup>2</sup>. Поскольку брачный возраст в России установлен в 18 лет и снижен он может быть только в исключительных случаях, подобное требование выглядит несколько надуманно, особенно, с учетом того, что Семейный кодекс Российской Федерации не содержит однозначного ответа на вопрос: прекращается ли обязанность родителей по содержанию их несовершеннолетних детей после вступления последних в брак.

Органы власти Ярославской области наряду с условием о совместном *проживании*, воспитании и содержании трех и более детей родителями установили требование о ведении совместного хозяйства (в дополнение к совместно проживанию). Несмотря на кажущуюся необременительность данного требования, представляется, что данное положение закона является коррупциогенным, поскольку на практике на совместно проживающих родителей

может быть возложена обязанность доказать совместное ведение хозяйства, что весьма не просто, особенно в условиях, когда порядок подтверждения данного факта нормативно не определен<sup>3</sup>. При этом в данном субъекте Российской Федерации действует еще одна малоизвестная норма: в состав многодетной семьи могут включаться и *иные члены семьи* (кроме родителей и детей), на которых не распространяется социальная поддержка, установленная Социальным кодексом Ярославской области<sup>4</sup>.

В городе Москве пока действует наиболее «лояльное» нормативное определение многодетной семьи. К таковым относятся семьи, в которых родились или воспитываются трое и более детей (в том числе усыновленные, а также пасынки и падчерицы) до достижения *младшим* из них возраста 16 лет, а обучающимся в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, – 18 лет<sup>5</sup>. Впрочем, после присоединения к городу так называемых «новых территорий» наметилась прямо противоположная тенденция. Так, руководитель городского департамента социальной защиты населения Владимир Петросян в «Российской газете» изложил следующую позицию<sup>6</sup>: «Среди многодетных москвичей немало состоятельных... Стало даже модно иметь много детей... Они вполне способны обойтись без городских пособий. На наш взгляд, пособия должны получать только те семьи, где среднедушевой доход не превышает городской прожиточный минимум». Тем самым Москва планирует свернуть меры по решению демографической проблемы, поощряя рождение более двух детей в относительно благополучных семьях. Вместо этого предлагается оказывать адресную помощь лишь многодетным семьям, находящимся за чертой бедности. Принятие соответствующего закона планируется уже в 2013 году.

3 То есть допускается лишь путем установления факта, имеющего юридическое значение, в судебном порядке.

4 Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з.

5 Закон г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60.

6 Укажите адрес // Российская газета. – 2012. – 6 декабря.

1 Постановление Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2004 г. № 303.

2 Постановление Правительства Ростовской области от 7 ноября 2011 г. № 95.

Принимая во внимание столь существенные региональные особенности в определении самого статуса многодетной семьи, мы не видим необходимости подробно рассматривать здесь *содержание* мер социальной поддержки данной категории граждан. Отметим только, что они также отличаются весьма заметно. Так в Москве семья с одним ребенком школьного возраста (12 лет) и двумя детьми, посещающими детское дошкольное учреждение, (4 и 2 лет) получает в год 55,7 тыс. руб. (или примерно 4600 руб. в месяц). Если среднедушевой доход семьи не превышает 40 тыс. руб. в месяц, то дополнительно выплачивается ежемесячное пособие на ребенка в размере 3200 руб. Кроме того, предоставляется 30-процентная скидка на оплату коммунальных услуг, детям до семи лет бесплатно отпускаются молочные продукты детского питания, дети в возрасте до 18 лет бесплатно обеспечиваются лекарственными средствами, организуется бесплатное двухразовое питание школьников, каждый ребенок и один из родителей пользуются правом бесплатного проезда на городском пассажирском транспорте, семьи освобождаются от оплаты содержания детей в государственных дошкольных образовательных учреждениях, бесплатно посещают музеи, парки культуры и отдыха, зоопарк и пр. А в Республике Дагестан, например, все льготы практически сводятся к ежемесячной денежной выплате по оплате жилого помещения и

коммунальных услуг, размер которой «определяется индивидуально каждому гражданину».

С учетом изложенного, а также принимая во внимание актуальность и чрезвычайную остроту демографической проблемы России, представляется, что по инициативе Министерства обороны РФ должна быть разработана федеральная целевая программа социальной поддержки семей военнослужащих с детьми, направленная на устранение негативного влияния особенностей военной службы на уровень социальной обеспеченности таких семей. В частности, необходимо реально (а не символической выплатой 100 руб. в месяц, как сейчас) компенсировать женщинам невозможность трудоустроиться в месте прохождения мужем военной службы, обеспечивать детям военнослужащих единый уровень социальной поддержки на территории Российской Федерации, не подлежащий снижению при смене места жительства, не допускать в многодетных семьях лиц, проходящих военную службу, снижения среднедушевого дохода ниже величины прожиточного минимума, установленного для региона их проживания. Это способствовало бы не только более качественному исполнению своих служебных обязанностей военнослужащими за счет меньшего отвлечения их на решение насущных бытовых проблем семьи, но и росту рождаемости в семьях, составляющих элиту «среднего класса» Отечества, что должно благотворно отразиться и на генофонде будущих поколений.

#### Список использованных источников

1. Белов В.К. Жилищное обеспечение военнослужащих. Государственные жилищные сертификаты и накопительно-ипотечная система: Юридический справочник. (Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант»). – М.: «За права военнослужащих», 2006.
2. Венедиктов А.А. Современные экономические и правовые проблемы военно-социальной политики Российской Федерации. – Екатеринбург: ЕВАКУ, 2011.
3. Реформы по кругу или деньги на ветер / Под общ. ред. Воробьева В.В. – Смоленск: «Маджента», 2012.
4. Венедиктова М.М. Социальное обеспечение членов семей военнослужащих в России и в США: сравнительный анализ // Вооружение и экономика. – 2010. – № 4.

Статья подготовлена при информационной поддержке Компании «Гарант».