

Специальный доклад

**Уполномоченного по правам человека в
Чувашской Республике**

**«О проблемах социальной
защищенности многодетных семей в
Чувашской Республике»**

2013 г.

«Наша цель – не только сохранять социальные гарантии ветеранам, инвалидам, пожилым гражданам, многодетным семьям, но и постоянно усиливать меры их социальной защиты»

(из Послания Главы Чувашской Республики М.В. Игнатьева

Государственному Совету Чувашской Республики,

2013 год)

Специальный доклад подготовлен в соответствии с частью 3 статьи 18 Закона Чувашской Республики от 02 октября 2012 года №54 «Об Уполномоченном по правам человека в Чувашской Республике».

Уполномоченный рассматривает настоящий доклад как возможность привлечь внимание органов государственной власти и местного самоуправления Чувашской Республики к проблемам многодетных семей, как одного из важнейшего института российского гражданского общества.

В докладе отражаются особенности жизнедеятельности многодетной семьи в условиях современной демографической ситуации в России, проведен сравнительный анализ уровня социальной поддержки многодетных семей в ряде субъектов Приволжского федерального округа, в том числе и в Чувашской Республике, внесены предложения по совершенствованию комплекса мероприятий, направленных на улучшение качества жизни многодетных семей, создание благоприятных условий для родителей по успешному воспитанию детей.

Важнейшей ценностью гражданского общества является семья, как носитель культурных, нравственных и этнических традиций. Семья всегда выступает основой здорового общественного развития любого цивилизованного государства.

Нормы международного права признают лишь такую естественную семью, которая основана на брачном союзе мужчины и женщины и направлена на рождение и воспитание детей.

Международно-правовая защита семьи, материнства и детства с начала 20 века находит свое отражение в основополагающих актах и декларациях, пактах и хартиях о правах человека. Всеобщая декларация прав человека, принятая на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) 10 декабря 1948 года, а за ней и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый [резолюцией 2200 А \(XXI\)](#) Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1966 года, определяют, что семья является «естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства». Как отмечается в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, в числе приоритетных для всего мирового сообщества задач является защита семьи от нищеты и лишений, от негативных воздействий, изменений, связанных с экономикой.

В пункте 2 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека закреплено, что материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Охрана материнства и детства, как один из ключевых признаков выделяется в Европейской Социальной Хартии ETS №163, подписанной в Страсбурге 03 мая 1996 года, Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств, утвержденной Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 года.

Нормы о защите материнства и детства содержатся в более чем тридцати международных актах - конвенциях, рекомендациях международных организаций, двухсторонних межгосударственных договорах. С начала 20 века были разработаны и приняты ряд специальных международно-правовых актов, направленных на охрану рассматриваемого института. Среди них необходимо выделить следующие: Конвенция Международной Организации Труда №103 об охране материнства, пересмотренная в Женеве 28 июня 1952 года, Конвенция Международной Организации Труда №3 об охране материнства, принятая в 1919 году, которая Российской Федерацией не ратифицирована, Конвенция Международной Организации Труда № 156 о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями, принятая в Женеве 03

июня 1981 года, Рекомендация Международной Организации Труда от 15 июня 2000 года №191 о пересмотре рекомендации 1952 года об охране материнства, Рекомендация Международной Организации Труда от 28 июня 1952 года №95 об охране материнства.

Социальная политика российского государства в отношении семей с детьми определяется Конституцией Российской Федерации. Статья 38 Конституции указывает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Особое место в общественной жизни должна занимать многодетная семья, жизнедеятельность которой определяется закономерностями развития общества, особым, почетным статусом родителей, имеющих многодетные семьи.

В начале 20 века многодетные семьи составляли большинство населения России. Такие семьи имели распространенность во всех слоях общества - от беднейшего крестьянства до дворян. Это обуславливалось традициями русского народа и канонами православной церкви.

В настоящее время в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, в том числе и в Чувашской Республике, многодетными считаются семьи с тремя и более детьми до 18 лет. К сожалению, такие семьи стали явлением редким, если не сказать уникальным. Согласно статистике в населении страны отмечается устойчивое снижение доли таких семей. Социально-экономические условия в государстве вызвали у супругов стремление к малодетности, а порой и вообще к бездетности.

В общественном сознании значительным образом сместились акценты в определении семейных ценностей. Новая беременность при наличии двух, трех детей в семье расценивается как неблагоприятный поступок, как отклонение от нормы. Широкое распространение получили аборты. Характерная для социокультурного пространства России трансформация традиционных стереотипов репродуктивного поведения, оттеснение ценности материнства иными ценностями, такими как карьерный рост, материальное благополучие, осознание женщиной недостаточности собственной педагогической компетентности приводит к тому, что при выборе между ребенком и карьерой все чаще отдается предпочтение в пользу последней.

Необходимо отметить, что в целом снижение рождаемости началось в России с начала 20 века. Причем в пяти случаях ее сокращение имело объективные причины в связи с кризисными явлениями в государстве.

Первое резкое падение рождаемости произошло в период Первой мировой и гражданской войн, после которых докризисный уровень рождаемости почти восстановился.

Второе падение произошло в 30-е годы 20 века и было связано с индустриализацией, коллективизацией сельского хозяйства, раскулачиванием, борьбой с инакомыслящими. Именно эти факторы почти разрушили многодетную, многопоколенную, сельскую патриархальную семью и сделали еще менее устойчивой семью городскую.

Третье снижение рождаемости связано с Великой Отечественной войной и массовым разрывом супружеских связей, военными потерями. В 50-е годы ее уровень колебался в пределах 2,5 - 2,8 млн. детей в год.

Четвертый период снижения рождаемости наблюдался в 60-е годы и объясняется последствиями Великой Отечественной войны - сокращением плодородного поколения вследствие низкой рождаемости в этот период, а также массовым вовлечением женщин в сферу наемного труда. Причем с начала 60-х годов Россия перешла к двухдетной модели семьи и суженному воспроизводству населения, то есть тогда, когда количество детей меньше количества родителей. Во второй половине 70-х годов годовое число рождений установилось на уровне 2,1-2,2 млн. детей. В 80-е годы годовое число рождений временно увеличилось до 2,5 млн. человек. Это стало возможным благодаря проведению активной демографической политики, а именно, введению продолжительных, частично оплачиваемых, отпусков по уходу за детьми для работниц и студенток, уменьшению интервалов между рожденьями детей, а также увеличению численности женщин фертильного возраста.

Последнее, пятое, кризисное сокращение рождаемости наблюдается с начала 90-х годов прошедшего века. С этого времени массовая двухдетная модель семьи заменяется массовой однодетной семьей и при этом при росте числа бездетных семей. Число родившихся сократилось с 1,8 млн. в 1991 году до 1,3 млн. в 2000 году. Демографы объясняют нынешнее падение рождаемости уменьшением численности женщин в наиболее фертильных возрастах, связанным с отголосками

Великой Отечественной войны, а также продолжением общемировой тенденции демографического перехода. Она заключается в долговременном снижении рождаемости и смертности и ростом продолжительности жизни, и началом в России второго демографического перехода. Теория второго демографического перехода объясняет снижение рождаемости в странах Западной Европы во второй половине XX века качественными сдвигами в институте семьи и брака, а именно – его ослаблением, ростом числа разводов, увеличением количества "пробных", нерегистрируемых браков и внебрачной рождаемости, сексуальной и контрацептивной революцией, распространением нетрадиционной сексуальной ориентации и даже однополых браков.

Многие полагают, что падение рождаемости в России в 90-е годы связано с социально-экономическим кризисом и недостатками избранной модели социально-экономической трансформации общества при переходе к рыночной экономике, приведшей к снижению уровня и качества жизни большинства семей, неуверенности в завтрашнем дне всех слоев общества, социальной дезадаптации значительной части семей, росту преступности, насилия, антисоциального поведения. В настоящее время ситуация, которая сложилась в стране в области воспроизводства населения может быть охарактеризована, как затянувшийся демографический кризис, ведущий к негативным экономическим и социальным последствиям. Вместе с тем необходимо отметить, что уровень многодетности весьма существенно различается по регионам страны. Так, по абсолютному числу таких семей лидируют Республика Дагестан и Чеченская Республика. Также явно выбиваются в «лидеры» Республики Башкортостан и Татарстан, Челябинская область.

В Чувашии в 2012 году также отмечается положительная тенденция роста рождаемости. По состоянию на 01 января 2013 года в республике насчитывалось 8 592 многодетных семей, воспитывающих трех и более детей, в том числе – семей с 3 детьми – 7 101, семей с 4 детьми – 1 078, семей с 5 детьми – 270, семей с 6 детьми – 88, семей с 7 детьми – 27, семей с 8 детьми – 12, семей с 9 детьми – 9, семей с 10 детьми и более – 7. Из которых малообеспеченных насчитывается 7 927, что обуславливает необходимость особого внимания со стороны общества и государства к материальному положению семей данной категории.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09 октября 2007 года №1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» создание механизмов оказания дополнительной поддержки многодетных семей с низкими доходами является одним из основных направлений демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, направленной на повышение уровня рождаемости.

В Чувашской Республике реализуется республиканская целевая программа демографического развития Чувашской Республики на 2011 - 2020 годы, принятая Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики 12 сентября 2008 года № 270, основной целью которой является создание условий для устойчивого демографического развития за счет повышения рождаемости и снижения уровня смертности в республике. Для достижения указанной цели в числе основных задач обозначены укрепление института семьи путем стимулирования рождаемости и перехода от малодетного типа семьи к среднететному типу семьи, а также поддержка многодетных семей.

На сегодняшний день основным нормативно-правовым актом федерального уровня, определяющим социальный статус многодетной семьи, а также правовые, организационные и экономические основы её социальной поддержки, является [Указ](#) Президента Российской Федерации от 05 мая 1992 года N 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей".

Отмечу, что Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации предпринималась попытка принять федеральный закон взамен названного выше [Указа](#) Президента Российской Федерации. В законопроекте N 98035393-2 были отражены положения Указа Президента Российской Федерации от 05 мая 1992 года N 431 с учетом изменений в законодательстве, происшедших после его принятия.

По мнению разработчиков проекта, он был призван способствовать улучшению общей демографической ситуации, законодательному признанию в качестве общественно полезной деятельности по воспитанию детей в многодетных семьях, обеспечению условий для полноценного воспитания и развития детей в таких семьях. Статья 4 проекта закрепляла положение о том, что уход за детьми и их воспитание в многодетных семьях относятся к общественно полезной деятельности. Условия включения определенного периода ухода за детьми и их воспитания в многодетной семье в общий трудовой стаж одного из многодетных родителей должны были устанавливаться пенсионным законодательством Российской Федерации. Скидки по оплате коммунальных услуг, бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам врачей детей в возрасте до шести лет, бесплатный проезд детей

из многодетных семей - учащихся, бесплатное питание (завтраки и обеды) учащихся образовательных учреждений, бесплатное обеспечение школьной и спортивной формой, согласно законопроекту, должны были предоставляться, если среднедушевой доход многодетной семьи не превышал величину прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации.

Как указывалось в пояснительной записке, на реализацию законопроекта не требовалось дополнительного финансирования, поскольку оно предусматривалось и осуществлялось с 1992 года в соответствии с [Указом](#) Президента Российской Федерации N 431. Важно отметить, что законопроектом устанавливалось адресное предоставление многодетным семьям прав и льгот, что должно было способствовать высвобождению части денежных средств, которые могли быть перераспределены на осуществление иных мер по государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства.

Однако письмом от 03 января 2000 года N Пр-30 названный законопроект был отклонен Президентом Российской Федерации и снят с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 16 апреля 2004 года постановлением от N 364-IV ГД. В информации о причинах отклонения федерального закона исполняющим обязанности Президента Российской Федерации, в частности, говорилось, что закон не имеет собственного предмета правового регулирования, так как значительная часть содержащихся в нем норм уже урегулирована [Конституцией](#) Российской Федерации, Федеральными законами "[Об общих принципах организации](#) местного самоуправления в Российской Федерации", "[Об общественных объединениях](#)" и другими законами.

На сегодняшний день на федеральном уровне у многодетных родителей существует ряд законодательно закрепленных льгот. Например, в соответствии со статьей 28 Федерального закона от 17 декабря 2006 года № 173 - ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" женщины, родившие пять и более детей и воспитавшие их до достижения ими возраста 8 лет, имеют право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости. Пенсия им назначается по достижении возраста 50 лет, если они имеют страховой стаж не менее 15 лет. Согласно статье 218 Налогового кодекса Российской Федерации при определении размера налоговой базы при обложении НДФЛ предусмотрены налоговые вычеты в размере 3000 рублей на третьего и каждого последующего ребенка. Положениями статьи 52.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании» определено, что в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих государственные, муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация на третьего ребенка и последующих детей в размере, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся указанные образовательные учреждения, но не менее 70 процентов размера внесенной ими родительской платы за содержание ребенка в виде присмотра и ухода за ребенком в соответствующем образовательном учреждении.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05 мая 1992 года N 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей" перечень основных льгот для многодетных семей выглядит следующим образом:

- скидка 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 норм, установленных для продажи населению на данной территории; бесплатную выдачу лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до 6 лет;
- бесплатный проезд на внутригородском транспорте (трамвай, троллейбус, метрополитен и автобус городских линий (кроме такси), 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 за счет средств всеобщего и отчислений от их производственной деятельности и других внебюджетных отчислений;
- 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 за счет средств всеобщего либо иных внебюджетных средств;
- один день в месяц для бесплатного посещения музеев, парков культуры и отдыха, а также выставок;
- помощь желающим организовать крестьянские (фермерские) хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры, выделение для этих целей земельных участков, а также предоставление льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения от налога на определенный срок либо понижения ставок налога; предоставление безвозмездной материальной помощи либо беспроцентной ссуды для возмещения

расходов на развитие крестьянского (фермерского) хозяйства; полное или частичное освобождение от уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

- первоочередное выделение садово-огородных участков;
- предоставление льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья.

Следует заметить, что названный перечень носит рекомендательный характер и не обязателен для исполнения, поскольку в соответствии с вышеуказанным Указом Президента Российской Федерации субъекты Российской Федерации наделены правом самостоятельно устанавливать критерии определения многодетной семьи, нуждающейся в дополнительной государственной поддержке.

С принятием Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" вопросы социальной поддержки указанной группы семьи с 2005 года полностью переданы на региональный уровень. Поэтому соответствующие законы о мерах социальной поддержки многодетных семей, реализующие рекомендации названного Указа, были приняты в ряде регионов Российской Федерации. Мониторинг таких нормативно-правовых актов, касающихся предоставления мер социальной защиты многодетным семьям, позволил отметить высокий уровень социальной защищенности указанной категории граждан в городах Москва и Санкт-Петербург, в Московской, Тверской, Калининградской, Тюменской областях. Что касается Приволжского федерального округа, то это - республики Мордовия, Татарстан и Башкортостан.

Например, в **Республике Мордовия** в соответствии с Законом от 28 декабря 2004 года №102-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия» многодетным семьям предоставляются за счет средств республиканского бюджета Республики Мордовия определенные выплаты и льготы.

Так, детям из многодетных семей в возрасте до 6 лет выплачивается ежемесячная денежная выплата на оплату лекарственных препаратов. Детям-учащимся общеобразовательных учреждений предоставляется ежемесячная денежная выплата на транспортные расходы.

Кроме того, учащиеся общеобразовательных учреждений из многодетных семей имеют право приобрести единую социальную проездную карту, предоставляющую право бесплатного проезда на всех видах городского и пригородного пассажирского автомобильного транспорта (кроме такси) на территории Республики Мордовия.

В соответствии с Указом Главы Республики Мордовия от 21 марта 2005 года № 38-УГ «О предоставлении меры социальной поддержки по проезду на железнодорожном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия» дети из многодетных семей ежегодно с 15 апреля по 15 октября имеют право на льготу в виде освобождения от оплаты стоимости ежемесячного абонементного билета «выходного дня» в размере 50% по проезду на железнодорожном транспорте пригородного сообщения по маршруту протяженностью не более 30 км от места отправления.

Многодетным семьям также предоставляется ежемесячная денежная компенсация в размере 30 процентов расходов на оплату коммунальных услуг, право на бесплатное посещение один день в месяц музеев, парков культуры и отдыха, а также выставок, обеспечивается прием детей в дошкольные учреждения в первую очередь.

Учащимся средних профессиональных учебных заведений и студентам высших учебных заведений из числа семей с четырьмя и более детьми предоставляется ежегодная денежная выплата на проезд на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) пригородных и междугородных маршрутов в пределах республики от места учебы до места постоянного проживания и обратно.

Ежегодно многодетным семьям, воспитывающим четырех и более детей, выплачивается единовременное денежное пособие на каждого ребенка в связи с празднованием Святой Пасхи и единовременное денежное пособие на каждого ребенка в преддверии начала нового учебного года.

В 2001 году Указом Главы Республики Мордовия учрежден Почетный диплом многодетной матери Республики Мордовия, которым награждаются матери, внесшие наибольший вклад в возрождение и развитие лучших семейных традиций и воспитавшие пятерых и более детей.

В ноябре 2010 года Указом Главы Республики Мордовия учрежден Почетный диплом Главы Республики Мордовия «За заслуги в воспитании детей», которым награждаются родители (усыновители, приемные родители) либо один родитель (в случае неполной семьи), которые воспитали или воспитывают четверых и более детей. Почетный диплом является формой морального и материального поощрения родителей за заслуги в воспитании детей, укреплении семейных традиций. При награждении им выплачивается единовременная материальная помощь.

В дополнение к существующим мерам социальной поддержки семей, имеющих детей, с 2012 года в республике введен республиканский материнский капитал в размере 100 тысяч рублей при рождении третьего ребенка, 120 тысяч рублей при рождении четвертого ребенка и 150 тысяч рублей при рождении пятого и последующих детей, который ежегодно индексируется в зависимости от инфляции. При этом материнский капитал выплачивается за каждого ребенка.

С 1 января 2013 года семьям с тремя и более детьми предоставляется новая мера социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты на третьих и последующих детей до трех лет, родившихся после 31 декабря 2012 года, в размере прожиточного минимума, установленного для детей в Республике Мордовия. Ежемесячная денежная выплата предоставляется в случае, если размер среднедушевого дохода семьи не превышает размер среднедушевого денежного дохода в Республике Мордовия на дату обращения за назначением ежемесячной денежной выплаты.

Многодетные семьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, имеют право на бесплатное получение земельного участка для строительства индивидуального жилого дома. Кроме того, многодетные семьи имеют льготы при предоставлении ипотечных кредитов. За счет средств республиканского бюджета Мордовии при рождении второго ребенка общая сумма льготного ипотечного кредита погашается на 10%. При рождении третьего или четвертого - кредит погашается, соответственно, на 20% на каждого родившегося ребенка. При рождении 5 ребенка общая сумма кредита погашается полностью.

В Республике Башкортостан в дополнение к федеральному законодательству также сформирована обширная законодательная база по вопросам социальной поддержки многодетных семей.

Государственная поддержка многодетных семей в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии с [Законом](#) Республики Башкортостан от 05 ноября 1993 года N BC-21/19 "Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Башкортостан", Законом Республики Башкортостан от 24 июля 2000 года № 87-з «О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан» и иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с Законом Республики Башкортостан от 24 июля 2000 года № 87-з многодетные семьи пользуются следующими мерами государственной поддержки.

В сфере здравоохранения:

предоставление детям до 18 лет бесплатной амбулаторно-поликлинической и стационарной помощи в учреждениях здравоохранения;
при наличии медицинских показаний бесплатное обеспечение детей до 18 лет протезно-ортопедическими изделиями в соответствии с законодательством;
бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам врачей детей в возрасте до 6 лет;
при наличии медицинских показаний первоочередное обеспечение детей до 18 лет местами в детских учреждениях лечебного и санаторного типа, оздоровительных лагерях и других оздоровительных учреждениях независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности;
организация в первоочередном порядке отдыха, оздоровления и бесплатного проезда детей в пределах Республики Башкортостан до места отдыха и обратно.

В сфере образования:

внеочередной прием детей в дошкольные образовательные учреждения;

первоочередное обеспечение учащихся общеобразовательных учреждений и образовательных учреждений начального профессионального образования федеральными и региональными комплектами учебников;

денежная компенсация за приобретенную школьную форму либо заменяющий ее комплект детской одежды для посещения школьных занятий учащимися государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений раз в два года;

бесплатное питание учащихся государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, а также государственных образовательных учреждений начального профессионального образования до окончания ими обучения, но не дольше чем до достижения возраста 23 лет.

Также многодетным семьям Республики Башкортостан предоставлены меры социальной поддержки в сфере культуры, по оплате жилого помещения, коммунальных и физкультурно-спортивных услуг, а также по обеспечению жилыми помещениями.

В соответствии с республиканским законом для ведения садоводства и огородничества многодетным семьям в первоочередном порядке предоставляются земельные участки. Отдельным категориям многодетных семей выплачивается ежемесячное пособие, индексируемое в установленном законом порядке. Семьям, имеющим девять и более несовершеннолетних детей, предоставляются транспортные средства.

В этом регионе еще в 1998 году учреждена государственная награда для многодетных матерей — медаль «Материнская слава» с выплатой единовременного пособия.

Одним из приоритетов в работе с многодетными семьями в Республике Башкортостан является обеспечение их жильем. Так, многодетным семьям, признанным нуждающимися в жилом помещении, в которых воспитываются пять и более несовершеннолетних детей, начиная с 2009 года, выдаются жилищные сертификаты.

В целях увеличения уровня доходов многодетным семьям, проживающим в **Республике Татарстан**, предоставляется ряд мер социальной поддержки, установленных на федеральном и республиканском уровне.

В соответствии с Законом Республики Татарстан от 08 декабря 2004 года N 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке в Республике Татарстан» гражданам, имеющим детей в возрасте до 18 лет, в том числе и многодетным семьям, предоставляются следующие меры социальной поддержки:

- безвозмездное обеспечение детей первых двух лет жизни специальными молочными продуктами питания и смесями по рецептам врачей;
- безвозмездное обеспечение детей первых трех лет жизни лекарственными средствами, перечень которых устанавливается Кабинетом Министров Республики Татарстан;
- субсидия на питание обучающимся в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального и среднего профессионального образования на одного учащегося в период обучения.

Семьям, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в Республике Татарстан, выплачивается ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет. На учащегося общеобразовательного учреждения оно выплачивается до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет.

Дополнительно, семьям, имеющим трех и более детей в возрасте до 18 лет, предоставляются:

- субсидия на приобретение лекарственных средств для ребенка в возрасте до 6 лет;
- ежемесячная субсидия на проезд учащимся общеобразовательных учреждений и учреждений начального и среднего профессионального образования до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста восемнадцати лет;
- субсидия в размере 30% расходов на оплату жилья в пределах социальной нормы площади жилья, установленной законодательством Республики Татарстан;
- субсидия в размере 30% расходов на оплату коммунальных услуг в пределах установленных нормативов потребления услуг для населения, а для семей, проживающих в домах, не имеющих

центрального отопления, - от стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

Законом Республики Татарстан от 24 марта 2004 года № 25-ЗРТ «О государственных наградах Республики Татарстан» учреждена медаль «Ана даны - Материнская слава», которой награждаются матери, родившие и достойно воспитывающие (воспитавшие) пять и более детей. Награжденным медалью матерям выплачивается единовременное денежное вознаграждение из расчета на каждого ребенка.

В целях обеспечения жилыми помещениями многодетных семей принято постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 декабря 2007 года №732 «О мерах по обеспечению жильем многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного за ними жилого помещения», которым предусмотрена выдача сертификатов на получение субсидии на улучшение жилищных условий многодетным семьям, имеющим пять и более детей, зарегистрированных и проживающих с родителями и не образовавших свои семьи, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

В соответствии с Указом Президента Республики Татарстан от 20 августа 2008 года №УП-397 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей с детьми в связи с рождением одновременно трех и более детей» с 01 января 2009 года указанным семьям выплачивается единовременное пособие на каждого ребенка и ежемесячное пособие на каждого ребенка в возрасте до полутора лет.

Что касается Чувашской Республики, то у нас, к сожалению, региональной системы и механизма социальной защиты многодетных семей на законодательном уровне не создано.

К числу региональных нормативно-правовых актов, содержащих отдельные положения, связанные с вопросами государственной поддержки многодетных семей, относятся:

Закон Чувашской Республики от 24 ноября 2004 года №46 «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей»;

Закон Чувашской Республики от 24 ноября 2004 года №48 «О социальной поддержке детей в Чувашской Республике»;

Закон Чувашской Республики от 17 октября 2005 года №42 «О регулировании жилищных отношений»;

Закон Чувашской Республики от 25 ноября 2005 года №55 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Чувашской Республики в связи с реформированием системы социальных льгот, предоставляемых семьям, имеющим детей»;

Закон Чувашской Республики от 01 апреля 2011 года №10 «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике»;

Закон Чувашской Республики от 21 февраля 2012 года №1 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

Закон Чувашской Республики от 04 декабря 2012 года №82 «О ежемесячной денежной выплате семьям в случае рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей»;

Указ Президента Чувашской Республики от 08 июля 2009 года №45 «О дополнительных мерах по укреплению института семьи в Чувашской Республике»;

Указ Президента Чувашской Республики от 04 марта 2011 года №23 «О дополнительных мерах поддержки многодетных семей в Чувашской Республике»;

Указ Президента Чувашской Республики от 11 ноября 2011 года №100 «О республиканском материнском (семейном) капитале»;

Указ Главы Чувашской Республики от 27 июня 2012 года №77 «О ежемесячной денежной выплате семьям в случае рождения третьего ребенка или последующих детей»;

Указ Главы Чувашской Республики от 15 октября 2012 года №114 «О дополнительных мерах по стимулированию развития жилищного строительства в Чувашской Республике»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 04 апреля 2000 года №58 «О Плане действий по охране материнства в Чувашской Республике»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 20 октября 2005 года №258 «О социальном обслуживании населения в Чувашской Республике»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 26 октября 2007 года №280 «О порядке посещения отдельными категориями граждан государственных организаций культуры и спорта Чувашской Республики»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 12 сентября 2008 года №270 «О Республиканской целевой программе демографического развития Чувашской Республики на 2011 – 2020 годы»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 09 февраля 2011 года №28 «О Республиканской комплексной программе государственной поддержки строительства жилья в Чувашской Республике на 2011 – 2015 годы»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 12 октября 2011 года №427 «О мерах по реализации Закона Чувашской Республики «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 27 февраля 2012 года №66 «О мерах по реализации Закона Чувашской Республики «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 02 марта 2012 года №70 «Об организации отдыха, оздоровлении и занятости детей в Чувашской Республике»;

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 13 марта 2013 года №92 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из республиканского бюджета Чувашской Республики бюджетам муниципальных районов и бюджетам городских округов на софинансирование расходов по строительству объектов инфраструктуры для земельных участков, предоставленных многодетным семьям для целей жилищного строительства».

Однако необходимо учесть, что некоторые из них, например, Указ Главы Чувашской Республики от 15 октября 2012 года №114 «О дополнительных мерах по стимулированию развития жилищного строительства в Чувашской Республике», Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 20 октября 2005 года №258 «О социальном обслуживании населения в Чувашской Республике» не содержат конкретных норм прямого действия, имеющих непосредственное отношение к вопросам социальной поддержки многодетных семей, а лишь определяют основные направления реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения в нашем регионе.

На текущий период в различных республиканских нормативно-правовых актах обособленно друг от друга предусматриваются следующие меры социальной поддержки:

- в соответствии с Законом Чувашской Республики от 01 апреля 2011 года №10 «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике» многодетные семьи имеют право на бесплатное получение земельных участков, находящихся в собственности Чувашской Республики или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. Согласно Постановлению Кабинета Министров Чувашской Республики от 09 февраля 2011 года №28 «О Республиканской комплексной программе государственной поддержки строительства жилья в Чувашской Республике на 2011 – 2015 годы» земельные участки, предоставленные многодетным семьям для целей жилищного строительства, подлежат обеспечению объектами инфраструктуры за счет средств республиканского бюджета Чувашской Республики и бюджетов муниципальных районов и городских округов Чувашской Республики на условиях софинансирования в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Чувашской Республики.

Необходимо отметить, что на практике многодетные семьи в республике зачастую сталкиваются с ситуацией, когда положения указанного закона остаются нереализованными из-за бездеятельности органов местного самоуправления. Самый низкий процент обеспеченности многодетных семей земельными участками от количества семей, поставленных на учет, составляет на территориях городских округов Новочебоксарск - 9%, Чебоксары - 19%, Шумерля - 17% и Канаш - 24%;

- согласно Указу Президента Чувашской Республики от 11 ноября 2011 года №100 «О республиканском материнском (семейном) капитале», начиная с 1 января 2012 года, установлена дополнительная мера государственной поддержки семьям, имеющим детей, в виде республиканского материнского (семейного) капитала в размере 100 тыс. рублей при рождении (усыновлении) третьего ребенка или последующих детей;
- в соответствии с Законом Чувашской Республики от 24 ноября 2004 года № 46 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» родители имеют право на получение ежемесячного пособия на ребенка в повышенном размере. При этом его размер дифференцируется в зависимости от совокупного дохода семьи. Указанные категории граждан не утрачивают право на получение данного пособия, даже если совокупный доход семьи превышает 150 процентов величины прожиточного минимума, установленной в Чувашской Республике. Также размер пособия зависит от количества и возраста детей в семье. Для семей, имеющих 4 и более детей, он установлен в большем размере.

Следует учесть, что в соответствии с Законом Чувашской Республики от 25 ноября 2005 года №55 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты ЧР в связи с реформированием системы социальных льгот, предоставляемых семьям, имеющим детей» натуральные льготы для многодетных семей монетизированы и денежная компенсация расходов по предоставлению льгот многодетным семьям с тремя и более детьми до восемнадцати лет входит в состав ежемесячного пособия на ребенка;

- Законом Чувашской Республики от 04 декабря 2012 года №82 «О ежемесячной денежной выплате семьям в случае рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей» предусмотрено право семей, имеющих среднедушевой доход ниже среднедушевого денежного дохода населения Чувашской Республики, в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, на получение ежемесячной денежной выплаты с 01 января 2013 года. Ее размер равен [величине](#) прожиточного минимума для детей, установленной Кабинетом Министров Чувашской Республики. За 1 квартал 2013 года он составил 5 943 рубля;
- согласно статье 11 Закона Чувашской Республики от 17 октября 2005 года №42 «О регулировании жилищных отношений» многодетные семьи, имеющие пять и более несовершеннолетних детей, признанные в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях, имеют право на получение жилых помещений по договорам социального найма жилых помещений государственного жилищного фонда Чувашской Республики;
- в соответствии со статьей 5 Закона Чувашской Республики от 24 ноября 2004 года №48 «О социальной поддержке детей в Чувашской Республике» дети, проживающие в многодетных семьях, пользуются правом на отдых и оздоровление в первоочередном порядке;
- Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 26 октября 2007 года №280 «О порядке посещения отдельными категориями граждан государственных организаций культуры и спорта Чувашской Республики» установлено право многодетных семей с тремя и более детьми в возрасте до восемнадцати лет на бесплатное посещение музеев, а также выставок один день в месяц.

Характер обращений, поступающих в аппарат Уполномоченного по правам человека в Чувашской Республике, свидетельствует о неудовлетворенности родителей, имеющих многодетные семьи, принимаемыми органами государственной власти и местного самоуправления мерами социальной поддержки. Они отмечают недостаточную социальную защищенность их семей в условиях трудной жизненной ситуации.

Так, основными проблемами рассматриваемой группы населения являются высокая иждивенческая нагрузка, низкие заработки, слабая экономическая активность трудоспособных. В целом для многодетных семей характерно неполноценное и несбалансированное питание, а также крайне низкий уровень благоустройства их жилых помещений.

К сожалению, приходится признать, что во многих случаях сложившаяся практика работы муниципальных органов ориентирована не на оказание профилактической или своевременной помощи семье, оказавшейся в социально опасном положении, а на запоздалое вмешательство в ситуацию, достигшую уже своей критической точки.

Показательным примером может служить обращение к Уполномоченному по правам человека в Чувашской Республике многодетной матери Элюковой Галины Николаевны из города Алатыря, воспитывающей 11 несовершеннолетних детей.

Проверкой, проведенной аппаратом Уполномоченного по правам человека в Чувашской Республике, установлено, что на основании решения о предоставлении жилого помещения от 16 ноября 2010 года №40 муниципальное образование «Первомайское сельское поселение Алатырского района Чувашской Республики», наймодатель, и гражданка Элюкова – наниматель, заключили договор социального найма, по условиям которого нанимателю и членам его семьи предоставлен жилой дом, площадью 258,7 кв.м., расположенный в поселке Первомайский Алатырского района Чувашской Республики. В последующем решением Арбитражного суда Чувашской Республики от 27 ноября 2012 года по делу №А79-9509/2012 указанное жилое помещение признано непригодным для постоянного проживания ввиду его несоответствия установленным требованиям. Постановлением главы Первомайского сельского поселения от 31 января 2013 года договор социального найма от 16 ноября 2010 года признан недействительным, семья Элюковых восстановлена в очереди на улучшение жилищных условий. Администрация Алатырского района Чувашской Республики обратилась с ходатайством в Минстрой Чувашии о направлении заявки в Минфин Чувашии в части выделения финансовых средств для строительства жилого помещения данной семье. На сегодняшний день эта семья из 13 человек ютится в жилом помещении, площадью 56 кв.м..

В обращении гражданки Элюковой также обозначены проблемные вопросы, связанные с обеспечением ее семьи земельным участком для ведения подсобного хозяйства, выделением строительного леса и предоставлением автотранспортного средства.

Указанный пример дает полное основание для вывода о том, что в нашей республике уровень социальной помощи, оказываемой многодетным семьям государственными и муниципальными органами, является несоразмерным нуждаемости этих семей. Существующая система мер социальной поддержки не обеспечивает должную эффективность, не позволяет многодетной семье самостоятельно преодолеть трудную жизненную ситуацию, в которой она оказалась.

Поддержка рассматриваемой категории семей, находящихся в данной ситуации, требует разработки и реализации комплекса мероприятий по поощрению сознательного и ответственного материнства и отцовства на основе индивидуализированного подхода, учитывающего все факторы неблагополучия многодетных семей.

Первоочередной задачей на региональном уровне является урегулирование вопроса предоставления дополнительных гарантий по обеспечению прав многодетных семей путем закрепления всех форм социальной поддержки в единый законодательный акт. Республиканский закон также должен содержать положения, предусматривающие выдачу уполномоченным органом местного самоуправления в сфере социальной защиты населения родителям такой семьи документа, подтверждающего статус многодетной семьи, то есть удостоверения установленного образца, которое бы облегчило процесс оформления и получения семьями мер социальной поддержки и избавил бы их членов от необходимости предоставлять многочисленные справки, подтверждающие их особый статус.

С этой целью в марте 2013 года мною направлено обращение к Главе Чувашской Республики с предложением о необходимости разработки проекта Закона Чувашской Республики «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Чувашской Республике» и внесения его в порядке законодательной инициативы в Государственный Совет Чувашской Республики. Аналогичное обращение адресовано мною Председателю Государственного Совета Чувашской Республики.

На мой взгляд, предложенная инициатива является одной из форм реализации задач, направленных на усиление мер социальной защиты многодетных семей, которые Глава Чувашской Республики обозначил в Послании от 14 февраля 2013 года Государственному Совету Чувашской Республики.

Считаю, что на региональном уровне имеются все необходимые условия для формирования и реализации эффективной социальной политики в отношении многодетных семей. Требуется только активность субъектов законодательной инициативы, к числу которых Уполномоченный по правам человека в Чувашской Республике, к сожалению, не относится.

В этой связи обращаю внимание на следующие мои рекомендации:

- в целях повышения эффективности государственной поддержки многодетных семей предлагается осуществить комплекс мер социальной политики путем разработки и реализации

адресных региональных программ социального сопровождения и помощи многодетной семьи, с учетом принципа социальной избирательности, то есть, когда объем государственной социальной помощи зависит от уровня доходов семьи и количества в ней детей, дополняющих предусмотренные законом меры и реализующие самостоятельное стратегическое направление государственной социальной политики;

- назрела необходимость в разработке адресной региональной целевой программы "Жилище для многодетных семей", которая бы включала в себя комплекс взаимосвязанных мер, в том числе не только строительство и приобретение в собственность муниципального жилья, но и компенсацию расходов на квартирную плату, программу обмена жилья в случае увеличения числа детей;

- принимая во внимание, что в Чувашской Республике в большей степени развивается аграрный сектор, представляется целесообразным разработать программы поддержки создания фермерских (крестьянских) и садово-огороднических хозяйств для многодетных семей, в том числе путем предоставления беспроцентных льгот на сельскохозяйственные нужды;

- субъектам законотворческой инициативы предлагается расширить направления, на которые можно использовать средства материнского капитала. В частности, необходимо разработать нормативные положения, допускающие возможность использования материнского капитала на приобретение габаритных автомобилей, микроавтобусов для многодетных семей. Полагаю, что возможности действующей федеральной программы материнского (семейного) капитала это позволяют сделать;

- в области формирования доходов государство должно поощрять любые формы экономической активности семей, которые бы укрепляли самостоятельность таких семей как экономических агентов. Необходимо создать условия для развития высококвалифицированного наемного труда, усилить гарантии занятости многодетных семей в сфере общественного труда. Государство вместе с другими субъектами социальной политики - предпринимателями и их объединениями, профсоюзами, должны стремиться к возрождению такого положения, когда доход одного взрослого члена семьи является достаточным для нормальной жизнедеятельности семьи, включая рождение и социализацию нескольких детей;

- одновременно полагаю целесообразным рекомендовать принятие таких мер, которые бы стимулировали работодателей в предоставлении родителям из многодетных семей или членам многодетных семей, например, взрослым, совершеннолетним детям, выгодных, хорошо оплачиваемых рабочих мест и направленных на повышение конкурентоспособности трудоспособных членов многодетных семей на рынке труда;

- в области налоговой политики необходимо четче продумать систему налоговых льгот и преференций, стимулировать семью к выбору тех линий семейного поведения и тех типов семейной структуры, о предпочтительности которых объявляет субъект семейной политики. Аналогичным образом должна проводиться и кредитная политика: условия предоставления кредитов многодетным семьям должны быть стимулирующими;

- для оказания действенной социальной поддержки многодетным семьям, повышения качества их жизни, улучшения их социально-экономического и социально-психологического статуса необходимо обеспечить государственную поддержку деятельности общественных объединений, благотворительных фондов, занимающихся проблемами семьи, материнства и детства;

- считаю, что решение существующих проблем также невозможно без обращения к ценностям традиционных религий. В современных условиях необходимо активизировать участие традиционных конфессий в общественной жизни России. Государственные и общественные структуры должны активно сотрудничать с конфессиями в области семейной политики, развивая с ними партнерские отношения. Необходимо расширить сеть церковно-общественных центров защиты материнства и семьи для оказания гуманитарной помощи семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, беременным женщинам, укрепить их материальную базу;

- средствами массовой информации, в свою очередь, особое внимание необходимо уделить формированию положительного образа успешной, многодетной семьи, а также пропаганде семейных ценностей.

Для успешной реализации государственной демографической политики в стране также было бы полезно учесть зарубежный опыт социальной защиты многодетных семей. Так, во Франции, отличающейся самой высокой рождаемостью в Европе, активная демографическая политика,

направленная на повышение рождаемости, проводится с начала 20-х годов прошлого века. Для поддержки многодетных семей в 1921 году была создана государственная программа "Большая семья", согласно которой многодетным семьям предоставляются налоговые льготы. Каждый следующий ребенок уменьшает налогооблагаемую базу, так что семьи с четырьмя детьми практически вообще не платят налогов. Данная льгота действует на всех граждан независимо от их материального положения. В Германии многодетные семьи за рождение ребёнка получают налоговые льготы. Пособие на детей имеют все граждане Германии, проживающие совместно с детьми, что составляет 154 евро на ребёнка. А на четвертого ребёнка и последующих - 179 евро. В США для поддержки семей с детьми активно используются налоговые кредиты как возмещаемые, так и невозмещаемые. В Швеции многодетные семьи получают весьма существенное пособие, размер которого возрастает с рождением очередного ребёнка. При этом если заработная плата родителей не достигает прожиточного минимума, то многодетной семье начисляется дополнительное пособие для оплаты жилья, детских дошкольных учреждений. Также существует система неденежного субсидирования — например, членам многодетных семей выдаются специальные талоны на продукты питания. В Чехии вместо пособия снижают пенсионный возраст для матерей. С каждым рождённым ребёнком пенсионный возраст уменьшается на 1 год.

Представляется, что в совокупности предложенные меры по реформированию системы государственной поддержки многодетных семей могут реально повлиять на изменение политики государства относительно поощрения института многодетности, обеспечить устойчивый естественный прирост населения, а также реализацию прав детей из многодетных семей на достойные условия содержания, воспитания и всестороннего развития. Принятие последовательных комплексных мер экономического, правового, социального, информационно-пропагандистского и организационного характера приведет к положительным социально-экономическим последствиям: сокращению числа разводов и аборт, снижению преступности, безработицы, а также в целом к приросту социально активного населения.

В заключение, с сожалением вынужден констатировать, что в современном обществе идет девальвация ценностей семьи, брака и материнства. Сегодня в нашей стране преобладают неполные, малодетные семьи, квазисемейные и внесемейные формы существования, причем степень принятия и одобрения всех этих форм общественным мнением нарастает. Социальная дифференциация общества продолжает усугубляться, все большее количество семей доходит до нищеты. Выживание многодетной семьи в современных условиях становится затруднительным. Рассчитывать на самостоятельный выход такой семьи из критического положения не представляется возможным. Поэтому общество и государство прежде всего должны изменить свое отношение к семье как социальному институту, чтобы не только его сохранить, но и способствовать его развитию.

Созданию условий для успешного функционирования многодетной семьи, достижению эффективности мер социальной поддержки, а также улучшению качества жизни многодетных семей должна способствовать государственная политика Чувашской Республики, имеющая под собой долгосрочную и системную основу.

**Уполномоченный по правам человека в Чувашской
Республике Ю.С. Кручинин**