

Т. А. Богорубова*, Е. Н. Пименова**

Социально-правовая защита и поддержка семей в России: современные проблемы и пути их решения

В настоящее время в Российской Федерации сложилась катастрофическая демографическая ситуация. К началу XXI в. Россия подошла в состоянии устойчивого процесса депопуляции, имея один из самых высоких в мире темпов естественной убыли населения. Для настоящего времени характерны: низкая рождаемость, массовое распространение семей с одним ребенком, ухудшение репродуктивного здоровья населения. Указанные негативные процессы способствуют повышению актуальности институтов судебной защиты семейных прав. Право на обращение в суд по целому ряду семейно-правовых споров является комплексным явлением, закрепленным как в семейном, так и в гражданском процессуальном законодательстве. Защита прав семьи как самостоятельный институт в гражданском процессе не нашла свое отражение¹. ГПК РФ идет по пути признания индивидуальной правосубъектности граждан и защиты, прежде всего, частных прав и законных интересов участников семейных правоотношений. Однако в иных источниках права семья наделяется особым правовым статусом как единое образование.

Так, международные нормативные правовые акты закрепляют право семьи на предоставление ей охраны и помощи при ее образовании и до тех пор, пока на ее ответственности лежит забота о несовершеннолетних детях и их воспитании. К числу приоритетных для всего мирового сообщества задач, как отмечается в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, относится «защита семьи от нищеты и лишений, от негативных воздействий, изменений, связанных с экономикой; улучшение положения неполных семей, семей с одним кормильцем»².

Стратегической, рассчитанной на перспективу целью деятельности социального государства, всей системы социальной защиты населения является реальное снижение процента бедности и улучшение качества жизни в тех группах населения, которые в силу своего физического состояния и по другим объективным причинам не могут самостоятельно решать проблемы личного или семейного жизнеобеспечения. В контексте подобной постановки политических целей необходимо адекватное реформирование законодательства, обеспечивающего гарантии прав семей. В частности, современное гражданское процессуальное право должно наделять семью процессуальной правосубъектностью как самостоятельный субъект. Подобная трактовка семьи как единого субъекта в случае

* Доцент кафедры гражданско-процессуальных дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат социологических наук.

** И. о. заведующего кафедрой гражданско-процессуальных дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук.

¹ См.: Кострова Н. М. Судебная защита семейных прав. М., 2008. С. 24.

² Об экономических, социальных и культурных правах : международный пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

обращения за защитой общих прав родителей и детей широко распространена в праве Канады. Так, ст. 30 Семейного кодекса Канады позволяет супругам осуществлять свои права перед судом либо как самостоятельным субъектам, либо действовать в защиту прав супругов как самостоятельного субъекта гражданско-правовых обязательств — семьи¹.

В современной социально-демографической ситуации, сложившейся в Российской Федерации, институт семьи, материнства и детства приобретает повышенную публичную значимость, что обуславливает необходимость создания адекватной системы их социальной и правовой защиты. Защита прав семьи, родителей и детей строится по принципу баланса частноправовых и публично-правовых средств правовой охраны. Материальные права закреплены в частном семейном праве и публичном праве социального обеспечения. В юридической литературе существует общепринятая позиция, состоящая в том, что защита прав семьи происходит посредством публично-правовых отношений, т. к. гражданское процессуальное право относится к системе публичного права. «Особняком стоят процессуальные нормы. Поскольку они складываются на основе материальных отношений и опосредуют порядок охраны (защиты) прав и законных интересов, а также применения мер государственного правового принуждения, то они выражают интересы всех тех, чьи права и законные интересы могут быть нарушены, т. е. общественные и государственные интересы в обеспечении исполнения своих обязанностей всеми лицами (а в конечном итоге — обеспечение правопорядка). Следовательно, эти нормы являются публичными вне зависимости от вида материальных норм, лежащих в их основе»². Таким образом, эффективность защиты прав семьи во многом зависит от степени развития механизма реализации этих прав в судебном порядке.

Сегодня преобладающим типом российской семьи является простая семья, состоящая из супругов с детьми или без них, — 67 % семей. Еще 12 % супружеских пар живут с одним из родителей супругов или с другими родственниками. Сложные семьи, включающие две или более супружеские пары, в семейной структуре составляют всего 3,4 %. Возрастает доля неполных семей — 13 %. В подавляющем большинстве случаев это семьи одиноких матерей, разведенных женщин и вдов с детьми, в которых один, реже два ребенка³. По большому счету, для гражданского процесса такие участники являют собой «слабую» категорию лиц.

В настоящее время огромную проблему представляет фактическое отсутствие развитых институтов бесплатной юридической помощи для семей, которые желают защищать свои права в судебном порядке. В делах о взыскании пенсий и пособий существует известное неравенство — лицо, которое обращается в суд, фактически может получить консультацию только в бесплатных центрах правовой помощи, которые есть не во всех регионах нашей страны, либо может обратиться за договорными услугами за небольшую плату. На практике же права указанных лиц защищаются прокурором. Это, несомненно, подчеркивает высокое социальное и публично-правовое значение семейных споров, однако не способствует

¹ См.: URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90f03_e.htm (дата обращения: 15.11.2011).

² Кравченко О. Ю. Процессуальные нормы публичного права. Казань, 2004. С. 84.

³ См.: Об основных направлениях государственной семейной политики : Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 (с изм. от 5 октября 2002 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 21, ст. 2460.

повышению качества защиты прав. Дело в том, что органы прокуратуры также перегружены подобными обращениями, и адекватным решением, способным оптимизировать защиту прав семей, были бы институты альтернативной юридической помощи, оказываемой профессиональными юристами. Однако решение указанной проблемы лежит во внепроцессуальной сфере и в большей степени связано с вопросами государственного бюджета.

История развития законодательства о социальном обеспечении семей свидетельствует о его преемственности, реагировании на демографическую ситуацию и социально-экономическое положение в стране на отдельных этапах развития государства.

Семейная политика — это самостоятельная часть социальной политики, регулирующая взаимодействие государства, общества и социальных институтов в вопросах поддержки семьи и индивидов — носителей семейных ролей. Стратегической целью семейной политики является укрепление социального института семьи, возрождение семьи и семейного образа жизни, социальных и экономических основ семейных ценностей, внедрение системы мер, ориентированных на укрепление социального здоровья и здорового образа жизни семей разных поколений. Государственная семейная политика формируется на основе происходящих в обществе социальных и демографических изменений, а также с учетом закономерной трансформации института семьи.

В настоящее время, в соответствии с Указом Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712, 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 детей.

В Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. в числе приоритетов в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи предлагается совершенствовать систему выплат пособий гражданам, имеющим детей; повысить и дифференцировать их размеры с учетом материальных и социальных условий семьи, сделав их адресными¹.

Пособия, пенсии и компенсационные выплаты семьям, особенно с детьми, являются наиболее значимыми институтами в системе социального обеспечения. Все большее развитие получает социальное обслуживание семьи и детей, совершенствуются его формы, появляются новые виды учреждений, предоставляющих социальные услуги. Пособия, предоставляемые семьям с детьми в социальном и правовом государстве, играют важную роль, так как наряду с другими мерами социальной защиты населения способствуют укреплению Российского государства и стабилизации общества.

В России сложилась и действует достаточно развитая система социальных пособий на детей (включающая около 20 видов пособий), в основе возникновения

¹ См: Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42, ст. 5009.

права на которые лежат различные юридические факты, адресованные широкому кругу получателей и предоставляемые различными органами из разных финансовых источников, в размерах, определяемых различными способами.

В принятых в пореформенный период нормативных актах, закрепивших, что право на тот или иной вид социального обеспечения гражданина или семьи, имеющей детей, определяется в зависимости от среднедушевого дохода, концептуально не решен вопрос об обоснованности предоставления социальных выплат с точки зрения их адресной направленности. Возникает ситуация, когда нормативный акт предоставляет ту или иную меру социальной поддержки с учетом величины прожиточного минимума, т. е. по одному критерию.

При этом государственную социальную помощь семья будет получать, но права на субсидию или на ежемесячное пособие на ребенка не приобретет. Поскольку критерий сравнения один — величина прожиточного минимума, целесообразно установить единый порядок учета доходов семьи, в том числе их видов, единые подходы при определении состава семьи. Базовым в этом отношении должен стать Федеральный закон «О государственной социальной помощи»¹.

Основанием же для предоставления того или иного вида социальных пособий, компенсаций или других мер социальной поддержки может быть соотношение среднедушевого дохода семьи и величины прожиточного минимума на душу населения или по социально-демографическим группам населения. Однако в любом случае малоимущей семье государство должно в совокупности обеспечить уровень дохода не ниже величины прожиточного минимума.

Таким образом, можно сформулировать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Представляется необходимым внесение дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в части назначения и выплаты пособия на несовершеннолетних детей (по аналогии с усыновителями), при прочих равных условиях лицу (как мужчине, так и женщине), назначенному опекуном ребенка в возрасте до трех месяцев («родительского пособия по уходу за новорожденным»).

Учитывая, что приемные родители по своему правовому статусу (как совокупности прав и обязанностей в отношении приемных детей) приравнены Семейным кодексом к опекунам, необходимо уравнивать их с опекунами и в праве на получение других видов государственных пособий на детей — ежемесячного пособия по уходу за ребенком, ежемесячного пособия на ребенка.

Исходя из принципов обязательного социального страхования, напрашивается вывод о необходимости исчислять единовременные пособия при рождении ребенка и при передаче ребенка на воспитание в семью застрахованным гражданам не в твердом размере, а соразмерно 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), и 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.

¹ См.: О государственной социальной помощи: федеральный закон РФ от 17 июля 1999 г. № 178—ФЗ (в ред. от 25 декабря 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3699; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6417.

Следует снять существующее ограничение пособия по уходу за ребенком максимальным пределом, т. к. это не соответствует логике обязательного социального страхования.

В столь сложной ситуации даже легально закрепленные права нуждаются в эффективных мерах защиты. Полагаем, что механизм судебной защиты прав семей с детьми следует рассматривать как один из элементов национальной семейной политики. Р. Котерелл полагает, что право на защиту своих прав является важным элементом общей правовой культуры общества, а в контексте реализации таких публично значимых прав, как семейные, оно становится важным механизмом правового государства¹.

В современном гражданском процессе специфика производства о взыскании несвоевременно и недостаточно уплаченных пособий не учитывается. Обычно суды принимают данные заявления в порядке искового производства. Действительно, указанные дела несут в себе правовой спор и представляют собой обращения истца-взыскателя пособия к ответчику через суд. В современном российском праве, однако, сложилась двоякая ситуация. Так, Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» в ст. 2.1 устанавливает обязанность организаций юридических лиц выплачивать установленные законом пособия в силу их статуса страхователя в правоотношении обязательного социального страхования. В силу этого положения Закона иск о взыскании неуплаченного или недоплаченного пособия является требованием работника по отношению к работодателю. Однако в таком процессе возможны проблемы с реализацией принципа состязательности в процессе доказывания. Обычно истребование документов у работодателя происходит через суд, что затягивает процесс. Публично-правовое значение социальных пособий, на наш взгляд, может служить поводом к коррекции правил доказывания в этой сфере. Полагаем, что по искам о взыскании пособий необходимо обязать ответчика предоставлять все документы и доказательства в подлинниках самостоятельно, без истребования их судом. Целесообразно возложить такую процессуальную обязанность на работодателя с момента получения им надлежащего уведомления о поданном иске. Указанные меры, по нашему мнению, послужат оптимизации системы защиты прав семей в аспекте их социального обеспечения.

¹ См.: *Coltrel R. Law vs Culture*. London: UP Publishing, 2010. P. 42.