



УДК 340.131.5



**Александр Владимирович
МАКСИМЕНКО,**

начальник кафедры уголовно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент
mav1202@yandex.ru



**Елена Евгеньевна
НОВОПАВЛОВСКАЯ,**

профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент
novopavlovskaya@gmail.com



**Мэри Амирановна
ШЕЛЕПОВА,**

начальник кафедры кадрового и морально-психологического обеспечения деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел МВД России, кандидат педагогических наук
shelepovam@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЗАЩИТЕ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ МАТЕРИНСТВА И ОТЦОВСТВА

THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PROTECTION OF SOCIAL WELFARE OF MATERNITY AND PATERNITY

В статье исследуется одно из направлений социальной политики российского государства, призванное обеспечивать социальную защиту материнства и отцовства. Авторы обращают внимание на дискуссионность предусмотренной в ч. 1 ст. 38 Конституции РФ конструкции (оценивая ее в общей системе действующего правового регулирования), в которой фактически отсутствует указание на то, что отцовство находится под защитой государства. Авторы рассуждают о соотношении терминов «материнство», «отцовство», «родительство», «граждане, имеющие детей», рассматривая их в контексте регламентации вопросов социального обеспечения. Анализируются отдельные законодательные изменения и дополнения, касающиеся регулирования различных аспектов государственной поддержки граждан, имеющих детей, в том числе достаточно новой для России формы социальной поддержки семьи – материнского (семейного) капитала. Основываясь на правоприменительной практике, авторы приходят к выводу о необходимости дальнейшей корректировки законодательства в части устранения неопределенностей правового регулирования порядка назначения и выплаты отдельных видов пособий гражданам, имеющим детей.

One of the directions of the social policy of the Russian state designed to ensure social protection of maternity and paternity is investigated in the article. The authors draw attention to the discussion points of the concept (evaluating it in the general system of current legal regulation) provided for by Part 1, Art. 38 of the Constitution of the Russian Federation which is of lack of indication to that fact that paternity is protected by the state.

The authors discuss the problem of correlation of terms “maternity”, “paternity”, “parenthood”, “citizens having children» considering them in the context of regulation of social welfare. Particular legislative amendments and additions related to the regulation of different aspects of the state support for citizens having children including maternity capital being a new form of social support in Russia are analyzed. Based on law enforcement practice the authors come to the conclusion about the necessity of further updating of legislation in regard to elimination of uncertainties in the legal regulation of the procedure for the appointment and payment of certain types of benefits to citizens having children.



Ключевые слова: социальное государство, материнство, отцовство, конституционное судопроизводство, правовая неопределенность.

Keywords: social state, motherhood, paternity, constitutional litigation, legal uncertainty.

Социальный характер российского государства предполагает среди прочего осуществление государственной поддержки семьи, материнства, отцовства, детства, защита которых провозглашена в ст. 38 Конституции РФ, что всецело согласуется с нормами международно-правовых стандартов в области прав человека, в частности положениями ч. 3 ст. 16, ч. 2 ст. 25 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. [2, с. 5-11]

В ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. семья названа естественной и основной ячейкой общества, по возможности ей должны быть обеспечены самая широкая охрана и помощь. [2, с. 11-20] Отдельное внимание в этой же статье уделено вопросам охраны материнства и детства.

Принятая 3 мая 1996 г. Европейская социальная хартия предусматривает право на охрану материнства, на особые условия осуществления трудовой деятельности и иные формы защиты работающих женщин в период их материнства (ст. 8); право на охрану здоровья (ст. 11); право на социальную и медицинскую помощь (ст. 13); право на социальное обслуживание (ст. 14); право на социальную защиту детей, молодежи, семьи (ст. 15, 16) и др.

Значимое место в механизме развития системы социальной защиты материнства и отцовства занимают документы Международной организации труда (далее – МОТ). Например, заключенная 15 июня 2000 г. Конвенция № 183 МОТ «О пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства»¹ предусматривает, что:

– охрана материнства и детства должна быть гарантирована внутринациональным

законодательством без какой-либо дискриминации (ст. 1, ст. 2);

– размер денежного пособия должен быть таким, чтобы обеспечить женщине возможность содержать себя лично и своего ребенка в достойных санитарно-гигиенических условиях и иметь надлежащий уровень жизни (ст. 6);

– медицинская помощь должна включать в себя помощь в период до родов, во время них и после, а также госпитализацию в случаях необходимости (ст. 6);

– увольнение женщины в период ее беременности или отсутствия на работе в связи с отпуском по уходу за ребенком незаконно (ст. 8);

– кормящая женщина имеет право на дополнительный перерыв или на ежедневную сокращенную продолжительность рабочего дня для кормления ребенка грудью (ст. 10) и др.

В ч. 2 ст. 19 Конституции РФ провозглашено равенство прав и свобод мужчин и женщин, но в ее ст. 38 отсутствует указание на государственную защиту отцовства, что, по нашему мнению, не в полной мере согласуется с положениями ч. 2 ст. 7, ч. 2 ст. 19 Основного закона. Существует мнение, что отцовство органично включено в содержание используемого термина «семья» [4, с. 25-29], однако легальное определение названной дефиниции отсутствует, хотя сам термин «семья» употребляется законодателем весьма активно (например, в Семейном кодексе Российской Федерации он упоминается более ста восьмидесяти раз).

Обращение к практике конституционного судопроизводства свидетельствует о том, что Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) в большинстве случаев рассматривает материнство и отцовство в

¹ Обратим внимание, что данный документ вступил в силу 7 февраля 2002 года, но Россия не является его участником.



связке, регулярно подчеркивая принцип равенства прав родителей (постановления КС РФ от 13.12.2017 № 40-П, от 06.10.2017 № 23-П), в том числе в сфере социальной защиты. Весьма ярким примером в данном случае является резонансная ситуация, возникшая в ОАО «АВТОВАЗ». Фабула дела выглядела следующим образом: заявитель является отцом ребенка в возрасте одного года, уход за которым осуществляла супруга заявителя. По медицинским показаниям женщина была госпитализирована, и у заявителя возникла необходимость осуществлять уход за ребенком, не достигшим возраста полутора лет. Полученный заявителем отказ работодателя в выплате пособия по временной нетрудоспособности был обжалован в судебном порядке, но в удовлетворении исковых требований было отказано. Суд обратил внимание, что в Федеральном законе «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» не предусмотрена ситуация с выплатой пособия отцу, осуществляющему уход за здоровым ребенком в связи с болезнью его матери, которая находится в отпуске по уходу за ребенком. КС РФ отметил, что при существующем в настоящее время законодательном регулировании подобных случаев заболевшая мать должна обратиться с заявлением к своему работодателю о прекращении отпуска по уходу за ребенком (постановление КС РФ от 06.02.2009 № 3-П). По мнению авторов, КС РФ справедливо констатировал, что данная процедура весьма сложна, поскольку требует организационных и временных затрат, в связи с чем указал на необходимость совершенствования правового регулирования данного вопроса, которое по сей день, к сожалению, не было осуществлено. Обратим внимание, что в 2013 году были проведены корректировки двух оснований выплаты пособия по временной нетрудоспособности (федеральные законы от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 25.11.2013 № 317-ФЗ), но они никаким образом не связаны с описанной выше спорной ситуацией. Если в данной ситуации в соответствии с ТК РФ (ст. 128) отцу можно взять отпуск без сохранения заработной платы, то, например, у сотрудника органов внутренних дел такого

права нет, поскольку дополнительный отпуск без сохранения заработной платы для этой категории лиц не предусмотрен законодательством о прохождении службы в органах внутренних дел.

При регламентации вопросов социального обеспечения законодатель нередко идет по пути использования конструкции «граждане, имеющие детей» (например, Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 28.03.2018) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). В свете конституционно установленного равенства прав мужчины и женщины учеными высказывается предложение о замене дефиниций «материнство» и «отцовство» единым термином «родительство». Обосновывая подобный подход, Е.С. Шахова подчеркивает, что не может быть приоритетов защиты прав и законных интересов отца либо матери и не только необходима корректировка самой терминологии, следует менять концептуальные подходы, поскольку именно «родительство нуждается и в охране, и в защите, и в государственной поддержке» [4, с. 25-29].

Современное российское законодательство предусматривает различные меры, призванные повышать рождаемость, охранять интересы материнства и отцовства, обеспечивая их социальную поддержку. В частности, предусматривается выплата единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и др. Как верно подчеркнул В.В. Путин, «главным, ключевым фактором развития является благополучие людей, достаток в российских семьях». В 2012-2017 гг. на меры демографического развития, охрану материнства и детства было направлено 2,47 трлн рублей. В 2019-2024 гг. на эти цели запланировано выделить на 40% больше – не менее 3,4 трлн рублей. По словам В.В. Путина, «это большая, но не запредельная, реалистическая цифра» [3].

В последние годы в законодательство внесен ряд серьезных изменений и дополнений, касающихся регулирования различных



аспектов государственной поддержки материнства и отцовства. Ярким примером тому является корректировка в марте 2018 г. положений Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в части введения достаточно новой для Российской Федерации формы социальной поддержки семьи – материнского (семейного) капитала, внедрение которой было обусловлено возникшей необходимостью выхода из демографического кризиса.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. Президент РФ отметил, что в среднем ежегодно количество жителей страны сокращается почти на 700 тыс. человек. К сожалению, эта проблема не теряет актуальности и значимости. Поэтому актуальным становится вопрос о повышении рождаемости, в том числе посредством введения надлежащих условий и стимулов, среди которых принятие эффективных программ поддержки материнства и отцовства в целом. Такая программа была предложена Президентом РФ и включала совокупную систему мер административной, финансовой, социальной поддержки, которые были призваны стимулировать повышение уровня рождаемости.

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351) дала старт важнейшему национальному проекту, направленному на обеспечение выхода из демографического кризиса. Уже 1 января 2007 г. вступил в силу Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». В 2007 году размер материнского капитала составил 250 000 рублей. В начале процесса его выплаты осуществлялось ежегодное индексирование с учетом инфляции. Однако с 2015 г. сумма остается неизменной и составляет 453 026 руб., поскольку

ку действие нормы об индексации размера материнского (семейного) капитала приостановлено (вплоть до 1 января 2020 г.¹).

Изначально планировалось, что выплаты материнского (семейного) капитала будут прекращены в конце 2016 г. Однако в 2016 г. показатели смертности вновь превысили уровень рождаемости. Аналогичная ситуация сохранялась и в 2017 г. По официальным данным (URL: <http://www.gks.ru>) только за период с января по апрель 2017 г. число умерших превысило число родившихся на 92,8 тыс. чел. Более того, специалисты предупреждают серьезную демографическую «яму», составляющую минус 66 тыс. чел. в 2019 г., минус 252,8 тыс. чел. в 2024 г., минус 408,6 тыс. чел. в 2029 г. И такая ситуация прогнозируется вплоть до 2035 г. Предположим в этой связи, что срок выплаты материнского (семейного) капитала будет продлеваться и в дальнейшем. Однако это будет напрямую зависеть от уровня развития российской экономики.

Сделаем несколько пояснений относительно получателей материнского (семейного) капитала. Статья 3 исследуемого федерального закона относит к их числу женщин, которые родили (усыновили):

а) второго ребенка. Но следует сделать две существенные оговорки: ребенок должен иметь российское гражданство и быть рожденным (усыновленным) начиная с 1 января 2007 г. Из названного общего правила есть несколько исключений. Как отметил в 2010 г. Верховный Суд РФ, даже в случае смерти второго ребенка (в том числе на первой неделе жизни) у матери возникает право на получение сертификата на материнский капитал (определение Верховного Суда РФ от 17.06.2010 № 51-В10-9). В 2011 г. Верховный Суд РФ разъяснил, что данное право возникает также у женщины, которая родила ребенка до 1 января 2007 г., но его рождение произошло ранее планируемого срока в

1 При этом сначала законодатель приостановил действие нормы до 01.01.2018, а в 2016 г. данный срок был скорректирован (Федеральный закон от 19.12.2016 № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения порядка индексации выплат, пособий и компенсаций, установленных законодательством Российской Федерации, и приостановлении действия части 2 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7493.



результате оперативного медицинского вмешательства учреждения и оно не зависело от матери (определение Верховного Суда РФ от 03.06.2011 № 4-В11-15);

б) третьего ребенка или последующих детей. Оговорки, как и в первом случае, – такое право может быть реализовано женщиной, которая ранее не использовала право на дополнительные меры государственной поддержки.

Следующее направление реформирования социального законодательства было связано с расширением перечня направлений распоряжения средствами материнского (семейного) капитала (например, федеральные законы от 21.07.2014 № 216-ФЗ, от 28.11.2015 № 348-ФЗ, от 28.12.2017 № 432-ФЗ). В настоящее время лица, которые получили сертификат, вправе использовать денежные средства полностью либо частично в целях улучшения жилищных условий; получения ребенком (детьми) образования; формирования накопительной пенсии для названных в законодательстве категорий женщин; приобретения товаров и услуг, необходимых для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов; получения ежемесячной выплаты согласно Федеральному закону от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».

Полагаем, что приведенный выше перечень может быть еще больше расширен. По нашему мнению, целесообразно включить в него использование средств материнского (семейного) капитала для лечения ребенка (детей), а также родителей в случае невозможности получения бесплатной медицинской помощи и наличия соответствующего медицинского заключения и о необходимости такого лечения, поскольку значимо здоровье каждого члена семьи. В целом соглашаясь с мнением Т.С. Гусевой о том, что целевой характер использования материнского (семейного) капитала сближает его с таким видом социальных выплат, как субсидии, поскольку они имеют ряд сходных черт (безличная форма предоставления, финансирование из средств бюджета и др.) [1, с. 125], подчеркнем, что речь идет об адресной социальной

помощи, что не позволяет в полной мере рассматривать субсидию и материнский капитал в качестве синонимов.

На первый взгляд может сложиться ощущение, что сегодня созданы все необходимые правовые условия, призванные обеспечить полноценную и своевременную социальную государственную поддержку материнства и отцовства. Между тем мониторинг решений КС РФ свидетельствует несколько об ином, показывая, что предмет конституционного рассмотрения составляли различные по юридической силе и по территориальному уровню действия нормативные правовые акты, направленные на урегулирование разных форм социальной поддержки материнства и отцовства. В частности, заявители высказывали неудовлетворенность закрепленным в Федеральном законе «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» перечнем лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки в связи с рождением (усыновлением) детей. Изучение содержания конституционных жалоб, вынесенных решений КС РФ дает основание констатировать, что во всех случаях КС РФ выносил определения, отмечая, что регламентация данного перечня – это прерогатива федерального законодателя. Она не является полномочием КС РФ, и жалоба признавалась недопустимой (определения КС РФ от 17.11.2011 № 1539-О-О, от 30.09.2010 № 1238-О-О).

Систематически в жалобах и запросах, поступающих в КС РФ, заявители отмечали необходимость проведения оценки конституционности регламентации различных аспектов, касающихся назначения и выплаты различных пособий на детей. Например, в 2014 г. заявитель оспаривала конституционность законодательно установленного ограничения сроков выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет. По мнению заявителя, выплата подлежит продлению в случаях невозможности устройства ребенка, достигшего возраста полутора лет, в дошкольную образовательную организацию. В вынесенном определении об отказе в принятии к рассмотрению жалобы КС РФ подчеркнул, что в



круг его полномочий не входит разрешение вопросов о совершенствовании механизмов обеспечения детей местами в дошкольных образовательных учреждениях, а также об установлении дополнительных пособий на ребенка, который достиг полутора лет и не посещает дошкольную образовательную организацию (определение от 29.05.2014 № 1067-О).

В этом же году в КС РФ поступила жалоба, в которой заявитель излагал факт нарушений своих конституционных прав положениями законодательства об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в части установления различных правил для выплаты занятому у нескольких страхователей лицу пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам при указанных в законе условиях выплачиваются страхователями по всем местам работы (службы), ежемесячное пособие по уходу за ребенком подлежит выплате только страхователем по одному месту работы (службы) по выбору застрахованного лица.

Возложенная законодателем обязанность по уплате страховых взносов, по верному замечанию КС РФ (определение КС РФ от 06.06.2016 № 1170-О), выступает в качестве необходимого элемента юридического механизма, призванного гарантировать реализацию конституционного права застрахованного лица. Устанавливая подобные различия в правовом регулировании, как отметил КС РФ, законодатель исходит из учета особенностей исследуемых страховых случаев, целевого назначения пособий, специфики построения системы обязательного социального страхования, к принципам функционирова-

ния которой относятся солидарность, автономность, финансовая устойчивость¹ и др.

Закрепление неодинаковых правил для выплаты застрахованному лицу, занятому у нескольких страхователей, указанных ранее пособий является дискреционным полномочием федерального законодателя (определение КС РФ от 13.05.2014 № 983-О).

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, несмотря на то, что в последние годы ведется активный процесс корректировки российского законодательства в сфере социальной защиты материнства, отцовства, детства, семьи, направленный на оптимизацию реализации социальной политики, говорить о совершенстве нормативно-правовой базы в исследуемой области общественных отношений все еще рано. В связи с этим полагаем целесообразным:

а) определить на законодательном уровне дефиницию «семья»;

б) конкретизировать механизм предоставления отцу отпуска по уходу за здоровым ребенком до 1,5 лет и выплаты соответствующего пособия в случаях нахождения матери, осуществляющей уход за ребенком, на стационарном лечении;

в) расширить перечень направлений распоряжения средствами материнского (семейного) капитала, в частности предусмотрев возможность их использования на лечение ребенка (детей), а также на лечение родителей.

Во-вторых, граждане активно используют рычаги конституционного судопроизводства, оспаривая конституционность регламентации различных форм социальной защиты материнства и отцовства. Результатом судебного конституционного нормоконтроля становится не только выведение из правового пространства признанных неконституцион-

¹ Обратим внимание, что с 1 января 2017 г. вступила в силу ст. 5 Федерального закона от 03.07.2016 № 243-ФЗ ред. от 28.12.2017) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», согласно которой полномочия по контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, а также полномочие по привлечению к ответственности за нарушение российского законодательства о страховых взносах возложены на налоговые органы.



ными правовых норм, но и формулировка в решениях КС РФ принципиально значимых правовых позиций, которые выступают определенным вектором социально-экономической политики современного российского государства, а именно принцип равенства и принцип справедливости. Социальное государство обязано гарантировать гражданам успешную реализацию социального обеспечения и социальной защищенности, устраняя имеющиеся до настоящего момента правовые неопределенности в социальной сфере (постановления КС РФ от 11.10.2016 № 19-П,

от 31.05.2016 № 14-П, от 06.10.2015 № 24-П).

Таким образом, неравномерное распределение прав отцов и матерей, как показывает практика, налицо, несмотря на закрепленное Конституцией РФ равноправие в части соблюдения социальных гарантий. Данный принцип реализуется не в равной мере, а именно чаще всего при реализации отцовских прав возникают проблемы реализации социальных гарантий при получении социальных выплат по листам нетрудоспособности (больничные с детьми), страховых выплат.

Библиографический список

1. Гусева, Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы : дис. ... докт. юрид. наук / Т.С. Гусева. – М., 2012. – 347 с.
2. Действующее международное право : учебное пособие : в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривичкова. – М., 1997. – Т. 2. – 512 с.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018. – URL: <http://www.kremlin.ru>
4. Шахова, Е.С. К вопросу о реформировании частноправовых и публичных начал защиты и охраны родительства и детства / Е.С. Шахова // Семейное и жилищное право. – 2016. – № 4. – С. 25-29.