

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ

© 2023 С.Ю. Сергеева¹, Д.В. Полякова²

^{1,2} Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», Россия

В статье рассматривается законодательство Самарской области, регулирующее поддержку граждан, имеющих детей. Проводится анализ норм закона Самарской области от 16.07.2004 г. № 122-ГД «О государственной поддержке граждан, имеющих детей» и правоприменительной практики, выделяются пробелы в законодательном акте, а также предлагаются пути их преодоления на основании норм других законодательных актов и показателей статистики.

Ключевые слова: право социального обеспечения, социальная помощь, социальная поддержка, граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, пособия, прожиточный минимум.

На сегодняшний день важное место в правовой системе Российской Федерации занимает право социального обеспечения. Именно оно регулирует все отношения материального обеспечения из государственных целевых внебюджетных фондов, имеющих социальное назначение, и за счет средств государственного бюджета своих граждан, застрахованных по обязательному государственному страхованию или нуждающихся в государственной социальной помощи и обслуживании.

Нормы права социального обеспечения закреплены в основном законодательном акте государства – Конституции РФ. Социальное обеспечение включает в себя понятие социальной поддержки, которая направлена на финансовую поддержку отдельных категорий граждан. Наиболее распространенным видом социальной поддержки являются выплаты семьям с детьми. Подобный вид государственной социальной поддержки имеет множество положительных аспектов и позитивно влияет на благополучателей, так как социально стабильное государство имеет все возможности на развитие, улучшение качества жизни своих граждан.

Федеральными и региональными органами власти за последние годы было принято большое количество законов по поддержке семей с детьми, Самарская область не стала исключением. Для поддержания хороших условий жизни семей с детьми

Правительство Самарской области предлагает финансовые меры социального обеспечения. Большая часть подобных мер урегулирована законом Самарской области от 16.07.2004 г. № 122-ГД «О государственной поддержке граждан, имеющих детей» (далее – Закон № 122-ГД), который распространяет свое действие как на граждан Российской Федерации, так и на лиц без гражданства и на иностранных граждан, проживающих на территории региона на постоянной основе [3]. С одной стороны, условие простое и понятное, однако именно данная норма не конкретизирована законодателем. Закон № 122-ГД не содержит определений используемых в нем юридических терминов, что делает трактовку закона многозначной.

Как уже было сказано выше, закон № 122-ГД направлен на поддержку семей разного гражданского статуса, но при этом – устанавливает обязательное требование о факте постоянного проживания на территории Самарской области. В то же время в данном документе не поясняется, что понимать под словосочетанием «постоянное проживание». Поэтому обратимся к нормам, изложенным в Федеральном законе РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 5242-1) [2], и воспользуемся юридическим правилом блан-

кетной диспозиции, широко применяющимся на практике.

В ФЗ № 5242-1 место жительства трактуется следующим образом: это проживание в жилом доме / квартире / комнате / жилом помещении, относящемся к специализированному жилищному фонду, либо в ином жилом помещении, в котором граждане постоянно или преимущественно проживают как собственники / по договору найма (поднайма), либо на других основаниях, предусмотренных законодательством РФ, и в которых они зарегистрированы «по месту жительства». Но это условие распространяется только на граждан РФ [2].

Согласно данным, представленным на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в разделе «Демография» [4], показатели роста населения, постоянно проживающего в Самарской области, не прослеживаются. В то же время общая численность населения региона удерживает стабильные показатели за счет притока мигрантов из ближайшего зарубежья. Статистика естественного прироста (убыли) населения за период с начала 2015 года по июль 2023 года представлена на рисунке 1.

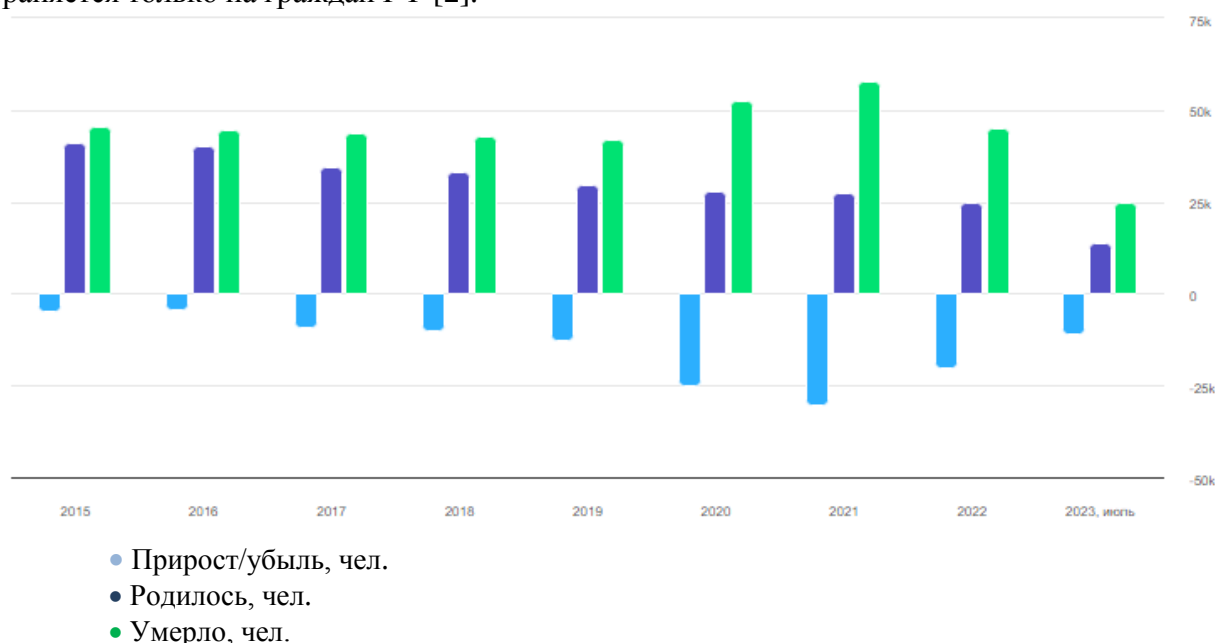


Рисунок 1 – Естественный прирост / убыль населения в Самарской области по годам

Отметим, что естественные прирост или снижение численности населения – это динамика, изменяющаяся естественным путем (смертью и рождением человека). Представленные на графике данные указывают на ежегодную убыль населения из-за преобладания категории «умерло» над категорией «родилось». Также можно проследить и ежегодное снижение рождаемости в Самарском регионе. В свою очередь демография является важнейшей составляющей полноценно развивающегося общества.

На территории Самарской области постоянно проживает (не имея при этом постоянной регистрации) большое количество семей, и единственным фактом, подтверждающим это, является договор аренды жилого помещения с указанием срока

начала проживания. Следовательно, возникает следующий вопрос: можно ли в этом случае назначить выплаты на детей семьям, не имеющим постоянной прописки, информация о которой отображается в паспорте? На практике подобные законодательные пробелы зачастую приводят к судебным разбирательствам между гражданами и органами социальной защиты.

Отметим, что основанием для постоянного проживания иностранных граждан является вид на жительство (документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также права на свободный выезд и въезд в Российскую Федерацию). Вид на жительство, выданный ли-

цу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность. Вид на жительство может быть выдан иностранному гражданину, прожившему в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание [6]. Определение указывает на то, что данный документ позволяет иностранным гражданам покидать территорию РФ и возвращаться обратно по личной необходимости. В таком случае родители, имеющие гражданство иного государства, могут оформлять пособия на детей одновременно как в Самарской области, так и на своей родине. Так как закон № 122-ГД не требует каких-либо дополнительных документов о факте получения детских пособий за пределами Российской Федерации, действующие нормы закона создают прецедент для получения социальных выплат недобросовестными получателями.

Так как социальные выплаты поступают в Министерство социально-демографической и семейной политики из регионального бюджета [3], то имеющиеся в региональном законодательном акте пробелы могут повлиять на утечку денежных средств из строго ограниченного регионального бюджета. Законодателю необходимо обратить внимание на коллизионный характер данного вопроса, так как он не имеет конкретики и четкости, стирая понимание у людей термина «постоянное проживание», что, несомненно, порождает длительные судебные разбирательства, по итогам которых суд встает на сторону потенциальных получателей, обязывая орган социальной защиты населения выплатить причитающиеся им суммы.

Законом № 122-ГД установлены следующие выплаты для семей с детьми [3].

1. Ежемесячное пособие на ребенка в сумме 200 рублей.

Право на данное пособие имеет один родитель или опекун в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в расчете на душу населения в Самарской области. Данная сумма может быть увеличена в зависимости от статуса семьи и материального положения. Так, например, если доход семьи равен 50%

прожиточного минимума, то государство выплатит 280 рублей. Если семья многодетная и имеет крайне низкий доход, то – 380 рублей. Если в семье присутствуют только мама и малыш, а доход равен 50% прожиточного минимума, то – 560 рублей, а если же мама имеет двух и более детей при таком же денежном доходе, то – 660 рублей. Данное пособие назначается сроком на один год.

2. Ежемесячное пособие на питание ребенка в размере 350 рублей, а для многодетных семей – 700 рублей.

Пособие направлено на поддержку семей с доходом не выше прожиточного минимума в период обучения ребенка или детей в общеобразовательных организациях. Выплачивается с 01 сентября, а приостанавливается с 01 июня, пропуская месяц летних каникул.

3. Ежемесячное пособие на питание беременных женщин в размере 200 рублей.

Для получения этой выплаты доход, так же как и в вышеуказанных случаях, не должен превышать величину прожиточного минимума.

4. Единовременное пособие к началу учебного года (составляет 200 рублей, а в особых случаях выплачивается 1000 рублей – многодетным семьям и матерям-одиночкам).

5. Ежемесячная доплата по уходу за ребенком-инвалидом (1000 рублей).

6. Ежемесячное пособие одному из родителей, воспитывающему малолетнего ребенка (от 1,5 до 3 лет) при условии, что он не ходит в детский сад в следующих суммах:

- 1000 рублей за воспитание первого ребенка;
- 1500 рублей за воспитание второго ребенка;
- 2000 рублей за воспитание третьего ребенка и последующих детей.

Данные пособия могут быть назначены семьям вне зависимости от того, какое гражданство они имеют [3].

Изучив систему выдаваемых пособий и условия их назначения, можно сделать вывод о том, что законодатель стремится финансово поддержать малоимущие семьи, доходы которых существенно ниже вели-

чины прожиточного минимума, кроме того, суммы пособий увеличиваются в основном в зависимости от количества детей в семье. Прожиточный минимум на ребенка в Самарской области в 2023 году составляет 13 108 рублей на каждого члена семьи. Отметим, что в среднем на одного ребенка в семье со средним заработком в месяц может быть затрачено от 30 до 50 тысяч рублей, согласно статистическим данным страховых компаний «Росгосстрах Жизнь» и «Росгосстрах» [1].

Анализируя выше представленную информацию, стоит сделать акцент на материальном положении малоимущих граждан, нуждающихся в государственной социальной поддержке. Подобную информацию можно получить путем проведения социального опроса, групповых бесед с представителями органов социальной защиты и населением. Информацию о материальном положении семьи можно получить, предложив родителям ответить на вопросы заранее сформированного теста. Вопросы должны касаться доходов семьи, количества детей, ежемесячных затрат на детей, кроме того, необходимо выделить графу «пожелания по усовершенствованию пособий на детей», чтобы узнать мнение получателей, имеющиеся у них претензии и предложения. Процедура тестирования или беседы с населением должна проводиться специалистами органов социальной защиты населения или министерства социально-демографической и семейной политики, в присутствии специалистов, ведущих прием документов и расчет выплат, для разъяснения процесса процедуры одобрения и назначения пособия, юриста, для разъяснения вопросов правового характера, экономистов, разъясняющих вопросы относительно величины прожиточного минимума и процесса расчета пособий, а также специалистов, занимающихся связями с общественностью. Встречи граждан со специалистами целесообразно проводить один раз в год, а в случае изменений в социальном федеральном или региональном законодательстве после вступления нормативного документа в силу. Полученная информация поможет региональной власти определить реальную сте-

пень нуждаемости и предоставить действительно полезную материальную поддержку гражданам.

Существующие на сегодняшний день пособия, представленные в обсуждаемом законодательном акте, не несут практической полезности, но предоставляются как гражданам РФ, так и иностранным гражданам и лицам без гражданства, без необходимых пояснений на случай возникновения исключительных ситуаций.

Чтобы преодолеть существующие проблемы, необходимо выявить практическую полезность существующих пособий, а также определить степень нуждаемости малообеспеченных семей для должного исполнения изначально поставленных в Законе целей. Усовершенствованные нормы поспособствуют улучшению жизни нуждающихся семей, а также избавят бюджет Самарской области от необоснованных затрат.

Каждый законодательный акт Самарской области, регулирующий предоставление детских пособий, призван влиять на улучшение жизни семей с детьми, а также косвенно стимулировать увеличение рождаемости в регионе.

Демографическая политика Самарской области направлена на увеличение рождаемости (появление в семье первого ребенка), а также на увеличение многодетных семей. Для развития данной политики законодатель реализует социально значимые программы по различным направлениям, однако основным направлением все же остается финансовая поддержка и поощрение семей, которые решились на многодетность.

Закон № 122-ГД помимо упомянутых выплат содержит также нормы, касающиеся поощрения многодетных семей [3]. К ним относятся следующие меры.

Во-первых, единовременное пособие при рождении близнецов (двух и более детей):

- в размере 50 тысяч рублей при рождении двух детей;
- в размере 350 тысяч рублей при рождении трех и более детей.

Пособие выплачивается единожды одному из родителей, вне зависимости от наличия гражданства РФ, но при наличии

постоянной регистрации или вида на жительство для иностранного гражданина.

Во-вторых, единовременная денежная выплата (семейный капитал) в размере 100 тысяч рублей. Условия получения данной выплаты гораздо более строгие по сравнению с иными пособиями, предусмотренными законом № 122-ГД [3].

Денежная выплата может быть предоставлена единожды при рождении третьего или последующих детей. Ее может получить один из родителей (в основном мама), имеющий гражданство РФ, а также постоянную регистрацию на территории Самарской области.

Выплата предоставляется не просто в качестве денежного эквивалента, а за совершение родителями действий, направленных на повышение удобства и комфорта жизни детей, так, например:

- семейный капитал можно получить до исполнения одного года ребенку, предоставив чеки, подтверждающие покупку детских товаров (первого года жизни);
- семейный капитал можно получить после исполнения ребенку одного года на погашение кредита на приобретение жилья; на проведение ремонта жилого помещения; на оплату услуг образования; на получение платных медицинских услуг; на приобретение транспортного средства.

В-третьих, ежемесячная денежная выплата на третьего и последующего ребенка в размере 7109 рублей. Выплата назначается одному из родителей, имеющему постоянную регистрацию в Самарской области, вне зависимости от наличия гражданства, если среднедушевой доход не превышает двукратной величины прожиточного минимума для трудоспособного населения (29 458 рублей в 2023 году). Стоит обратить внимание на то, что законодатель в данном случае улучшил материальную поддержку многодетных семей, увеличив их шансы на получение ежемесячной выплаты, при условии небольшого превышения установленного прожиточного минимума [3].

Предлагая такие пособия, региональные власти отчасти двигаются в направлении исполнения целей национального проекта «Демография» в Самарской области. Зная,

что социальная поддержка от государства закреплена и регулируется официальным законодательным актом, а главное, широко распространяется на практике за счет простых и понятных условий, семьи с детьми получают гарантию финансовой поддержки в случае пополнения.

Закон № 122-ГД регулирует процесс назначения пособий семьям, имеющим детей, доходы которых ниже прожиточного минимума, а также устанавливает денежные выплаты многодетным семьям. Каждое направление выплат уникально, поэтому необходимо рассмотреть вопрос об объединении денежных выплат многодетным семьям в отдельный нормативно-правовой акт, так как вопрос нехватки денежных средств в семье не имеет особого значения, важен факт многодетности. Грамотно сформированный акт объединит все необходимые основания для предоставления денежных выплат, чем упростит населению процесс поиска информации и сбора документов для осуществления выплатной процедуры.

Согласно подсчетам, рождаемость в Самарской области, как и в целом по России и ПФО, уменьшается начиная с 2016 года (см. рис. 1). В 2022 году в регионе родилось 24,9 тыс. человек, что на 9,6% меньше, чем в 2021 году, и на 39,3% – чем в 2015 году [5]. Причин снижения рождаемости много, и характер их разный, однако одной из них является неинформированность населения о мерах социальной поддержки семей с детьми. Поэтому четко продуманное изменение закона № 122-ГД или же выделение из него ряда выплат, а также правильное его распространение среди населения позволит семьям рассмотреть возможность принять решение о рождении ребенка.

Проанализировав нормы закона № 122-ГД, а также данные статистики региональной демографии, можно заключить следующее.

1. Самарская область является одним из самых крупных промышленных центров Российской Федерации, сочетающих в себе богатую историю и поступательно развивающуюся современность. Одним из приоритетных направлений региональной политики является поддержка семей с детьми

и тех, кто только задумался о возможности рождения малыша.

2. Закон № 122-ГД предлагает потенциальным получателям достаточно большое количество выплат. Являясь масштабным законодательным актом, он включает в себя нормы, регулирующие процесс назначения и предоставления мер социальной поддержки семьям, имеющим детей, однако имеет ряд пробелов, затрудняющих выплатной процесс на практике.

3. Исходя из накопленной юридической практики у семей возникают вопросы относительно используемых терминов «постоянное проживание»; вопросы по порогу прохождения прожиточного минимума и получения статуса малообеспеченной семьи; затруднения в понимании имеющихся

выплат за счет смешанного характера норм. Ввиду этого возникает большое количество судебных споров, которые зачастую разрешаются в пользу потенциальных получателей мер социальной поддержки, так как закон не разъясняет ряд важных норм.

В заключение необходимо сказать о том, что цель закона № 122-ГД – материальная и социальная поддержка граждан, имеющих детей, основанная на адресности защиты семей с детьми и обеспечивающая гарантированную государством поддержку материнства, отцовства и детства. Данный документ должен стать основой для более усовершенствованного правового акта, который доступен для более однозначного понимания его трактовки.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Общий вклад: россияне оценили, сколько родители тратят на обеспечение ребенка // Ведомости. Справочник компаний / Росгосстрах. URL: <https://www.vedomosti.ru/>.
2. Федеральный закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 27.01.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Закон Самарской области от 16.07.2004 г. № 122-ГД «О государственной поддержке граждан, имеющих детей». URL: <https://docs.cntd.ru/document/945009804?ysclid=ll7xikmlox478857190>.
4. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Демография. Естественный прирост / снижение в Самарской области. URL: <https://gogov.ru/natural-increase/samara>.
5. Статистика снижения рождаемости в Самарской области. URL: <https://oboz.info/samarskie-vlasti-ishhut-sposoby-resheniya-problemy-padayushhej-rozhdaemosti/?ysclid=llak2ytopf462945537>.
6. Федеральный закон РФ от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

PROBLEMS AND PERSPECTIVES FOR TRANSFORMING LEGISLATION OF SAMARA REGION IN THE FIELD OF STATE SUPPORT FOR CITIZENS WITH CHILDREN

© 2023 Darya.V. Polyakova¹, Svetlana Y. Sergeeva²

^{1,2} Samara University of Public Administration
“International Market Institute”, Russia

The article examines the legislation of the Samara region regulating the support of citizens with children. The authors have carried out the analysis of the norms of the Samara Region Law No. 122-GD dated 16.07.2004 "On State support for citizens with children" (hereinafter – Law No. 122-GD) and law enforcement practice. In the article the gaps in the legislative act are highlighted, and ways to overcome them are proposed based on the norms of other legislative acts and statistical indicators.

Keywords: social security law, social assistance, social support, citizens, foreign citizens, stateless persons, benefits, living wage.