

*Кандидат экономических наук, доцент Венедиктов А.А*

### **Технико-юридические проблемы реализации прав семей военнослужащих на меры социальной поддержки**

*В статье рассматриваются коррупционные факторы военно-социального законодательства и пути их устранения.*

В последние годы в России получила признание такая отрасль права как право социального обеспечения. При этом целый ряд исследователей, соглашаясь с целесообразностью институционализации соответствующих общественных отношений, отмечают сложность, запутанность юридического текста источников данной отрасли права, не всегда обоснованное использование в них математических формул, большое количество отсылочных норм, отсутствие единства терминологии. Это не дает возможности человеку (не юристу-профессионалу) узнать, осмыслить, правильно понять содержание своих прав и обязанностей, реализовать их своевременно и в полном объеме. В итоге все это сказывается на его социальном статусе, материальном положении, поскольку выплаты по системе социального обеспечения для большинства являются единственным источником средств к существованию в затруднительной жизненной ситуации [1, с.6].

Не избежало перечисленных проблем и военно-социальное законодательство. Кроме того, военные юристы отмечают, что серьезную проблему составляет высокая степень его коррупционности [2]. Правовые нормы, регулирующие наиболее животрепещущие для граждан правоотношения (например, реализацию права на жилище), оставляют немалую свободу усмотрения для органов военного управления и должностных лиц, соответственно, повышая вероятность злоупотреблений, снижая степень уверенности военнослужащего в том, что имеющиеся у него права будут реализованы.

На «пересечении» проблем военного и общегражданского социального законодательства находятся недочеты нормативных правовых актов, которые не адресованы непосредственно военнослужащим, однако касаются их наравне с иными гражданами

Российской Федерации. Пожалуй, наиболее существенную их часть составляет законодательство о социальной поддержке семьи и детей военнослужащих, что отражается на их морально-психологическом состоянии, а в конечном счете – на боеспособности войск. Автором неоднократно рассматривались проблемы, связанные с наличием пробелов и противоречий в нормативных правовых актах, регламентирующих государственную поддержку семей с детьми [3-6]. Тем не менее, далеко не все проблемы были решены и даже просто корректно сформулированы. В качестве одного из направлений выявления и устранения коррупционных факторов в сфере права социального обеспечения автор в данной статье предлагает методику формализованного анализа нормативных документов на предмет выявления в них пробелов и противоречий правового регулирования [7].

Российская Конституция относит вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальной защиты, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т.е. по данным вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. При этом последние не могут противоречить соответствующим федеральным законам.

Именно на региональном и местном уровнях осуществляется большая часть указанных мер. Даже те мероприятия в данной сфере, которые установлены федеральным законодательством и финансируются за счет средств федерального бюджета, как правило, реализуются по месту жительства граждан. При этом практика показывает, что региональное законодательство (даже в весьма материально благополучных регионах, на-



пример, в городе Москве) в технико-юридическом плане заметно отстает от федерального.

Одной из признанных проблем технической стороны нормотворчества является распространенность отсылочных норм. Однако иногда содержание даже отдельно взятого нормативного документа таково, что выявить истинный смысл того или иного его положения возможно лишь в ходе комплексного анализа всего текста. Это повышает вероятность неправильного понимания такого акта гражданами и, как следствие, степень их неосведомленности о действительном объеме прав и обязанностей. Например, Указом Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» от 5 мая 1992 г. № 431 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписано установить для многодетных семей скидку в размере не ниже 30 процентов платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией. Соответствующее постановление Правительства Москвы<sup>1</sup> предусматривает для многодетных семей «оплату в размере 30 процентов стоимости коммунальных услуг». При этом имеется в виду, что граждане оплачивают не 30, а 70 процентов стоимости коммунальных услуг. Однако выявить этот действительный смысл возможно лишь при анализе всего документа, в частности, его п. 1, который упоминает слово «скидки», а также п. 1.8, которым установлено, что для семей с 10 и более детьми предусмотрена оплата в размере 50 процентов стоимости коммунальных услуг. Логика подсказывает, что льготы для семей с тремя детьми не могут быть больше, чем для семей с 10 детьми.

Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196), фак-

торы, связанные с наличием пробелов в правовом регулировании, а также нормативных коллизий (противоречий), вполне обоснованно названы коррупционными. Действительно, вследствие указанных технико-юридических погрешностей благие намерения государственных нормотворческих органов, реализуемые ими в форме нормативных правовых актов, в том числе и в социальной сфере, зачастую оборачиваются произволом правоприменителей (как чиновников, так и судов) в ходе реализации соответствующих норм.

Рассмотрим состояние проблемы учета коррупционных факторов в законодательстве о социальной поддержке семей с детьми на некоторых примерах. Законом Российской Федерации «Об образовании» (ст. 52.2) предусмотрено, что родителям детей, посещающих детские дошкольные учреждения, выплачивается компенсация части родительской платы: на первого ребенка в размере 20 процентов, на второго – 50 процентов, на третьего ребенка и последующих детей – 70 процентов платы, фактически взимаемой за содержание в соответствующем образовательном учреждении. Отметим, что при определении субъектов права на повышенный размер компенсации вместо достаточно традиционной формулировки о льготах для семей с двумя и более *несовершеннолетними детьми* применена довольно новая для правотворческой практики конструкция: на *второго, третьего и последующих* детей. Ранее подобный подход уже был реализован в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (так называемый «закон о материнском капитале»). Там также указано, что право на соответствующие льготы имеют родители, родившие (усыновившие) второго и последующих детей.

По всей видимости, законодатель, употребляя подобную нетрадиционную технико-юридическую конструкцию, хотел подчеркнуть, что льготы должны предоставляться не только семьям с двумя и более несовершеннолетними детьми, но и родителям, воспитавшим (воспитывающим) двух и более

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 7 декабря 2004 г. № 850-ПП «О порядке и условиях обеспечения мер социальной поддержки граждан по оплате жилья и коммунальных услуг» // Тверская, 13, – № 149-150, 16.12.2004.



детей вне зависимости от возраста старших детей (т.е. даже после достижения ими совершеннолетия). При этом вряд ли были учтены ситуации, подобные следующей. Допустим, в семье двое детей: трех и пяти лет, посещающие детское дошкольное учреждение. Тогда если толковать закон формально, следует сделать вывод, что на старшего должна выплачиваться компенсация в размере 70 процентов (поскольку это первый ребенок), а на младшего – 50 процентов, как на второго. Еще более запутанной представляется ситуация в случае с близнецами. С одной стороны, нет оснований считать их обоим вторыми (как и первыми). С другой стороны, не ясно, кого считать первым, а кого вторым. Такой вопрос может встать, например, в том случае, если всего лишь один из детей посещает детское дошкольное учреждение, например, вследствие состояния здоровья.

Вместе с тем, несмотря на некоторые технико-юридические погрешности, цели законодателя при введении в Закон Российской Федерации «Об образовании» упомянутой нормы достаточно очевидны: стимулирование рождения в семьях более одного ребенка. Не случайно Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 определено, что одной из основных задач демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года является повышение уровня рождаемости (увеличение соответствующего суммарного показателя в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей.

В связи с этим представляет интерес письмо Министерства финансов Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 03-04-07-01/226: «Согласно ч. 3 Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351, повышение уровня рождаемости является одной из основных задач демографической политики Российской Федерации. Решение данной задачи включает в себя, в частности, усиление государственной поддержки се-

мей, имеющих детей, включая поддержку семьи в воспитании детей, в том числе путем обеспечения потребности семей в услугах дошкольного образования на основе развития всех форм дошкольных образовательных организаций (государственных, частных), повышения доступности и качества их услуг. Учитывая вышеуказанные положения Концепции, а также высокую социальную значимость государственной поддержки семей, имеющих детей, оказываемой, в частности, в виде компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, Министерством финансов Российской Федерации было отозвано письмо от 13.06.2007 № 03-04-06-01/181 о налогообложении налогом на доходы физических лиц данных сумм».

Отметим, что с правовой точки зрения данный документ представляется не вполне корректным. Если Налоговый кодекс Российской Федерации допускает неоднозначное толкование соответствующей статьи (что признано в том же письме Минфина России), то вне зависимости от задач в сфере демографической политики, поставленных Президентом Российской Федерации, норма должна толковаться в пользу налогоплательщика. К такому выводу позволяет прийти ч. 7 ст. 3 Налогового кодекса, в соответствии с которой «все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов)». Если же противоречия, по мнению финансовых и налоговых органов, отсутствуют, то они вправе с учетом задач демографической политики лишь выступить с инициативой о внесении в нормативный акт соответствующих изменений и дополнений, а не менять толкование закона на диаметрально противоположное до принятия законодательного акта<sup>2</sup>.

Вместе с тем, появление документов, подобных упомянутому письму Минфина Рос-

<sup>2</sup> В настоящее время соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации внесены Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. № 67-ФЗ.



сии, свидетельствует о том, что органы государственного управления вполне обоснованно при выявлении смысла толкуемого закона учитывают общие цели государственной политики в той либо иной сфере и не боятся при этом пересмотреть свою прежнюю, не соответствующую таким целям, позицию. Это не может не радовать. Однако не все компетентные органы могут похвастаться таким государственным подходом.

В городе Москве во исполнение упоминавшейся нормы Закона Российской Федерации «Об образовании» было принято постановление Правительства Москвы от 13 февраля 2007 г. № 90-ПП, которым утверждён Порядок назначения и выплаты компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Пункт 1.5 данного Порядка устанавливает, что при назначении компенсации части родительской платы за второго и третьего ребенка в составе семьи учитываются дети **в возрасте до 18 лет**» (выделено мной – А.В.). Позднее данный пункт был дополнен положением о том, что учитываются также «совершеннолетние дети, обучающиеся по очной форме обучения в образовательном учреждении любого типа и вида независимо от его организационно-правовой формы (за исключением образовательного учреждения дополнительного образования), до окончания такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет».

Данное положение представляется противоречащим федеральному закону по следующим причинам:

1. Правительство Москвы, принимая оспариваемую норму, вышло за рамки полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным законом, поскольку последний уполномочивает их установить *порядок* обращения за компенсацией, а также порядок ее выплаты. В оспариваемом пункте Правительство Москвы фактически определило не порядок, а *условия* выплаты. Полномочий на это оно не имело.

2. Федеральный закон не содержит ограничения в части исключения совершеннолетних детей. Соответственно, Правительство Москвы не вправе было не учитывать детей, достигших возраста 18 лет, при определении того, каким по счету ребенком родителя является его сын либо дочь, посещающий детское дошкольное учреждение.

Аналогичной точки зрения придерживается и Министерство образования и науки Российской Федерации, которое своим письмом от 14 мая 2008 г. № 03-ПГ-МОН-2594 сообщило, что Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 973, предусмотрена **необходимость учета всех детей в семье вне зависимости от их возраста** при определении размера компенсации (20%, 50% или 70% родительской платы).

Однако органы исполнительной власти Москвы даже после появления упомянутых Методики и письма Минобрнауки России продолжают настаивать на том, что после достижения старшим возрастом 18 лет дети «перенумеровываются»: второй становится первым, третий – вторым и т.д. «Так будут последние первыми» (Матф. 20:16).

Аналогичной точки зрения придерживается Московский городской суд, который в решениях от 27 апреля 2007 г. и от 24 марта 2009 г.<sup>3</sup> указал, что в соответствии с ч. 2 ст. 61 Семейного кодекса Российской Федерации родительские права прекращаются по достижении детьми возраста 18 лет. Кроме того, согласно ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации, ребенком

<sup>3</sup> Архив Московского городского суда: гражданские дела № 3-132/3-2009 и № 3-110/2207.





признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия). Из этого суд сделал вывод, что если какой-то закон упоминает слово «дети», то он относится лишь к несовершеннолетним.

Вместе с тем, имеется ряд аргументов в пользу противоположной точки зрения:

**1. Доводы формально-юридические.** Цитируя ст. 61 Семейного кодекса Российской Федерации, суд исключил из нее слова, имеющие существенное значение для решения вопроса об ее применимости в деле: «Родительские права, **предусмотренные настоящей главой**, прекращаются по достижении детьми возраста восемнадцати лет» (выделено мной – А.В.). К ним относятся права: воспитывать своих детей, выбирать образовательное учреждение и форму обучения детей до получения детьми основного общего образования, защищать права и интересы своих детей, определять место жительства ребенка и т.п. Право родителей на компенсацию части родительской платы за детей, посещающих детские дошкольные учреждения, не входит в число родительских прав, предусмотренных главой 12 Семейного кодекса Российской Федерации.

Статья 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» не могла быть применена при разрешении данного спора, поскольку в ней упомянуто, что данное понятие вводится «для целей настоящего Федерального закона», а не для всех без исключения правоотношений.

**2. Доводы лингвистические.** Словарь русского языка С.И. Ожегова определяет слово «ребенок» (мн. «ребята» и «дети») как: 1. Мальчик или девочка в раннем возрасте до отрочества. 2. Сын, дочь [8, с.132,548]. Поэтому законодатель, желая установить ту или иную меру социальной поддержки не всем гражданам с детьми, а лишь имеющим сына либо дочь определенного возраста, четко определяет возраст, по достижении которого ребенком право на льготу утрачивается (1,5 года, 3 года, 5 лет, 7 лет, 14 лет, 16 лет, 18 лет, 20 лет, 24 года). Вместе с тем имеются льготы, для которых такой возраст не определен. В этом случае,

очевидно, право сохраняется вне зависимости от возраста, поскольку граждане, достигшие совершеннолетия, не перестают быть детьми своих родителей. Например, ст. 16 того же Закона Российской Федерации «Об образовании» предусматривает преимущественное право на поступление в образовательные учреждения детей военно-служащих, погибших при исполнении ими обязанностей военной службы. Данная льгота применяется и в отношении совершеннолетних детей, несмотря на утрату ими «статуса ребенка» (по выражению Мосгорсуда).

Тот же Семейный кодекс Российской Федерации в ст. 87 устанавливает, что трудоспособные **совершеннолетние дети** обязаны содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них. Тем самым признается, что ребенок остается таковым по отношению к своим родителям даже после «утраты статуса ребенка» в соответствии с ч. 1 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации. Представляется, что суд был не вправе смешивать понятия «ребенок» и «несовершеннолетний», в частности, говоря не об утрате статуса несовершеннолетнего, а об утрате «статуса ребенка» (т.е. в одном из значений, придаваемых этому слову в русском языке, «статуса сына либо дочери» своих родителей).

**3. Доводы «от противного».** Попробуем согласиться с точкой зрения Мосгорсуда, в соответствии с которой употребление в нормативном акте слова «дети» либо «ребенок» без указания их возраста относится лишь к несовершеннолетним гражданам. В этом случае пришлось бы признать, что совершеннолетние дети не являются наследниками по закону за своими родителями в соответствии со ст. 1142 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая устанавливает, что «наследниками первой очереди по закону являются дети, супруг и родители наследодателя» (выделено мной – А.В.).

Также следует в этом случае поставить под сомнение право женщины, родившей второго ребенка, когда первому исполнилось 18 лет, на получение сертификата на

материнский капитал, поскольку, по мнению Мосгорсуда, такой ребенок будет уже не вторым, а первым в силу так называемой «перенумерации детей».

Наконец, если предположить, что вывод суда верен, то возникает вопрос, на каком основании Правительство Москвы расширило данный перечень за счет учета детей, обучающихся по очной форме обучения в образовательном учреждении, до достижения ими возраста 23 лет. Ведь даже если толковать нормативные правовые акты так, как это делают Правительство Москвы и Мосгорсуд, то все равно следует сделать вывод, что Правительством Москвы превышены предоставленные ему полномочия и введена норма, позволяющая в отдельных случаях учитывать при определении размера компенсации детей, достигших возраста 18 лет, т.е. уже «не детей» (по их толкованию законодательства).

Органы власти Москвы в подобном подходе к подсчету количества детей у родителя не одиноки. Аналогичный подход реализован в Тюменской области, Татарстане, Башкортостане, а также в ряде других субъектов Российской Федерации. Остается надеяться, что Правительство России устранил возможность для подобного неоднозначного толкования федеральных нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации.

В качестве второго примера коррупционного фактора в социальном законодательстве города Москвы хотелось бы рассмотреть Закон города Москвы «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве». В «Год семьи» (в ноябре 2008 г.) в этот документ были внесены изменения, в соответствии с которыми многодетной стала считаться семья с тремя и более детьми до достижения младшим возраста 16 (для учащихся – 18) лет. Ранее таковыми считались семьи, в которых не один, а, как минимум, трое детей были несовершеннолетними.

Очевидно, московские законодатели реализовали данным нормативным актом те же идеи демографической политики, что и упоминавшийся выше Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г.

№ 1351: повышение уровня рождаемости путем государственной поддержки рождения в семьях третьего ребенка. Однако форма, в которой данный замысел был реализован, вновь допускает неоднозначное толкование. Закон гласит: «Многодетная семья – семья, в которой родились и (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».

На первый взгляд, все сформулировано четко. Однако уверенным в этом может быть лишь человек, не знакомый с особенностями бюрократического мышления. Конечно, если как у мужа, так и у жены это единственный брак, и все дети родились в нем, то проблем, действительно, нет. Но жизнь есть жизнь. Зачастую ребенок воспитывается не в той семье, в которой родился. Правда, законодатель предусмотрел и этот случай, специально упомянув среди детей пасынков и падчериц. Однако иной чиновник постоянно ищет (и нередко находит) варианты неоднозначного толкования нормативного документа. Не случайно Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, относит диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций к коррупционным факторам.

Попытаемся встать на место такого «специалиста» и придумать различные «коррупционные» варианты толкования упомянутой нормы, определяющей, какие семьи относятся к многодетным. Зададим первый вопрос: что значит «родился в семье»? По всей видимости, это означает, что на момент появления ребенка на свет его родители состояли в зарегистрированном браке. Но как тогда быть с одинокими матерями? Можно ли считать, что в этом случае ребенок ро-



дился в семье, состоящей из одного родителя? Можно ли считать рожденным в семье детей, родители которых не состоят в зарегистрированном браке или состоят, но проживают раздельно? Неискушенный человек, скорее всего, ответит на этот вопрос положительно. Действительно, нельзя же детям одинокой матери предоставлять меньше мер социальной поддержки, чем детям из полных семей. Также нельзя ставить права детей в зависимость от того, состоят ли их родители в зарегистрированном браке, и от того, совместно ли они проживают. Семейный кодекс Российской Федерации (ст. 2) также поддерживает такую позицию, относя к членам семьи супругов, родителей и детей, а также усыновителей и усыновленных.

Однако Правовое управление Правительства Москвы придерживается иной точки зрения. Письмом от 20 февраля 2009 г. № 1-21-61/9 оно сообщает, что для определения состава семьи следует руководствоваться не Семейным кодексом Российской Федерации, а толковым словарем русского языка, согласно которому семья – это группа живущих совместно родственников (муж и жена, родители с детьми). Поэтому, например, при раздельном проживании родителей, имеющих троих детей, считать такую семью многодетной нельзя. Хотелось бы задать авторам этого письма вопрос: а кем тогда считать таких лиц? Допустим, мужчина и женщина состоят в зарегистрированном браке, имеют каждый по квартире. Один ребенок проживает с отцом, двое других с матерью. По всей видимости, Правовое управление Правительства Москвы считает, что в этом случае имеются две семьи: отец с ребенком и мать с двумя детьми. Обе не являются многодетными. «Сон разума рождает чудовищ».

Второй вопрос: не возникнут ли проблемы в том случае, если в семье проживают дети мужа и жены от их предыдущих браков? Ответ очевиден: возникнут, если чиновники этого захотят. Рассмотрим такую ситуацию. Как у мужа, так и у жены имеется по ребенку от их предыдущих браков, которые живут с ними. Кроме того, имеется общий ребенок супругов. На первый взгляд,

такая семья должна быть признана многодетной, т.к. хотя в ней родился всего один ребенок, но воспитываются трое (с учетом пасынков и падчериц). Но и здесь не все так просто. Проблемы начнутся, когда старший ребенок достигнет совершеннолетия. Ведь про совершеннолетнего нельзя сказать, что он «воспитывается» в семье своего родителя и его супруга, т.к. родительские права и обязанности по воспитанию ребенка прекращаются по достижении последним совершеннолетия. Нельзя про него сказать и то, что он родился в этой семье. Значит, есть повод сделать вывод, что такая семья перестает быть многодетной. А вот если все трое детей в семье – общие дети супругов, то ситуация иная. Ведь совершеннолетний ребенок, хотя и не «воспитывается» в семье, но «родился» в ней, т.е. упомянутые в Законе города Москвы условия соблюдены. Вряд ли законодатель имел в виду такую дискриминацию семей, вырастивших детей от предыдущих браков супругов, по сравнению с семьями, где все дети являются общими.

В целях понижения вероятности негативных последствий подобных действий должна быть предусмотрена ответственность чиновников не только за необоснованный отказ гражданам в реализации их прав, но и за самоустранение от принятия решения по вопросу, входящему в компетенцию соответствующего должностного лица. Причем ответственность должна быть не только дисциплинарная, но и материальная, например, в форме взыскания с него в пользу гражданина расходов на юридическую помощь адвоката при рассмотрении дела в суде. Упомянутая Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, вполне обоснованно относит отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) к коррупционным факторам.



Отрадно, что в настоящее время Правительством Москвы<sup>4</sup> приняты меры, которые, несмотря на их простоту и малозатратность для бюджета, могут сыграть положительную роль в плане снижения количества коррупционных факторов в московских нормативных правовых актах: для проектов наиболее социально значимых документов исполнительной власти предусмотрена обязательная независимая антикоррупционная экспертиза по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации<sup>5</sup>. К сожалению, подобные меры пока не предусмотрены для проектов законодательных актов города Москвы.

Хотелось бы также отметить, что ряд мер государственной поддержки многодетных семей (как в городе Москве, так и в целом по России<sup>6</sup>) вполне обоснованно не связываются с уровнем их благосостояния. Даже те многодетные семьи, которые имеют сравнительно высокий доход на члена семьи, пользуются льготами. Это представляется весьма важным по следующим причинам:

1. Для малообеспеченных семей (вне зависимости от количества детей) предусмотрены специально ориентированные на эту категорию граждан меры поддержки: жилищные субсидии, бесплатное социальное обслуживание, материальная помощь, бесплатная выдача одежды, продуктов питания, предметов первой необходимости и др. Исследование достаточности существующих мер выходит за рамки данной работы. Хотелось бы лишь отметить, что для помощи семьям, среднедушевой доход которых меньше прожиточного минимума, предусмотрен соответствующий механизм и созданы необходимые структуры: центры со-

циального обслуживания населения, центры социальной помощи семье и детям и др.

2. В рамках реализуемой в России демографической политики представляется весьма верным поощрять рождение второго и третьего ребенка в благополучных семьях. К сожалению, у нас пока наблюдается известный «перекос» в этом направлении. Нередко многодетными являются неполные семьи, а также те, в которых родители являются безработными либо имеют низкооплачиваемую работу, больны хроническими заболеваниями (в том числе алкоголизмом) и т.п. Безусловно, перечисленные категории граждан с детьми нуждаются в государственной поддержке. Но решить за их счет демографическую проблему вряд ли возможно.

3. В настоящее время льготы многодетным семьям достаточно рационально сочетают в себе денежные и натуральные формы. В городе Москве к последним, в частности, относится бесплатный проезд на городском транспорте одному из родителей и детям школьного возраста; бесплатный отпуск по рецептам врачей лечебно-профилактических учреждений молочных продуктов детского питания на детей, не достигших семилетнего возраста; бесплатное обеспечение лекарственными средствами детей в возрасте до 18 лет; бесплатное двухразовое питание детей, обучающихся в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы; прием детей в государственные дошкольные образовательные учреждения города Москвы в первую очередь; освобождение от оплаты содержания детей в государственных дошкольных образовательных учреждениях; право на бесплатное посещение зоопарка, оплату по льготным ценам посещения музеев, парков культуры и отдыха, выставок, стадионов, культурно-просветительных и спортивных мероприятий в указанных учреждениях культуры и спорта, а один раз в месяц – бесплатное посещение музеев и стадионов.

Помимо своей основной функции – материальной поддержки семей с детьми – такие меры способствуют формированию уважения к многодетным семьям, а у последних –

<sup>4</sup> Постановление Правительства Москвы от 2 июня 2009 г.

№ 513-пп «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы».

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

<sup>6</sup> На федеральном уровне основным документом, задающим социальные стандарты государственной поддержки многодетных семей, является Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей».





чувства гордости за воспитание трех и более детей, ощущения государственной значимости и общественной полезности этого повседневного родительского труда. Все это представляется совершенно необходимым в целях решения остро стоящей демографической проблемы.

Проведенный анализ реальных юридических коллизий в области права социального обеспечения позволил разработать методику формализованного анализа нормативных документов на предмет выявления в них пробелов и противоречий правового регулирования. Ее концепция подробно изложена в [7]. Вкратце сущность методики сводится к следующему.

Нормативный правовой акт (или их совокупность), регламентирующий ту или иную форму социальной поддержки граждан, с использованием инструментария теории алгоритмов может быть условно рассмотрен как «черный ящик», на входе которого находятся значения юридических фактов, т.е. жизненных обстоятельств, с которыми закон<sup>7</sup> связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. На выходе – величина той либо иной выплаты, положительное либо отрицательное решение о праве на рассматриваемую меру социальной поддержки. Иными словами, нормативный правовой акт представляет собой функцию, аргументами которой являются юридические факты, необходимые для решения вопроса о праве.

В ходе формализованного анализа производится последовательный разбор нормативного документа, в ходе которого, с одной стороны, строится перечень всех значащих для исследуемой формы социальной поддержки юридических фактов с одновременным установлением способов их документального подтверждения (оформления). С другой стороны, формируется алгоритм, соответствующий содержанию анализируемого документа, например, в виде формулы или ориентированного графа.

В математике под графом  $G(V, E)$  понимается множество  $V$  вершин и набор  $E$  не-

упорядоченных и упорядоченных пар вершин. Неупорядоченная пара вершин называется ребром, упорядоченная пара – дугой. Последовательность ребер  $(v_0, v_1), (v_1, v_2), \dots, (v_{i-1}, v_i), (v_i, v_{i+1}), \dots, (v_{r-1}, v_r)$  называется маршрутом, соединяющим вершины  $v_0$  и  $v_r$ . Граф называется связным, если любая пара его вершин соединена маршрутом. Маршрут называется цепью, если все его ребра различны. Замкнутая цепь называется циклом.

Модель нормативного правового акта (или их совокупности по конкретному аспекту регулирования) может быть представлена как связный граф, не содержащий циклов, с выделенной вершиной. При этом вершинам графа будут соответствовать точки принятия решений (ветвления алгоритма) либо результирующие точки (вершины, из которых не выходит ни одна дуга, содержащие информацию о конкретных величинах моделируемых выплат или иных мер социальной поддержки), а дугам – возможные направления обхода графа. При этом точки принятия решений удобно сопоставить значащим юридическим фактам. Содержание каждого из них должно служить средством выбора одного из возможных маршрутов, проходящих через данную вершину графа.

Положения нормативного правового акта преобразуются в дуги создаваемого графа. При этом необходимо следить, чтобы набор дуг, выходящих из каждой вершины принятия решения был полным, т.е. для каждого возможного значения соответствующего данной вершине юридического факта была предусмотрена дуга. Если содержание разобранной на данный момент части нормативного правового акта не позволяет указать вершину графа, в которую должна указывать какая-либо дуга из этого полного набора, следует отобразить на создаваемом графе так называемую «висячую дугу». Под «висячей дугой» будем понимать технический элемент, который выглядит как стрелка, выходящая из вершины графа и не приходящая в другую вершину. В ходе дальнейшего разбора документа такая «висячая дуга» должна превратиться в обычную дугу графа.

<sup>7</sup> Здесь термин «закон» следует понимать в широком смысле как любой нормативный правовой акт.



Если по завершении разбора нормативного правового акта в соответствующем ему графе обнаружится хотя бы одна так называемая «висячая дуга» (выходящая из вершины, являющейся точкой принятия решения, но не приходящая в другую вершину), следует сделать вывод, что такой документ содержит пробел правового регулирования. При этом чтобы сформировать конкретный набор жизненных обстоятельств, для которого нормативный правовой акт не позволяет принять обоснованное решение, нужно всего лишь перечислить юридические факты, находящиеся в вершинах принятия решений в цепочке от выделенной вершины до вершины, из которой выходит «висячая дуга». Пример такого применения методики с обнаружением пробела правового регулирования подробно рассмотрен в [9].

Чтобы выявить правовые коллизии (противоречия), удобнее воспользоваться не графической, а формульной записью сформированного алгоритма. Для этого необходимо каждой концевой вершине сопоставить конкретный набор значений аргументов функции (юридических фактов), а затем сравнить полученные векторы аргументов между собой в целях выявления равных. Отметим, что для сложных и объемных нормативных правовых актов данная операция может оказаться весьма трудоемкой и в этом случае должна выполняться с использованием ЭВМ. При обнаружении равных векторов останется сопоставить соответствующие им значения функции. Если они будут отличаться, следует сделать вывод, что обнаружена правовая коллизия (противоречие).

В заключение следует отметить, что предложенная методика была воспринята не всеми профессионалами. Например, письмом Главного правового управления Министерства обороны Российской Федерации от 28 августа 2008 г. № 207/7048 было отмечено, что хотя она и «представляет интерес, однако в связи с большой трудоемкостью, сложностью и узконаправленностью не позволяет проводить экспертизу в сроки, установленные в Минобороны России». Подоб-

ное настороженное отношение к применению математических методов в праве достаточно распространено среди юристов. Один из способов преодоления такого отношения – разработка алгоритмов и программ, позволяющих проводить анализ нормативных актов с помощью персональных компьютеров. Представляется, что недопустимо оправдывать низкое качество правовой экспертизы проектов нормативных документов ограниченными сроками ее проведения. В конечном счете оно обернется не только дальнейшим увеличением коррупционных факторов в законодательстве, но и не меньшими затратами времени на решение возникших проблем: разъяснение и толкование содержащих пробелы и противоречия документов, участие в судах при оспаривании их гражданами и организациями и т.п.

#### Список использованных источников

1. Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения России: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М.: МГЮА. – 2009.
2. Корякин В.М. Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность // Право в Вооруженных Силах. – 2006. – № 9. – С. 3-10.
3. Венедиктов А.А. Некоторые противоречия реализации права военнослужащих на оплату стоимости путевок их детей в организации отдыха и оздоровления // Право в Вооруженных Силах. – 2007. – № 8. С. 127-128.
4. Венедиктов А.А. Проблемы правового регулирования и налогообложения некоторых социальных выплат военнослужащим, имеющим детей // Право в Вооруженных Силах. – 2007. – № 9. – С. 21-24.
5. Венедиктов А.А. Проблемы определения субъектов права на дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми // Закон. – 2008. – № 8. – С. 225-228.
6. Венедиктов А.А. Как детей нумеровали // Российская газета. – 2009. – 11 июня.
7. Венедиктов А.А. Экономико-математическое моделирование правового регулирования денежного довольствия военнослужащих. – М.: Военное право, 2007. 240 с.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., Русский язык. 1987.
9. Венедиктов А.А. Экономико-правовой анализ места и роли окладов по воинской должности в системе денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. – 2007. – № 2. – С. 125-128.

