

РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 34

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-61-68

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ходусов А. А.

Международный юридический институт

127427, г. Москва, ул. Кашенкин луг, д. 4, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. В статье исследуется одно из направлений социальной политики российского государства, призванное обеспечивать социальную защиту материнства и детства. Автор рассуждает о проблемах реализации государственной семейной политики, гарантиях защиты семьи, материнства и детства, раскрывает недостатки конституционного регулирования института семьи и детства.

Процедура и методы исследования. Автором проанализированы отдельные законодательные изменения и дополнения, касающиеся регулирования различных аспектов государственной поддержки материнства и детства. При проведении исследования применены методы анализа, синтеза, аналогии и др.

Результаты проведённого исследования. Основываясь на правоприменительной практике, автор приходит к выводу о необходимости дальнейшей корректировки законодательства в части устранения неопределённостей правового регулирования порядка назначения и выплаты отдельных видов пособий гражданам, имеющим детей.

Теоретическая / практическая значимость. Автор обосновывает условия правовой защищённости прав и законных интересов в сфере материнства и детства, обозначает проблемы сферы защиты прав несовершеннолетних детей, формулирует ключевые задачи поддержки детей.

Ключевые слова: социальное государство, материнство, конституционное судопроизводство, правовая составляющая, регулирование, детство, защита

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF MOTHERHOOD AND CHILDHOOD PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

A. Khodusov

International Law Institute

4, Kashenkin Lug st., Moscow, 127427, Russian Federation

© CC BY Ходусов А. А., 2020.

Abstract.

Purpose. The article examines one of the directions of the social policy of the Russian state summoned to provide social protection for motherhood and childhood. The author discusses the problems of implementing the state family policy, guarantees for the protection of the family, motherhood and childhood; reveals the shortcomings of the constitutional regulation of the institution of family and childhood.

Methodology and Approach. The author analyzes certain legislative changes and additions related to the regulation of various aspects of state support for motherhood and childhood. During the study, methods of analysis, synthesis, analogy, etc. were applied.

Results. Based on law enforcement practice, the author comes to the conclusion that it is necessary to further adjust the legislation in terms of eliminating the uncertainties of legal regulation of the procedure for assigning and paying certain types of benefits to citizens with children.

Theoretical and Practical implications. The author substantiates the conditions of legal protection of rights and legitimate interests in the field of motherhood and childhood, identifies problems in the field of protection of the rights of minor children, and formulates key tasks of support for children.

Keywords: social state, motherhood, constitutional legal proceedings, legal component, regulation, childhood, protection.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В современных условиях существует разрыв как нормативно-правового регулирования, так и правоприменения в области скоординированности действий государственных органов в сфере охраны и защиты материнства и детства.

Государство должно поддерживать традиционные семейные ценности, защищать интересы семьи, материнства и детства. Роль семьи в контексте семейной политики государства – это роль социального института и малой социальной группы. Являясь социальным институтом, семья выполняет функцию воспроизводства поколений и функцию самосохранения общества, которое находит себя в форме существования семьи как ячейки общества.

В сфере защиты материнства и детства действует целый ряд гарантий в различных отраслях права. Прежде всего это гарантии, закреплённые в семейном законодательстве. Тот факт, что материнство и детство находятся под защитой государства, реализуется в целом комплексе правовых, организационных и экономических мероприятий, предпринимаемых государством. На настоящий момент в Российской Федерации имеется довольно разветвлённая правовая база в

сфере защиты прав матери и ребёнка, их социально-экономической поддержки как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Государственная семейная политика, как отмечает В. А. Сидоров [3], представляет собой комплексную систему государственной деятельности, направленную на семью как на социальный институт, целью которой являются укрепление, развитие, защита прав и интересов семьи, основанные на правовом регулировании отношений с государством. Субъектами государственной политики в отношении семьи выступают органы законодательной и исполнительной власти всех уровней, работодатели, общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные конфессии и т. д. Автор отмечает, что государственная семейная политика по отношению к семье реализуется на основе социального партнёрства через различные организационные структуры с учётом интересов и потребностей семьи, а также возможностей экономики государства. Таким образом, общим признаком семейной и трудовой политики является социальное партнёрство и соотношение возможностей государства и потребностей общества.

Одной из наиболее эффективных гарантий защиты семьи, материнства и детства является программа материнского (семей-

ного) капитала. Конечно, критических моментов, связанных с данной программой, довольно много, но необходимо признать, что любое финансирование, связанное с рождаемостью, способно улучшить демографическую ситуацию.

Как указывает П. В. Станиславский [4], именно молодая семья с детьми заслуживает особо пристального внимания со стороны служб и структур социальной защиты населения, являясь основным направлением развития социальной политики государства. Исследователь отмечает низкую эффективность предпринимаемых мер социальной защиты и поддержки молодых семей с детьми, указывая, что далеко не все из нуждающихся в подобной помощи могут ей воспользоваться по ряду причин, прежде всего финансового характера. Как отметил Президент в своём последнем Послании Федеральному Собранию в январе 2020 г.¹, коэффициент рождаемости по итогам 2019 г. составил 1,5 на одну женщину. Для России с её огромной территорией это очень мало, и поставлена задача выйти на уровень рождаемости к 2024 г. с коэффициентом 1,7.

Очень важно, что именно вопросам семьи и демографии Президент уделил максимальное внимание, заговорив об этих сферах в самом начале Послания. Так, в качестве одной из неотложных проблем была признана проблема нехватки мест в детских и дошкольных учреждениях. Для этих целей правительством страны были выделены средства из федерального бюджета для обустройства до конца 2021 г. более 255 тыс. новых мест в яслях. При этом за 2018–2019 гг. вместо 90 тыс. таких мест было создано только 78 тыс. На остальные места до сих пор не получена образовательная лицензия.

Несмотря на обилие нормативно-правовых актов в области охраны и защиты материнства, детства и семьи, социально-экономическое и трудовое положение

большинства семей остаётся на неудовлетворительном уровне. Во многом это связано с низкой степенью социальной поддержки семей с детьми, когда пособия по уходу за ребёнком достигают минимальных значений, которые не дотягивают даже до прожиточного минимума.

В таких условиях оставшийся трудоспособным супруг вынужден обеспечивать условия для существования как себе, так и оставшемуся без работы супругу, а также ребёнку. Фактически рождение ребёнка означает, что один из экономически активных и трудоспособных членов семьи теряет свой прежний заработок, и его финансово должен поддерживать второй супруг. Однако прежнего уровня благосостояния в таком случае обеспечить просто невозможно, поскольку социальное пособие не достигает таких же значений, как и заработная плата ранее. Это означает, что рождение даже одного ребёнка приводит к ухудшению материального благосостояния семьи как малой социальной группы.

Задача же социального государства состоит в том, чтобы компенсировать такие потери, но возникает вопрос о том, как это сделать, поскольку осуществлять социальные выплаты в размере, к примеру, предшествующего уровня оплаты труда невозможно, т. к. гражданин находится в отпуске по уходу за ребёнком и не осуществляет трудовой деятельности. Возможно, выход может быть найден в том, чтобы те средства, которые сейчас выделяются на «материнский капитал», направлять в фонд выплаты пособий по уходу за ребёнком до достижения им возраста 3–4 лет, чтобы такое пособие было максимально приближено к среднему заработку члена семьи, осуществляющего уход за ребёнком. При этом выплата пособия должна быть рассчитана за рождение как первого, так и последующих детей.

В таких условиях важнейшим и приоритетным направлением государственной семейной политики является поддержка семей с совокупным доходом менее прожиточного минимума, воспитывающих детей в возрасте до 16 лет. В целях раз-

¹ Послание Президента Федеральному Собранию 2020 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 06.02.2020).

вития позитивных демографических тенденций Федеральным законом № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»¹ с 1 января 2018 г. установлена ежемесячная выплата при рождении (усыновлении) первого ребёнка в размере прожиточного минимума для детей, установленном в субъекте РФ. Так, согласно п. 1 ст. 1 ФЗ № 418-ФЗ право на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребёнка и (или) ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребёнка (далее — ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребёнка) имеют граждане РФ, постоянно проживающие на территории РФ.

ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

В соответствии с п. 2 ст. 1 ФЗ № 418-ФЗ право на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребёнка возникает в случае, если ребёнок рождён (усыновлён), начиная с 1 января 2018 г., является гражданином РФ, и если размер среднедушевого дохода семьи не превышает 2-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленную в субъекте РФ в соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» за II квартал года, предшествующего году обращения за назначением указанной выплаты.

Таким образом, условием получения социальной выплаты на ребёнка является низкий совокупный доход родителей. Но при этом возникает вопрос: как увязать такую социальную помощь с концепцией благополучной семьи в доктрине социального государства? Разве семья, получающая такую льготу, является неблагополучной? Но с другой стороны, как она может считаться благополучной, если уровень дохода не

позволяет обеспечивать достойную жизнь всем членам семьи? В таком случае становится совершенно неясным концептуальный статус семей с низким совокупным доходом, имеющих право на получение социальной льготы. Государству необходимо определиться, что же является причиной получения социальной помощи в случае рождения ребёнка — низкий социальный доход членов семьи или же поддержка института семьи, материнства и детства как такового. Если поддержка предоставляется только по факту низкого совокупного дохода, фактически именно таким образом стимулируется социально-экономическое неблагополучие. А если поддержка предоставляется в связи с рождением ребёнка, почему тогда она привязана к совокупному доходу родителей, ведь рождение детей в нашей стране происходит не только в контексте частно-семейного права, но и в смысле решения глобальной демографической проблемы повышения рождаемости и снижения смертности.

Из этого можно сделать вывод, что государство оказывает социальную поддержку не в связи с рождением ребёнка, а в связи с нахождением семьи с ребёнком в сложной социально-экономической ситуации, близкой к неблагоприятной. Подобный подход не способствует улучшению демографической обстановки в стране и направлен на воспроизводство общего уровня неблагополучия и низкого дохода. В этой связи нельзя не отметить, что общая концепция государственной семейной и демографической политики нуждается в усовершенствовании.

В число средств, направленных на усовершенствование социальной защиты семьи, должны входить меры, которые бы позволяли родителям совмещать воспитание и уход за детьми с трудовой деятельностью. Поэтому в законодательстве в этой области должны содержаться положения, направленные на формирование у молодых людей желания иметь семью и много здоровых детей. В этих целях следует предусмотреть для вступающих в брак молодых людей:

¹ Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» // Российская газета. 2017. 31 дек.

- налоговые льготы;
- предоставление долгосрочных кредитов на льготных условиях;
- особый порядок предоставления жилых помещений с рассрочкой его оплаты;
- бесплатное предоставление земельных, садовых участков;
- различные виды социальной поддержки молодой семьи;
- материальную и финансовую помощь при рождении каждого ребёнка.

НЕКОТОРЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЗАЩИТЫ И ОХРАНЫ ПРАВ РЕБЁНКА

Особый интерес представляет механизм защиты нарушенных социальных прав в сфере охраны материнства, детства и семьи, поскольку по многим причинам данные граждане не могут сами обратиться в суд.

Так, например, решением Кирсановского районного суда¹ Тамбовской области от 20 июля 2017 г. был удовлетворён иск Кирсановского межрайонного прокурора в интересах несовершеннолетних N1 и N2 к Анисимовой В. В. о возложении обязанности оформить квартиру, купленную с использованием средств материнского капитала, в общую долевую собственность всех членов семьи, включая несовершеннолетних детей.

В ходе проведения прокурорской проверки установлено, что по договору купли-продажи <адрес> по адресу: <адрес>, — воспользовавшись правом направления средств (часть средств) материнского (семейного) капитала по сертификату МК-4П № от 27.08.2012, выданному на имя Анисимовой В. В. на оплату приобретаемого жилого помещения, ответчик не исполнил данного им нотариального обязательства и не оформил в долевую собственность всех членов семьи приобретён-

ное жилое помещение, а также не выделил аналогичной доли в праве собственности в ином жилом помещении, чем нарушил требования ФЗ № 256 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»² по предоставлению средств материнского капитала.

По состоянию на 30.05.2017 данное обязательство Анисимовой В. В. не исполнено, в то время как законодательством установлены конкретные сроки выполнения данных обязательств.

Ответчик искивые требования признал в полном объёме.

Прокурор, в свою очередь, обратился в суд в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, согласно которой прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Суд применил положения ч. 3 ст. 173 ГПК РФ об удовлетворении иска при признании его ответчиком и вынес решение об обязательстве оформить квартиру, купленную с использованием средств материнского капитала, в общую долевую собственность всех членов семьи, включая несовершеннолетних детей.

Таким образом, прокурор защитил права несовершеннолетних детей, которые по закону обязаны получить приобретаемое жилое помещение по материнскому капиталу в собственность. При этом сами несовершеннолетние были лишены возможности обратиться в суд в силу своей неполной дееспособности.

Такие иски от имени прокурора являются очень эффективным способом защиты прав и свобод, поскольку суд в основной массе удовлетворяет их.

¹ Решение Кирсановского районного суда Тамбовской области от 20.07.2017 г. по делу № 2-664/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ [сайт]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/Qtyfp3v34XHP> (дата обращения: 06.02.2020).

² Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (последняя редакция) // Консультант плюс [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64872/ (дата обращения: 06.02.2020).

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

Конституционными гарантиями в сфере образования является право на обязательность дошкольного, общего основного и среднего профессионального образования, закреплённое в нормах ст. 43 Конституции РФ.

А. Л. Монгуш [1] отмечает, что система государственного образования является одним из важнейших элементов национальной безопасности, поэтому она очень значима в общей доктрине социального государства. Центральным местом в системе образования видится роль государства, которое должно обеспечить получение единого общего образовательного уровня для своих граждан, а также сформировать основы получения своими гражданами определённого интеллектуального уровня. При этом одной из основных целей является создание такой системы образования, когда основной уровень образования, доступный каждому гражданину, позволяет ему конкурировать за получение высшего образования на конкурсной основе без какой-либо дискриминации.

В целях реализации и гарантий конституционного права на образование, предусмотренного в ст. 43 Конституции РФ, был принят Федеральный закон № 273 «Об образовании»¹. Одним из недостатков конституционного регулирования права на образование является отсутствие в нормах ст. 43 Конституции РФ указаний на то, что образование предоставляется без дискриминации по какому-либо признаку. Хотя традиционно считается, что сфера образования является не дискриминационной, а правовое регулирование устанавливает обязательность предоставления образования, всё же случаи дискриминации по тем или иным признакам в системе образования имеют место быть.

На практике учащийся зачисляется в образовательное заведение по месту жительства, которое трактуется администра-

цией учреждения как место прописки (регистрации) ребёнка, либо его законных представителей. В таком случае ребёнок неправомерно ограничивается в выборе учебного заведения, в котором он планирует проводить обучение. А если у ребёнка или у родителей (законных представителей) отсутствует штамп в паспорте о регистрации по месту жительства, зачастую это приводит к отказу в приёме в соответствующее учебное заведение [1, с. 85].

Как верно заметил А. М. Эрделевский, от того, насколько эффективно защищены в государстве права детей, зависит его будущее [5]. Вместе с тем состояние дел в области защиты и охраны прав ребёнка до сих пор не может быть признано находящимся на должном уровне.

Серьёзной проблемой сферы защиты прав несовершеннолетних детей является детские беспризорность и безнадзорность.

Как отмечает В. Г. Пичугин [2], беспризорность и безнадзорность являются объектами исследования многих направлений и областей науки. Данное социальное явление требует комплексного межпредметного подхода к нему, сочетания научного, аксиологического, нормативного, этологического и других уровней анализа. Это диктуется и многосубъектностью той среды, в которой происходит зарождение и существование данного социального феномена (родители, учреждения школьного и дошкольного воспитания и образования, уличная и подростковая среда, влияние взрослой криминальной среды и т. д.). Сегодня психологические проблемы беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних требуют целенаправленного изменения ситуации посредством выявления тенденций и динамики факторов, выражающих её психологическую сущность.

Из вышеприведенных аспектов видно, что ситуация с защитой прав ребёнка в Российской Федерации достаточно тревожная, и этому способствует, в том числе и то, что многие положения российских законов не работают в полной мере. К сожалению, отечественное законода-

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 31 дек.

тельство о правах семьи, материнства и детства не обладает главным – эффективным механизмом реализации конкретных норм, что способствует их неисполнению. И прежде всего, это касается обеспечения положений о гарантированности прожиточного минимума, бесплатности предоставления ряда услуг, в частности, в сфере спорта, образования, здравоохранения, реабилитационных мероприятий детей-инвалидов и т. д. Отмечается большой разрыв как нормативно-правового регулирования, так и правоприменения в области скоординированности действий государственных органов в сфере охраны и защиты детства – органов опеки и попечительства, прокуратуры, судов, органов местного самоуправления, которые не всегда эффективно и быстро взаимодействуют друг с другом в вопросах охраны прав и законных интересов ребёнка.

ВЫВОДЫ

Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Несмотря на обилие нормативно-правовых актов в области охраны и защиты материнства, детства и семьи, социально-экономическое и трудовое положение большинства семей остаётся на неудовлетворительном уровне.

2. Важные положения российских законов не работают в полной мере, поэтому ситуация с защитой прав в сфере материнства и детства в Российской Федерации достаточно тревожная.

3. Конституционно-правовое регулирование защиты материнства и детства в РФ нуждается в определённом совершенствовании. Также социальное партнерство и соотношение возможностей государства и потребностей общества нуждается в конкретизации и правовом оформлении в виде отдельного института.

ЛИТЕРАТУРА

1. Монгуш А. Л. К вопросу о реализации права на образование // Теория и практика общественного развития. 2016. № 4. С. 84–86.
2. Пичугин В. Г. Детская беспризорность и безнадзорность: соотношение понятий // Вестник РГГУ. Серия: Психология. 2009. С. 238–241.
3. Сидоров В. А. Семейная политика в системе государственной социальной политики // Власть. 2015. № 11. С. 83–88.
4. Станиславский П. В. Социальная защищенность семьи. Материнства, детства в контексте обеспечения демографической безопасности России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 4. С. 3–8.
5. Эрделевский А. М. Гарантии прав ребёнка в России // Сейчас.ру. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/6183> (дата обращения: 06.02.2020).

REFERENCES

1. Mongush A. L. [The problem of realization of the right to education]. In: *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and Practice of Social Development], 2016, no. 4, pp. 84–86.
2. Pichugin V. G. [Child homelessness and neglect: ratio of concepts]. In: *Vestnik RGGU. Seriya: Psichologiya* [Bulletin of Russian State University for Humanities. Series: Psychology], 2009, pp. 238–241.
3. Sidorov V. A. [Family policy in the system of state social policy]. In: *Vlast' [Power]*, 2015, no. 11, pp. 83–88.
4. Stanislavsky P. V. [Social protection of the family, motherhood, childhood in the context of Russia's demographic security]. In: *Gumanitarnye, sotsialno-ekonomicheskie i obshchestvennyye nauki* [Humanities, Socio-Economic and Social Sciences], 2015, no. 4, pp. 3–8.
5. Erdelevsky A. M. [Guarantees of Child Rights in Russia]. In: *Seichas.ru*. Available at: <https://www.lawmix.ru/comm/6183> (accessed: 06.02.2020)..

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Алексей Александрович Ходусов – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Международного юридического института;
e-mail: yustas-73@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexey A. Khodusov – PhD in Law, associate professor, head of the Department of Criminal Law Disciplines, International Law Institute;
e-mail: yustas-73@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Ходусов А. А. Конституционно-правовое регулирование защиты материнства и детства в Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 2. С. 61–68.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-61-68

FOR CITATION

Khodusov A. A. Constitutional and Legal Regulation of Motherhood and Childhood Protection in the Russian Federation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 2, pp. 61–68.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-61-68