УДК 342.722

Конституционный принцип равенства и социальное обеспечение граждан, имеющих детей

Ю.А. Акимова,
кандидат юридических наук,
заместитель начальника Организационно-аналитического управления
Департамента социальной защиты населения города Москвы
Россия, Москва
akimova_julia@mail.ru

Дается сравнительный анализ законодательства, регулирующего предоставление государственных пособий гражданам, имеющим детей, за последние 13 лет. Освещаются проблемы соблюдения конституционного принципа равенства при предоставлении пособий на детей, сформулированы предложения по их решению.

Ключевые слова: *меры социальной поддержки, пособие по беременности и родам, ежемесячное пособие на ребенка, единовременное пособие при рождении ребенка, материнский (семейный) капитал, мошенничество при использовании материнского капитала.*

Система выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием утверждена Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее — Закон о детских пособиях).

В настоящее время установлены следующие виды государственных пособий лицам, имеющим детей:

— пособие по беременности и родам;

— единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;

— единовременное пособие при рождении ребенка;

— ежемесячное пособие по уходу за ребенком;

— ежемесячное пособие на ребенка;

— единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;

— единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;

— ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

В настоящей работе рассматриваются лишь те виды пособий, которые подлежат выплате через работодателя.

Статьей 8 Закона о детских пособиях установлен размер **пособия по беременности и родам.** Для работающих женщин размер пособия равен среднему заработку женщины за последние 12 календарных месяцев, предшествующих декретному отпуску.

До 2002 г. ограничений по размеру указанного пособия в законодательстве не было. Все началось в 2002 г., когда законодатель впервые закрепил максимальный размер пособия за полный календарный месяц в сумме 11 700 руб. (ст. 15 Федерального закона от 11.02.2002 № 17-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» (далее — Закон № 17)). В 2003—2004 гг. этот максимальный размер не изменился. Впоследствии размер пособия ежегодно увеличивался: в 2005 г. — 12 480 руб. (п. 2 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2004 № 202-ФЗ), в 2006 г. — 15 000 руб. (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 22.12.2005 № 180-ФЗ), в 2007 г. — 16 125 руб. (п. 1 ст. 13 Федерального закона от 19.12.2006 № 234-ФЗ).

С 1 января 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» (далее — Закон № 255), в п. 1 ст. 11 которого сказано, что пособие по беременности и родам выплачивается застрахованной женщине в размере 100 процентов среднего заработка. Вместе с тем п. 2 данной статьи (утратил силу с 01.01.2010. — *Ред.*) говорил о том, что размер пособия не может превышать максимальный размер пособия по беременности и родам, установленный федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации (далее — ФСС России) на очередной финансовый год.

Сама по себе норма, устанавливавшая максимальный размер пособия, прав женщин не ограничивала. Законодателю необходимо было установить справедливый критерий для его определения, который следовало бы поставить в зависимость от сумм взносов, уплачиваемых работодателем в ФСС России с заработка работниц. С большей суммы заработка работодатель уплачивает в ФСС России большую сумму

взносов. Это обусловлено тем, что налоговая база по единому социальному налогу (далее — ЕСН) определяется как сумма выплат и иных вознаграждений, начисленных за налоговый период в пользу физических лиц (п. 1 ст. 237 Налогового кодекса Российской Федерации 1998 года (далее — НК РФ)).

Однако законодатель решил вопрос иначе, продолжая устанавливать фиксированный максимальный размер пособия.

Указанные нормы существенно ограничили права женщин, чей заработок превышает предельно установленный размер. В Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ, Суд) обратилась заявительница, чей заработок существенно превышал максимально предусмотренный на тот период размер пособия, с просьбой о проверке соответствия Конституции РФ законоположения, устанавливающего максимальный размер пособия по беременности и родам.

Заявительница обжаловала положение ч. 1 ст. 15 Закона № 17, установившей максимальный размер пособия по беременности и родам. Данная норма ежегодно воспроизводилась в федеральном законе о бюджете ФСС России на соответствующий год, в котором изменялись предельные денежные суммы пособия, но сама норма о максимальном размере пособия сохранялась.

Постановлением КС РФ от 22.03.2007 № 4-П (далее — постановление КС РФ № 4-П) норма о максимальном размере пособия, первоначально установленная ч. 1 ст. 15 Закона № 17 и действовавшая на тот момент в редакции Федерального закона от 19.12.2006 № 234-ФЗ (ч. 1 ст. 13), была признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой несоразмерно ограничивается размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму (п. 1 резолютивной части постановления КС РФ № 4-П).

В данном постановлении КС РФ отметил, что само по себе установление максимального размера пособия по беременности и родам в Законе № 17 конституционные права граждан не нарушает. При этом Суд сослался на ч. 2 ст. 11 Закона № 255, которой прямо предусмотрено, что размер пособия не может превышать максимальный, устанавливаемый федеральным законом о бюджете ФСС России на очередной финансовый год, подчеркивая тем самым конкретизирующее значение этого положения по отношению к другим законам о государственных пособиях гражданам, имеющим детей. То есть именно федеральным законом о бюджете ФСС России на очередной год и должен устанавливаться максимальный размер пособия.

Вместе с тем необходимо правильно выбрать критерии, в соответствии с которыми будет определяться максимальный размер пособия. Подобным критерием может служить, в частности, пропорциональность между взносами в ФСС России и выплатами застрахованным лицам.

КС РФ указал, что среди источников формирования доходов ФСС одним из основных является ЕСН, который согласно ст. 234 НК РФ изначально предназначался для мобилизации средств для реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь.

Введенная регрессивная шкала обложения ЕСН строилась на объективных критериях разграничения невысоких и средних доходов и доходов высоких и сверхвысоких.

Такой подход к определению налоговой базы по ЕСН, по мнению КС РФ, может использоваться и при определении критериев установления конституционно оправданного максимального размера пособия по беременности и родам, выплачиваемого из средств ФСС России.

Исходя из этого, федеральному законодателю следовало внести в законодательство изменения, которые обеспечили бы более справедливую пропорциональность между платежами в ФСС и страховым обеспечением, что, в свою очередь, позволило бы в максимально возможной степени компенсировать беременным женщинам утраченный ими в связи с использованием отпуска по беременности и родам заработок. Указанные изменения необходимо было внести в течение шести месяцев с момента провозглашения постановления КС РФ № 4-П (до 23 сентября 2007 г.). Именно с этой даты обжалуемая норма утратила силу.

Следовательно, КС РФ в своем постановлении признал не соответствующим Конституции РФ не факт установления максимального размера пособия, а несоблюдение пропорциональности между платежами, из которых формируются средства ФСС России, и выплатами, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин в соответствии с их заработком (страховым обеспечением).

Сначала законодатель решил «позаботиться» о будущих выплатах. Федеральным законом от 21.07.2007 № 183-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (далее — Закон № 183), вступившим в силу 1 января 2008 г., закреплен новый максимальный размер пособия по беременности и родам, который составил 23 400 руб.

за полный календарный месяц (пп. 2 п. 1 ст. 12 Закона № 183).

Итак, начиная с 1 января 2008 г. при расчете пособия следовало руководствоваться лимитом в 23 400 руб.

Законодатель, видимо, посчитал, что социальная справедливость соблюдена: женщин, чей заработок превышает новый установленный максимум, в нашей стране не так уж и много и никакую пропорциональность в зависимости от сумм, перечисленных в ФСС России в рамках ЕСН, устанавливать не надо.

Таким образом, при принятии данного закона правовая позиция КС РФ не была учтена.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона № 255 с новым названием «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» застрахованные лица обеспечиваются пособием по временной нетрудоспособности при необходимости осуществления ухода за больным членом семьи. В ст. 6 данного закона из числа членов семьи упоминаются лишь дети. Кто еще относится к членам семьи, остается неизвестным. Чем же должны руководствоваться работники медицинских учреждений при выдаче листков временной нетрудоспособности по уходу за больным членом семьи? К сожалению, в Семейном кодексе РФ к членам семей отнесены одни лица, в Жилищном кодексе РФ — другие, в Федеральном законе от 24.12.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» — третьи.

К числу дефектов Закона № 255 необходимо отнести положение ч. 3 ст. 12, по которому застрахованной женщине, имеющей страховой стаж менее шести месяцев, пособие по беременности и родам выплачивается в размере, не превышающем за полный календарный месяц *минимального размера оплаты труда*, установленного федеральным законом. Подобное положение содержится в ч. 6 ст. 7 этого Закона и касается размера пособия по временной нетрудоспособности. Однако одно дело — пособие по временной нетрудоспособности, а другое — по беременности и родам. Это два самостоятельных социальных пособия. Если в отношении пособий по временной нетрудоспособности нормы ограничительного характера можно оправдать, то в отношении пособий по беременности и родам — ни в коем случае. В настоящее время государством принимаются меры к стимулированию рождаемости. Поэтому следует отменить правовые нормы, ограничивающие права женщин на выплаты по беременности и родам. Примером тому является готовность Президента РФ и Правительства РФ изменить правила исчисления заработка для определения размеров пособий по беременности и родам, которые были внесены Федеральным законом от 08.12.2010 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством”». Нормы об исчислении заработка не за 12 календарных месяцев, как это было ранее, а за два календарных года перед годом наступления отпуска по беременности и родам вызвали демонстрации беременных женщин в Санкт-Петербурге и Москве. В связи с этим Президент РФ Д.А. Медведев пообещал изменить закон так, чтобы женщины сами выбирали заработок для определения размера пособий по беременности и родам.

Нет нужды говорить о важности **ежемесячного пособия на ребенка** в деле оказания семьям материальной помощи для воспитания и содержания детей. Тем более непонятна ситуация с правовым регулированием в данной сфере.

В первой редакции Закона о детских пособиях вопросам предоставления ежемесячного пособия на ребенка были посвящены три статьи: ст. 16 «Право на ежемесячное пособие на ребенка», ст.17 «Размер ежемесячного пособия на ребенка» и ст. 18 «Порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка». Право на ежемесячное пособие на ребенка имел один из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство), совместно проживающего с ним ребенка до достижения им 16 лет (на учащегося образовательного учреждения — до окончания обучения, но не более чем до достижения им 18 лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышал величину прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

В связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ (далее — Закон № 122) редакция Закона о детских пособиях изменилась. Статьи 17 и 17.1 утратили силу. Статья 16 стала называться «Ежемесячное пособие на ребенка», в ней указали, что размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Таким образом, Федерация сняла с себя обязанность определять условия возникновения права на данное пособие, но не передала ее своим субъектам. При этом необходимо отметить, что в силу ст. 153 Закона № 122 при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с принятием данного закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия: вновь устанавливаемые размеры

и условия выплаты пособий не могут быть ниже размеров и условий выплаты пособий, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан по состоянию на 31 декабря 2004 г.

Нельзя сказать, что в современной редакции ст. 16 Закона о детских пособиях нет противоречий. Вряд ли оправданна идея полностью возлагать на органы государственной власти субъектов Российской Федерации решение таких важных вопросов, как обеспечение семей с детьми ежемесячными пособиями на ребенка. Здесь важны не только условия, определяющие право на данное пособие, но и размер пособия (50 руб. в месяц).

Единовременное пособие при рождении ребенка — это одно из социальных пособий на каждого родившегося ребенка независимо от каких-либо условий, касающихся социального положения родителей. Такое пособие вправе получать как работающие, так и неработающие граждане.

Право на получение единовременного пособия при рождении имеет один из родителей либо лицо, его заменяющее. При рождении двух или более детей пособие назначается и выплачивается на каждого ребенка (при рождении мертвого ребенка пособие не выплачивается).

Пособие при рождении ребенка устанавливается в размере 8 000 руб. (с учетом индексации с 1 января 2013 г. — 13 087,6 руб.).

Назначается и выплачивается пособие одному из родителей (либо лицу, его заменяющему) по месту работы (службы, учебы), а если родители не работают (не учатся), то органом социальной защиты населения по месту жительства ребенка.

Анализируя правовые нормы, регулирующие отношения по поводу предоставления этих пособий, следует обратить внимание на следующие проблемы и пути их решения.

Из принципов обязательного социального страхования вытекает необходимость изменить порядок расчета данных пособий для граждан, застрахованных в системе обязательного социального страхования: размер этих единовременных пособий должен соизмеряться с прожиточным минимумом, в качестве которого должен применяться действительно прожиточный минимум (рассчитанный по-новому, с учетом затрат на здоровье, образование детей, оплату жилья и коммунальных услуг). Необходимо также разработать действенный механизм его индексации. При этом имеет смысл дифференцировать размер пособия при рождении первого, второго, третьего и последующих детей, что будет соответствовать целям демографической политики.

В законодательство, регулирующее отношения по предоставлению ежемесячного пособия по уходу за ребенком, предлагаем внести следующие изменения:

1) расширить круг получателей пособия в размерах, сопоставимых с прежним заработком, за счет отнесения к ним всех лиц, уволенных в период отпуска по уходу за ребенком по такому основанию, как истечение срока их трудового договора, и включения лиц, уволенных в период отпуска по уходу за ребенком по собственному желанию по уважительным причинам и по сокращению численности или штата работников организации. Выплата данного пособия должна им производиться, как и лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию, в размерах, сопоставимых с их среднемесячным заработком, без ограничения максимальным размером, и дифференцированно в зависимости от очередности рождения детей (50% среднемесячного заработка — на первого ребенка и 70% — на второго и последующих детей, за которыми осуществляется уход);

2) существующее ограничение пособия по уходу за ребенком максимальным пределом, по нашему мнению, следует снять, ибо это не соответствует логике обязательного социального страхования;

3) необходимо также законодательно решить вопрос об оплате отпуска по уходу за ребенком от полутора до трех лет.

7 мая 2013 г. В.В. Путин провел совещание о ходе исполнения указов, подписанных им в день вступления в должность Главы государства. Одним из главных стал вопрос улучшения работы бюджетной сферы.

Стратегия преобразований, представленная в 2012 г., обозначила ориентиры, которые необходимо достигнуть к 2018 г., наметила действия по достижению этих показателей. Обеспечить более высокий уровень жизни граждан предполагается за счет повышения эффективности госуправления, качества работы госсектора, роста производительности труда и инвестиционной активности.

Отмечая проблему очередей в детские сады, министр образования сообщил о планируемой помощи из федерального бюджета региональным бюджетам на создание дополнительных мест в дошкольных образовательных учреждениях. Принято решение о первом транше в 50 млрд руб., который должен быть использован в 2013 г. Субсидия будет предоставляться под обязательства регионов обеспечить стопроцентную доступность дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет, повышение зарплат работников системы дошкольного образования, уровня их квалифи-

кации, в том числе переход на новые образовательные стандарты дошкольного образования, развитие вариативных форм предоставления дошкольного образования.

В результате региональные власти решили вопрос получения федеральной субсидии за счет сокращения ясельных групп (дети от 1,5 до 3 лет) и открытия вместо них дополнительных групп для детей от 3 лет. Можно, конечно, все объяснить нерадивостью местных чиновников, но как была поставлена задача, так ее и выполнили. Остается вопрос: что делать с детьми от 1,5 до 3 лет: яслей нет, пособие на них не платят.

Проведенный анализ показал, что за последнее десятилетие значительно ухудшилось материальное положение граждан, имеющих детей. Сторонники мнения, что все потери были компенсированы введением материнского капитала, не владеют, видимо, информацией о реальных результатах использования средств материнского капитала.

На протяжении вот уже более семи лет действует Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее — Закон о поддержке семей), предусматривающий предоставление семьям, имеющим двух и более детей, **материнского (семейного) капитала**. Средства материнского капитала могут быть направлены на: а) получение детьми образования; б) повышение уровня пенсионного обеспечения матери; в) улучшение жилищных условий. Как в данный Закон, так и в принятые в его развитие нормативные правовые акты неоднократно вносились изменения и дополнения, направленные в том числе на совершенствование механизма применения.

В Законе о поддержке семей, казалось бы, весьма четко установлены рамки его действия во времени и по кругу лиц. Согласно ему право на материнский (семейный) капитал возникает у женщин, имеющих гражданство Российской Федерации, родивших (усыновивших) второго и последующих детей в период с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г. Однако конституционность положений п. 2 ч. 1 ст. 3 и ч. 1 ст. 13 Закона о поддержке семей, предусматривающих право на дополнительные меры государственной поддержки женщин, родивших (усыновивших) третьего или последующих детей начиная с 1 января 2007 г., а также вступление в силу данного Закона с 1 января 2007 г. и применение его к правоотношениям, возникшим в связи с рождением (усыновлением) ребенка (детей) в период с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г., были поставлены под сомнение. Так, гражданка Галахова О.Б., родившая третьего ребенка в 2004 г., в своей жалобе в КС РФ указывала на то, что ограничение ее права на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал — 250 тыс. руб. — объективно неоправданно и нарушает принцип равенства всех перед законом, что не соответствует ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 38 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Отказывая в принятии жалобы к рассмотрению, КС РФ в определении от 17.07.2007 № 534-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаховой Оксаны Борисовны на нарушение ее конституционных прав положениями Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"» указал, что общим (основным) принципом действия Закона о поддержке семей во времени является его распространение на отношения, возникшие после введения данного Закона в действие, и только законодатель вправе распространить нормы Закона о поддержке семей на правоотношения, которые возникли до введения его в действие, т.е. придать ему обратную силу. Вопрос, как представлялось, был исчерпан. Тем не менее 3 июня 2011 г. Верховным Судом РФ в порядке надзора рассмотрено дело по жалобе гражданки Федоровой Н.В. В принятом определении от 03.06.2011 № 4-В11-15, в частности, указывается, что Федорова Н.В. имеет двух детей: дочь Ф., <...> г. р., и дочь Х., <...> декабря 2006 г. р. Рождение второго ребенка раньше срока (физиологический срок родов — с 25 января 2007 г. по 30 января 2007 г.) стало результатом экстренного оперативного вмешательства по жизненным показаниям для матери. Вследствие преждевременного рождения ребенка имела место недоношенность в тяжелой степени, которая повлекла за собой серьезные отклонения в его здоровье, ребенок в настоящее время признан инвалидом. При обращении в Пенсионный фонд РФ (далее — ПФР) с заявлением о выдаче ей государственного сертификата на материнский (семейный) капитал Федорова Н.В. получила отказ. Решением Наро-Фоминского городского суда Московской области от 14.09.2009 заявленные требования о признании права Федоровой Н.В. на материнский капитал были удовлетворены. Впоследствии определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 15.12.2009 решение суда первой инстанции отменено, принято новое решение об отказе в иске. В надзорной жалобе Федоровой Н.В. содержалась просьба об отмене состоявшегося по делу определения суда кассационной инстанции с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ пришла к выводу, что

производным от права женщин только тогда, когда они являются единственными усыновителями второго, третьего ребенка или последующих детей. По мнению КС РФ, такая дифференциация, обусловленная различиями в видах социального риска, которому подвержены мужчины и женщины, а также основаниями возникновения правоотношений по воспитанию детей, не противоречит закрепленному в ч. 3 ст. 19 Конституции РФ принципу равенства мужчины и женщины при реализации прав, гарантированных ст. 38 и 39 Конституции, а потому п. 3 ч. 1 ст. 3 Закона о поддержке семей не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя, указанные в жалобе.

Таким образом, высшей судебной инстанцией сделан вывод о том, что Закон о поддержке семей с учетом особой, связанной с материнством социальной роли предусмотрел приоритетное право женщин на получение средств материнского (семейного) капитала. Поэтому право мужчины на дополнительные меры государственной поддержки по случаю рождения ребенка, имеющего обоих родителей, является производным от права женщины и может быть реализовано лишь в случае, когда право женщины на указанные меры прекратилось по основаниям, предусмотренным Законом о поддержке семей (в связи со смертью, объявлением умершей, лишением родительских прав в отношении ребенка, с рождением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки, совершением в отношении своего ребенка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности, а также в случае отмены усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки, и в других ситуациях отсутствия материнского попечения).

Из вышесказанного следует, что при решении вопроса, имеет ли та или иная семья право на получение средств материнского (семейного) капитала, учитываются единоутробные дети, т.е. дети, рожденные от одной женщины, а также дети, усыновленные этой женщиной. Вместе с тем воспитываемые в данной семье пасынки и падчерицы, т.е. дети, не связанные кровным родством с женщиной и не усыновленные ею, в расчет не принимаются.

Дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, обеспечивают возможность улучшения жилищных условий, получения образования, а также повышения уровня пенсионного обеспечения. При этом согласно преамбуле Закона о поддержке семей его целью является создание условий, обеспечивающих семьям, имеющим детей, достойную жизнь. В соответствии с п. 1 ст. 2 его действие направлено на выход из неблагоприятной демографической ситуации, сложившейся в Российской Федерации. На этом основании территориальные органы ПФР, а вслед за ними и суды пришли к выводу, что правовое значение для выдачи сертификата имеют рождение и фактическое воспитание двух и более детей, один из которых родился после 1 января 2007 г. В случае рождения ребенка мертвым или смерти ребенка в первую неделю жизни право на дополнительные меры государственной поддержки не возникает (см. определения Московского городского суда от 16.09.2010 по делу № 33-26910, Московского областного суда от 03.08.2010 по делу № 33-14899, от 16.06.2010 по делу № 33-11003). В качестве дополнительного аргумента для отказа в признании за истицами права на получение сертификата на материнский (семейный) капитал суды ссылались на отсутствие свидетельства о рождении ребенка, умершего на первой неделе жизни или рожденного мертвым. В подобных случаях факт рождения подтверждался соответствующей справкой, выдаваемой органом ЗАГС, тогда как согласно Правилам выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал (далее — Правила выдачи сертификата) с заявлением о выдаче сертификата предоставляются документ, подтверждающий рождение (усыновление) детей, и реквизиты свидетельства о рождении. В соответствии со ст. 20 Федерального закона от 15.10.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее — Закон об актах гражданского состояния) в случае, если ребенок умер на первой неделе жизни, производится государственная регистрация его рождения и смерти. На основании составленных записей актов о рождении и смерти выдается только свидетельство о смерти ребенка.

Приобретя социальную значимость и остроту, вопрос был разрешен Верховным Судом РФ в определении от 18.06.2010 № 51-В10-12, в котором содержался вывод, что истица, фактически родив двоих детей, приобрела право на получение сертификата на материнский (семейный) капитал, при этом отсутствие свидетельства о рождении одного из детей и факт его смерти на первой неделе жизни суд посчитал обстоятельством, не препятствующим получению сертификата. Кроме того, Верховный Суд РФ, рассматривая другое дело, в своем определении от 26.11.2009 № 29-В09-6 справедливо указал, что, «разрешая спор, суды первой и кассационной инстанции обоснованно исходили из фактического рождения у истицы первого и второго ребенка и правильно посчитали отсутствие свидетельства о рождении первого

ребенка обстоятельством, не являющимся основанием к отказу в удовлетворении заявленных требований и не влияющим на наличие права на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».

По-иному решается вопрос в случае рождения ребенка мертвым. КС РФ сформировал позицию, в соответствии с которой в случае рождения ребенка мертвым право на материнский капитал не считается возникшим, тогда как смерть ребенка, наступившая на первой неделе жизни, не препятствует получению государственного сертификата на материнский капитал.

Примечательно, что в настоящее время норма ст. 20 Закона об актах гражданского состояния обрела новую редакцию в связи с принятием Федерального закона от 28.07.2010 № 241-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о порядке предоставления единовременной выплаты за счет средств материнского (семейного) капитала». В данную статью внесено изменение, устраняющее запрет выдавать в таком случае свидетельство о рождении ребенка, а также предусмотрено, что родители (один из родителей), чьи дети умерли на первой неделе жизни, начиная со дня вступления в силу Закона об актах гражданского состояния имеют право обратиться в органы ЗАГС для получения свидетельства о рождении указанных детей в порядке, установленном названным Законом (п. 1 ст. 3, п. 3 ст. 4).

Следовательно, территориальным органам ПФР теперь невозможно будет мотивировать отказ в признании права на материнский (семейный) капитал ссылкой на непредставление свидетельства о рождении умершего ребенка.

Признание права на получение средств дополнительной материальной поддержки (материнского (семейного) капитала) оформляется выдачей государственного сертификата.

Необходимо отметить, что Закон о поддержке семей не препятствует реализации гражданами РФ, выехавшими на постоянное место жительства за пределы территории России и не имеющими подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания на данной территории, права на меры государственной поддержки, установленные названным Законом, т.е. такие лица также вправе обратиться в установленном порядке в территориальный орган ПФР с заявлением о выдаче государственного сертификата. Однако находящиеся за рубежом соотечественники отнюдь не всегда имеют возможность лично подать соответствующее заявление. Затруднительной может оказаться личная явка для подачи заявления и в силу иных обстоятельств: болезнь, длительная командировка, плохое знание русского языка и др. Так, например, гражданка Читаева Т.В., находившаяся вместе с супругом Читаевым Р.С. в длительной служебной командировке за пределами Российской Федерации, выдала своей матери Третьяковой Г.В. нотариально удостоверенную доверенность на право представления ее интересов во всех государственных и иных учреждениях независимо от форм собственности, с правом подачи и получения необходимых заявлений, справок, документов. В рамках Закона о поддержке семей Третьякова Г.В., действуя по поручению и от имени Читаевой Т.В., обратилась в Главное управление ПФР № 4 по г. Москве и Московской области с заявлением о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал. Однако в приеме заявления было отказано со ссылкой на п. 4 Правил выдачи сертификата, который не предусматривает обращения с заявлением о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал по доверенности (абз. 1 п. 4 предусматривает, что лица, указанные в п. 3 названных Правил, лично или через законных представителей вправе обратиться в территориальный орган ПФР по месту жительства за получением сертификата в любое время после возникновения права на дополнительные меры государственной поддержки путем подачи заявления о выдаче сертификата по форме согласно приложению со всеми необходимыми документами).

Т.В. Читаева обратилась в Верховный Суд РФ с заявлением о признании приведенной нормы Правил выдачи сертификата недействующей в части необходимости личного обращения лиц, указанных в п. 3 данных Правил, в территориальный орган ПФР по месту жительства за получением государственного сертификата на материнский (семейный) капитал. Решением Верховного Суда РФ от 03.06.2008 № ГКПИ08-1220 «О признании частично недействующим абзаца первого пункта 4 Правил подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 873» требования заявительницы были удовлетворены. Суд, в частности, указал, что в тех случаях, когда федеральный законодатель считает необходимым установить, что определенные юридические действия не могут быть совершены представителем физического лица, действующим на основании доверенности, и должны совершаться самим физическим лицом, это специально оговаривается в законе. Так, напри-

мер, в силу ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» паспорт выдается гражданину Российской Федерации по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя. Между тем в ч. 1 ст. 5 Закона о поддержке семей, закрепляющей право названных в ней лиц на обращение за получением государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, не указано, что они обязаны обращаться с заявлением в территориальный орган ПФР лично. Анализ норм ч. 1—4 ст. 5 Закона о поддержке семей с учетом положений глав 3, 10 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации 1994 года не дает оснований для вывода, что дееспособные лица, указанные в ч. 1, 3—5 ст. 3 Закона о поддержке семей, не вправе уполномочить иное лицо (представителя) на совершение юридических действий по обращению (от имени представляемого) в территориальный орган ПФР за получением государственного сертификата на материнский (семейный) капитал.

С учетом изложенного абз. 1 п. 4 Правил выдачи сертификата в части, не допускающей возможность подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал через уполномоченного представителя, действующего на основании доверенности, был признан не соответствующим ч. 1 ст. 5 Закона о поддержке семей и недействующим со дня вступления данного решения 17 июня 2008 г. в законную силу. В действующую редакцию абз. 1 п. 4 указанных Правил были внесены соответствующие коррективы.

На практике же сертификаты на получение средств материнского капитала немало озадачивают матерей: дело не только в размере суммы, но и в том, что использовать ее можно только указанными в законе способами. Все варианты «обналичивания» являются незаконными и, как показывает судебная практика, в конечном счете совсем невыгодными для владелиц сертификатов.

С 1 января 2013 г. размер материнского капитала составляет 408 960 руб.

Несмотря на то что программа действует уже седьмой год, большинство матерей, получив на руки сертификат, не знают, как его законно использовать. Такое непонимание, правовая безграмотность, а также узкие рамки возможностей реализовать сертификат служат благоприятной почвой для возникновения и роста числа махинаций с использованием материнского капитала. В последнее время очень часто в СМИ появляются сообщения о таких махинациях.

В настоящее время в Интернете можно найти множество предложений о покупке и «обналичивании» сертификата на материнский капитал. Чаще всего к мошенникам обращаются семьи, которым срочно нужны наличные деньги, например на лечение ребенка, либо семьи, которые ведут асоциальный образ жизни, а узкие рамки законного использования сертификата не позволяют распорядиться им по своему усмотрению.

Для мошеннических схем наиболее удобно использование материнского капитала в целях улучшения жилищных условий, т.к. приобретение недвижимости требует больших финансовых вложений, а также существует множество способов приобретения жилья.

Распространенный способ обналичить материнский капитал — купить жилое помещение по завышенной стоимости. Как правило, для подобных сделок используют непригодную для жилья недвижимость, которую разбивают на части и продают по стоимости, равной размеру материнского капитала, что противоречит нормам Закона № 256-ФЗ и не улучшает жилищных условий семьи. После совершения сделки продавец-риелтор отдает деньги родителям за вычетом расходов на свои услуги.

Следующей распространенной схемой «обналичивания» средств материнского капитала является «покупка» жилья у родственников, желательно с другой фамилией. После регистрации сделки деньги перечисляются «продавцу», который, в свою очередь, возвращает эту сумму уже бывшему владельцу сертификата.

После того как Правительство РФ разрешило направлять материнский капитал на погашение ипотечных кредитов, особую популярность приобрели махинации с ипотекой.

Существует еще множество способов незаконного «обналичивания» средств материнского капитала — это и подделывание документов о рождении детей, и преступный сговор сотрудников банков и риелторов. Однако следует помнить, что все это ненадежно, т.к. ПФР не только выдает сертификаты на материнский капитал, но и контролирует законность их использования.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Наличными денежными средствами получить материнский капитал нельзя, возможности его использования ограничены.

В 2009 — 2010 гг. обладатели сертификатов на материнский (семейный) капитал могли получить наличными 12 000 руб. (дважды), но в 2011 г. эта норма перестала действовать.

Летом 2012 г. в Государственную Думу РФ было внесено предложение, дававшее возмож-

ность получать из материнского капитала наличными 15 000 руб., но на данный момент оно еще не рассмотрено. В денежном выражении могут быть возмещены только расходы на строительство дома.

2. Использование материнского капитала для улучшения жилищных условий изначально было нереальным (за 400 тыс. руб. можно купить 4 кв. м жилья), поэтому существует столько мошеннических схем его «обналичивания».

Закон о материнском капитале будет действовать до 2016 г., соответственно сумма материнского капитала будет индексироваться до того же срока. Будет ли пролонгирован этот закон или принят новый — пока информации нет.

Список литературы

1. *Азарова Е.Г.* Пособия гражданам с детьми // Комментарии законодательства. Ответы на вопросы граждан. — М., 1997.
2. *Азарова Е.Г.* Проблемы равноправия женщины и мужчины в социальном обеспечении в СССР. — М., 1989.
3. *Галаганов В.П.* Пособия и выплаты беременным и имеющим детей. — М., 2003.
4. *Гонтмахер Е.* Ребенок в «соцпакет» не входит // Российская газета. 2004. 24 июля.
5. *Дзгоева Ф.О.* Правовое регулирование труда лиц с семейными обязанностями. — М., 2003.
6. *Ежова Г.* Прибавка к рождению // Социальная защита. 2006. № 5.
7. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения: учеб. — М., 2004.
8. *Ильюхина Т.М.* Что нужно знать получателям детских пособий по временной нетрудоспособности // Вестник государственного социального страхования. 2003. № 11.
9. *Крутъ С.* За все в ответе регион // Социальная защита. 2004. № 4.
10. Международная защита прав и свобод человека: сб. док. — М., 1990.
11. *Нагаев В.В.* Охрана прав материнства и детства: социально-правовые комментарии. — М., 2006.
12. Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 2004. № 27.
13. OECD Employment outlook 2001. — OECD, 2001.
14. Определение Верховного Суда РФ от 03.06.2011 № 4-В11-1.
15. Определение Московского областного суда от 16.06.2010 по делу № 33-11703.
16. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1238-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Аплиной Валентины Викторовны на нарушение ее конституционных прав положениями Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”».
17. Определения Конституционного Суда РФ от 09.11.2010 № 1440-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Жирновой Василины Алексеевны на нарушение ее конституционных прав статьей 4 и пунктом 1 части 6 статьи 5 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей” и № 1441-О-О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Флягиной Натальи Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 8 части 2 статьи 4 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей” и пункта 14 приложения к Правилам подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский капитал”».
18. *Ржаницына Л.С.* Социально-экономические основы защиты трудовых прав // Матер. науч.-практ. конф. «Проблемы защиты трудовых прав граждан». — М., 2004.
19. *Ручьева Е.* Диагноз: сирота // Социальная защита. 2007. № 1.
20. *Чубарова Т.В.* Поддержка работника с семейными обязанностями: взаимоотношения государства и работодателя: опыт Великобритании // Труд за рубежом. 1999. № 2.

The Constitutional Principle of Equality and Infant and Maternal Welfare

Yulia A. Akimova,
Cand. in Law,
Deputy Head of Organizational and Analytical Bureau
of Moscow Social Security Department
Russia, Moscow
akimova_julia@mail.ru

A comparative analysis of the legislation regulating the provision of state benefits to citizens with children, for the last 13 years is carried out. Author highlights issues of observance of the constitutional principle of equality in the provision of child benefits, makes proposals for their solution.

Keywords: *social support measures, allowances for pregnancy and childbirth, the monthly child allowance, a lump sum benefit at child birth, maternal (family) capital, fraud maternand social support of citizens with children.*

References

1. Azarova E.G. Posobija grazhdanam s det'mi // Kommentarii zakonodatel'stva. Otvety na voprosy grazhdan. — M., 1997.

2. Azarova E.G. Problemy ravnopravija zhenshhiny i muzhchiny v social'nom obespechenii v SSSR. — M., 1989.

3. Galaganov V.P. Posobija i vyplaty beremennym i imejushhim detej. — M., 2003.

4. Gontmaher E. Rebenok v "socpaket" ne vhodit // Rossijskaja gazeta. 2004. 24 ijulja.

5. Dzgoeva F.O. Pravovoe regulirovanie truda lic s semejnymi objazannostjami. — M., 2003.

6. Ezhova G. Pribavka k rozhdeniju // Social'naja zashhita. 2006.№ 5.

7. Zaharov M.L., Tuchkova Je.G. Pravo social'nogo obespechenija: ucheb. — M., 2004.

8. Il'juhina T.M. Chto nuzhno znat' poluchateljam detskih posobij po vremennoj netrudosposobnosti // Vestnik gosudarstvennogo social'nogo strahovanija. 2003.№ 11.

9. Krut' S. Za vse v otvete region // Social'naja zashhita. 2004. № 4.

10.Mezhdunarodnaja zashhita prav i svobod cheloveka: sb. dok. — M., 1990.

11. Nagaev V.V. Ohrana prav materinstva i detstva: social'no-pravovye kommentarii. — M., 2006.

12. Novoe v zakonodatel'stve Sankt-Peterburga. 2004. № 27.

13. OECD Employment outlook 2001. — OECD, 2001.

14. Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 03.06.2011 № 4-V11-1.

15. Opredelenie Moskovskogo oblastnogo suda ot 16.06.2010 po delu № 33-11703.

16. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 30.09.2010 № 1238-O-O "Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanki Aplinoj Valentiny Viktorovny na narushenie ee konstitucionnyh prav polozhenijami Federal'nogo zakona "O dopolnitel'nyh merah gosudarstvennoj podderzhki semej, imejushhih detej".

17. Opredelenija Konstitucionnogo Suda RF ot 09.11.2010 № 1440-O-O "Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanki Zhirnovoj Vasiliny Alekseevny na narushenie ee konstitucionnyh prav stat'ej 4 i punktom 1 chasti 6 stat'i 5 Federal'nogo zakona "O dopolnitel'nyh merah gosudarstvennoj podderzhki semej, imejushhih detej" i № 1441-O-O "Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanki Fljaginoj Natal'i Gennad'evny na narushenie ee konstitucionnyh prav polozhenijami punkta 8 chasti 2 stat'i 4 Federal'nogo zakona "O dopolnitel'nyh merah gosudarstvennoj podderzhki semej, imejushhih detej" i punkta 14 prilozhenija k Pravilam podachi zajavlenija o vydache gosudarstvennogo sertifikata na materinskij (semejnyj) kapital i vydachi gosudarstvennogo sertifikata na materinskij kapital".

18. Rzhanicyna L.S. Social'no-jekonomicheskie osnovy zashhity trudovyh prav // Mater. nauch.-prakt. konf. «Problemy zashhity trudovyh prav grazhdan». — M., 2004.

19. Ruch'eva E. Diagnoz: sirota // Social'naja zashhita. 007. № 1.

20. Chubarova T.V. Podderzhka rabotnika s semejnymi objazannostjami: vzaimootnoshenija gosudarstva i rabotodatelja: opyt Velikobritanii // Trud za rubezhom. 1999. № 2.