

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА СЕМЬИ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

- Государственные пособия гражданам, имеющим детей
- Материнский (семейный) капитал
- Условия и порядок предоставления жилья
- Особенности предоставления земельных участков многодетным семьям
- Медицинская помощь и социальная защита семьи
- Пути решения проблемы доступности дошкольного образования

Законодательство и правоприменительная практика

Зарубежный опыт

Коллектив авторов

**Социальная защита семьи.
Совершенствование механизма
правового регулирования**

«Деловой двор»

2015

УДК 347.61
ББК 67.404

Коллектив авторов

Социальная защита семьи. Совершенствование механизма правового регулирования / Коллектив авторов — «Деловой двор», 2015

ISBN 978-5-91550-158-3

Книга представляет собой исследование в сфере социальной поддержки российских семей, в том числе многодетных, и содержит анализ нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, материалы судебной практики, зарубежный опыт, а также практические рекомендации по совершенствованию законодательства о социальной защите семьи с учетом принципа системности правового регулирования. Издание адресовано научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, практикующим юристам и всем, кто интересуется проблемами социальной поддержки семьи.

УДК 347.61

ББК 67.404

ISBN 978-5-91550-158-3

© Коллектив авторов, 2015

© Деловой двор, 2015

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 6 |
| Глава 1 | 10 |
| Глава 2 | 14 |
| 2.1. Система государственных пособий гражданам, имеющим детей | 14 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 18 |

Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования

Под редакцией Оксаны Петюковой

Монография подготовлена по результатам исследований, выполненных по Государственному заданию Финуниверситета 2014 года.

Рецензенты:

Зайцева О.Б., д.ю.н., доцент, заведующая кафедрой «Трудовое право и право социального обеспечения» Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА);

Колонтаевская И.Ф., д. пед.н., к.ю.н., профессор, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры гражданского права и процесса Евразийского открытого института.

Авторский коллектив

Баранов В.А., заслуженный юрист РФ, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой «Гражданский и арбитражный процесс» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, – гл. 4;

Буянова А.В., к.ю.н., доцент кафедры «Гражданский и арбитражный процесс» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, – гл. 2;

Волкова Н.С., к.ю.н., ученый секретарь Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, – гл. 3 разд. 3.6;

Еремина О.Ю., научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, – гл. 3 разд. 3.1, 3.2, 3.3;

Петюкова О.Н., д.ю.н., доцент, профессор кафедры «Гражданский и арбитражный процесс» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, – введение, гл. 6, заключение;

Путило Н.В., к.ю.н., заведующая отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, – гл. 3 разд. 3.4 и 3.5;

Райлян А.И., к.ю.н., доцент, доцент кафедры «Гражданский и арбитражный процесс» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, – гл. 1, гл. 5 разд. 5.2, 5.3;

Середа А.В. – гл. 5 разд. 5.1.

Введение

Цель социального государства, как известно, – снижение бедности, а также улучшение качества жизни тех групп населения, которые в силу объективных причин не могут самостоятельно решать проблемы своего личного, семейного жизнеобеспечения. Достижение этой цели возможно путем предоставления мер социальной поддержки (выплаты субсидий, пособий, компенсаций, льгот и т. д.), развитием системы социального обслуживания пожилых людей, инвалидов, семей с детьми.

Семья призвана полноценно осуществлять свои основные социально-демографические функции, формировать и реализовать собственные жизненные и репродуктивные установки на основе самообеспечения и саморазвития. Одно из условий успешного функционирования семьи (в том числе многодетной), снижения социальной напряженности в обществе – развитие сферы социальной поддержки и социального обслуживания семьи и детей.

Семьей признается основанная на браке, кровном родстве, принятии на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, социальная группа, члены которой связаны общностью быта, взаимной моральной ответственностью и взаимопомощью.

Основными направлениями государственной семейной политики являются обеспечение условий для преодоления негативных тенденций стабилизации материального положения российских семей, уменьшения бедности и увеличения помощи нетрудоспособным членам семьи; обеспечение работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей; кардинальное улучшение охраны здоровья семьи; усиление помощи семье в воспитании детей¹.

Государственная поддержка семьи, материнства, отцовства, детства имеет особую значимость и, следовательно, предполагает наличие правовых механизмов, которые обеспечивали бы институту семьи эффективную защиту, адекватную целям социальной и экономической политики Российской Федерации, направленной в том числе на повышение рождаемости как важной составляющей сохранения и развития многонационального народа России, и позволяющей создавать условия для реализации гражданами их прав и обязанностей в сфере семейных отношений, включая оказание помощи молодым семьям в решении жилищной проблемы, а семьям, имеющим детей, – предоставление дополнительных мер государственной поддержки.

8 июля 2014 г. глава Правительства РФ Д.А. Медведев провел заседание президиума Совета при Президенте по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Была обсуждена Концепция семейной политики до 2025 г., а также меры по расширению возможностей для матерей, желающих работать.

В России 16 млн женщин в возрасте от 20 до 49 лет имеют детей, из них 12 млн работают. Одной из составляющих такой поддержки должно стать достаточное количество мест в детских садах. В отношении детей в возрасте от 3 до 7 лет реализуется программа, в рамках которой ежегодно выделяются дополнительно 400 тыс. мест. За 2014 год в частные детские сады стало ходить в 13,5 раза больше детей, чем за предыдущий, почти 240 тысяч². На первый план выходят потребности в местах в ясельные учреждения для детей в возрасте до 3 лет.

Глава Минтруда М.А. Топилин подчеркнул, что остается не до конца решенным вопрос с доходами семей с детьми: «Из всего массива граждан, которых мы относим к категории бедных – это 13 млн человек, – 62 % как раз семьи с детьми»³.

¹ Указ Президента РФ «Об основных направлениях государственной семейной политики» от 14 мая 1996 г. № 712 // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.05.1996. № 21. Ст. 2460.

² Ипотека от рождения // Российская газета. – 9 июля 2014. – № 151 (6423).

³ Там же.

В Российской Федерации на родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. Поскольку семья основывается на взаимных обязанностях ее членов, трудоспособные дети должны заботиться о своих нетрудоспособных родителях. В условиях равенства всех граждан в Российской Федерации дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей⁴.

Проблемы современной российской семьи во многом обусловлены воздействием социально-экономических реформ 90-х годов XX века, следствием которых стало массовое снижение жизненного уровня семей с детьми. Негативное воздействие на положение семьи оказывают безработица, задолженность по выплате заработной платы, пособий, низкий уровень оплаты труда. При этом, если у семьи имеется доход не ниже прожиточного минимума, то для нее исключается возможность получения дополнительных социальных благ от государства. Сокращение социального пакета на предприятиях ведет к росту социальной уязвимости трудоспособного населения. Семья, как правило, находится в состоянии социального риска, так как не имеет условий для устойчивого, надежного развития⁵.

В связи с этим требуется принятие мер по фундаментальной поддержке института семьи. На данный момент отсутствует целенаправленная государственная семейная политика в качестве самостоятельного направления деятельности органов государственной и муниципальной власти. Следует отметить, что нормативно-правовую базу семейной политики составляет не только семейное законодательство, которое регулирует отношения внутри семьи. Правоотношения между семьями и государством, урегулированные нормами социально-обеспечительного законодательства, складываются зачастую без учета реальных интересов семей, в том числе многодетных, стихийно. Реальное воплощение этих норм законодательства должно быть последовательно и непротиворечиво.

Семьи с детьми в Российской Федерации в большей степени по сравнению с остальными группами населения подвержены риску бедности. Уровень бедности детей (19,4 % в 2009 г.) выше среднего по населению (13,2 %)⁶. Разрыв между показателями общей бедности и детской бедности возрастает. Как считают эксперты, это свидетельствует о неэффективности перераспределительной политики и системы социальной поддержки семей с детьми⁷. В свою очередь, материальная и жилищная необеспеченность влекут за собой социальные проблемы (безнадзорность детей, социальное сиротство, преступные посягательства со стороны взрослых, алкоголизм, наркомания).

Вопросы поддержки семьи как стратегического направления социальной политики неоднократно становились темой Посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, но предпринимаемые меры поддержки семьи не носят системного характера. В современной социально-демографической ситуации институт семьи приобретает повышенную публичную значимость, что настоятельно требует формирования законодателем системы социального обеспечения, учитывающей потребности родителей и детей. Социальное обеспечение семьи является инструментом социальной политики инвестиций, вкладываемых в человеческий капитал.

В настоящее время российское законодательство не содержит действенных гарантий поддержания достойного уровня жизнеобеспечения лиц, воспитывающих детей. В законодатель-

⁴ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., 1995. – С. 131–139.

⁵ См.: Волосникова Е.А. Совершенствование организационно-экономического механизма социальной защиты населения: Автореф. дис. канд. эконом. наук. – Екатеринбург, 2004. – С. 16.

⁶ Анализ эффективности бюджетных расходов на детей. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации. Доклад. – М.: НИИ Системного анализа Счетной палаты РФ, Детский фонд ООН, 2011. – С. 14.

⁷ Детерминанты репродуктивного поведения населения и факторы семейного неблагополучия: результаты панельных исследований / Отв. ред. Л.Н. Овчарова. – М.: Московский общественный научный фонд, Независимый институт социальной политики, 2010. – С. 41–42.

стве о социальном обеспечении доминирует публичный интерес государства, выражающийся в преобладании мер, стимулирующих принятие решения о рождении ребенка. Однако меры, поддерживающие благосостояние семей с детьми, в том числе многодетных, недостаточно развиты. Следствием такой политики становится отказ семьи от выполнения воспитательной функции, увеличение социального сиротства.

В целях стимулирования института семьи предусматривается введение таких мер, как увеличение размеров социальной пенсии детям-инвалидам и инвалидам с детства I группы, единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, компенсационной выплаты лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, и др.

Наряду с данными мерами, безусловно, требуется социальная поддержка семей с низким и средним доходом. Введения материнского (семейного) капитала, регулярной индексация размеров пособий гражданам, имеющим детей, установления компенсации части средств, потраченных на содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении, – не достаточно.

Кроме того, весьма спорными можно признать такие законодательные решения, как перевод ежемесячных пособий на ребенка на уровень субъектов Российской Федерации, изменение порядка исчисления размера пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, которое привело к существенному сокращению размера данного вида пособий.

Несмотря на принятие Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г.⁸, следует отметить отсутствие системного подхода к формированию законодательства о социальном обеспечении семьи, что влечет его низкую эффективность и непрогнозируемые социальные последствия, а в некоторых случаях – нарушение прав граждан на социальное обеспечение.

В связи с этим представляется особенно важным комплексное изучение института социальной защиты семьи. Полученные в ходе данного исследования теоретические выводы и практические рекомендации, направленные на совершенствование содержания и структуры законодательства о социальном обеспечении семьи, могут послужить основой нормотворческой деятельности, определяющей механизм социальной защиты семьи. Кроме того, полученные результаты могут быть использованы в учебном процессе при преподавании таких дисциплин, как «Право социального обеспечения», «Трудовое право», «Жилищное право», «Медицинское право» и др.

Предметом исследования является действующее российское и зарубежное законодательство о социальной поддержке семей, в том числе многодетных, правоприменительная практика в исследуемой сфере, а также доктринальные положения о механизме социальной защиты семьи.

Цель работы – разработка комплекса мер по совершенствованию механизма правового регулирования социальной защиты семьи.

Для реализации поставленной цели выполнены следующие задачи:

- 1) анализ нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании отношений по социальной поддержке российских семей, в том числе многодетных;
- 2) изучение правоприменительной практики в области социальной защиты семьи;
- 3) анализ научной литературы, посвященной социальной поддержке семьи;
- 4) рассмотрение зарубежного опыта правового обеспечения социальной поддержки и защиты семьи;
- 5) разработка предложений по совершенствованию правового механизма социальной защиты семьи.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».

Методологической основой работы стал общенаучный метод диалектики, а также специальные научные методы, среди которых: логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, системно-функциональный и контент-анализ текстов нормативных правовых актов и судебных решений.

Эмпирическую основу исследования составили федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регламентирующие порядок предоставления социальной помощи семьям, а также результаты правоприменительной деятельности по реализации социальных прав. Исследование основывается на результатах анализа научных трудов, объектом исследования которых являлись общественные отношения, складывающиеся в социальной сфере в целом, и в частности – в сфере социальной защиты семьи.

Для выстраивания системы социальной защиты семьи в первую очередь должны быть четко определены субъектный и объектный состав социально-обеспечительной деятельности, методы и способы правового регулирования социального обеспечения семьи, и уже на основании этого выработаны основные направления совершенствования механизма правового регулирования социальной защиты семьи.

Представляется, что формулирование предложений по усовершенствованию социальной защиты семьи в Российской Федерации позволит улучшить уровень жизнеобеспечения российских семей, в том числе многодетных.

Глава 1

Обзор научной юридической литературы о социальной защите семьи

Монография базируется на изучении широкого круга источников, среди которых следует выделить монографии и научные статьи по указанной проблематике, нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере социальной поддержки российских семей, в том числе многодетных, включая источники международного права, законодательство Российской Федерации и региональное законодательство, подзаконные акты и материалы актуальной правоприменительной практики.

Следует отметить, что общественные отношения в сфере социального обеспечения и поддержки семьи, совершенствование правового регулирования которых представляет отдельное стратегическое направление социальной политики государства, неоднократно выступали объектом научного анализа в области права, экономики, социологии и демографии.

Особое значение для проведения комплексного анализа нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, выявления пробелов и коллизий в правовом регулировании отношений по социальной поддержке российских семей, в том числе многодетных, и, в конечном итоге, разработки предложений по совершенствованию правового механизма социальной защиты семьи, представляют научные работы в сфере трудового права и права социального обеспечения.

Среди авторов, занимавшихся исследованием указанных проблемных вопросов, следует отметить Азарову Е.Г., Батыгина К.С.⁹, Бугрова Л.Ю., Буянову М.О., Иванову Р.И.¹⁰, Иванкину Т.В., Головину С.Ю.¹¹, Гусова К.Н.¹², Лушникову М.В.¹³, Мачульскую Е.Е.¹⁴, Молодцова М.В., Захарова М.Л., Тучкову Э.Г.¹⁵, Анисимова Л.Н.¹⁶, Прохорову Л.В.¹⁷, Петюкову О.Н.¹⁸, Федорову М.Ю.¹⁹, Шайхатдинова В.Ш.

⁹ Пособия по государственному социальному страхованию: Законодательство и комментарий. / К.С. Батыгин, Г.С. Симоненко. – М.: Профсоюзы и экономика, 1992.

¹⁰ Социальное обеспечение в государственно организованном обществе: генезис, развитие и функционирование (правовой аспект). Дис. докт. юрид. наук: 12.00.05 / Иванова Р.И. – М., 1987; Иванова Р.И. Исторический и сравнительный методы познания в исследовании функциональных значений социального обеспечения // Методологические и теоретические проблемы юридической науки. Сборник научных трудов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986.

¹¹ Головина С.Ю. Особые правовые приемы, используемые при регламентации трудовых отношений отдельных категорий работников // Российский ежегодник трудового права. – 2013. – № 8. Головина С.Ю. Трудовое право России: проблемы теории. Коллективная монография. – Екатеринбург, 2006; Головина С.Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников. – М., 2003.

¹² Ответственность по российскому трудовому праву: науч. – практ. пособие / К.Н. Гусов, Ю.Н. Полетаев; Моск. гос. юрид. акад. – М.: ТК Велби: Проспект, 2008.

¹³ Российская школа трудового права и права социального обеспечения: портреты на фоне времени (сравнительно-правовое исследование): монография: [в 2 т.] / А.М. Лушников, М.В. Лушникова; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Ярославский гос. ун-т им. П.Г. Демидова. – Ярославль: Ярославский гос. ун-т им. П.Г. Демидова, 2010.

¹⁴ Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: Теория и практика правового регулирования: диссертация. доктора юридических наук: 12.00.05. – Москва, 2000; Право социального обеспечения. Перспективы развития / Мачульская Е.Е. – М.: Городец, 2000.

¹⁵ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России // Трудовое право в России и за рубежом. – 2012. – № 4; Тучкова Э.Г. Социальное обеспечение в России на рубеже третьего тысячелетия и теоретические проблемы права социального обеспечения // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право. – М.: Изд-во ИГиП РАН. 2001; Тучкова Э.Г. Формирование системы пенсионного обеспечения России (правовые проблемы) // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы: Сборник статей. – М.: «Проспект». 2000; Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России 1990 г.: хорошее начало и печальные результаты // Государство и право. – 1998. – № 3.

В частности, в ряде научных работ Азаровой Е.Г. рассматриваются вопросы социального обеспечения и правовой защиты семьи, материнства и детства²⁰. В ее научно-практическом пособии «Судебная защита пенсионных прав»²¹ исследуются проблемы судебной защиты пенсионных прав граждан. Автором изучен порядок обращения в суд, в том числе Конституционный, и особенности рассмотрения соответствующих дел судом. В другой монографии этого же автора – «Социальное обеспечение детей: теоретические подходы»²² – исследуются теоретические подходы к социальному обеспечению детей и семей с детьми в контексте современных социально-экономических и демографических условий России. В работе подчеркивается, что каждый ребенок – не только член семьи, но и полноправный член общества, гражданин государства, за судьбу которого оно несет особую ответственность. При этом правовая и социальная охрана и защита необходимы человеку еще до его рождения. Исследуются право ребенка на жизнь и социальное обеспечение материнства. Анализируется связь и взаимозависимость семейного содержания детей и их социального обеспечения. Особо выделяются многодетные и неполные семьи, семьи с детьми-инвалидами. Исследуется государственное обеспечение детей, лишенных попечения родителей.

Вопросы эффективности правового регулирования в сфере социальной политики исследовал А.М. Куренной, отмечая, что подавляющее большинство трудоспособного населения во всех без исключения странах в качестве практически единственной возможности прокормить себя и свою семью имеет лишь возможность выступить на рынке труда в качестве носителя своей способности к труду²³.

В научно-практическом пособии, вышедшем в 2011 г. под редакцией Гусова К.Н.²⁴, рассматривается трудовой договор и проблемы дифференциации правового регулирования. Например, анализируются особенности правового регулирования трудового договора с отдельными категориями работников, в том числе с женщинами и лицами с семейными обязанностями, а также с лицами до 18 лет. В работе показано место срочного трудового договора в системе норм действующего трудового законодательства, раскрыты случаи его заключения. Подробным образом проанализирован трудовой договор, содержащий нормы-изъятия, нормы-льготы, предусмотренные в отношении отдельных категорий работников, и трудовой договор, содержащий нормы-приспособления. В еще одной коллективной работе – «Незаконное уволь-

¹⁶ Анисимов Л.Н., Петюкова О.Н., Прохорова Л.В. Правовое регулирование общественных отношений по охране материнства, отцовства и детства: учебное пособие / Под ред. Л.Н. Анисимова. М.: ВАКО, 2013.

¹⁷ Прохорова Л.В. Защита прав и интересов несовершеннолетних в условиях отклоняющегося поведения, вызванного трудной жизненной ситуацией // http://www.rusnauka.com/20_DNII_2012/Pravo/8_114356.doc.htm (Режим доступа: 15.03.2015 г.).

¹⁸ Анисимов Л.Н., Петюкова О.Н., Прохорова Л.В. Правовые аспекты охраны материнства и детства: монография / Под ред. д.ю.н. О.Н. Петюковой. – М.: ВАКО, 2013.

¹⁹ Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования / М.Ю. Федорова; Мин-во образования Рос. Федерации. Ом. гос. ун-т. – Омск: Изд. ОмГУ, 2000; Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования: диссертация. доктора юридических наук: 12.00.05. – Санкт-Петербург, 2003.

²⁰ Азарова Е.Г. Социальное обеспечение и правовая защита детей // Журнал российского права. – № 3. Март. – 2013; Азарова Е.Г. О равноправии полов и социальном обеспечении граждан с детьми // Журнал российского права. – № 9. – Сентябрь 2010.

²¹ Азарова Е.Г. Судебная защита пенсионных прав (научно-практическое пособие) / Е.Г. Азарова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009.

²² Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. – М.: Контракт, 2012.

²³ Куренной А.М. Осознает ли государство реальную необходимость эффективного правового регулирования в сфере социальной политики? // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 2–6; Куренной А.М. Конституция, трудовое право и вопросы социальной справедливости // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 13–16.

²⁴ Особенности трудового договора с отдельными категориями работников: научно-практическое пособие / под ред. Гусова К.Н. – М.: «Проспект», 2011.

нение: научно-практическое пособие»²⁵ – рассматриваются вопросы, связанные с признанием прекращения трудового договора незаконным.

О соотношении международных и национальных трудовых стандартов, о запрете детского труда писал в своих работах Н.Л. Лютов²⁶.

В научных работах Иванкиной Т.В. исследуются особенности регулирования труда беременных женщин. В частности, проводится анализ оснований, согласно которым работодатель вправе расторгнуть трудовой договор с беременной женщиной, рассматриваются трудовые права беременных женщин и сложные вопросы трудовых отношений с участием данной категории работников²⁷.

Особенности правового регулирования прав беременных женщин, кормящих матерей на обеспечение полноценным питанием, вопросы охраны здоровья граждан в контексте правовых проблем исследовала в своих работах Н.В. Путило²⁸.

В монографии Захарова М.Л. «Социальное страхование в России. Прошлое, настоящее и перспективы развития»²⁹ анализируются состояние и перспективы развития системы социального страхования в Российской Федерации с учетом международно-правового опыта промышленно развитых стран. В работе обосновываются конкретные предложения, направленные на создание в России достойной системы социального страхования работающих.

Необходимо отметить и монографию Корсаненковой Ю.Б. «Социальная поддержка семей с детьми в Российской Федерации. Реальность и перспективы»³⁰, в которой изучены современное состояние российской системы социальных пособий на детей, являющейся основной мерой социальной поддержки семей с детьми.

Кроме того, по исследуемой проблематике в современный период был выполнен ряд диссертационных исследований, рассматривающих отдельные аспекты правового обеспечения социальной поддержки и защиты семьи. Это, в частности, труды Полис Н.Т.³¹, Соловьевой Е.В.³², Вавильченковой С.Е.³³, Деревянко П.А.³⁴, Шушания Ш.С.³⁵, Абрамова В.И.³⁶, Сотниковой Л.В.³⁷, Ростовской О.С.³⁸, Кузнецовой О.В.³⁹, Наймушина С. В.⁴⁰

²⁵ Андреева Л.А., Гусов К.Н., Медведев О.М. Незаконное увольнение: науч. – практич. пособие / под ред. К.Н. Гусова. – М.: «Проспект», 2009.

²⁶ Лютов Н.Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты: соответствие и перспективы совершенствования: научно-практическое пособие. М.: Центр социально-трудовых прав, 2012; Лютов Н.Л. Международные трудовые стандарты и международная торговля в условиях глобализации: проблемы взаимодействия (в свете вступления России в ВТО) // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 127–134.

²⁷ Иванкина Т.В. Гарантии женщинам с детьми и лицам с семейными обязанностями // Справочник кадровика. – 2011. – № 9. О трудовых правах работающих женщин. Правовая консультация; Иванкина Т.В. Беременные сотрудницы: права, гарантии и. // Справочник кадровика. – 2011. – № 10; Иванкина Т.В. Трудовые гарантии и льготы беременным женщинам // Справочник кадровика. – 2009. – № 12.

²⁸ Путило Н.В. Охрана здоровья граждан в контексте правовых проблем. Обзор научно-практической конференции // Журнал российского права. 2007. № 2; Путило Н.В. Законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан: на пороге перемен // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 36–45.

²⁹ Захаров М.Л. Социальное страхование в России. Прошлое, настоящее и перспективы развития. – М.: «Проспект», 2013.

³⁰ Корсаненкова Ю.Б. Социальная поддержка семей с детьми в Российской Федерации. Реальность и перспективы. – М.: Изд.: Wolters Kluwer. – 2010.

³¹ Полис Н.Т. Право детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов с детства на особую заботу общества в социальном обеспечении: дис. кандидата юридических наук:12.00.05. – Москва, 1990.

³² Соловьева Е.В. Социальное обеспечение семей с детьми как элемент социальной защиты населения России в переходный к рыночной экономике период: дис. кандидата юридических наук:12.00.05. – Москва, 1995.

³³ Вавильченкова С.Е. Правовое регулирование материнства, детства и семьи в Российской Федерации: дис. кандидата юридических наук:12.00.01. – Москва, 2012.

³⁴ Деревянко П.А. Конституционно-правовой институт отцовства в Российской Федерации: дис. кандидата юридических наук: 12.00.02. – Белгород, 2012.

³⁵ Шушания Ш.С. Конституционно-правовое регулирование государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства в Российской Федерации: дис. кандидата юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2011.

Федорова М.Ю. в своем диссертационном исследовании «Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования»⁴¹ теоретически обосновывает необходимость совершенствования правового регулирования социального страхования с учетом необходимости его адаптации к защите граждан от социальных рисков в условиях рыночной экономики. В представленной работе обосновываются теоретические положения, направленные на решение с помощью правовых средств крупной социально-экономической проблемы, которая заключается в необходимости создания эффективной модели социального страхования, соответствующей условиям рыночной экономики.

В свою очередь, Гусева Т.С.⁴² проводит комплексный анализ российской системы социального обеспечения семьи. Ею обосновывается концепция развития законодательства о социальном обеспечении в связи с материнством, отцовством и детством.

Как уже упоминалось, источниками данного исследования стали не только работы ведущих ученых в сфере трудового права и права социального обеспечения. В ходе подготовки научно-исследовательской работы был проанализирован весь комплекс федерального и регионального законодательства о социальной защите семьи, решения Конституционного Суда РФ, практика судов общей юрисдикции в области социальной поддержки семьи, а также законодательство других стран, а именно Германии, Англии, Белоруссии. В частности, в работе рассмотрены такие законы Федеративной Республики Германии, как Закон «О помощи детям и молодежи» от 26 июня 1990 г. (в ред. от 29 августа 2013 г.), Закон «О материнстве» от 24 января 1952 г. (в ред. от 23 октября 2012 г.), Закон «О пособиях на воспитание ребенка» от 1 апреля 2001 г., Закон «О родительском пособии и отпуске по уходу за ребенком» от 5 декабря 2006 г. (в ред. от 15 февраля 2013 г.). Также проанализированы основные акты статутного права Англии – Акт о детях и семье 2014 г.⁴³, Акт о детях, школе и семье 2010 г.⁴⁴, Акт о семейном праве 1996 г.⁴⁵, Акт о реформе семейного права 1987 г.⁴⁶ и др.

³⁶ Абрамов В.И. Права ребенка и их защита в России: общетеоретический анализ: дис. доктора юридических наук: 12.00.01. – Саратов, 2007.

³⁷ Сотникова Л.В. Социальное обеспечение семей с детьми в Российской Федерации: правовые вопросы: дис. кандидата юридических наук: 12.00.05 – Екатеринбург, 2007.

³⁸ Ростова О.С. Правовая охрана материнства и детства в Советском государстве: дис. кандидата юридических наук: 12.00.01. – Саратов, 2007.

³⁹ Кузнецова О.В. Конституционно-правовая защита семьи, материнства, отцовства и детства в России: дис. кандидата юридических наук: 12.00.02. – Челябинск, 2004.

⁴⁰ Наймушин С.В. Пенсионное обеспечение работников правоохранительных органов: Правовые вопросы: диссертация. кандидата юридических наук: 12.00.05. – Екатеринбург, 2002.

⁴¹ Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования: диссертация. доктора юридических наук: 12.00.05. – Санкт-Петербург, 2003.

⁴² Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: дис. доктора юридических наук: 12.00.05. – Москва, 2012.

⁴³ Children and Families Act 2014 // www.legislation.gov.uk/. (Режим доступа: 15.03.2015 г.).

⁴⁴ Children, Schools and Families Act 2010 // www.legislation.gov.uk/. (Режим доступа: 15.03.2015 г.).

⁴⁵ Family Law Act 1996 // www.legislation.gov.uk/. (Режим доступа: 15.03.2015 г.).

⁴⁶ Family Law Reform Act 1987 // www.legislation.gov.uk/. (Режим доступа: 15.03.2015 г.).

Глава 2

Законодательство Российской Федерации о социальной поддержке российских семей, в том числе многодетных

2.1. Система государственных пособий гражданам, имеющим детей

В статье 7 Конституции РФ провозглашено, что Российская Федерация – социальное государство, в котором обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Система социальной защиты населения в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется. Федеральное законодательство закрепляет основные направления государственной политики в области социальной поддержки российских семей. При этом необходимо, чтобы при реализации программ стимулирования рождаемости учитывались реальные проблемы уровня жизни и здоровья российских семей. Также необходимо концентрирование внимания на сохранении здоровья и качестве жизни детей и пожилых членов семей, в том числе средствами права социального обеспечения.

В силу ч. 1 ст. 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей. Государственная поддержка граждан, имеющих детей, в Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Федеральный закон № 81-ФЗ).

На общедоуполнительном уровне законом установлена единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая призвана обеспечить гарантированную материальную поддержку материнства, отцовства и детства, которая включает:

- 1) пособие по беременности и родам;
- 2) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности;
- 3) единовременное пособие при рождении ребенка;
- 4) ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- 5) ежемесячное пособие на ребенка;
- 6) единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;
- 7) единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- 8) ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву⁴⁷.

1. Продолжительность выплаты *пособия по беременности и родам* совпадает с продолжительностью одноименного отпуска, который предоставляется работнице на основании листка временной нетрудоспособности, где указывается предполагаемая дата родов⁴⁸. С учетом того что продолжительность беременности составляет, как правило, девять месяцев, считается, что

⁴⁷ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

⁴⁸ Ч.1, 2 ст.10 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

женщина нуждается в освобождении от работы по общему правилу при семимесячном сроке беременности.

Предполагается, что будущие матери по возможности должны посвятить основное время заботе об укреплении здоровья и соблюдении режима, наиболее благоприятного для внутриутробного развития ребенка, а также подготовке к родам, к уходу за ребенком и его воспитанию. К данному случаю можно было бы применить соответствующее положение Конвенции МОТ об охране материнства, содержащееся в п. 6 ст. 6, согласно которому женщина имеет право на адекватные пособия из фондов социальной помощи при условии проведения проверки доходов, требуемой для выделения такой помощи⁴⁹.

Пособие по беременности и родам выплачивается застрахованной женщине в размере 100 % среднего заработка. Однако, если женщина имеет страховой стаж менее шести месяцев, размер пособия не может превышать за полный календарный месяц МРОТ. Следовательно, если будущая мама впервые поступила на работу при сроке беременности три месяца или более, она как бы не признается в полной мере застрахованной; заработок, который она получала до ухода в отпуск, во внимание не принимается. Таким образом, уходя в отпуск по беременности и родам, она зачастую лишается необходимых жизненных средств.

С 1 января 2015 г. минимум оплаты труда установлен в размере 5965 руб., а прожиточный минимум в целом по Российской Федерации за 4-й квартал 2014 г. составлял на душу населения 8234 руб., для трудоспособного населения – 8885 руб., для пенсионеров – 6785 руб., для детей – 7899 руб.

Как мы видим, размер пособия не соответствует физиологическому прожиточному минимуму. Безусловно, существующая проблема не вписывается в проводимую государством демографическую политику, так как голодная женщина не может выносить и родить здорового ребенка, а голодный ребенок не может нормально жить и развиваться. Поэтому целесообразно было бы довести размер данного пособия до уровня прожиточного минимума трудоспособного человека.

В случае увольнения беременная женщина, по сути, остается без необходимых средств. Если беременная женщина встанет на учет в качестве безработной, размер пособия по безработице будет в этом случае ниже среднего заработка, а с момента наступления отпуска по беременности и родам женщина утрачивает право на получение пособия по безработице⁵⁰.

Пособие по беременности и родам женщинам, уволенным в связи с:
ликвидацией организаций,
прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей,
прекращением полномочий частными нотариусами,
прекращением статуса адвоката,
прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию,
с 1 января 2015 г. выплачивается в размере 543,67 руб.⁵¹

Таким образом, неработающие женщины, уволенные в связи с ликвидацией организации, пособие по беременности и родам практически не получают, а пособие по уходу за ребенком

⁴⁹ Конвенция № 183 Международной организации труда «О пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства» (Заключена в г. Женеве 15.06.2000) // СПС.

⁵⁰ Ст.33 и п.4 ст.35 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Прокопьева Д.Б., Зубарева С.А., Тюрина А.В., Макалкин И.А. Трудовые отношения в вопросах и ответах: Тематический выпуск // Экономика-правовой бюллетень. – 2010. – № 6.

⁵¹ Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

выплачивается им в меньшем размере, чем работающим. Однако пособия по материнству в значительной мере предназначены для ребенка. Более того, они выступают гарантией его права на жизнь. Неработающие беременные женщины также нуждаются в средствах к жизни, как и работающие, поэтому необходимо установить адекватный жизненным потребностям размер пособия по беременности и родам для всех женщин.

В случае совместного проживания с отцом ребенка представляется целесообразным предоставление отцу страхового отпуска на определенную часть периода беременности и родов жены, поскольку такой отпуск весьма желателен для благополучного протекания беременности, родов и послеродового периода и является одной из гарантий права ребенка на жизнь и охрану здоровья.

2. *Единовременное пособие женщинам, вставшим на медицинский учет в ранние сроки беременности* (до 12 недель). Цель пособия – стимулировать своевременное обращение беременной женщины в медицинское учреждение для наблюдения за состоянием ее здоровья, беременности⁵², тем более что беременность в ряде случаев может привести к гибели женщины. Минздравсоцразвития России в 2009 г. зарегистрировало 459 случаев материнской смерти. При этом не наблюдались во время беременности 12,9 % женщин с соматической патологией, 26,7 % из наблюдавшихся встали на диспансерный учет после 12 недель. 69,8 % всех случаев – смерти от экстрагенитальной патологии. Не все беременные женщины своевременно встают на медицинский учет, что связано с территориальной недоступностью лечебно-профилактических учреждений в сельской местности. При этом многие случаи материнской смертности могут быть предотвратимы или условно предотвратимы⁵³. Поощрение женщин к своевременной постановке на медицинский учет призвано способствовать сохранению жизни и здоровья матери и ребенка.

Чем раньше беременная женщина встанет на учет, тем больше шансов для квалифицированного наблюдения за протеканием беременности. Само пособие выплачивается, когда выдан листок временной нетрудоспособности, т. е. незадолго перед родами. Фактически оно не побуждает обратиться к врачу, а просто увеличивает сумму основного пособия, причем крайне незначительно. (Напомним, что с 2015 г. размер пособия составляет 543,67 руб.)

Право на получение пособия не зависит от ее постановки на учет, от того, посещала ли женщина врача после первичного обращения, а также от соблюдения ею медицинских рекомендаций и т. п.

3. *Единовременное пособие при рождении ребенка*. Данное пособие предназначено для компенсации повышенных разовых расходов семьи, связанных с рождением ребенка. Назначается и выплачивается пособие, если рождение или усыновление зарегистрировано в органах ЗАГС. Последние выдают справку о рождении, которая и служит основанием для назначения и выплаты пособия. Право на получение пособия при рождении ребенка имеет один из родителей (усыновитель ребенка в возрасте до трех месяцев) или лицо его заменяющее. При многоплодной беременности (или усыновлении двух и более детей до трех месяцев) пособие выплачивается на каждого ребенка. Надо заметить, что каких-либо дополнительных условий для получения данного пособия, кроме факта рождения ребенка, не требуется. Однако если ребенок родился мертвым, пособие выплачиваться не будет.

Размер пособия на 1 января 2015 г. составляет 14497, 80 руб. Отметим, что эти суммы, даже со всеми иными полагающимися выплатами, ничтожно малы и их хватает лишь на самый минимум обеспечения ребенка на первое время.

⁵² См.: Положение об организации проведения диспансеризации беременных женщин и родильниц, утв. Приказом Минздравсоцразвития России от 30 марта 2006 г. № 2240.

⁵³ Методическое письмо о материнской смертности в Российской Федерации № 15-4/10/2-1694, утв. зам. Министра здравоохранения и социального развития РФ 21 февраля 2011.

4. *Ежемесячное пособие по уходу за ребенком* установлено в настоящее время для всех категорий граждан.

Лицам (матери, отцу, другим родственникам, опекунам), фактически осуществляющим уход за ребенком, пособие назначается со дня предоставления отпуска и до достижения ребенком возраста полутора лет. В случае осуществления ухода одновременно несколькими лицами, право на пособие предоставляется только одному из них. Это право сохраняется, если находящееся в отпуске лицо, продолжая осуществлять уход за ребенком, работает на условиях неполного рабочего времени или на дому.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком выплачивается в размере 40 % среднего заработка застрахованного лица. При уходе за двумя и более детьми в возрасте до полутора лет размер пособия суммируется, итоговая сумма не может превышать 100 % среднего заработка застрахованного лица, однако не может быть менее суммированного минимального размера пособия, установленного для неработающих граждан и зависящего от того, за каким по счету ребенком осуществляется уход.

Минимальный размер пособия неработающим гражданам, осуществляющим уход за ребенком с 1 января 2015 г., в отношении первого ребенка составляет 2718,34 руб., а в отношении второго и последующих детей – 5436,67 руб.

Исключение из общих правил установлено для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Пособие назначается и выплачивается в двойном размере до достижения ребенком трехлетнего возраста⁵⁴.

5. *Ежемесячное пособие на ребенка*. Федеральный Закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ изменил редакцию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Статья 16 теперь определяет, что размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. К сожалению, как показывает практика, часто прежний уровень пособия на ребенка не обеспечивается бюджетными возможностями регионов.

6. *Размер единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью* по состоянию на 1 января 2015 г. составляет 14497,80 руб. Если передаются в семью двое и более детей, то единовременное пособие выплачивается на каждого ребенка.

7. *Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву*. Право на пособие возникает при сроке беременности не менее 180 дней, т. е. около 26 недель. Размер пособия регулярно индексируется и с 1 января 2015 г. составляет 22958,78 руб.

Установление данного вида пособия – это мера, направленная на сохранение уровня социальной защищенности определенной категории граждан, особенно важной в связи с отменой льготы по предоставлению отсрочки от призыва на военную службу мужа беременной женщины⁵⁵

⁵⁴ Статья 13 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; Постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 439 «О Правилах выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

⁵⁵ Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.