

УДК 349.3

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ СЕМЕЙНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА МАТЕРИНСКИЙ КАПИТАЛ

Ю.Г. Лескова

Самарский государственный университет

Автором исследуются нормы Конституции РФ, Семейного кодекса РФ, федеральных и региональных законов в аспекте реализации права на материнский капитал. Отмечаются недостатки действующего законодательства и подчеркивается необходимость выстраивания четкой позиции законодателя по реализации права на материнский капитал с учетом принципов, закрепленных в Конституции РФ и Семейном кодексе РФ.

Ключевые слова: *материнский капитал, ребенок, семейное законодательство РФ, принципы, родители, суррогатное материнство.*

Одной из мер в стимулировании рождаемости и укреплении материального благосостояния семьи на протяжении последних семи лет в России стало введение такого вида социальной выплаты (меры социальной поддержки), как материнский капитал. Стоит отметить, что в начале идея повышения демографического уровня в нашей стране охватывала первостепенное решение проблемы рождения хотя бы двух детей в российской семье, о чем свидетельствуют нормы ФЗ от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (указанный нами закон действует до 31 декабря 2016 г.). В настоящее же время стратегия построения социальной политики, направленной на увеличение населения в России, основывается прежде всего на материальном поощрении тех семей, в которых появляется уже третий ребенок. Так, 31 октября 2012 г. в Закон Самарской области от 16.07.2004 г. № 122-ГД (ред. от 18.07.2013 г.) «О государственной поддержке граждан, имеющих детей» внесены дополнения: с 1 января 2013 г. вступают в силу законодательные правила о получении нового социального пособия на третьего ребенка в Самарской области. Кроме того, ряд законов субъектов РФ закрепляют более ощутимые меры социальной поддержки при рождении третьего и последующих детей – материнский капитал. Среди указанных законов, например, ранее упомянутый Закон Самарской области «О государственной поддержке граждан, имеющих детей», а также Закон Тверской области от 29.12.2004 г. № 78-30 (ред. от 26.12.2012 г.) «О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке». Представляют интерес нормы Закона республики Мордовия от 18.10.2011 г. № 66-3 (ред. от 08.08.2013 г.) «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории республики Мордовия», в которых размер регионального материнского капитала определяется в зависимости от того, какой по счету в семье родился ребенок (100 000 руб. – за рождение (усыновление) третьего ребенка; 120 000 руб. – за рождение (усыновление) четвертого ребенка; 150 000 руб. – за рождение (усыновление) пятого ребенка). Таким образом, материнский капитал как мера дополнительной социальной поддержки «набирает темпы» законодательного закрепления в поощрении рождения российских детей.

На фоне возрастания роли и значения материнского капитала как способа стимулирования рождаемости в России, к сожалению, остаются нерешенными ряд важных теоретических и практических проблем, связанных с применением норм Семейного кодекса РФ при реализации права на материнский капитал.

Первое, на что необходимо обратить внимание, это реализация принципа равенства прав мужчин и женщин (ч. 3 ст. 19 Конституции РФ), а также супругов (ст. 31 СК РФ), родителей (ст. 61 СК РФ) в контексте норм действующего законодательства РФ, закрепляющего право на материнский капитал. В ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и указанных ранее законах субъектов РФ, устанавливающих право на материнский капитал, провозглашается первоочередное право на получение средств материнского капитала матерью (женщиной), у мужчин это право возникает только в случае, если он является единственным усыновителем, или в случае, если мать умерла, объявлена умершей, лишена родительских прав, совершила в отношении своего ребенка умышленное преступление против личности, либо также в случае отмены усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки.

Возникает вопрос: чем обусловлено подобное правило, если в итоге средства, полученные женщиной, направляются на поддержание материального благосостояния семьи (в рамках ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», это улучшение жилищных условий семьи, получение образования детьми; согласно, например, Закону Самарской области «О государственной поддержке граждан, имеющих детей» – это покупка транспортного средства, приобретение предметов первой необходимости для ребенка, ремонт жилья, оплата медицинских услуг и т.д.). Только одно из закрепленных законодателем в ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей» направление распоряжения средствами материнского капитала касается исключительно женщин – формирование за счет средств материнского капитала накопительной части трудовой пенсии. Последнее правило жестко критикуется известными учеными. О. Ю. Ильина считает, что «установление ряда правовых льгот и гарантий для женщин, имеющих детей, легальное закрепление фактической презумпции преимущества прав матери следует признать необоснованным и противоречащим равенству супругов и родителей»¹. Заметим, что направление средств материнского капитала на накопительную часть трудовой пенсии в настоящее время является мало актуальным в связи с введением в 2015 г. новой пенсионной системы, в которой государством гарантируется право на получение страховой пенсии (накопительные пенсии также будут иметь место, но только в случае, если гражданин в ближайшее время выразит свое желание о направлении части страховых взносов на формирование накопительной части). Как указывается во многих источниках, накопительная система себя не оправдала², хотя, по статистике, с 2009 - го по 2013 г. поступило 1748 заявок

¹Ильина О. Ю. К вопросу о равенстве прав мужчины и женщины в семейных правоотношениях // Современное право. 2007. № 8. URL: СПС «КонсультантПлюс».

² В частности, заметим, премьер-министр РФ Д. А. Медведев на встрече в 2012 г. с региональным активом партии «Единая Россия» заявил, что накопительный элемент

на перевод средств материнского капитала на накопительную часть будущей пенсии мамы³. Тем не менее, не включаясь в дискуссию относительно необходимости введения солидарной пенсионной системы в нашей стране, заметим, что ограничение права отца воспользоваться средствами материнского капитала путем направления их на формирование накопительной части остается малопонятным и практически не оправданным с точки зрения принципа равенства прав мужчины и женщины, а также равенства прав и обязанностей родителей (заметим, что отец, как и мать, вправе также осуществлять уход за ребенком до трех лет и получать пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет и другие виды пособий на детей).

Вызывает нареkanie и установленное законодателем правило о возникновении прав отца на материнский капитал во вторую очередь (за исключением случая, когда отец является единственным усыновителем, здесь его право на материнский капитал не является производным), особенно названная проблема высвечивается тогда, когда по решению суда или по соглашению родителей место проживания ребенка определяется вместе с отцом. В Тверской области предпринята попытка исключить подобную ситуацию: согласно ст. 6.2. Закона Тверской области «О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке» предоставление материнского капитала осуществляется в случае совместного проживания с детьми заявителя. Однако это все-таки полностью не решает проблему реализации принципа равенства полов и родителей при приобретении права на материнский капитал. По мнению Т.С. Гусевой, позиция законодателя является непоследовательной при закреплении круга лиц, имеющих право на материнский капитал, нарушает принцип гендерного равенства⁴. На наш взгляд, поощрение материнства только с точки зрения вынашивания и рождения ребенка вряд ли может привести к положительной динамике развития современного общества и уменьшения количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В основе законодательного решения рассматриваемого вопроса должна находиться прежде всего «ценность родительства как социальной функции, заключающейся в заботе и воспитании ребенка...»⁵.

Другая, не менее важная, проблема касается усыновления пасынков и падчериц мачехой и (или) отчимом в аспекте невозможности учета указанных детей при определении права на материнский капитал (ч. 2 ст. 3 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»). Названные выше лица являются собственниками, отношения между ними О. Ю. Ильиной охарактеризованы как «побочные» явления брака, прекращающиеся, как правило, при «завершении»

нынешней пенсионной системы себя не оправдал и нуждается в изменении (см.: Вести ФМ. URL:<http://radiovesti.ru/articles/2012-10-30/fm/71575> (дата обращения: 18.02.2014).

³ www.pfrf.ru (дата обращения: 18.02.2014).

⁴ См.: Гусева Т. С. Материнский (семейный) капитал: пути повышения эффективности правового регулирования // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. URL:СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Там же.

брачно-супружеских правоотношений⁶. Ученая, подвергая критике нормы ч. 2 ст. 3 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», отмечает несоответствие законодательных правил о невозможности учета падчериц (пасынков) при определении права на материнский капитал интересам ребенка и интересам семьи в целом⁷. Предполагаем, что в основе отсутствия прав на материнский капитал у отчима или мачехи при усыновлении пасынка и падчерицы находится тот факт, что последние не нуждаются в семейном воспитании, поскольку и так его получают (такой вывод обозначен в определении Конституционного суда от 17.11.2011 г. № 1539-О-О⁸). Однако, на наш взгляд, возникновение и осуществление родительских прав и обязанностей у отчима или мачехи (ст. 61 – 67 СК РФ), создание достойного уровня жизни полноценной семье (в которой имеются оба родителя) – вот то, что должно быть учтено при приобретении права на материнский капитал. Думаем, законодатель исходил именно из этой посылки, когда не исключил из числа получателей средств материнского капитала фактических воспитателей при усыновлении ими фактических воспитанников, хотя, как замечает М. В. Матвеева, последние, следуя выводам Конституционного суда в указанном нами ранее определении, также воспитываются в семье и не нуждаются в семейном устройстве⁹. Все выше изложенное подчеркивает непоследовательность, нечеткость и неясность действующего социального и семейного законодательства РФ. Тем не менее заметим, что на фоне отсутствия четкой логики законодателя по указанному вопросу на уровне федерального закона более ясные и корректные формулировки законодателя в обозначенном поле имеются применительно к региональному материнскому капиталу. Так, в Законе Тверской области «О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке» запрет по учету пасынков (падчериц) в качестве усыновленных (удочеренных) детей при определении права на материнский капитал допускается только в отношении тех, которые были ранее учтены при возникновении права на материнский капитал (ст. 6.2).

Еще одна проблема, связанная с реализацией права на материнский капитал, обусловлена применением методов вспомогательных репродуктивных технологий, а именно суррогатного материнства (п. 3 ст. 52 СК РФ, ст. 55 ФЗ от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в РФ»). Как справедливо указывается А.В. Шибиной, буквальное толкование ст. 3 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» не предполагает среди получателей права на материнский капитал генетических родителей при передаче им суррогатной матерью их ребенка, так как в законе речь идет о женщинах, *родивших (усыновивших)* второго и последующих детей, и мужчинах, являющихся единственными *усыновителями*, или мужчинах, у которых

⁶См.: Ильина О. Ю. Проблемы реализации принципа равенства прав родителей при получении дополнительных мер государственной поддержки (материнского капитала) // Вест. Моск. ун - та МВД России. 2011. № 3.

⁷ Там же.

⁸ Документ опубликован не был. URL:СПС «КонсультантПлюс».

⁹См.: Матвеева М. В. Проблемы, возникающие при использовании материнского (семейного) капитала // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. URL:СПС «КонсультантПлюс».

возникло указанное право **в случаях** смерти матери, объявления ее умершей, лишения ее родительских прав, совершения ею в отношении своего ребенка умышленного преступления против личности, отмены усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на материнский капитал¹⁰. Этим проблематика суррогатного материнства в свете приобретения прав на дополнительные меры социальной поддержки (материнского капитала) не исчерпывается. Остается открытым еще один важный вопрос: приобретает ли сам суррогатный ребенок право на материнский капитал в случае смерти (или отказа) суррогатной матери (например, при родах) и (или) смерти (отказа) своих генетических родителей до его рождения или до момента дачи согласия на его передачу родителям со стороны суррогатной матери? Такой вопрос возникает, поскольку нормами ч. 4 и 5 ст. 3 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» право на материнский капитал закрепляется за несовершеннолетним ребенком (детьми в равных долях) и (или) совершеннолетним ребенком (детьми в равных долях), обучающимся на очной форме обучения в образовательной организации (за исключением организации дополнительного образования) до окончания такого обучения, но не дольше, чем до достижения им возраста 23 лет (распорядиться ребенок может средствами материнского капитала путем направления их на свое образование). Это допускается тогда, когда прав на материнский капитал не возникло у его отца, или его право прекращено по основаниям, указанным в законе, или право на материнский капитал прекращено у одинокой матери. Подобные правила нашли закрепление также в ст. 3 Закона республики Мордовия «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей» применительно к региональному материнскому капиталу. На уровне Самарской области, Тверской области право на материнский капитал при рождении третьего ребенка приобретается только матерью или отцом (у отца - при определенных условиях, которые нами были освещены ранее), т.е. ребенок не вправе (в отличие от приведенных выше правил ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей») ни при каких условиях воспользоваться средствами регионального материнского капитала на свое образование. Применительно к самарским детям подобное правило обусловлено, как нам представляется, направлениями использования средств регионального материнского капитала, среди которых возможность оплаты услуг за образование детей заявителя, но только в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования (что возможно до 6-летнего возраста ребенка, а, как известно, до 6-летнего возраста ребенок, согласно п. 2 ст. 28 ГК РФ, не может совершать даже мелкие бытовые сделки, не говоря уже о решении вопроса о своем образовании). В постановлении Правительства Амурской области от 27.01.2012 г. № 32 «Об утверждении порядка предоставления регионального материнского капитала на улучшение жилищных условий семьям, родившим (усыновившим) третьего или последующего ребенка» закреплено пять направлений использования средств материнского капитала, и все они связаны с улучшением жилищных условий

¹⁰См.: Шибина А. В. Реализация права на материнский (семейный) капитал лицами, воспользовавшимися вспомогательными репродуктивными технологиями // Законность. 2012. № 2. URL: СПС «КонсультантПлюс».

непосредственно семьи, поэтому ребенок исключен из числа лиц, которым предоставляется указанная мера социальной поддержки.

Исходя из буквального толкования норм ч. 3 и 4 ст. 3 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», а также норм ст. 3 Закона республики Мордовия «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей» в случае отказа генетических родителей от ребенка и смерти суррогатной матери при родах ребенка последний приобретает право на материнский капитал, если является вторым, третьим и т.д. ребенком (третьим, четвертым и т.д. ребенком – при приобретении прав на региональный материнский капитал в республике Мордовия) одинокой суррогатной матери или если право на материнский капитал прекращено у мужа суррогатной матери. Во всех остальных случаях, в том числе при отказе генетических родителей и самой суррогатной матери от ребенка, последний не приобретает никаких прав на материнский капитал. На наш взгляд, подобные правила ущемляют права суррогатного ребенка, для рождения которого были предприняты столь значительные усилия и который после своего рождения не только не приобретает соответствующую поддержку со стороны родителей (заметим, что согласно действующему законодательству РФ генетические родители не несут никакой ответственности за отказ от суррогатного ребенка, законодателем даже не возлагается обязанность генетических родителей по уплате алиментов на содержание своего ребенка), но и оказывается в неравном положении по сравнению с детьми, зачатыми без использования методов вспомогательных репродуктивных технологий и ранее, например, усыновленными лицами, в отношении которых принято решение об отмене усыновления, что свидетельствует о нарушении конституционного принципа равенства всех перед законом.

Таким образом, как показало проведенное нами исследование, действующее законодательство РФ, закрепляющее право на меры дополнительной социальной поддержки, не соответствует таким принципам семейного законодательства, закрепленным в Конституции РФ и в Семейном кодексе РФ, как равенство прав мужчины и женщины, равенство родительских прав (матерей и отцов, в том числе в тех случаях, когда ранее они являлись мачехами и отчимами). Также не учитываются и принципы социального обеспечения при применении норм Семейного кодекса РФ, в числе которых всеобщность и равенство, гарантированность государством социального обеспечения. Сказанное означает необходимость выстраивания единой позиции законодателя в отношении родителей и детей при приобретении и реализации права на материнский капитал вне зависимости от их пола, причин и способов появления (рождения) детей, а также обладания ранее другими статусами (например, свойства).

Список литературы

1. Гусева Т. С. Материнский (семейный) капитал: пути повышения эффективности правового регулирования // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. URL:СПС «КонсультантПлюс».
2. Ильина О. Ю. К вопросу о равенстве прав мужчины и женщины в семейных правоотношениях // Современное право. 2007. № 8. URL:СПС «КонсультантПлюс».
3. Ильина О. Ю. Проблемы реализации принципа равенства прав родителей при получении дополнительных мер государственной поддержки (материнского

- капитала) // Вестн. Моск. ун – та МВД России. 2011. № 3. URL:СПС «КонсультантПлюс».
4. Матвеева М. В. Проблемы, возникающие при использовании материнского (семейного) капитала // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. URL:СПС «КонсультантПлюс».
 5. Шибина А. В. Реализация права на материнский (семейный) капитал лицами, воспользовавшимися вспомогательными репродуктивными технологиями // Законность. 2012. № 2. URL:СПС «КонсультантПлюс».

**SOME PROBLEMS OF RUSSIAN FEDERATION FAMILY
CODE APPLICATION
IN REALIZATION OF THE RIGHT TO MATERNITY CAPITAL**

J.G. Leskova
Samara State University

The author examines the provisions of the Russian Federation Constitution, the Russian Federation Family Code, federal and regional laws in the aspect of the realization of the right to maternity capital. Disadvantages of the current legislation are marked and stressed the need to build a clear position of the legislator for the realization of the right to maternity capital, taking into account the principles established in the Constitution and the Family Code of the Russian Federation.

Keywords: *maternity capital, child, family legislation, principles, parents, surrogate motherhood.*

Об авторе:

ЛЕСКОВА Юлия Геннадьевна – доктор юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Самарского государственного университета (443011, г. Самара, ул. Академика Павлова, д. 1), e-mail: cl@ssu.samara.ru