

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА

М.И. Левина, к. ю. н., Институт государства и права РАН

1. О МАТЕРИНСКОМ КАПИТАЛЕ

Нашумевший закон о материнском капитале — Федеральный закон РФ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» — был принят 29 декабря 2006 г., опубликован 31 декабря 2006 г. и вступил в силу с 1 января 2007 г. [Российская газета. 31.12.06] Данный закон имеет ограниченный срок действия: вступив в силу с 1 января 2007 г., он действителен до 31 декабря 2016 г. Это означает, что он применяется к правоотношениям, возникшим в связи с рождением (усыновлением) второго и последующего детей в указанный период.

Закон направлен на обеспечение дополнительных мер, по улучшению жилищных условий, получению образования, повышению уровня пенсионного обеспечения. Он предоставляет право на дополнительные меры, которое возникает при рождении (усыновлении) ребенка (детей), имеющих гражданство РФ, у граждан РФ независимо от места жительства. Обладателями данного права являются следующие лица, которые ранее его не реализовали:

- 1) женщины родившие (усыновившие) второго и/или третьего и последующего детей начиная с 1 января 2007 г. (если ранее не пользовались правом на дополнительные меры);
- 2) мужчины, являющиеся единственными усыновителями второго и/или третьего и последующего детей, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу с 1 января 2007 г.;
- 3) право на дополнительные меры также возникает у отца (независимо от статуса гражданства) в случае смерти женщины, объявления ее умершей, лишения родительских прав, отмены усыновления, совершения умышленного преступления (преступления против личности) против своего ребенка (детей);
- 4) право может перейти к ребенку (детям) в равных долях как несовершеннолетним, так и совершеннолетним, если последние обучаются по очной форме в образовательном учреждении любого типа и вида независимо от его организационно-правовой формы (за исключением образовательного учреждения дополнительного образования) до окончания такого обучения, но не старше 23 лет.

Именно в связи с последними положениями, капитал называется не просто материнским, но и семейным. Также в связи с последними двумя положениями, закон предусматривает, что при достижении ребенком (детьми) совершеннолетия или приобретения им (ими) дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия законные представители

обязаны передать сертификат ребенку (детям). Само право на дополнительные меры государственной поддержки, т.е. материнский (семейный) капитал может быть реализовано только по истечении трех лет со дня рождения (усыновления) ребенка (детей).

Закон содержит ограничения реализации права на дополнительные меры государственной поддержки. Оно не предоставляется лицам, лишенным родительских прав или в отношении которых отменено усыновление. Оно также прекращается в случае смерти ребенка или объявления его умершим.

Кроме того, закон устанавливает цели, на которые может быть направлены средства материнского (семейного) капитала и они строго ограничены. Обладатели права могут выбрать одно или несколько направлений — получение образования, улучшение жилищных условий, увеличение накопительной части трудовой пенсии — путем подачи заявления о распоряжении средствами капитала.

Ограничения, установленные законом во многом оправданы. По замыслу законодателя они направлены против злоупотребления правом на дополнительные меры со стороны недобросовестных лиц, против отказников от детей, против пьющих матерей («мамок», как их называют социальные работники).

Первоначально указанные лица получают сертификат в территориальном органе Пенсионного фонда РФ (ПФ РФ). Решение о выдаче сертификата принимается в месячный срок с даты приема заявления. Затем не позднее чем через 5 дней территориальный орган ПФ РФ направляет лицу уведомление об удовлетворении либо отказе в удовлетворении заявления. Отказ должен быть мотивирован: в нем излагаются его основания. Отказ можно обжаловать в судебном порядке. Нормы закона содержат основания отказа:

- 1) отсутствие права на дополнительные меры государственной поддержки;
- 2) прекращение права;
- 3) предоставление недостоверных сведений;
- 4) прекращение права в связи с использованием средств капитала.

Данный перечень является исчерпывающим, то есть не могут быть приведены никакие другие основания отказа.

Распоряжение средствами капитала начинается через три года: подается заявление о распоряжении средствами капитала в территориальный орган ПФ РФ. В заявлении указывается направление использования капитала. Распоряжение средствами капитала может осуществляться по нескольким направлениям. Закон устанавливает сроки подачи заявления о распоряжении средствами капитала. Оно может быть подано в любое время по истечении двух с половиной лет после рождения (усыновления) ребенка (детей). Заявление надо подавать заранее. Если заявитель хочет распорядиться средствами капитала в текущем году (во втором полугодии), то заявление следует подать не позднее 1 мая текущего года; если в будущем году (в первом полугодии), то заявление следует подавать не позднее 1 октября текущего года. Заявители не получают наличных денег. Они перечисляются безналичным расчетом в соответствии с указанными в заявлении направлениями.

Порядок рассмотрения заявления о распоряжении средствами капитала аналогичен порядку заявления о выдаче сертификата на материнский (семейный) капитал. Перечень оснований отказа в удовлетворении заявления о распоряжении средствами капитала также является исчерпывающим. К основаниям отказа относятся:

- 1) прекращение права;
- 2) нарушение установленного порядка подачи заявления;
- 3) указание в заявлении направления, не предусмотренного законом;
- 4) указание суммы, превышающей объем средств капитала;
- 5) ограничение лица в родительских правах;
- 6) отобрание ребенка (в этом случае лицо лишается своего права на период отобрания).

Отказ в удовлетворении заявления о распоряжении средствами капитала также может быть обжалован в суд.

В случае удовлетворения заявления о распоряжении средствами капитала ПФ РФ обеспечивает перевод средств в соответствии с заявлением и в сроки, устанавливаемые Правительством РФ.

Размер семейного (материнского) капитала составляет 250 000 рублей. Его размер ежегодно пересматривается с учетом темпов инфляции и устанавливается Федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Пересмотр размера капитала осуществляется до перечисления средств капитала из федерального бюджета в бюджет ПФ РФ. В том же порядке осуществляется пересмотр оставшейся части суммы средств капитала. Размер капитала уменьшается на сумму уже использованных средств. Существенным здесь является то, что материнский (семейный) капитал не облагается налогом, что обеспечивается внесением поправки в ст. 217 Налогового кодекса РФ.

Теперь подробнее о направлениях средств материнского (семейного) капитала. Закон предусматривает направление средств капитала на улучшение жилищных условий. При этом средства могут быть использованы на исполнение обязательств в этой сфере, которые возникли до момента приобретения права на дополнительные меры государственной поддержки. В соответствии с заявлением средства могут быть направлены на приобретение (строительство) жилого помещения, участие в жилищных, жилищно-строительных и жилищно-накопительных кооперативах. Заявители могут совершать любые сделки, не противоречащие закону. Средства перечисляются путем безналичного расчета как организации, которая осуществляет отчуждение (строительство) жилого помещения (включая и кредитную организацию, предоставившую денежные средства по кредитному договору), так и физическому лицу, производящему отчуждение. Средства направляются на приобретение (строительство) жилого помещения, находящегося только на территории РФ.

Важно здесь также то, что право собственности на жилое помещение, которое приобретается на средства материнского (семейного) капитала, возникает у всей семьи. Это означает, что жилое помещение приобретается в общую собственность родителей, детей и других проживающих с ними членов семьи с определением размеров долей по согласованию, то есть доли членов семьи могут быть не равны.

Другое направление распоряжения средствами капитала — получение образования. При этом речь идет о получении образования любым ребенком в семье, однако возраст ребенка (детей) на начало обучения не должен превышать 25 лет. Средства капитала (или часть средств) направляется в соответствии с заявлением. Средства могут быть направлены в любое образовательное учреждение на территории РФ, которое имеет право на оказание соответствующих образовательных услуг. Например, в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, негосударственных уч-

реждениях, получивших соответствующую лицензию и имеющих государственную аккредитацию; на оплату иных образовательных расходов, перечень которых устанавливается Правительством РФ.

Третьим и последним направлением расходования средств капитала является формирование накопительной части трудовой пенсии в соответствии с пенсионным законодательством. Закон также предусматривает, что женщины, которые выбрали это направление, могут от него отказаться и использовать средства капитала по другим направлениям. Заявление об отказе подается в установленные законом сроки. Если женщины не приняли решение о распоряжении средствами капитала по другим направлениям, то при назначении накопительной части трудовой пенсии они вправе учесть средства капитала в составе пенсионных накоплений.

Одной из сторон в данных правоотношениях является Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы. Закон устанавливает следующие полномочия ПФ РФ и его территориальных органов:

- 1) ПФ РФ и его территориальные органы осуществляют ведение федерального регистра лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки с целью обеспечения и реализации права;
- 2) территориальные органы ПФ имеют право проверять достоверность представленных сведений и в случае необходимости запрашивать дополнительные сведения в соответствующих органах, в том числе сведения о фактах лишения родительских прав, об отмене усыновления, о совершении в отношении ребенка (детей) умышленного преступления, относящегося к категории преступлений против личности, а также иные сведения необходимые для формирования и ведения регистра;
- 3) территориальные органы ПФ РФ в месячный срок рассматривают заявления о выдаче сертификата о материнском (семейном) капитале и заявления о распоряжении средствами капитала. Не позднее 5 дней с даты вынесения соответствующего решения направляет заявителю уведомление об удовлетворении либо отказе в удовлетворении заявления;
- 4) ПФ РФ ежегодно не позднее 1 сентября текущего года информирует лиц, получивших сертификат о материнском (семейном) капитале, о его размере или о размере оставшейся его части (в случае распоряжения его частью);
- 5) ПФ РФ составляет заявку, сформированную на основании заявлений о распоряжении средствами капитала, в соответствии с которой средства капитала переводятся из федерального бюджета в бюджет ПФ РФ;
- 6) ПФ РФ ведет учет операций, связанных с зачислением, использованием и распоряжением средств капитала при исполнении своего бюджета.

Как говорится, дьявол кроется в деталях. Регламентация этих деталей поручается Правительству РФ. Рассматриваемый закон содержит ряд отсылочных норм к еще не принятым постановлениям (хотя и спешки в их принятии нет). Однако будущие положения могут затруднить реализацию предоставляемого права на дополнительные меры государственной поддержки. Это становится ясно уже из перечня того, что Правительство РФ должно установить в соответствии с законом:

- 1) правила подачи заявления о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала и перечень необходимых документов;
- 2) сроки перевода средств капитала на направления, указанные в заявлении;
- 3) правила направления средств капитала на получение образования, улучшение жилищных условий, на увеличение накопительной части пенсии;
- 4) правила об отказе от направления средств на увеличение накопительной части пенсии;
- 5) перечень расходов, связанных с образованием.

На сегодняшний день принято только Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» и «Правила подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал»¹.

Нормы закона и отсылочные нормы ограничивают обладателей права в распоряжении средствами капитала, например, невозможно быстро распорядиться средствами капитала. По существу устанавливается открытый перечень сведений, запрашиваемых ПФ РФ для рассмотрения заявления о распоряжении средствами капитала. Часть сведений, указанных в законе, несомненно, имеют релевантное значение для рассматриваемого заявления. Вместе с тем перечень таких сведений должен быть исчерпывающим.

Одним из оснований отказа в удовлетворении заявления о распоряжении средствами капитала является нарушение порядка подачи заявления. Из текста закона не совсем ясно, есть ли возможность повторной подачи заявления. Видимо, такое положение должно содержаться в будущем постановлении Правительства РФ.

Недостатки закона связаны также с положениями о пересмотре размера материнского (семейного) капитала. Норма закона о ежегодном пересмотре размера капитала с учетом темпов инфляции не может являться гарантией его сохранности. Необходимо гарантировать индексацию размера капитала в соответствии с уровнем инфляции.

2. ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

Наряду с обеспечением права на дополнительные меры государственной поддержки были внесены изменения, затрагивающие действующие меры государственной поддержки семей с детьми. Был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей»². Очередные изменения в многострадальный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» 1995 г. (в который в былые годы вносились изменения ежегодно, а то и по несколько раз в год) устанавливают ряд существенных новаций. Эти новации касаются:

¹ Соответствующие органы должны рассмотреть указанные запросы в течение 14 дней с даты их поступления.

² Регистр включает следующую информацию о лице: 1) страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования; 2) фамилию, имя, отчество, а также фамилию, которая была у лица при рождении; 3) дату рождения; 4) пол; 5) адрес места жительства; 6) данные паспорта или иного документа, удостоверяющего личность; 7) дату включения в регистр; 8) сведения о детях; 9) сведения о капитале; 10) сведения о прекращении права.

- 1) существенного изменения размера различных пособий;
- 2) установления пособий впервые для неработающих (и тем самым незастрахованных женщин);
- 3) привязки размера пособий для работающих женщин к величине заработной платы (но не более 40% от заработка);
- 4) установления пособий для усыновителей;
- 5) компенсации части родительской платы за содержание ребенка в детском саду.

Следует отметить, что с целью реализации закона было издано постановление Правительства РФ от 30.12.2006 «Об утверждении Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей», регламентирующий порядок назначения и выдачи пособий.

Система государственной поддержки семей с детьми включает следующие виды пособий:

- пособия по беременности и родам;
- единовременные пособия при рождении ребенка;
- единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в женские консультации в ранние сроки беременности;
- пособия по уходу за ребенком до возраста 1,5 года;
- санаторно-курортное лечение работающих беременных женщин в форме долечивания (при некоторых хронических патологиях, угрозе выкидыша) после стационарного курса лечения;
- ежемесячные пособия на детей до достижения ими совершеннолетия (или окончания учебы в государственных вузах);
- компенсация части оплаты за место в детском саду.

В соответствии с внесенными изменениями, меры государственной поддержки распространяются не только на граждан РФ, но и иностранцев и лиц без гражданства, постоянно или временно проживающих на территории РФ, подлежащих обязательному социальному страхованию.

Право на пособие по беременности и родам имеют женщины:

а) подлежащие обязательному социальному страхованию — пособие выплачивается в размере среднего заработка (дохода) за последние 12 месяцев, предшествующих месяцу наступления декретного отпуска;

б) уволенные в связи с ликвидацией организаций или прекращением деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, полномочий частными нотариусами, статуса адвоката или прекращением иной деятельности, связанной с государственной регистрацией и/или лицензированием, и признанные безработными — размер пособия составляет 300 рублей;

в) обучающиеся по очной форме обучения в образовательных учреждениях — размер пособия выплачивается в размере стипендии, установленной образовательным учреждением (но не ниже размера стипендии, установленного законодательством РФ);

г) военнослужащие (независимо от места службы) — пособие устанавливается в размере денежного довольствия.

Правом на *единовременные пособия при рождении* ребенка имеет один из родителей или лицо его замещающее. При рождении двух или более детей единовременное пособие выплачивается на каждого ребенка. При рождении мертвого ребенка пособие не выплачивается. Размер единовременного пособия одинаков для всех (8000 рублей), как для работающих, так и для неработающих (т.е. незастрахованных) женщин.

Правом на *единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в женские консультации в ранние сроки беременности*, соответственно имеют указанные работающие (застрахованные) женщины. Размер этих пособий не менялся и составляет 300 рублей.

Значительные изменения претерпело *пособие по уходу за ребенком до возраста 1,5 года*. Пособие, размер которого составляло 700 рублей на каждого ребенка, существенно возросло. Теперь для работающих женщин его размер зависит от заработка (40% зарплаты) и составляет на первого ребенка: не менее 1500 руб. и не более 6000 руб. в месяц; при рождении второго и последующего детей не менее 3000 руб. и не более 6000 руб. в месяц. Для неработающих женщин размер пособия составляет 1500 и 3000 руб. соответственно. Раньше неработающие женщины вообще не обладали правом на этот вид пособия.

Поскольку закон вступает в силу с 1 января 2007 г., то для тех, кто уже получает это пособие, производится перерасчет с 1 января 2007 г., т.е. с этой даты действует повышенные размер пособия.

Закон также устанавливает *право на единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью* (при усыновлении, установлении опеки и попечительства, передаче на воспитание в приемную семью детей, оставшихся без попечения родителей). Если в семью на воспитание передаются двое и более детей, пособие выплачивается на каждого ребенка. Размер данного пособия также составляет 8000 рублей.

К сожалению, остались неизменными *ежемесячные пособия на детей до достижения ими совершеннолетия (или окончания учебы в государственных вузах)*. Размер этого пособия является чересчур символическим — 70 руб. в месяц на ребенка, правда, регионы имеют полномочие увеличивать размер этих пособий. Правом на них обладают те семьи, чьи доходы ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. На фоне пересмотра других видов пособий, размер этого пособия выглядит жалкой подачкой, если не издевательством.

Внесенные в закон изменения также предусматривают *компенсацию части оплаты за место в детском саду*. Правом на компенсацию обладают только те родители, чьи дети ходят в государственные и муниципальные детские сады. Компенсация покрывает 20% родительских расходов на первого ребенка, 50% на второго, на третьего и последующего детей — 70%. Содержание детей в специализированных детских садах является бесплатным. Закон также устанавливает, что перечень затрат, которые учитываются при установлении родительской платы за содержание ребенка в детском саду, устанавливается Правительством РФ. Считается, видимо, что это позволит не задираить стоимость содержания ребенка в детском саду. С целью обеспечения права на компенсацию было принято Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 «О порядке и условиях предоставления в 2007 г. финансовой помощи из федерального бюджета в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования». Кроме того, были приняты Правила предоставления в 2007 г. финансовой помощи из федерального бюджета в виде субсидий бюджетам субъектов РФ на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную обще-

образовательную программу дошкольного образования, а также методика распределения между субъектами Российской Федерации финансовой помощи из федерального бюджета в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования [Российская газета. 11.01.2007]. Несмотря на все эти постановления, отсутствует регламентация назначения и предоставления указанной компенсации, поэтому не ясно, как это будет осуществляться на практике.

3. НОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О БОЛЬНИЧНЫХ

С 1 января 2007 г. существенно меняется система социального страхования. С целью определения условий, размеров и порядка обеспечения пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам был принят Федеральный закон «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» [Российская газета. 31.12.2006]. С целью реализации указанного закона был издан приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 06.02.2007 «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам» [Российская газета. 22.03.2007].

Новизна рассматриваемого закона заключается в том, что меняется порядок выдачи больничных листов, увеличивается размер этого вида пособий, оплата больничного листа в соответствии с общим, а не непрерывным стажем, получении пособия совместителями не только по основному месту работы, но и там, где они работают по трудовому договору.

Законодательно закрепленные положения давно назрели и отвечают новым реалиям. Понятие непрерывного стажа — наследие советского времени, не соответствующее рыночной экономике. Ведь для системы социального страхования важно в течение какого периода поступали страховые платежи, т.е. общий стаж. Кроме того, при учете непрерывного стажа размер пособий мог уменьшаться. Другое новшество — получение пособия совместителями на разных работах — также усиливает страховой характер этих выплат, так как позволяет учитывать все заработки. Вместе с тем устанавливается и потолок пособия — его размер не может превышать 16 125 рублей.

Итак, правом на пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам обладают только застрахованные лица. Размер пособия зависит исключительно от общего, т.е. страхового стажа:

- 1) при страховом стаже в 8 и более лет положено пособие в размере 100% среднего заработка;
- 2) при стаже до 5 лет — 60% среднего заработка;
- 3) при страховом стаже менее 6 месяцев размер пособия не превышает минимального размера оплаты труда за полный календарный месяц.

Как уже указывалось, размер пособия по временной нетрудоспособности не может превышать максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности, установленный Федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования РФ на очередной финансовый год (т.е. 16 125 руб.).

Закон также закрепляет размер пособия по беременности и родам. Это пособие выплачивается застрахованной беременной женщине в размере 100% среднего заработка. Однако при этом размер пособия по беременности и родам не может превышать максимальный размер пособия по беременности и родам, установленный Федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования РФ на очередной финансовый год по каждому месту работы. При страховом стаже менее 6 месяцев пособие по беременности и родам выплачивается в размере минимального размера оплаты труда за полный календарный месяц.

Обращение за пособием ограничено в сроках. Пособие по временной нетрудоспособности назначается, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня восстановления трудоспособности (или установления инвалидности с ограничением трудовой способности), а также окончания периода освобождения от работы в случае ухода за больным членом семьи, карантина, протезирования и долечивания. Пособие по беременности и родам назначается, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня окончания отпуска по беременности и родам. Если заявление подается по истечении 6-месячного срока, то решение о назначении пособия принимается территориальным органом Фонда социального страхования РФ при наличии уважительных причин пропуска срока обращения за пособием.

Перечень уважительных причин срока обращения за пособием по временной нетрудоспособности, по беременности и родам (утвержденный приказом Минздравсоцразвития) содержит следующие положения:

- 1) непреодолимая сила, т.е. чрезвычайные, непредотвратимые обстоятельства (землетрясение, ураган, наводнение, пожар и др.);
- 2) длительная временная нетрудоспособность застрахованного лица вследствие заболевания или травмы продолжительностью более 6 месяцев;
- 3) переезд на место жительства в другой населенный пункт, смена места пребывания;
- 4) вынужденный прогул при незаконном увольнении или отстранении от работы;
- 5) повреждение здоровья или смерть близкого родственника;
- 6) иные причины, признанные уважительными в судебном порядке, при обращении застрахованного лица в суд.

Для застрахованных лиц, работающих у нескольких работодателей, пособие выплачивается на каждом месте работы. Если застрахованное лицо, утратило трудоспособность вследствие заболевания или травмы в течение календарного месяца со дня прекращения работы, пособие назначается и выплачивается работодателем по его последнему месту работы или территориальным органом Фонда социального страхования РФ. При этом листок временной нетрудоспособности предоставляется на каждое место работы.

Для определения размеров пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам при исчислении страхового стажа в него включаются периоды работы застрахованного лица по трудовому договору, государственной гражданской или муниципальной службы, а также периоды иной деятельности, в течение которой лицо подлежало обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

С 1 января 2007 г. пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам выплачиваются в новом порядке, но не выше установ-

ленного максимального размера пособия. В том же случае, если продолжительность страхового стажа лица окажется меньше продолжительности его непрерывного трудового стажа, то за продолжительность страхового стажа принимается продолжительность непрерывного трудового стажа.

Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам регламентируют следующие моменты:

- 1) периоды деятельности (работы, службы), включаемые в страховой стаж;
- 2) документы, подтверждающие периоды деятельности, включаемые в страховой стаж;
- 3) порядок подсчета страхового стажа.

4. О «ПОТОЛКЕ» ПОСОБИЯ ПО БЕРЕМЕННОСТИ И РОДАМ: ПОЗИЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Конституционный Суд РФ рассмотрел иск Т.А. Баныкиной, которая оспорила положение Федерального закона от 11.02.2002 «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 г.», устанавливавшее максимальный размер пособия по беременности и родам.

Т.А. Баныкина, юрист по профессии, при рождении второго ребенка рассчитывала получить пособие по беременности и родам в размере 100% своего заработка. Однако максимальная сумма пособия в 2002 г. составляла 11 700 руб. в месяц (в настоящее время максимальный размер составляет 16 125 руб. в соответствии с Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 г.»).

Т.А. Баныкина сочла, что существует противоречие между Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», устанавливающим максимальный размер пособия в размере 100% заработной платы, и Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 г.»; при этом нормы первого закона имеют приоритет перед нормами второго. Первоначально она обратилась в Саровский городской суд, который вынес решение в ее пользу о взыскании недоплаченного пособия, а также установил, что нормы закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» обладают приоритетом. Однако в кассационной инстанции Т.А. Баныкина проиграла. Президиум областного суда подтвердил решение кассационной инстанции. Тогда Т.А. Баныкина обратилась в Конституционный суд РФ. По ее мнению, оспариваемая норма неправомерно ущемляет права женщин, чей средний заработок превышает предельный размер данного пособия, ухудшает их положение в период нахождения в отпуске по беременности и родам в отличие от женщин, чей заработок укладывается в пределы установленной суммы. Кроме того, заявительница считает, что нарушены конституционные нормы, в соответствии с которыми нормы, отменяющие или изменяющие определенные преимущества, компенсации и льготы, вносились в текст того федерального закона, которым они были установлены.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда РФ по данному делу является норма о максимальном размере пособия по беременности и родам за полный календарный месяц, первоначально установленная ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 г.», воспроизведенная в приме-

ненной в деле заявительницы ст. 7 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 г.» и в настоящее время действующая в редакции Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 г.» (ч. 1 ст. 13).

Конституционный суд РФ неоднократно указывал, что для поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, в том числе при изменении действующего регулирования, федеральный законодатель обязан соблюдать конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности социальных прав и не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо этих прав и приводило бы к утрате их реального содержания. Даже имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом путем введения определенных условий или ограничений, законодатель должны использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры.

Конституционный суд РФ отметил, что государство гарантирует предоставление женщинам на период отпуска по беременности и родам и в целях их материального обеспечения на данный период — пособие по беременности и родам. Поэтому выделяемые для этого финансовые средства должны быть достаточными для того, чтобы уровень соответствующих выплат отвечал конституционной природе и социальному предназначению данных пособий.

Обосновывая свою позицию Конституционный суд РФ, обратился к международному праву, в частности Конвенции МОТ от 28 июня 1952 г. № 103 «Относительно охраны материнства». Согласно этой Конвенции сумма денежного пособия, выплачиваемого в связи с предоставлением отпуска по беременности и родам, рассчитывается на основе предшествующего заработка женщины. Размер пособия не должен составлять менее 2/3 заработка, но допускается установление максимальных пределов для размера заработка, учитываемого с этой целью. Признавая принцип соответствия пособий предшествующему заработку застрахованного лица, на основе которого оно уплачивало взносы, МОТ в своих рекомендациях отмечает, что в целях определения размера пособия или его частей, выплачиваемых из источников, нескладываемых из этих взносов, любое превышение заработка данного лица над заработком, преобладающим среди квалифицированных трудящихся, может не приниматься во внимание и допускает снижение пропорции пособия по отношению к предшествующему заработку для высокооплачиваемых трудящихся.

Конституционный суд отметил, что до принятия Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 г.», действующее законодательство не ограничивало ни размер пособия по беременности и родам, ни размер заработка, учитываемого при его исчислении. Новый порядок связан с изменением формирования средств обязательного социального страхования (с 1 января 2001 г.). В связи с этим был осуществлен переход от уплаты страхователями страховых взносов в процентном отношении от фонда оплаты труда застрахованных к уплате единого социального налога. Федеральный законодатель сохранил ставку пособия по беременности и родам в размере 100% предшествующего заработка, но при этом в целях обеспечения справедливости распределения средств Фонда социального страхования РФ дополнительно установил максимальный размер этого пособия. КС РФ считает, что при соблюдении

условия соотносимости его величины и подлежащей налогообложению части совокупного заработка работающей женщины не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав на государственную защиту материнства и детства и на социальное обеспечение для рождения и воспитания детей.

Однако, по мнению Конституционного суда РФ, определение максимального размера пособия по беременности и родам не может осуществляться без учета природы указанной выплаты и, следовательно, размера заработка, на основе которого исчисляются и уплачиваются соответствующие платежи, а также без учета ее особого предназначения.

Проанализировав нормы закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и других названных федеральных законов, определяющих условия и порядок предоставления соответствующих пособий, Конституционный суд РФ пришел к выводу о том, что они образуют систему законодательства о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, и создают основу реализации конституционного права на данный вид социального обеспечения. Таким образом, Конституционный суд полагает, что самим по себе установлением максимального размера по беременности и родам в федеральных законах о бюджете Фонда социального страхования РФ конституционные права граждан не нарушаются.

Далее Конституционный суд РФ подробно анализирует порядок формирования средств бюджета Фонда социального страхования РФ. На основании этого Конституционный суд РФ пришел к выводу о том, что федеральный законодатель, преследуя цель перераспределить средства Фонда социального страхования РФ, не учел, что в данном случае требовалось достижения большего соответствия (пропорциональности) между платежами, из которых формируются эти средства, и выплатами, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин в соответствии с их заработком (страховым обеспечением), в целях установления более высокого размера пособий. В результате, по мнению Конституционного суда РФ, ухудшилось положение тех женщин, чей средний заработок значительно превышает установленный максимальный размер пособия, при том, что сумма начисляемых работодателем в их пользу выплат и иных вознаграждений, которая учитывается при определении налоговой базы, существенно превышает заработок, фактически лежащий в основе определения максимального размера пособия.

Конституционный суд РФ указывает, что федеральный законодатель должен учитывать задачи социальной политики на конкретно-историческом этапе развития государства, а также всю совокупность физиологических и нравственно-психологических факторов, оказывающих воздействие на женщин во время беременности и родов; необходимо также учитывать исключительный характер пособия, рассчитанного на строго ограниченное время и его повышенную значимость для женщины и ребенка. Федеральный законодатель с целью поддержания баланса конституционно защищаемых ценностей должен исходить из конституционных принципов пропорциональности и эквивалентности и соблюдать требования ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о соразмерности вводимых ограничений защищаемым конституционным ценностям.

Конституционный суд РФ считает, что регулирование, введенное в 2002 г., которым отменялось 100-процентное возмещение заработка для женщин, чей средний заработок превышает предельный размер пособия по беременности и родам, не отвечает указанным требованиям и, приводя

к снижению уровня жизни, чрезмерно ограничивает гарантии их конституционных права, а также не согласуется с положениями Конвенции МОТ «Относительно охраны материнства» и Рекомендациями МОТ «Об обеспечении дохода» о целях социального обеспечения в связи с беременностью и родами.

На основании изложенного, Конституционный суд РФ предписывает федеральному законодателю внести изменения в действующее законодательство, с тем чтобы обеспечить более справедливую пропорциональность между платежами в Фонд социального страхования РФ, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин в соответствии с их заработком, и страховым обеспечением, что позволяло бы в максимально возможной степени компенсировать им утраченный в связи с использованием отпуска по беременности и родам заработок, на основе которого исчислялись платежи в Фонд социального страхования РФ.

Таким образом, Конституционный суд РФ признал норму о максимальном размере пособия по беременности и родам, первоначально установленную ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации» на 2002 г.» и в настоящее время действующую в редакции Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации» на 2007 г.» (ч. 1 ст. 13), не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой данной нормой, в системе действующего правового регулирования, несоразмерно ограничивается размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму.

Рассматриваемое решение Конституционного суда РФ означает, что оспариваемая норма утрачивает силу по истечении 6 месяцев с момента провозглашения данного Постановления, а Федеральное Собрание РФ должно в течение 6 месяцев внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

Постановление Конституционного суда РФ по данному делу вовсе не означает отсутствие предельного размера пособия по беременности и родам, которое, видимо, будет пересмотрено и повышено, но не отменено. Следующим шагом должен стать пересмотр максимального размера пособий по временной нетрудоспособности. Это потребует отмены регрессивной налоговой шкалы. Ведь в настоящее время, чем меньше заработок, тем меньше налоговые выплаты, и наоборот. Отмена максимума приведет к тому, что больший размер пособия будет выплачиваться за счет других.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская газета. 31.12.2006.
2. Российская газета. 11.01.2007.
3. Российская газета. 22.03.2007.