

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЬИ, МАТЕРИНСТВА  
И ДЕТСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ  
(НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Статья посвящена проблеме государственной поддержки таких институтов, как семья, материнство и детство, являющихся крайне важными для гармоничного развития общества и государства. Отмечаются недостатки правового регулирования и правоприменительной практики на примере Иркутской области, как субъекта РФ. В частности, рассматриваются вопросы финансирования, выдачи жилищных сертификатов от государства, бесплатного предоставления земельных участков и иных способов государственной поддержки семей, нуждающихся в улучшении условий жизни. Подробно анализируются недостатки Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан», который имеет противоречия с федеральным земельным законодательством и содержит коррупциогенные факторы.

*Ключевые слова:* государственная поддержка, семья, материнство, детство, Иркутская область, земельный участок, льготы.

**A. N. Ustinov,  
I. V. Kochetkova**

**ACTUAL ISSUES OF IMPROVING THE MECHANISM  
OF STATE SUPPORT FOR THE FAMILY, MOTHERHOOD  
AND CHILDHOOD AT THE REGIONAL LEVEL  
(ON THE EXAMPLE OF THE IRKUTSK REGION)**

The article is devoted to the problem of state support of such institutions as family, motherhood and childhood, which are extremely important for the harmonious development of society and the state. The disadvantages of the legal regulation and law enforcement practice are noted on the example of the Irkutsk region as a subject of the Russian Federation. In particular, the issues of financing, housing certificates from the state, free provision of land plots and other means of state support for families in need of improving living conditions are being considered. The shortcomings of the Law of the Irkutsk Region No. 146-OZ «On Free Granting of Land Plots to Citizens' Ownership» dated December 28, 2015, which contradicts federal land legislation and contains corruption-related factors, are analyzed in detail.

*Keywords:* state support, family, motherhood, childhood, Irkutsk region, land plot, privileges.

Семья, материнство и детство являются объектом государственной поддержки в силу важности данных институтов для развития общества и государства. Общество состоит из конкретных людей, поэтому создание условий для их успешного развития, включения в жизнь общества являются важными для государства. Существуют различные формы поддержки семьи, материнства и детства, что обусловлено необходимостью комплексной поддержкой граждан, поддержать граждан в создании гармоничной семьи, которая является устоем для общественных отношений, воспитания детей в здоровой среде, привитие им устоев гармоничного развития и взаимодействия с другими членами общества.

Несмотря на важность рассматриваемого института, существуют недостатки правового регулирования и правоприменительной практики как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов России, что не позволяет в полной мере говорить об эффективности государственной поддержки семьи, материнства и детства [2].

На органы власти субъектов Российской Федерации возлагается особая задача, поскольку они не только реализуют нормы, принятые в данной сфере региональными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, но и участвуют в реализации различных федеральных программ.

Вместе с тем, реализация федеральных законов и федеральных программ на территории субъектов имеет определенные проблемы, что вызвано различными факторами.

Например, одной из социальных задач в Иркутской области является сокращение численности детей, проживающих в детских учреждениях. И, нельзя не признать ее положительные результаты. За последние 4 года численность детей, состоящих на учете в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, сократилась на 55,4 % [1]. Областные органы государственной власти активизировали работу по устройству детей в семьи.

С уменьшением числа детей в интернатных учреждениях снижаются расходы бюджета на эти цели, ведь содержание одного ребенка в организации для детей-сирот обходится областному бюджету от 30–40 тысяч рублей в месяц, а ребенка-инвалида — и того выше [1]. А самое главное — дети воспитываются в семье. При этом никак не изменялась государственная финансовая поддержка опекунов или приемных родителей: выплата на опекаемого ребенка с 2012 года оставалась неизменной и составляла 5 000 рублей, несмотря на инфляционные процессы, что не могло не сказаться отрицательно на мотивации и материальном положении таких семей.

С 1 января 2017 года вступил в силу Закон Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области», увеличивший размер ежемесячного пособия на 200 рублей, или на 4 %.

Вместе с тем, представляется, что данное увеличение недостаточно, так как, по данным Правительства Иркутской области, прожиточный минимум для

детей с момента последнего повышения указанных выплат (2012 год) возрос на 69 % и по итогам IV квартала 2016 года составил 12 156 рублей в северных районах и 9 434 рубля — в южных.

Отметим, что 15 февраля 2017 года на сессии Законодательного Собрания, Уполномоченный по правам человека в Иркутской области обратился к депутатам с предложением по повышению указанных выплат с 1 июля 2017 года еще на 51 %, то есть до размера прожиточного минимума ребенка[1], однако данная инициатива не была поддержана.

Кроме того, существуют проблемы с выдачей и использованием жилищных сертификатов лицами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

В 2016 году изъявили желание получить жилищные сертификаты 4 720 человек, в том числе 1 077 — инвалиды первой, второй группы и инвалиды с детства; 3 101 — пенсионеры; 1 — гражданин, признанный в установленном порядке безработным; 541 — работающие граждане.

На финансирование социальных выплат для приобретения жилья гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, из федерального бюджета Российской Федерации на 2016 год Иркутской области выделено 299 778, 3 тыс. рублей. На конец года выдано 146 государственных жилищных сертификатов на сумму 299 260,8 тыс. рублей. Реализовано 144 государственных жилищных сертификата на сумму 294 076,24 тыс. рублей.

Приведенные данные о реализации федеральной целевой программы «Жилище» в Иркутской области, позволяют сделать вывод о том, что граждане, нуждающиеся в получении жилищных субсидий в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», будут вынуждены ожидать их предоставления долгие-долгие годы.

По состоянию на 1 января 2017 года в министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области состоят на учете для получения сертификата 12 120 семей (28 509 человек). При этом они распределены по всем очередям следующим образом:

- в первой очереди (инвалиды) — 2 048 семей (4 939 человек), год постановки на учет первой в очереди семьи 1995 г.;
- во второй очереди (пенсионеры) — 7 824 семьи (17 885 человек), год постановки на учет первой в очереди семьи 1994 г.;
- в третьей очереди (безработные) — 1 семья (4 человека), год постановки на учет первой в очереди семьи 2011 г.;
- в четвертой очереди (работающие) — 2 247 семей (5 681 человек), год постановки на учет первой в очереди семьи 1994 г. [1]

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, в 2017 году из федерального бюджета в рамках реализации федеральной целевой программы «Жилище» предусмотрены

264,7 млн рублей на 146 государственных жилищных сертификатов на переселение граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Представляется, что Правительству Иркутской области следует занимать более активную позицию в работе с федеральным центром, при этом привлекать депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации для решения данного вопроса, в целях предоставления жилищных субсидий гражданам, имеющим право на их получение.

Одним из способов поддержки семей является бесплатное предоставление земельных участков в собственность граждан.

Так, Закон Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан»[3] (далее Закон № 146-ОЗ), определяет случаи бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Иркутской области или в муниципальной собственности (далее — земельные участки), в собственность граждан, в том числе граждан, имеющих трех и более детей; порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно; порядок снятия граждан с земельного учета; порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно; основания для отказа в предоставлении земельных участков гражданам в собственность бесплатно; предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно.

Вместе с тем, указанный закон противоречит федеральному земельному законодательству, кроме того, содержит коррупциогенные факторы.

Главным недостатком Закона № 146-ОЗ является отсутствие указания на срок с момента подачи лицом, принадлежащим к льготной категории, заявления о постановке на соответствующий земельный учет до фактического предоставления земельного участка. Таким образом, Минимущество Иркутской области и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков в собственность граждан бесплатно, могут фактически бездействовать, пользуясь отсутствием регламентации срока предоставления земельного участка, тем самым нарушая земельные права льготных категорий граждан.

Также бесспорным коррупциогенным фактором является описание функций уполномоченного органа в части проведения кадастровых работ (формированию земельного участка) по формуле «вправе». Таким образом, «уполномоченные органы, которые фактически предоставляют льготникам земельные участки в собственность бесплатно, могут сформировать земельный участок за счет соответствующего бюджета, а могут переложить эту обязанность на льготника. Стоимость кадастровых работ, по оценке Уполномоченного, зависит от многих факторов, порой может составлять до 70 тысяч рублей. Нет никакой гарантии, что должностные лица уполномоченного органа, принимающие решение о проведении кадастровых работ за счет бюджета, не будут принимать такое решение по коррупционным соображениям, в зависимости от получения взятки со стороны заинтересованного в получении земельного участка льготни-

ка» [1]. Вместе с тем законодательство гарантирует предоставление льготным категориям населения сформированного земельного участка в собственность, бесплатно.

Кроме прочего, в обсуждаемом законе указано, что при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов осуществляются органами местного самоуправления.

К сожалению, в этом законе не указан срок, в течение которого после предоставления земельного участка органы местного самоуправления обязаны обеспечить его инфраструктурой, что уже само по себе является коррупциогенным фактором. Органы местного самоуправления не выполняют эти свои обязательства и не несут за это никакой ответственности. Таким образом, норма закона превращается в пустую декларацию, на что неоднократно обращал внимание Президент России В. В. Путин при освещении вопроса о выделении земель многодетным семьям.

Всего на земельном учете министерства имущественных отношений Иркутской области для бесплатного предоставления земельного участка, по состоянию на 31 декабря 2016 г., состоят 9 220 льготников, из них 6 252 человек состоят на земельном учете как многодетная семья. Всего в 2016 году министерством были предоставлены в собственность бесплатно 237 земельных участка, из них 222 заявителя самостоятельно сформировали свои земельные участки и поставили их на кадастровый учет. Таким образом, количество льготников, реально бесплатно получивших земельные участки (не потративших деньги на формирование земельного участка), — всего 15 человек. Остающиеся на учете 9 220 льготников, скорее всего, не могут себе позволить потратить десятки тысяч рублей на кадастровые работы по формированию земельного участка.

Подобная ситуация складывается и при решении данных вопросов и органами местного самоуправления.

На 31 декабря 2016 г. 72 % лиц, получивших земельные участки в собственность бесплатно от органов местного самоуправления, осуществили самостоятельную постановку земельных участков на кадастровый учет. «Парадоксальная ситуация сложилась в Жигаловском районе, где 28 льготников в 2016 году самостоятельно провели кадастровые работы, сформировав земельные участки и потратив свои деньги, но при этом земельные участки в 2016 году фактически получили только трое» [1].

Всего по Иркутской области на земельном учете для получения земельного участка бесплатно, по состоянию на 31 декабря 2016 года, состоит более 12 000 человек.

Существует проблема и с предоставлением жилых помещений по договору социального найма.

Согласно ст. 49 ЖК РФ, малоимущим гражданам, признанным по установленным законом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципаль-

ного жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном ЖК РФ порядке. Малоимущими гражданами в этих целях являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Согласно данным, предоставленным органами местного самоуправления Иркутской области, в муниципальном жилом фонде, предназначенном для передачи по договору социального найма, свободно от нанимателей только 1,8 % жилья. Свободные жилые помещения, как правило, расположены на территории тех муниципальных образований, откуда население активно уезжает.

Жилые помещения по договорам социального найма предоставляются только гражданам, которые приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. По состоянию на 31 декабря 2016 года на учете в органах местного самоуправления Иркутской области состоит примерно 20 000 очередников (без учета членов семьи) [1].

Анализ информации о количественном составе и структуре жилого фонда муниципальных образований дает основания полагать, что органы местного самоуправления сами зачастую не владеют в полном объеме этими сведениями. В отчетности, которую предоставляют некоторые муниципальные образования, из года в год повторяются одни и те же показатели абстрактных квадратных метров. Данное обстоятельство самым негативным образом влияет на реализацию гражданами их жилищных прав, а также на планирование государственной жилищной политики.

Однако главной причиной нарушения права малоимущих и некоторых других категорий граждан на предоставление им жилых помещений по договорам социального найма является фактическое отсутствие у органов местного самоуправления ресурсов для решения этой проблемы.

Существуют проблемы и с помощью в финансировании затрат населению на оплату коммунальных услуг, поскольку малоимущие граждане, а том числе многодетные семьи, зачастую не могут в полной мере оплачивать свои коммунальные платежи, что создает угрозу для их выселения из занимаемой жилой площади. Вместе с тем повышение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, их доступности является целью государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2012 года № 600 [4].

Жилищный кодекс РФ предусматривает механизм предоставления гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

В силу положений Жилищного кодекса РФ, размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг, максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в сово-

купном доходе семьи, устанавливаются субъектом Российской Федерации, и в Иркутской области они составляют максимально возможную величину — 22 %.

Представляется целесообразным, с учетом ухудшающегося экономического положения значительной части домохозяйств, решение вопроса о снижении максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в целях увеличения количества граждан, которые могут воспользоваться этой мерой поддержки, хотя бы до 15 процентов (в Москве — 10 %).

Органы местного самоуправления могли бы использовать предоставленную Жилищным кодексом возможность установления региональных стандартов нормативной площади жилого помещения для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг, и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, в целях улучшения положения граждан, получающих такие субсидии, с финансированием дополнительных расходов за счет средств местного бюджета.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Федеральное законодательство предусматривает различные формы государственной поддержки семьи, материнства и детства. Региональные законы также устанавливают дополнительные формы такой поддержки.

Анализ нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере показал, что в целом механизм государственной поддержки содержит большое количество элементов, которые, если в полной мере будут реализованы, могут действительно улучшить уровень защищенности семьи, материнства и детства. Вместе с тем, многие законы в рассматриваемой сфере не всегда в полной мере реализуются, что снижает эффективность существующего механизма поддержки.

Представляется, что и федеральные, и региональные власти должны изыскивать денежные средства на финансирование принятых на себя обязательств по реализации мер государственной поддержки семьи, материнства и детства, что позволит повысить обеспеченность населения важными составляющими нормальной жизни, создать достаточную социальную инфраструктуру для населения, «повысить уровень безопасности семьи, уровень экономической безопасности общества и государства» [5, с. 119], то есть состояния, при котором отсутствует угроза физическому, психическому и социальному статусу семьи или ее членов.

### **Список использованной литературы**

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ombudsman.r38.ru/qa/258.html>
2. Кирьянова О. В. Защита конституционного права на жилище детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: постановка проблемы / О. В. Кирьянова, М. В. Сипачева // Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической ситуации материалы международной научно-практической конференции. — Иркутск, 2017. — С. 82–88.

3. О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан : закон Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 146–ОЗ // Областная. — 2015. — 31 дек.

4. О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно–коммунальных услуг : указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 600 // Российская газета. — 2012. — 09 мая.

5. Проблемы экономической безопасности: поиск эффективных решений / Stul M.J., Акулов Д.В., Амирова Т.Ф., Антонюк В.С., Белкин В.А., Богданова О.А., Волкова Е.Ю., Глазкова Т.Н., Голиков Ю.А., Голованов Е.Б., Гунько Е.В., Гурлев В.Г., Данилова И.В., Джобинашвили К.А., Дубынина Т.С., Ефименко Л.В., Казитова Э.И., Каретникова Т.М., Карпушкина А.В., Коблова Ю.А. и др. — Челябинск : Издательство Южно-Уральского государственного университета, 2017. — 269 с.

### **Информация об авторах**

*Устинов Андрей Николаевич* — главный консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, 664011, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: marketgarden@rambler.ru.

*Кочеткова Ирэна Витальевна* — старший преподаватель кафедры правового обеспечения национальной безопасности ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет», 664003, Иркутск, ул. Ленина, 11, корп. 5, e-mail: irenako88@gmail.com.

### **Authors**

*Ustinov Andrey Nikolaevich* — Chief Consultant, Office of the Commissioner for Human Rights in Irkutsk Region, 31, Gorkiy str., Irkutsk, 664011, e-mail: marketgarden@rambler.ru.

*Kochetkova Irena Vitalievna* — senior lecturer, Department of legal support of national security, Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin str., 11, building 5, e-mail: irenako88@gmail.com.