

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА
на тему

«Социальная защита материнства и детства в Российской Федерации»

Студент гр.133ЭГ31

Руководитель

к.с.н., доцент

Нормоконтролер

к.с.н., доцент

_____ М.А. Омельченко

_____ Е.В. Еремина

_____ И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2017

Содержание

Введение	3
1 Теоретико-правовые основы социальной защиты материнства и детства в Российской Федерации	8
1.1 Понятие и сущность социальной защиты материнства и детства	8
1.2 Общая характеристика государственных пособий семьям, имеющим детей.....	19
1.3 Правовое регулирование социальной защиты материнства и детства	26
2 Основные направления государственной политики в сфере социальной защиты материнства и детства.....	34
2.1 Социальная защита детей-сирот и охрана материнства в неполных семьях.....	34
2.2 Социальная защита материнства и детства в социально дезадаптированной семье.....	49
3 Пути повышения эффективности социальной защиты материнства и детства в Российской Федерации.....	60
Заключение	70
Список использованных источников	78
Приложения	86

Введение

Современную российскую действительность можно охарактеризовать как чрезвычайно сложный и ответственный период, ведущими чертами которого выступают формирование рыночной экономики, социальное расслоение в обществе, смена духовно-нравственных принципов. Соответственно трудности политического характера и кризисное состояние экономики обуславливают проблемы развития страны в целом и положения отдельных ее граждан. В условиях социально-экономических трансформаций, переживаемых Россией в постсоветский период, остро встают вопросы обеспечения стабильного развития общества и усиления роли тех социальных институтов, которые воплощают в себе все основные параметры качественного состояния социальной структуры и способны оказывать определенное воздействие на ход общественных преобразований. Социально-экономическая трансформация общества влияет на практику повседневной жизни, следствием чего является изменение социальных отношений, в том числе в области семьи, семейной политики, а также социальной защиты материнства и детства, поскольку в сложных социально-экономических условиях современности институт семьи становится наиболее уязвимым. Резко сокращается рождаемость, возрастает смертность, что приводит к депопуляции населения. Ухудшаются все параметры качества населения: его здоровье, образовательный и профессиональный потенциал, происходит культурно-духовная деградация, особенно среди молодежи, растет девиантное поведение.

Происходящий в настоящее время процесс трансформации российского общества закономерно сопровождается изменением всех его институтов, в том числе и института социальной защиты материнства и детства. Конституцией РФ Россия провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Согласно Конституции в Российской Федерации

обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства.

На сегодняшний день характерно увеличение числа граждан, находящихся в особо неблагоприятных условиях – это многодетные и неполные семьи, семьи группы риска, семьи с детьми-инвалидами. Резко увеличились масштабы социального сиротства, раннего алкоголизма, наркомании, растет число женщин и детей, ставших жертвами насилия в семье.

Решение серьезных социальных проблем в области народонаселения может осуществляться лишь при наличии эффективно действующей системы оказания помощи и поддержки населения (женщин-матерей, детей, подростков, молодежи, семей). Обеспечить успешную реализацию и гарантии прав матери и ребенка в Российской Федерации призваны различные органы: органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также общественные объединения и иные негосударственные институты.

Улучшение положения детей, семей с детьми является приоритетным направлением в государственной социальной политике России последних лет. Основные задачи семейной политики сосредоточены на повышении благосостояния семьи, ее значимости для воспитания детей, социальной поддержки семей с детьми. Прошедшие годы характеризуются усилением государственно-общественного внимания к проблемам детства, наращиванием усилий государства в решении проблем семей с детьми.

Россия как социальное государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципа приоритетности подготовки несовершеннолетних к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно-значимой активности, воспитания высоких нравственных качеств и т.п. Необходимым условием формирования этих качеств, охраны детства, в целом, является дееспособная, эффективная социально-правовая защита несовершеннолетних (детства).

Необходимо также в качестве объекта социально-правовой защиты рассматривать и материнство. Если государство не будет заботиться о здоровье, благоприятном материальном и социальном положении женщин, имеющих и воспитывающих детей, а также будущих матерей, то ни о какой защите несовершеннолетних говорить не приходится. Часто интересы матери и ребенка совпадают, и рассматривать их отдельно не всегда оправданно, т.к. в период беременности и в первые годы жизни основным «интересом» ребенка представляется мать, а для добросовестной матери интересы ребенка являются первостепенными. Поэтому в числе особых объектов социально-правовой защиты материнство является одним из самых значимых.

Актуальность исследуемой проблемы обусловлена ситуацией, сложившейся в России, которая ограничивает потенциал социального развития семьи и общества и характеризуется следующими положениями:

- современная семья не справляется с присущими ей традиционно репродуктивными, социально-экономическими и воспитательными функциями;
- усилением деградации первичной социализации детей;
- отсутствием постоянного социологического и социального сопровождения реформирования семейной и социальной политики;
- ориентацией семейной политики государства лишь на защиту аномальных и маргинальных семей;
- несовершенством нормативно-правовой базы социальной защиты материнства и детства.

Исследование социальной защиты материнства и детства остается традиционно актуальной темой до тех пор, пока в данной сфере не созданы эффективные законодательные механизмы и стабильная практика применения.

Научная значимость работы состоит в том, что в ней предпринята попытка комплексного исследования социальной защиты в сфере материнства и детства.

Практическая значимость работы состоит в том, что в квалификационной работе выдвигается и обосновывается ряд конкретных предложений по совершенствованию социальной защиты в сфере материнства и детства.

Объектом исследования являются общественные отношения, сложившиеся в сфере социальной защиты материнства и детства.

Предмет исследования – правовые нормы, регулирующие систему социальной защиты материнства и детства в Российской Федерации.

Цель выпускной квалификационной работы – рассмотрение социальной защиты в сфере материнства и детства по Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели исследования необходимо решить следующие задачи:

- дать понятие и выявить сущность социальной защиты материнства и детства;
- охарактеризовать государственные пособия семьям, имеющим детей;
- изучить правовое регулирование социальной защиты материнства и детства;
- проанализировать социальную защиту детей-сирот и охрану материнства в неполных семьях;
- раскрыть основные направления социальной защиты материнства и детства в социально дезадаптированной семье;
- определить пути повышения эффективности социальной защиты материнства и детства в Российской Федерации

Методологию и методику исследования составили общенаучный диалектический метод познания окружающей действительности, а также традиционные методы, используемые в теории социальной защиты, а именно: метод системного анализа, комплексный, формально-логический, сравнительно-правовой.

Теоретической основой исследования явились труды таких российских учёных, исследующих проблемы по изучаемой теме, как Е.Г. Азарова, М.В. Асачева, В.А. Варывдин, И.П. Клемантович, Т.С. Гусева, Р.Э. Кесаева, Г.А.

Кантемирова, Н.А. Кондакова, А.В. Коротун, С.Ю. Лутошкина, Т.Н. Поддубная, О.А. Снежко, Н.Р. Хамидуллин, Т.И. Шульга, Ю.В. Ячменев и др.

Структуру дипломной работы определили задачи исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

1 Теоретико-правовые основы социальной защиты материнства и детства в Российской Федерации

1.1 Понятие и сущность социальной защиты материнства и детства

Одним из основных направлений государственной социальной политики выступает политика по укреплению семьи, социальной защите коренных прав матерей и детей.

Эволюция развития общества свидетельствует о том, что содержание и первые признаки понятия «социальная защита» уходят своими корнями в глубокое прошлое, но как термин он не был использован в научном обороте. Например, община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовывать все виды жизнедеятельности человека, опиралась на принципы коллективизма и уравнительности, т.е. обеспечивала необходимость труда и получение необходимых социальных благ для всей общины [63, с.43].

Аналогичная точка зрения была выражена О.Н. Красновой. Автор исследует и анализирует историю социальной работы в России и делает вывод о том, что институт социальной защиты в России насчитывает более тысячи лет. Процесс его становления и развития связан с договором 911 г. князя Олега с греками. Указанный договор содержал в себе основные элементы социальной работы с населением. По её мнению, в данном документе были впервые отражены принципы заботы о гражданах, нуждающихся в социальной помощи со стороны государства [42, с.73].

Следует отметить, что «попечение о нуждающихся» было широко представлено в дореволюционной России. Благотворительность имела глубокие исторические корни. Под благотворительностью понимали проявление сострадания к ближнему: богатые и бедные считали подаяние милостыни нищим

своей христианской обязанностью. Со временем помощь нуждающимся стала приобретать государственные формы, которые вместе с добровольцами инициировали создание богоугодных заведений, целью которых была помощь бесприютным детям, престарелым и немощным. Например, забота о детях первоначально была организована добровольцами в так называемых «Ольгинских» приютах, куда принимались дети по просьбам бедных родителей. Дети находились на полном иждивении, обучались грамоте в объеме курса начальных народных училищ (под надзором смотрительницы), бесплатно лечились в больнице богоугодных заведений приказа общественного призрения. После прихода советской власти на смену дворянской опеки приходит народный комиссариат по призрению, а затем народный комиссариат социального обеспечения. Уже в 1920-х годах организуются и проводятся дни и недели детей. Вместо приютов и богаделен, одновременно с развитием пенсионного обеспечения (начиная с 1918 г.), создается сеть домов-интернатов для престарелых и инвалидов. В основе становления и развития системы социальной защиты населения закладываются принципы патерналистских традиций, т.е. всё осуществлялось под непосредственным контролем государства на мнимых принципах уравнительности граждан. Времена СССР характеризуются тем, что проблемы изучения социальной защиты населения не нашли своего отражения в отечественной науке, а вместе с тем отсутствовала адекватная оценка деятельности органов власти по решению проблем в социальной сфере [64, с.46].

По мнению Е.А. Хубулури понятие «социальная защита населения» практически полностью отсутствовало, принципы и идеологические установки способствовали тому, что рассмотрение социальных проблем производилось в рамках экономической защиты государства [65, с.37].

Первым законом, отражающим понятие «социальная защита», является закон о социальном обеспечении от 14 августа 1935 г., который заложил основы социального законодательства Соединенных Штатов Америки. В законе было прописано об ответственности правительства в социальной сфере, определялись три группы граждан (пожилые, безработные, а также инвалиды, вдовы

и сироты). В результате на законодательном уровне был образован фонд социального обеспечения, который формировался за счёт взносов от предпринимателей и населения. Непосредственное управление осуществляли Администрации социального обеспечения штатов.

Элементы структуры социальной защиты как многоуровневая система начали складываться в первой половине XX в. В современной России в соответствии с Конституции РФ, защита семьи, материнства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Поэтому система социальной защиты населения является единой федеративной, определяющей государственную целостность и разграничение полномочий и предметов ведения между равноправными её субъектами. Руководство социальной защитой населения в высших органах государственной власти представлено Министерством труда и социальной защиты России (Минтруд России), которое непосредственно управляется Правительством РФ и включает в себя: управления или Министерства социальной защиты населения республик в составе Российской Федерации, органы управления социальной защиты населения автономных округов, автономной области, краёв, областей, городов и районов [64, с.47].

Согласно ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1). Среди основных направлений социальной политики ч. 2 этой статьи называет обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. Представляется, что ст. 7 Основного Закона, устанавливающая требования к социальному государству и раскрывая его понятие, очерчивает через них конституционный статус каждого человека, в том числе ребенка, показывая, что достойная жизнь и свободное развитие детей могут и должны обеспечиваться совокупностью их конституционных прав и свобод, гармонично дополняющих друг друга. Принцип социального государства конкретизируется

при закреплении в Конституции РФ отдельных субъективных прав: на труд (ст. 37), семейную жизнь (ст. 38), социальное обеспечение (ст. 39), жилище (ст. 40), охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), образование (ст. 43), в реализации которых участвует государство [39, с.142].

Суть социального государства состоит в создании условий для реализации социальных прав, приведении фактического положения человека в соответствие с его формально провозглашенными правами [45, с.7]. Цели политики Российской Федерации как социального государства определяют его обязанность заботиться о благополучии своих граждан, а основное содержание социального обеспечения заключается в предоставлении человеку средств к существованию.

Предусмотренная Конституцией РФ обязанность государства гарантировать материальную обеспеченность граждан при наступлении социальных рисков обуславливает выработку законодателем оптимальных механизмов регулирования отношений в данной сфере, основанных на балансе социальных потребностей населения и экономических возможностей государства на конкретном этапе его развития. В этом балансе первичны потребности человека, которые не могут удовлетворяться на уровне, не обеспечивающем его выживание. Соответственно, задача государства – изыскивать все необходимые для этого возможности [26, с.66].

Социальное государство должно создавать условия для обеспечения своих граждан работой, прожиточным минимумом, перераспределять доходы через Государственный бюджет, способствовать увеличению числа средних владельцев, заботиться об образовании, культуре, семье, здравоохранении людей, улучшать их социальное положение и тому подобное.

Социальная функция разнообразна по содержанию, объемная за охватыванием деятельности. Основное ее назначение – устранять или смягчать возможную социальную напряженность в обществе, выравнивать социальное положение населения, развивать здравоохранение, образование, культуру. В этом тезисе четко прослеживается и цель государства – обеспечить человеку

достойное существование в социуме, свободное развитие личности, защиту семьи, ее социальную защищенность и социальную справедливость. В качестве главного содержания социальной функции государства выступают социально-экономические права индивидов.

Становление концепции прав человека и социального правового государства рассматриваются как два взаимообуславливаемых процесса, потому что формированию исторически и логично предшествовало признание концепции прав и свобод человека. Содержанию данной функции отвечает ст. 10 Хартии Содружества об основных социальных правах работников, которая предусматривает право каждого работника на социальную защиту независимо от статуса и размера предприятия, на котором тот работает [42, с.76].

В российском законодательстве и научной литературе нет однозначного определения понятия «социальная защита населения».

В юридической и социологической научной литературе существует значительное количество дефиниций правового понятия «социальная защита», где оно определяется как комплекс организационно-правовых и экономических мероприятий (создание институтов социальной защиты и законов, которые регулируют их деятельность), направленных на обеспечение благосостояния каждого члена общества в конкретных экономических условиях. Категория «социальная защита» рассматривается в разных аспектах. В широком понимании она является содержанием социальной функции государства, системой экономических, юридических, организационных мероприятий, которые гарантируют основные социальные права гражданина государства.

Так, по мнению А.Е. Мачульской, в широком значении под рассматриваемой категорией имеется в виду деятельность государства, направленная на обеспечения процесса формирования и развития полноценной личности, выявления и нейтрализацию негативных факторов, которые влияют на нее, создание условий для ее самоопределения и утверждения в жизни [47, с.50].

В узкой трактовке исследуемое понятие представляет собой социально-защитную деятельность государства из ограждения граждан от разнообразных

негативных последствий социальных рисков. Как считает М. А. Волгина, это политика, целеустремленные действия, а также средства общества и государства, которые обеспечивают индивиду, определенной социальной группе, населению в целом комплексное и всестороннее решение разнообразных проблем, предопределенных рисками, которые могут повлечь (или уже повлекли) полную или частичную потерю указанными субъектами возможностей реализации прав, свобод и законных интересов, экономической самостоятельности и социального благополучия, оптимального развития или возобновления [31, с.245].

О.А. Снежко отмечает, что понятие «социальная защита» рассматривается достаточно широко и только комплексный подход позволяет выявить её сущность, основные принципы построения, место и роль в системе общественных отношений в соответствии с Конституцией РФ [59, с.47].

По мнению авторов словаря конфликтолога, социальная защита – система мер и соответствующих институтов, предназначенных для защиты различных слоев населения от экономической и социальной деградации, связанной с безработицей, потерей или резким сокращением дохода, производственной травмой или профессиональным заболеванием, болезнью, инвалидностью, старостью, потерей кормильца и т.п. [28, с.411].

Исходя из этого можно сказать, что социальная защита населения представляет собой деятельность институционализированных и неинституционализированных структур и организаций государства в интересах населения с целью обеспечения достойного уровня жизни граждан, в основе которой государственная социальная политика.

Элементами структуры системы социальной защиты населения являются:

Объекты социальной защиты населения – дети, дети-сироты, семьи, инвалиды, многодетные семьи, ветераны Великой Отечественной войны, герои Советского Союза, герои Российской Федерации, труженики тыла, герои Социалистического Труда, ветераны труда, малоимущие семьи, одинокие пенсионеры, жертвы политических репрессий и т.д.

Субъекты социальной защиты населения – государство, Министерство труда и социальной защиты России, министерства социального развития, благотворительные фонды, страховые организации, органы местного самоуправления, учреждения социальной защиты населения городов и районов, центры помощи семье и детям, центры социального обслуживания и др.

Конституция РФ устанавливает, что в России обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Государственная забота о семье и ее членах находит выражение в трудовом, семейном, жилищном законодательстве и в законодательстве о социальном обеспечении.

Россия как социальное государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципа приоритетности подготовки несовершеннолетних к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно-значимой активности, воспитания высоких нравственных качеств и т.п. Необходимым условием формирования этих качеств, охраны детства, в целом, является дееспособная, эффективная социально-правовая защита несовершеннолетних (детства) [31, с.94].

Вопросы защиты прав ребенка, забота о его жизни, развитии, образовании и воспитании приобретают сегодня общечеловеческий характер (А. Ваксберг, В. А. Варывдин, И. П. Клемантович и др.). В аспекте современной научной терминологии данная проблема определена как социально-правовая защита ребенка. Она регулируется соответствующими правовыми нормами, отраженными в российском законодательстве.

Социальная защита детства понимается как система законодательно закрепленных экономических, социальных и организационных гарантий для полноценного развития каждого ребенка, которая обеспечивается совокупностью мероприятий, помогающих ему не только выжить, но и стать активным, уверенным в себе, жить в гармонии с самим собой и обществом (Л.В. Касава, Л.Л. Мехришвили, А.П. Платонова, Е.М. Рыбинский).

Некоторые ученые (Л.В. Касава, Л.Л. Мехришвили) едины во мнении, что социальная защита детства является прямой или косвенной функцией не только учреждений, специально ориентированных на работу с детьми, но и всех государственных структур.

Таким образом, несмотря на различные подходы к трактовке термина «социальная защита детства», позиции многих ученых совпадают в том, что сущность социальной защиты детства состоит в обеспечении поддержки и помощи ребенку с целью удовлетворения его потребностей и интересов посредством организационных, правовых, финансово-экономических, социально-психолого-педагогических средств, форм и методов.

Социальная защита детства охватывает всю совокупность организационных, правовых, экономических, социальных, психолого-педагогических гарантий, обеспечивающих реализацию прав детей. Иначе говоря, социальная защита детства понимается как система.

Под системой социальной защиты детства следует понимать осуществляемые обществом и его официальными структурами организационные, правовые, финансово-экономические, медицинские, социально-психолого-педагогические мероприятия по обеспечению гарантированных условий жизни, поддержанию жизнеобеспечения и гармоничного развития ребенка с целью удовлетворения его потребностей и интересов.

Однако следует различать понятия «социальная защита детства» и «социальная защищенность детства». Социальная защищенность детства рассматривается в качестве критерия эффективности мероприятий по социальной защите детства (физическое, материальное и духовное благополучие детей). Основные показатели социальной защищенности детства могут быть объективными (соответствие социально-экономических, материально-бытовых условий жизни детей установленным в данном обществе нормам питания, быта, правовой защиты и т.д.) и субъективными (индикаторы, характеризующие степень удовлетворенности детей их социальной защитой и специалистов – мероприятиями в области социальной защиты детства) [49, с.25].

Необходимо также в качестве объекта социально-правовой защиты рассматривать и материнство.

Законодатель не дает четкого определения понятия материнства. По Семейному кодексу РФ (СК РФ) вопросы материнства, отцовства, воспитания, образования детей и другие вопросы жизни семьи решаются супругами совместно исходя из принципа равенства супругов (ч. 2 ст. 31). Само же понятие материнства приводится в следующем контексте: происхождение ребенка от матери (материнство) устанавливается на основании документов, подтверждающих рождение ребенка матерью в медицинском учреждении, а в случае его рождения вне такого учреждения - на основании медицинских документов, свидетельских показаний или на основании иных доказательств (ч. 1 ст. 48).

Однако поскольку согласно СК РФ ребенком признается по общему правилу лицо, не достигшее 18-летнего возраста, то, устанавливая в отношении детей права и обязанности его родителей, Кодекс фактически признает, что они являются таковыми (матерью или отцом) и имеют соответствующие права и обязанности в отношении детей по крайней мере до тех пор, пока дети не достигли указанного возраста. Такое понимание материнства и отцовства дает основание считать, что семья, родители детей вправе рассчитывать на признанную Конституцией РФ государственную поддержку семьи, отцовства, материнства и детства, на социальное обеспечение для воспитания детей по общему правилу до тех пор, пока дети являются несовершеннолетними [27, с.58].

Вполне вероятно, что если государство не будет заботиться о здоровье, благоприятном материальном и социальном положении женщин, имеющих и воспитывающих детей, а также будущих матерей, то ни о какой защите несовершеннолетних говорить не приходится. Часто интересы матери и ребенка совпадают, и рассматривать их отдельно не всегда оправданно, т. к. в период беременности и в первые годы жизни основным «интересом» ребенка представляется мать, а для добросовестной матери интересы ребенка являются первостепенными. Поэтому в числе особых объектов социально-правовой за-

щиты материнство является одним из самых значимых. В конечном итоге от здоровья матери (физического, психического, духовного и нравственного) зависит здоровье подрастающего поколения и общества в целом [41, с.53].

Защита и поддержка семьи, материнства, отцовства и детства государством означает отношение к этим категориям как к социальным ценностям. Такие защита и поддержка имеют комплексный характер и обеспечиваются путем создания государством надлежащих социально-экономических, правовых и иных условий и гарантий, максимально благоприятных для жизни семьи, поощрения материнства, охраны и защиты прав матери, отца и ребенка. Медицинской наукой охрана материнства и детства определяется как система государственных, общественных и медико-социальных мероприятий, обеспечивающих условия для рождения здорового ребенка, всестороннего развития подрастающего поколения, предупреждения и лечения болезней у женщин и детей [24].

Конституция РФ устанавливает принципиальные положения общего характера, которые конкретизируются в текущем законодательстве. Нормы, направленные на защиту материнства, содержатся в Трудовом, Семейном, Гражданском, Жилищном кодексах, а также во многих иных законах Российской Федерации. Правом социального обеспечения предусматриваются меры социальной поддержки беременных женщин и семей с детьми, в том числе система государственных пособий гражданам, имеющим детей, которая призвана обеспечить гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства.

Термин «социально-правовая защита материнства и детства» складывается из двух категорий «социальная защита» и «правовая защита». Социальная защита – это политика государства в интересах семьи в целом и детей в частности, направленная на выживание, развитие и защиту семьи и детей, охрану их здоровья, образование и т.п. Для достижения поставленной цели – обеспечения условий для нормального развития детей – средствами являются различные социальные, экономические и правовые меры. Однако все они будут действенными,

то есть гарантированными государством, только в том случае, если они закреплены правовыми нормами.

Поэтому понятие «социальная защита» значительно шире понятия «правовая защита», так как последнее входит в категорию первого. Таким образом, очевидно, что эти понятия взаимообуславливают друг друга, и социальная защита, по сути, – это цель, а правовая защита – средство.

В широком смысле, социально-правовая защита несовершеннолетних – совокупность политических, экономических, социальных и юридических мер, направлений в деятельности государственных и негосударственных органов, организаций и объединений, санкционированных и не запрещенных законами и подзаконными актами, используемых, применяемых в целях реализации, восстановления и защиты прав, свобод и интересов детей, семей [30, с.47].

В узком смысле, социально-правовая защита детства – система государственных социальных мероприятий, нацеленная на профилактику и преодоление кризисных ситуаций в жизни ребенка; охрану детства [58, с.281].

Следовательно, социально-правовая защита включает в себя принятие законодательных актов, создание специализированных социальных, образовательных, медико-социальных и других учреждений для детей, создание в образовательных и воспитательных учреждениях, в семье достойных условий для развития, воспитания, творчества, досуга, выбора жизненного пути.

Основными целями социально-правовой защиты материнства и детства являются:

- осуществление законных прав и интересов членов семьи, недопущение их дискриминации, упрочение гарантий прав и интересов детей, восстановление прав в случае их нарушения;

- содействие физическому, психическому, интеллектуальному, духовному и нравственному развитию детей и др.

Задачами социально-правовой защиты являются:

- обеспечение возможности осуществления субъективного права на социально-правовую защиту;
- формирование правовой культуры детей, родителей и семьи в целом и др. [40, с.199].

1.2 Общая характеристика государственных пособий семьям, имеющим детей

Статья 25 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. провозгласила положение о том, что «материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь». Право семьи, материнства и детства на защиту со стороны государства гарантируется Конституцией РФ (ст. 38). Данное конституционное право реализуется, в частности, через российскую систему государственных пособий семьям с детьми.

В ст.7 Конституции РФ провозглашено, что Российская Федерация – социальное государство, в котором обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Система социальной защиты населения в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется. Федеральное законодательство закрепляет основные направления государственной политики в области социальной поддержки российских семей. При этом необходимо, чтобы при реализации программ стимулирования рождаемости учитывались реальные проблемы уровня жизни и здоровья российских семей. Также необходимо концентрирование внимания на сохранении здоровья и качестве жизни детей и пожилых членов семей, в том числе средствами права социального обеспечения.

В силу ч.1 ст.39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение для воспитания детей. Государственная поддержка граждан, имеющих детей, в Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом

от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [6] (далее – Закон №81-ФЗ).

На общегосударственном уровне Законом №81-ФЗ установлена единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая призвана обеспечить гарантированную материальную поддержку материнства, отцовства и детства, которая включает:

- 1) пособие по беременности и родам;
- 2) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности;
- 3) единовременное пособие при рождении ребенка;
- 4) ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- 5) ежемесячное пособие на ребенка;
- 6) единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;
- 7) единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- 8) ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Можно представить классификацию существующих мер финансовой поддержки матерей и семей с детьми по следующим критериям (Приложение А):

- периодичность выплат (единовременные, периодические, постоянные);
- формы выплат (денежная, натуральная, оплата социальных услуг);
- методы определения размеров выплат (фиксированные и расчетные).

Рассмотрим систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, более подробно.

Пособие по беременности и родам. Выплата такого пособия (в том числе за счет собственных средств) застрахованному лицу при наступлении страховых случаев относится к обязанности страхователя (пп. 6 п. 2 ст. 12 Федерального закона от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ «Об основах обязательного социального стра-

хования» [8]). Основанием для этого является наступление документально подтвержденного страхового случая (ст. 22 Федерального закона №165-ФЗ).

В силу Закона №81-ФЗ пособие по беременности и родам – один из видов государственного пособия гражданам, имеющим детей, выплата которого производится за счет средств Фонда социального страхования РФ (ст.ст. 3, 4). Пособие по беременности и родам призвано возместить временную утрату заработка и выплачивается занятым женщинам, находящимся в отпуске в связи с материнством.

Продолжительность выплаты этого пособия совпадает с продолжительностью одноименного отпуска, который предоставляется работнице на основании листка временной нетрудоспособности, где указывается предполагаемая дата родов (ч.1, 2 ст.10 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»). С учетом того что продолжительность беременности составляет, как правило, девять месяцев, считается, что женщина нуждается в освобождении от работы по общему правилу при семимесячном сроке беременности.

Согласно Конвенции Международной организации труда №103 «Относительно охраны материнства» (1952 г.), ратифицированной Российской Федерацией, отпуск по материнству должен составлять не менее 12 недель. В России отпуск по беременности и родам составляет 140 дней (то есть 20 недель), а при многоплодной беременности, рождении двух и более детей, осложненных родах увеличивается.

Согласно международным нормам размер денежного пособия должен полностью обеспечить жизнь женщины и ее ребенка в хороших с точки зрения гигиены условиях и удовлетворительный уровень жизни, а сумма пособия из средств обязательного социального страхования должна быть не менее двух третей предшествующего заработка женщины. По российскому законодательству пособие выплачивается в размере 100% среднего заработка женщины.

Однако, если женщина имеет страховой стаж менее шести месяцев, размер пособия не может превышать за полный календарный месяц МРОТ. Сле-

довательно, если будущая мама впервые поступила на работу при сроке беременности три месяца или более, она как бы не признается в полной мере застрахованной; заработок, который она получала до ухода в отпуск, во внимание не принимается [32, с.25].

Предполагается, что будущие матери по возможности должны посвятить основное время заботе об укреплении здоровья и соблюдении режима, наиболее благоприятного для внутриутробного развития ребенка, а также подготовке к родам, к уходу за ребенком и его воспитанию. К данному случаю можно было бы применить соответствующее положение Конвенции МОТ об охране материнства, содержащееся в п.6 ст.6, согласно которому женщина имеет право на адекватные пособия из фондов социальной помощи при условии проведения проверки доходов, требуемой для выделения такой помощи [2].

Единовременное пособие женщинам, вставшим на медицинский учет в ранние сроки беременности (до 12 недель). Цель пособия – стимулировать своевременное обращение беременной женщины в медицинское учреждение для наблюдения за состоянием ее здоровья, беременности, тем более что беременность в ряде случаев может привести к гибели женщины. Не все беременные женщины своевременно встают на медицинский учет, что связано с территориальной недоступностью лечебно-профилактических учреждений в сельской местности. При этом многие случаи материнской смертности могут быть предотвратимы или условно предотвратимы [21]. Поощрение женщин к своевременной постановке на медицинский учет призвано способствовать сохранению жизни и здоровья матери и ребенка.

Чем раньше беременная женщина встанет на учет, тем больше шансов для квалифицированного наблюдения за протеканием беременности. Само пособие выплачивается, когда выдан листок временной нетрудоспособности, т.е. незадолго перед родами. Фактически оно не побуждает обратиться к врачу, а просто увеличивает сумму основного пособия, причем крайне незначительно.

С 1 февраля 2016 года единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности (до 12 недель), выплачивается в размере 581 рубля 73 копеек [19].

Право на получение пособия не зависит от ее постановки на учет, от того, посещала ли женщина врача после первичного обращения, а также от соблюдения ею медицинских рекомендаций и т.п.

Единовременное пособие при рождении ребенка. Данное пособие предназначено для компенсации повышенных разовых расходов семьи, связанных с рождением ребенка. Назначается и выплачивается пособие, если рождение или усыновление зарегистрировано в органах загса. Последние выдают справку о рождении, которая и служит основанием для назначения и выплаты пособия. Право на получение пособия при рождении ребенка имеет один из родителей (усыновитель ребенка в возрасте до трех месяцев) или лицо, его заменяющее. При многоплодной беременности (или усыновлении двух и более детей до трех месяцев) пособие выплачивается на каждого ребенка. Каких-либо дополнительных условий для получения данного пособия, кроме факта рождения ребенка, не требуется. Однако если ребенок родился мертвым, пособие выплачиваться не будет.

Размер пособия при рождении ребенка с 1 февраля 2016 года составляет 15 512, 65 рублей. Для работников Крайнего Севера размер пособия увеличивается на районный коэффициент.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком установлено в настоящее время для всех категорий граждан.

Лицам (матери, отцу, другим родственникам, опекунам), фактически осуществляющим уход за ребенком, пособие назначается со дня предоставления отпуска и до достижения ребенком возраста полутора лет. В случае осуществления ухода одновременно несколькими лицами право на пособие предоставляется только одному из них. Это право сохраняется, если находящееся в отпуске лицо, продолжая осуществлять уход за ребенком, работает на условиях неполного рабочего времени или на дому.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком выплачивается в размере 40% среднего заработка застрахованного лица. При уходе за двумя и более детьми в возрасте до полутора лет размер пособия суммируется, итоговая сумма не может превышать 100% среднего заработка застрахованного лица, однако не может быть менее суммированного минимального размера пособия, установленного для неработающих граждан и зависящего от того, за каким по счету ребенком осуществляется уход.

Минимальный размер пособия неработающим гражданам, осуществляющим уход за ребенком с 1 февраля 2016 г., в отношении первого ребенка составляет 2908, 62 руб., а в отношении второго и последующих детей – 5817, 24 руб.

Максимальный размер пособия по уходу – 11 634, 50 рублей. Право на пособие в указанном размере имеют:

- матери, уволенные в период беременности в связи с ликвидацией организации;
- матери, отцы, опекуны, обучающиеся по очной форме;
- родственники, ухаживающие за ребенком в случае лишения матери и (или) отца родительских прав

Исключение из общих правил установлено для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Пособие назначается и выплачивается в двойном размере до достижения ребенком трехлетнего возраста [4; 17].

Ежемесячное пособие на ребенка. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ изменил редакцию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Статья 16 теперь определяет, что размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. К сожалению, как показывает практика, часто прежний уровень пособия на ребенка не обеспечивается бюджетными возможностями регионов.

Единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью. Формами передачи ребенка на воспитание в семью являются: усыновление; установление опеки (попечительства); передача на воспитание в приемную семью.

Во всех этих случаях один из усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей имеет право на получение единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью. В случае передачи на воспитание в семью двух и более детей пособие выплачивается на каждого ребенка.

Размер пособия, установленный в Законе № 81-ФЗ в 2006 году, составляет 8 000 рублей. На 1 февраля 2016 года его размер с учетом индексации составил 15 512, 65 рублей. Кроме того, Федеральным законом от 02 июля 2013 г. №167-ФЗ введена норма, согласно которой в случае усыновления ребенка-инвалида, ребенка в возрасте старше семи лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами, пособие выплачивается в размере 100 000 рублей на каждого такого ребенка. На 1 февраля 2016 года размер пособия на таких детей с учетом индексации составляет 118 529, 25 рублей.

Единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью назначается, если обращение за ним последовало не позднее шести месяцев:

- со дня вступления в законную силу решения суда об усыновлении;
- со дня вынесения органом опеки и попечительства решения об установлении опеки (попечительства);
- со дня заключения договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью.

Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву. Право на пособие возникает при сроке беременности не менее 180 дней, т.е. около 26 недель.

Пособие назначается по месту жительства жены военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, органом социальной защиты населения в размере на 2016 год – 24 565, 89 руб. не позднее 10 дней с даты представления всех необходимых документов.

Установление данного вида пособия – это мера, направленная на сохранение уровня социальной защищенности определенной категории граждан, особенно важной в связи с отменой льготы по предоставлению отсрочки от призыва на военную службу мужа беременной женщины (Федеральный закон от 28 марта 1998 г. №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»). С 1 января 2008 г. правом на отсрочку от призыва на военную службу пользуются лишь граждане, подлежащие призыву на военную службу, имеющие ребенка-инвалида в возрасте до трех лет.

Ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

В целях сохранения социальной поддержки семьям, осуществляющим уход за ребенком солдата-срочника в возрасте до трех лет, после перехода на годовой срок срочной службы и отмены отсрочек молодым отцам, имеющим детей до 3 лет, в Закон №81-ФЗ были внесены поправки от 25 октября 2007 г. №233-ФЗ, устанавливающие новую форму государственного социального обеспечения – ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву. Оно выплачивается независимо от наличия права на иные виды государственных пособий гражданам, имеющим детей. Пособие выплачивается со дня рождения ребенка и до достижения возраста трех лет. Его сумма с 1 февраля 2016 года составляет 10528 рублей [61, с.35].

1.3 Правовое регулирование социальной защиты материнства и детства

В настоящее время Президент РФ и Правительство РФ большое внимание уделяют государственной поддержке семьи и детства, разрабатываются и принимаются законы, регулирующие направления и методы социально-правовой защиты семьи, имеющей детей [48, с.122].

В соответствии со ст.2 Закона №81-ФЗ законодательство Российской Федерации о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, основывается на Конституции РФ и состоит из Закона №81-ФЗ, других федеральных законов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих дополнительные виды материальной поддержки семей с детьми. В целях единообразного применения Закона №81-ФЗ при необходимости могут издаваться соответствующие разъяснения в порядке, определяемом Правительством РФ.

Законодательство Российской Федерации о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, включает в себя систему правовых актов различной юридической силы.

Среди них Конституция РФ, которая является основным законом государства, занимает главенствующее место. Закон №81-ФЗ разработан законодателем и должен применяться на практике с учетом следующих конституционных норм:

ч. 1 ст. 38, закрепляющей, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства;

- ч. 1 ст. 39 закрепляющей, что каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе для воспитания детей, на условиях, установленных законом. Право на социальное обеспечение – одно из основных конституционных прав граждан;

- ч. 2 ст. 39 закрепляющей, что социальное обеспечение возможно в денежной форме, т.е. в форме социальных пособий. Социальными пособиями называются денежные выплаты, которые предоставляются взамен утраченного заработка либо в целях социальной поддержки при повышенных расходах;

- п. «ж» ст. 72 закрепляющей, что защита семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальное обеспечение находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

В соответствии с Конституцией РФ оказание помощи семье в содержании и воспитании детей входит в сферу совместного ведения Российской Фе-

дерации и ее субъектов. Поэтому условия предоставления пособий гражданам, имеющим детей, регулируются нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня. Таким образом, виды и объем социальных предоставлений зависят от того, в каком субъекте РФ проживает гражданин, при этом уровень социального обеспечения может различаться весьма существенно.

Разграничение компетенции федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ в конкретных областях социальной защиты осуществляется федеральными законами путем установления исчерпывающих перечней прерогатив Российской Федерации и ее субъектов.

Законом №81-ФЗ установлена единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей. Субъектами РФ устанавливаются дополнительные региональные меры социальной поддержки граждан, имеющих детей (ст. 17.3 Закона №81-ФЗ).

Конкретные виды социальных пособий семьям с детьми, а также порядок и условия их назначения и выплаты устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Семейный кодекс РФ, который занимает основное место в федеральном регулировании обеспечения защиты семьи, материнства, отцовства и детства, является федеральным законом, но конкретных норм о выплате детских пособий не содержит [57, с.167].

Уголовно-исполнительный кодекс РФ (УИК РФ) в пределах сферы своего регулирования также содержит нормы, посвященные государственному социальному страхованию. Согласно п. 1 ст. 98 УИК РФ осужденные к лишению свободы, привлеченные к труду, подлежат обязательному государственному социальному страхованию, а осужденные женщины также обеспечиваются пособиями по беременности и родам в порядке, установленном Правительством РФ. Пособия по беременности и родам выплачиваются осужденным женщинам независимо от исполнения ими трудовых обязанностей.

Зачастую порядок реализации положений федеральных законов конкретизируется в правовых актах более «низкой» иерархии, таких как разъяснения, положения и т.п. Так, порядок реализации ст. 98 УИК РФ установлен в Постановлении Правительства РФ от 15 октября 2001 г. №727 «О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду» [16].

Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ) содержит гарантии, в том числе связанные с выплатой государственных пособий на детей. Многие виды пособий, в частности пособие по беременности и родам, выплачивается работающим гражданам по месту работы. Нормы Закона №81-ФЗ нужно рассматривать в тесной взаимосвязи с нормами ТК РФ, который в первую очередь направлен на регулирование непосредственно трудовых отношений. В частности, женщинам предоставляется отпуск по беременности и родам на период со дня усыновления ребенка и до истечения 70 календарных дней, а при одновременном усыновлении двух и более детей – 110 календарных дней со дня их рождения, а по желанию работников, усыновивших ребенка (детей), им предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им (ими) возраста трех лет. Аналогичные нормы содержатся в абз. 3 ст. 7 Закона №81-ФЗ.

Закон РФ от 19 февраля 1993 г. №4530-1 «О вынужденных переселенцах» [5] устанавливает право лица, получившего свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем, и прибывших с ним членов семьи, не достигших возраста 18 лет, на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, которые определяются Правительством РФ, но не ниже 100 руб. (ст. 4 Закона).

Согласно Правилам выплаты ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет в двойном размере гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утв. Постановлением Правительства РФ от 16 июля

2005 г. №439 [17], пособие назначается и выплачивается следующим гражданам:

- постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с правом на отселение;
- постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом;
- постоянно проживающим (работающим) в зоне отселения до их переселения в другие районы.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. №255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» [10] одному из родителей (иному законному представителю) или иному члену семьи выплачивается пособие по временной нетрудоспособности на период осуществления ухода за больным членом семьи, в том числе за ребенком.

В 2006 году был принят Федеральный закон №256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [11], основной целью которого стало увеличение рождаемости путем предоставления материнского (семейного) капитала семьям, имеющим двух и более детей. Государство поддерживает только ответственное материнство и отцовство. Мать и дети должны быть гражданами Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №719 утвержден Порядок предоставления отпусков работникам, усыновившим ребенка [15]. Согласно этому Порядку работникам, усыновившим ребенка, предоставляются отпуска по уходу за ребенком: на период со дня усыновления ребенка и до истечения 70 календарных дней со дня рождения ребенка; при одновременном усыновлении двух и более детей – 110 календарных дней со дня их рождения.

На период установленного отпуска по уходу за ребенком работникам, усыновившим ребенка (детей), назначается и выплачивается пособие при

усыновлении ребенка в порядке и размере, установленном для выплаты пособия по беременности и родам.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. №986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» [13] в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Введение названной должности является дополнительной гарантией соблюдения прав детей, в том числе и прав их родителей, опекунов и попечителей на получение государственных пособий.

Порядок и условия назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденные Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23 декабря 2009 г. №1012н [21], устанавливают правила назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Из восьми видов государственных пособий для граждан, имеющих детей, установленных на федеральном уровне, полную самостоятельность органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили при назначении, индексации и выплате ежемесячного пособия на ребенка.

С вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ [9] вопросы установления порядка, размеров и условий выплаты ежемесячного пособия на ребенка отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, а финансовое обеспечение – к расходным обязательствам региональных бюджетов. При этом согласно ч. 2 ст. 153 Закона №122-ФЗ размеры и условия выплаты пособий, вновь устанавливаемые органами государственной власти субъектов РФ, не могут быть ниже размеров и условий, предоставлявшихся на федеральном уровне по состоянию на 31 декабря 2004 г.

Субъекты Федерации осуществляют нормативное регулирование в сфере социального обеспечения с учетом региональных особенностей, принимают законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие дополнительные виды материальной поддержки семей с детьми, в том числе многодетных се-

мей. Для обеспечения исполнения Закона №81-ФЗ каждый субъект РФ устанавливает свой порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка.

К числу дополнительных видов материальной поддержки граждан, имеющих детей, которые принимаются субъектами РФ, относятся следующие: 1) специальные правила относительно размера и порядка назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, улучшающие положение граждан по сравнению с ранее действовавшими; 2) дополнительные виды пособий семьям, имеющим детей, не предусмотренные Законом №81-ФЗ; 3) меры социальной поддержки многодетных семей.

Так, в Пензенской области 21 апреля 2005 года принят Закон №795-ЗПО «О пособиях семьям, имеющим детей» [22]. Кроме того, существует и действует Постановление Правительства Пензенской обл. от 22 октября 2012 г. № 747-пП (ред. от 13 июля 2016 г.) «Об организации предоставления мер социальной поддержки семьям, имеющим детей»[23] согласно которому производятся выплаты пособий на питание беременных и кормящих матерей.

Общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, которые действуют на территории России, также гарантируется право на обеспечение отдельных категорий граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства государственными детскими пособиями. В случае установления международным договором РФ иных норм и правил, чем предусмотрены законом, применяются нормы и правила международного договора.

Среди международных актов, обязательства по выполнению которой взяла на себя и Российская Федерация, важное место занимает Конвенция о правах ребенка, принятая 20 ноября 1989 г. в Нью-Йорке. Согласно ст. 1 Конвенции ребенком является лицо, не достигшее 18-летнего возраста, если по национальному законодательству оно не достигает совершеннолетия ранее. Статья 27 Конвенции закрепляет, что государства-участники принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей.

Одним из наиболее значимых международных договоров является Соглашение от 9 сентября 1994 г. «О гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов», которое подписано всеми полномочными представителями стран СНГ исходя из необходимости защиты прав граждан, имеющих детей и проживающих на территориях СНГ.

В целях единообразного применения Закона №81-ФЗ при необходимости могут издаваться соответствующие разъяснения. С 1 января 2010 г. полномочия по утверждению порядка назначения и выплаты указанных пособий были переданы от Правительства РФ Минздравсоцразвития России.

В Постановлении Правительства РФ от 28 декабря 2006 г. №821 «Об издании разъяснений по единообразному применению Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"» [18] право издавать соответствующие разъяснения уже давно предоставлено Министерству здравоохранения и социального развития РФ. Однако в нем подчеркивается, что такое право реализуется Минздравсоцразвития по согласованию с Министерством финансов РФ и при необходимости с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

2 Основные направления государственной политики в сфере социальной защиты материнства и детства

2.1 Социальная защита детей-сирот и охрана материнства в неполных семьях

Для государства характерно постепенное возрастание понимания важности социальной защиты детей-сирот в системе государственных приоритетов.

Современная модель управления в сфере социальной защиты детей-сирот построена на основании Указа Президента РФ от 28 декабря 2012 г. №1688 [14], в котором даются поручения Правительству РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ, а также Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Современная система социальной защиты детей-сирот во многом базируется на институтах и учреждениях, созданных в советский период.

Поддубная Т.Н. выделяет характерные черты, которые социальная защита детства приобрела за годы советской власти:

- Законодательно оформилась стройная государственная система социальной защиты несовершеннолетних посредством создания иерархической сети взаимосвязанных органов и учреждений;
- Руководящая роль в мероприятиях по социальной защите принадлежала Коммунистической партии Советского Союза;
- Резко сократилась роль церкви и благотворительных организаций в решении вопросов, касающихся социальной защиты детства;
- Активными субъектами социальной защиты детства были советское государство и общественные организации (партийные, профсоюзные, комсомольские, пионерские, трудовые коллективы, детские объединения). Образовательные учреждения (школы, детские сады);

– Объектами социальной защиты считались все дети, а не только нуждающиеся в помощи;

– Были созданы новые формы социальной защиты детей наряду с существовавшими ранее приютами и детскими домами – трудовые колонии, детские коммуны, детские городки, пионерские дома, приемники-распределители; проведена дифференциация детских домов;

– Введена новая форма устройства детей-сирот наряду с помещением ребенка в детский дом, усыновлением, опекой (попечительством), этой формой стала приемная семья (детский дом семейного типа);

– Расширены направления социальной защиты несовершеннолетних, касавшиеся организации досуга, летнего отдыха и оздоровления детей;

– Усилилась тенденция совершенствования, монополизации и централизации системы социального обеспечения [49, с.68].

Особенно ценными достижениями советской власти в сфере социальной защиты несовершеннолетних стали: гуманное отношение к миру детства, предоставление равных возможностей для разностороннего развития всех детей без каких-либо ограничений, широкий охват социальными пособиями семей с детьми, формирование сети бесплатных детских учреждений, ликвидация беспризорности, защита труда несовершеннолетних.

Однако за последние годы появились существенные изменения в социальной защите детей-сирот:

– российское законодательство, регулирующее вопросы социальной защиты детей-сирот, в настоящее время основывается на нормах международного права;

– приоритетом в государственной политике является семейное устройство детей, оставшихся без родителей;

– проводится политика деинституционализации: сокращение количества детей в детских домах за счет развития альтернативных форм устройства, а также закрытие интернатных учреждений для детей-сирот;

– развивается корпоративная и частная благотворительность [43, с.29].

В ст.123 ныне действующего Семейного кодекса РФ предписывается, что дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью), а при отсутствии такой возможности – в учреждение для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей. При этом законодатель также отдает приоритет семейным формам воспитания любого ребенка.

Детям, находящимся на полном государственном попечении в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях, опекуны (попечители) не назначаются. Выполнение их обязанностей возлагается на администрации этих учреждений. Такие дети имеют право на содержание, воспитание, образование, всестороннее развитие, уважение их человеческого достоинства, обеспечение их интересов.

Невозможность полноценного, нормального развития детей в условиях социальной изоляции от родителей и лиц, их заменяющих, разрушает естественный процесс их развития. Вот почему в Европе уже давно отказались от таких учреждений, как детские дома, и перешли на семейное воспитание в патронатных или гостевых семьях [67, с.111].

В настоящее время в системе социальной защиты детей-сирот происходит трансформационный процесс, который предполагает смену советских институтов и формирование нового институционального пространства, установление новых правил и норм взаимодействия социальных субъектов. Для институционализации новой системы работы с детьми, оставшимися без родителей, требуется обеспечить полноту и согласованность (непротиворечивость) новых законов и юридических норм, их легитимность, а также выполнимость, то есть соответствие социально-экономическим условиям среды, где они должны реализовываться. Кроме того, необходимо создать эффективную систему правового контроля и санкций, которая гарантировала бы выполнение устанавливаемых институциональных норм [34, с.327].

Изменение общественно-политических условий привело к тому, что институт социальной защиты сирот, созданный в советское время и базирующийся на приоритете воспитания детей в учреждениях интернатного типа, больше не может выполнять свои функции в полном объеме и нуждается в серьезном преобразовании.

В связи с этим, встал вопрос о реформировании системы социальной защиты детей-сирот в России. Начиная с 2006 года, основной акцент сделан на развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без родителей, и реализацию политики деинституционализации, предполагающую закрытие или реорганизацию интернатных учреждений.

Ведущей причиной, определяющей решение потенциальных приемных родителей взять ребенка на воспитание, является желание расширить семью (59%).

Высокий процент (40%) потенциальных приемных родителей, которые обратились в органы опеки и попечительства, не имеют собственных детей. Это свидетельствует о возможности рассматривать бездетные семьи как целевую группу для распространения информации о возможностях создания замещающей семьи.

Случаи отказа от воспитания приемного ребенка и возврата его в интернатное учреждение вызывают обеспокоенность подавляющего большинства специалистов, занимающихся социальной защитой детей-сирот.

Среди наиболее важных причин, которые могут привести к принятию решения о возвращении ребенка, потенциальные приемные родители назвали ухудшение материального положения семьи (33%) и ухудшение здоровья родителей (32%) или ребенка (21%), изменение семейного положения (28%), недостаточная государственная поддержка (20%).

Большинство потенциальных приемных родителей (55%) рассчитывают на материальную поддержку со стороны государства, и только 8% респондентов полагаются на собственные силы в этом вопросе. При недостаточной ма-

териальной поддержке 20% опрошенных вернут приемного ребенка в интернатное учреждение [44, с.72].

Эти цифры дают представление о важности материального фактора в системе социальной защиты детей-сирот.

Создание системы сопровождения приемной семьи может помочь оперативно решать медико-психолого-педагогические и юридические проблемы, которые неизбежно возникают у детей и родителей. По результатам опроса потенциальных приемных родителей, им необходима помощь психолога (98%), врача (70%), педагога (62%) и юриста (16%) [62, с.11].

В работе Зайцевой Н.Г. описывается международный опыт организации социальной помощи: «В странах Западной Европы и США даже если кровные родители по каким-либо причинам не могут самостоятельно воспитывать детей, то в рамках фостерной семьи (foster care) им оказывается необходимая помощь, которая может включать в себя как помощь по ведению домашнего хозяйства и воспитанию детей, так и психологические и медицинские услуги. Распространена практика, когда дети остаются дома с фостерным воспитателем, а родителей на время лечения и реабилитации помещают в медицинские учреждения» [33, с.100].

Целями устройства детей в фостерную семью также могут быть:

- временное устройство до возвращения в кровную семью;
- временное устройство до усыновления;
- оценка состояния и развития ребенка;
- реабилитация ребенка, перенесшего психотравму или с сильной педагогической запущенностью;
- устройство ребенка-инвалида для смены впечатлений;
- устройство старшего подростка для подготовки к самостоятельной жизни;
- и другие (например, в ряде стран в семью может быть устроена несовершеннолетняя мать с младенцем, с целью помощи и обучения ее навы-

кам ухода и воспитания; в Англии в семьях живут малолетние правонарушители, ожидающие суда).

В России аналогом фостеровского воспитания по его правовой сути является патронатное воспитание: и в том и другом случае должно быть разграничение прав по защите ребенка между воспитателем и службой по устройству детей, а отношения формироваться по типу трудовых отношений.

При этом основой отношений в таких семьях является совместная ответственность за ребенка службы по устройству и патронатной семьи.

Это дает ответственной организации основание для контроля и профессионального сопровождения таких семей, а воспитателям возможность требовать и получать помощь в воспитании ребенка, и решении вопросов его социального обеспечения и проблем адаптации. Для ребенка это означает возможность нахождения в семье вне зависимости от его юридической ситуации (как до, так и после признания ребенка оставшимся без попечения родителей) в том случае, если его проживание с родителями оказывается невозможным.

Таким образом, если раньше под замещающей семьей имелась в виду только постоянная приемная семья, то в современной практике западных государств семейное устройство может носить временный характер и иметь различные цели, что делает систему работы с неблагополучными семьями более гибкой.

В любом случае, выбор формы жизнеустройства должен совершаться с учетом, прежде всего, собственного желания ребенка и потребностей его возрастного развития.

Одним из механизмов политики деинституционализации является практика реорганизации детских домов в уполномоченные организации органов опеки и попечительства по патронатному воспитанию. Такая практика получила широкое распространение в развитых странах и способствовала сокращению количества интернатных учреждений и численности детей, проживающих в них [44, с.76].

В то же время резкое сокращение интернатных учреждений приведет к обострению проблемы социального сиротства.

Реализация политики деинституционализации и реформирование системы социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, требует комплексной планомерной, продуманной работы с определением ответственных органов власти, программы, источников финансирования с целью всесторонней защиты прав и интересов детей на всей территории России.

Для проведения согласованной социальной политики в этой сфере и решения проблемы сиротства в нашей стране требуется пересмотр существующих механизмов управления. По мнению Н.Л. Хананашвили [51, с.103], для межрегиональной гармонизации и координации действий в качестве административно-управленческого инструмента правомерно было бы использование созданного еще в 2000 году института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также федеральных инспекторов в субъектах РФ.

Современная модель управления социальной защитой детей-сирот в России представляет собой децентрализованную структуру. В результате ведомственной разобщенности в нашей стране нет единого государственного органа исполнительной власти, ответственного за социальную защиту детей-сирот. Функции в этой сфере распределены между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что усложняет управляемость этой деятельностью. Каждый регион самостоятельно определяет объем помощи на социальную защиту детей-сирот в соответствии с имеющимися ресурсами.

Так, в Приволжском федеральном округе создан организационный механизм, который дает возможности для проведения согласованной политики в сфере социальной защиты детей-сирот. С 2009 года на территории округа действует Проект поддержки детских домов и социальной адаптации детей, оставшихся без попечения родителей, «Вернуть детство» [50]. Основная цель

Проекта – разработка конкретных механизмов по духовно-нравственному воспитанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, совершенствованию системы их социальной защиты.

Особое внимание следует уделить структуре управления, выстроенной через федеральную вертикаль власти. Основным исполнительным органом является рабочая группа, состоящая из представителей Аппарата Полномочного представителя Президента в ПФО. По вопросам реализации и развития Проекта осуществляется систематическое взаимодействие с координаторами Проекта в каждом из субъектов округа. На мезоуровне с целью обсуждения актуальных вопросов в сфере защиты детей-сирот действует региональная рабочая группа, в состав которой входят Главный федеральный инспектор, Уполномоченный по правам ребенка, координатор региональной рабочей группы по реализации Проекта, представители профильных департаментов Правительства субъекта РФ, руководители интернатных учреждений и общественных организаций. На заседаниях региональной рабочей группы утверждается план работы по Проекту, а также формулируются рекомендации министерствам и ведомствам, ответственным за исполнение функций по социальной защите детей-сирот.

Помогают в реализации мероприятий по Проекту волонтеры молодежного движения «Добрая воля» при Главном федеральном инспекторе. Взаимодействие разного рода субъектов социальной помощи позволяет проводить политику с позиции комплексного межведомственного подхода, обеспечивающего координацию деятельности и эффективное взаимодействие всех органов и организаций в решении поставленных задач.

Такая организационная структура позволяет реализовывать социальные программы на территории всего Приволжского федерального округа. Например, окружная акция «Выпускник» представляет собой комплекс мероприятий государственных органов и общественных организаций, направленных на повышение образовательной мотивации выпускников детских домов и домов-

интернатов, их эффективную профориентацию и обеспечение успешного продолжения профессионального обучения.

Действующий на территории Приволжского федерального округа управленческий механизм представляет собой уникальный опыт в деятельности по социальной защите детей-сирот. Его распространение на всю территорию нашей страны станет одним из важных шагов в проведении согласованной социальной политики в этой сфере и будет способствовать решению проблемы сиротства в России.

В нашей стране семейные отношения регулируются СК РФ, который определяет следующие вопросы, касающиеся неполных семей: установление происхождения ребенка, порядок усыновления детей, а также установление алиментных обязательств членов семьи.

В законодательстве не употребляется понятие неполной семьи, хотя оно широко используется в специальной литературе. Неполные семьи с детьми – это семьи, где детей содержит и воспитывает лишь один родитель – мать или отец. Такая семья отличается от семьи с двумя родителями и нуждается в особой социальной защите.

Ребенок одинокой матери – тот, кто рожден вне брака, если в отношении этого ребенка не установлено отцовство ни в добровольном, ни в судебном порядке.

Согласно Положению о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, утв. Постановлением Совмина СССР от 12 августа 1970 г. №659 [20], государственные пособия назначаются и выплачиваются одиноким матерям (не состоящим в браке), если в свидетельствах о рождении отсутствует запись об отце ребенка или запись об отце ребенка произведена в установленном порядке по указанию матери. Пособие назначается и выплачивается до достижения детьми возраста 16 лет (учащимися, не получающими стипендии, – до 18 лет).

Женщинам, ранее состоявшим в браке, такое пособие назначается на детей, родившихся от другого лица до или после расторжения брака, смерти

мужа или пропажи его без вести, если в свидетельстве о рождении ребенка отсутствует запись о его отце либо эта запись произведена в установленном порядке по указанию матери.

При вступлении одинокой матери в брак за ней сохраняется право на получение назначенного государственного пособия, а также на назначение пособия на детей, родившихся до вступления в брак.

Пособие не назначается и не выплачивается на детей, на которых мать получает пенсию или алименты, а также если лицо, от которого мать родила ребенка, признано в установленном порядке отцом ребенка или если ребенок усыновлен.

Женщина, имеющая детей от лица, с которым она не состояла и не состоит в зарегистрированном браке, но с которым совместно проживает, ведет общее хозяйство и совместно воспитывает детей, право на получение пособия, установленного для одинокой матери, не имеет. При вступлении этой женщины в зарегистрированный брак с лицом, от которого она имеет детей, пособие на детей, рожденных от этого лица, не назначается и не выплачивается.

При передаче в установленном порядке детей одинокой матери на воспитание опекуну (вследствие смерти матери, ее болезни и других причин) полагающееся государственное пособие на детей назначается и выплачивается опекуну независимо от назначения детям пенсии по случаю смерти матери.

Если женщина, не состоящая в браке, записана в книге записей рождений в качестве матери усыновленного ею ребенка, то государственное пособие ей как одинокой матери назначается на общих основаниях, но не ранее чем с месяца, в котором она записана в качестве матери.

Поскольку в настоящее время ежемесячные пособия на детей назначаются на основании регионального законодательства, им же определяется понятие одинокого материнства, регулируются правила назначения и размеры пособий на детей одиноких матерей.

В действующем законодательстве предусмотрены определенные льготы для одиноких матерей, например трудовые. Так, ч. 4 ст. 261 Трудового кодекса РФ установлен запрет на расторжение трудового договора по инициативе работодателя с женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида – до 18 лет), а также другими лицами, воспитывающими указанных детей без матери (за исключением увольнения по ограниченному числу оснований, непосредственно перечисленных в данной статье). Согласно ст. 263 ТК РФ одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 14 лет, отцу, воспитывающему ребенка в возрасте до 14 лет без матери, коллективным договором могут устанавливаться ежегодные дополнительные отпуска без сохранения заработной платы в удобное для них время продолжительностью до 14 календарных дней. Предоставление указанного отпуска – право, а не обязанность работодателя, но если такая гарантия предусмотрена коллективным договором, то он должен предоставить указанный отпуск по письменному заявлению работника [38, с.77].

Матери и отцы, воспитывающие без супруга (супруги) детей в возрасте до пяти лет, а также опекуны детей указанного возраста могут привлекаться к работе в ночное время только с их письменного согласия и при условии, если такая работа не запрещена им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением. При этом указанные работники должны быть в письменной форме ознакомлены со своим правом отказаться от работы в ночное время (ст. 96 ТК РФ).

В связи с вопросами о правах одиноких матерей, возникающими в судебной практике, Верховный Суд РФ сообщил, что официального определения понятия одинокой матери, равно как и лица, воспитывающего ребенка без матери, не содержится ни в Трудовом кодексе РФ, ни в иных федеральных законах. Вместе с тем при предшествовавшем регулировании в области социальной защиты материнства и детства общепризнанным считалось понятие одинокой матери как не состоящей в браке, если в свидетельствах о рождении

детей запись об отце ребенка отсутствует или эта запись произведена в установленном порядке по указанию матери (при сохранении права на получение установленных выплат в случае вступления одинокой матери в брак).

При этом наравне с такими матерями соответствующие денежные выплаты назначались женщинам, не состоящим в браке, записанным в качестве матерей усыновленных ими детей, а в отдельные периоды – также вдовам и вдовцам, имеющим детей и не получающим на них пенсию по случаю потери кормильца. Тем самым указанные граждане признавались нуждающимися в повышенной социальной защите, поскольку являлись единственными родителями (усыновителями) детей, т.е. единственными лицами, наделенными родительскими правами и несущими родительские обязанности по воспитанию своих детей (родных или усыновленных). Эта позиция Верховного Суда РФ является ориентиром при рассмотрении в суде трудовых споров одиноких матерей с работодателями.

Российский законодатель довольно свободно обращается с понятием одинокого материнства и отцовства. Так, согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [7] образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с уставами указанных учреждений или положениями о них принимают на срок, как правило, не более одного года для содержания, воспитания и обучения несовершеннолетних, имеющих родителей или иных законных представителей, если указанные несовершеннолетние являются детьми одиноких матерей (отцов), безработных, беженцев или вынужденных переселенцев. Таким образом, наряду с традиционно существующим понятием одинокой матери законодатель вводит понятие одинокого отца, не раскрывая и этого понятия.

До 2009 г. при взимании налога на доходы физических лиц одиноким родителям предоставлялся налоговый вычет (абз. 7 подп. 4 п. 1 ст. 218 Налогового кодекса РФ) в удвоенном размере по сравнению с остальными работника-

ми. Затем вместо этого вычета появился вычет единственному родителю (абз. 13 подп. 4 п. 1 ст. 218 Налогового кодекса РФ [3]).

В настоящее время социальное обеспечение детей одиноких матерей и других детей из неполных семей (кроме пенсионного обеспечения) регулируется региональным законодательством. При этом нет сомнения в том, что проблема социального обеспечения детей одиноких матерей и самих таких матерей чрезвычайно остра и должна привлечь внимание федерального законодателя. Это тем более необходимо, что нередко одинокими матерями являются несовершеннолетние женщины, т.е. в сущности дети.

Родителям из неполных семей труднее, чем родителям из полных семей, удается совмещать профессиональные и семейные обязанности, что приводит к тяжелому материальному положению семьи и детей.

К неполным семьям относятся также семьи с детьми, в которых только один из родителей (как правило, мать) вследствие развода, раздельного проживания или по иным причинам воспитывает и (или) содержит детей, не получая помощи от второго родителя. Фактически такие семьи ничем не отличаются от семей одиноких матерей, кроме того, что по закону второй родитель обязан содержать детей, хотя бы в виде уплаты алиментов. Однако уклонение от их уплаты имеет массовый характер.

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 гг. говорится, что для неполных семей, равно как и для многодетных, характерны максимальные риски бедности. Это одна из основных проблем в сфере детства. Поэтому среди мер, направленных на сокращение бедности, называются разработка и принятие минимальных государственных гарантий в области доходов и социальных услуг, определяющих основные показатели качества жизни семей с детьми, обеспечение регулярности выплат алиментов, достаточных для содержания детей, в том числе посредством создания государственного алиментного фонда.

Согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [6] в первоначальной его ре-

дакции ежемесячное пособие на каждого ребенка любой семье независимо от ее доходов выплачивалось до достижения им возраста 16 (18) лет в размере 70% МРОТ, установленного федеральным законом. Размер пособия увеличивался на 50% на детей одиноких матерей, на детей, родители которых уклонялись от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

К середине 2000 г. условия обеспечения ежемесячным пособием кардинально изменились, а реальная ценность его резко снизилась. Практически из пособия для всех семей, где есть дети, оно превратилось в пособие на детей, которые живут в малоимущих семьях. До 1 января 2005 г. данный вид пособия устанавливался на федеральном уровне в размере 70 руб. с увеличением на 100% на детей одиноких матерей и на 50% на детей, взыскание алиментов на которых было невозможным, и на детей указанных военнослужащих. Особенно от таких перемен пострадали неполные семьи [27, с.154].

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными актами субъектов РФ. Поскольку в силу этого Закона уровень пособий не может быть ниже федерального, в региональном законодательстве подобная дифференциация сохранилась. При этом практически во всех региональных законах, проанализированных О.В. Капитовой, предусматривается увеличение соответствующего пособия на 100% на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством, когда взыскание алиментов невозможно. Она называет такое увеличение алиментным пособием и считает необходимым сделать его федеральной выплатой [36, с.41]. При этом многие специалисты отмечают, что размер ежемесячного пособия на ребенка в некоторых субъектах РФ не превышает планки в 100 руб. – это немного более 4% величины прожиточного минимума ребенка [46, с.4].

С учетом сказанного выше представляется, что соответствующие меры улучшения положения неполных семей должны разрабатываться в комплексе для всех таких семей без ущемления интересов детей в зависимости от причин, по которым семья является неполной. Особо пристального внимания заслуживает вопрос о государственном алиментном фонде, созданию которого должно быть предпослано серьезное и всестороннее исследование как причин, по которым миллионы родителей не платят (и, возможно, не могут платить) алименты на содержание собственных детей, так и наиболее адекватных путей выхода из этой ситуации.

Важное значение в оказании комплексной помощи неполной семье для решения разного рода проблем имеют учреждения социального обслуживания. Развитая система учреждений социального обслуживания позволяет решить часть проблем неполных семей путем предоставления психолого-педагогических, медико-социальных, социально-правовых, материально-бытовых и других услуг.

Деятельность социальных служб регламентируется Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [12].

Свой вклад в решение проблем неполных семей вносят также территориальные центры социальной помощи семье и детям, предоставляющие целый комплекс социальных услуг. Так, в отделениях социально-экономической помощи нуждающимся семьям оказываются услуги социально-экономического характера: содействие в получении льгот, пособий и других выплат, материальной и натуральной помощи, алиментов; проведение благотворительных аукционов для малообеспеченных семей, содействие в решении вопросов занятости. В отделении медико-социальной помощи проводится индивидуальная работа с подростками и молодежью по подготовке к созданию семьи и рождению ребенка, консультирование по вопросам планирования семьи.

Отделение психолого-педагогической помощи оказывает помощь родителям в воспитании детей и преодолении педагогических ошибок, семейных

конфликтов. Данное отделение имеет особо важное значение как в профилактике образования неполных семей, так и в решении проблем уже существующей неполной семьи, поскольку зачастую мать-одиночка не знает, как поступить в той или иной ситуации при общении с ребенком, или же разводящиеся супруги часто конфликтуют по поводу воспитания ребенка.

Безусловно, все вышеперечисленные социальные учреждения, предоставляющие различного рода социальные услуги, имеют немаловажное значение в решении разносторонних проблем неполных семей. Однако приоритетным направлением в деятельности таких учреждений, а также государственной семейной политики в целом, должна быть профилактика.

Профилактика должна проводиться в форме запланированных действий, нацеленных главным образом на достижение желаемого результата, и в то же время на предотвращение возможных проблем. Так, в целях профилактики внутрисемейных конфликтов, а значит, возникновения неполных семей, рождения внебрачных детей, роста числа матерей-одиночек необходимо расширить систему подготовки молодого поколения к браку и семейной жизни, развивать систему социально-психологических служб помощи семье, систему служб подготовки к семейной жизни [53, с.331].

2.2 Социальная защита материнства и детства в социально дезадаптированной семье

В настоящее время стало уже привычным существование в обществе так называемых «социально незащищенных», «неблагополучных», «дисфункциональных», «социально нетипичных», «педагогически запущенных», «дезинтегрированных», «отягощенных» и других, подобного рода, семей. В науке и практике сегодня довольно остро стоит вопрос разработки критериев и определения неблагополучной семьи. Даже в законодательных актах и по-

становлениях существует только одно определение неблагополучной семьи: это семья, оказавшаяся в трудной жизненной ситуации и нуждающаяся в государственной помощи и поддержке.

В то же время Т. Шульга дает более развернутое определение неблагополучной семьи. По ее мнению, неблагополучная семья – это семья, в которой ребенок испытывает неблагополучие, где отсутствует благо для ребенка. При этом вид семьи (проблемная, неблагополучная и др.) не имеет значения. Это может быть семья, в которой или оба родителя, или один родитель, и экономически состоятельная семья, и экономически несостоятельная и т.д. Главной характеристикой неблагополучной семьи является отсутствие любви к ребенку, заботы о нем, удовлетворения его нужд, защиты его прав и законных интересов [66, с.12].

В научной и научно-методической литературе обычно описывают несколько типов неблагополучной семьи:

асоциальная семья – тип семьи, представляющий собой нарушенную систему ценностей, несбалансированную и непригодную для воспитания ребенка. Она опасна для общества своим образом жизни, нормами, правилами, сформированным поведением детей;

неблагополучная семья – это семья, которая характеризуется низким социальным статусом в разных сферах жизнедеятельности, поэтому она не справляется с возложенными на нее функциями, при этом её адаптивные возможности значительно снижены;

семья «группы риска» – тип семьи, в которой существует некоторое отклонение от норм, не позволяющее её определить как благополучную. Отклонения не являются дезадаптирующим фактором, но осложняются другими отрицательными характеристиками. Несоответствие социальным стандартам не осознается членами семьи как важная проблема, способная нарушить жизнедеятельность такой семьи. Семьи «группы риска» занимают промежуточное положение между благополучными и неблагополучными семьями [29, с.31].

Понятие семьи «социального риска» включает в себя: малообеспеченные семьи; неполные семьи; семьи беженцев и вынужденных переселенцев; молодые семьи, семьи родителей, заключенных в местах лишения свободы, семьи, воспитывающие детей-инвалидов; семьи инвалидов; семьи безработных; семьи, члены которых работают на предприятиях и в учреждениях, месяцами не выплачивающих заработную плату; семьи, в которых присутствует ребенок, злоупотребляющий наркотиками и др. «Кризисные семьи», или семьи социального риска, являются объектом деятельности социальной работы.

Следует отметить также, что в «кризисной» семье нарушается психическое здоровье всех его членов, не обеспечивается личностное и духовное развитие каждого из членов семьи [55, с.153].

Менее распространенным, но более точным понятием, чем «неблагополучная семья» для обозначения данного типа семей представляется понятие «социально дезадаптированная семья», связанное с пониманием социальной адаптации как вида взаимодействия личности или социальной группы с социальной средой, в ходе которого согласовываются требования и ожидания его участников.

В этом контексте социально дезадаптированной представляется семья, которая: а) не в состоянии обеспечить своими членами прожиточный минимум; б) не обеспечивает простого воспроизводства населения или в целом количественная структура, которая в социальном и правовом контексте является «отклоняющейся от нормы»; в) имеет неоптимальные социально-психологические показатели функционирования или члены которой страдают физическими, психическими заболеваниями; г) имеют минимальные уровни образования и профессиональной квалификации; д) ведет незаконную жизнедеятельность, нарушает права личности или члены которой уже совершили преступление (правонарушение); е) в отношении которой общественное мнение настроено негативно. Соответственно, чем больше выделенных характеристик присуще семье, тем сильнее степень её социальной дезадаптированности. Конечно, при этом «вес» различных показателей неодинаков, а наиболее весомым являются параметры качественного воспроизводства жизни в семье,

когда остальные могут быть с ними связанными, но все же играют вспомогательную роль.

В целом социальная дезадаптация предстает как неэффективная реализация семьей своих основных функций: 1) обеспечения материальных средств для поддержания жизни её членов и 2) воспроизводства (количественного и качественного) населения. Критерием эффективности является соответствие семьи потребностям общества [60, с.53].

Социально-экономические преобразования, осуществляемые в настоящее время в России, со всей остротой поставили вопрос о выживании и социальном благополучии личности и семьи. И в этом смысле дезадаптированная семья, являясь одним из самых распространенных видов неблагополучной семьи, прямо угрожает будущему России. Большое количество отклонений в поведении детей и подростков – безнадзорность, правонарушения, употребление психоактивных веществ, побеги из дома и т.д. – имеют в основе один источник – социальную дезадаптацию, корни которой лежат в семье. Социально дезадаптированный ребенок является всегда жертвой, чьи права на полноценное развитие были грубо нарушены. Социальная дезадаптация означает, в конечном счете, нарушение взаимодействия человека со средой, которое характеризуется невозможностью осуществить в конкретных социальных условиях позитивную социальную роль, соответствующую его возможностям.

Характеристики социально дезадаптированной семьи показывают, что проблемы, с которыми они сталкиваются, можно классифицировать как социальные, правовые, медицинские, психологические и педагогические. На практике все эти проблемы, как правило, тесно взаимосвязаны и всегда выступают в комплексе.

Неблагополучие социально дезадаптированной семьи может иметь психическую характеристику (угрожают, подавляют, запугивают, разрушают психику, не понимают, навязывают свой образ жизни и т.д.), физическую (жестоко наказывают, избивают, не кормят, заставляют зарабатывать разными незаконными способами деньги, а потом их отбирают, насилюют, принужда-

ют и т.д.), социальную (выгоняют из дома, бросают на произвол судьбы, продают квартиру, оставляя ребенка без крыши над головой, забирают документы, заставляют делать то, что необходимо делать взрослым и т.д.).

Неадекватное состояние, в котором пребывают родители, делает невозможным формирование добрых взаимоотношений с детьми и эмоциональной поддержки ими детей в социально дезадаптированной семье. Отсутствие такой эмоциональной поддержки, да и просто внимания со стороны родителей имеет самые глубокие последствия. Ребенок за годы своей жизни в социально дезадаптированной семье, успевает приобрести огромный опыт асоциального поведения искалечить свою душу, психологически сломаться, утвердиться в таком варианте жизненного определения, которое противоречит основным ценностям общества. По мнению академика Н.М. Римашевской, происходит маргинализация детей, образование так называемого детского «социального дна». А это уже угроза существованию самого общества, поскольку основная часть детей данного слоя настроена против устоев общества, и содержит высокий протестный потенциал [54, с.9].

Являясь самой незащищенной, самой уязвимой социально-демографической группой общества, дети больше всего страдают от бездомности и беспризорности, порождаемых в массовом порядке дезадаптированными семьями современной России. Отсутствие целенаправленного эффективного механизма государственной помощи семьям и детям, социально-экономические преобразования, повлекшие за собой снижение уровня жизни значительной части населения, изменение нравственно-ценностных ориентации общества, ухудшение психологического климата в семье и ослабление её воспитательных функций, рост агрессивного отношения к детям являются причинами, обусловившими распространения безнадзорности и беспризорности детей.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [7] безнадзорным признается несовершеннолетний, контроль за

поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц; беспризорным признается безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания; несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении, – лицо, которое вследствие безнадзорности или беспризорности находится в обстановке, представляющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия. Следствием безнадзорности и беспризорности является, как правило, бродяжничество.

Возникновению безнадзорности и беспризорности способствуют нерешенные проблемы школьной дезадаптации и занятости детей (коммерциализация досуговых и спортивно-оздоровительных сфер). По-прежнему в нарушение прав обучающихся допускается немотивированное исключение детей из образовательных учреждений. Недостаточно эффективны меры по содействию трудоустройству несовершеннолетних – в отношении них не соблюдается трудовое законодательство. Среди безнадзорных и беспризорных детей значительное число воспитанников государственных интернатных учреждений. Самовольные уходы детей из переполненных интернатных учреждений, как правило, вызваны побоями и жестким обращением. Особенно перегружены и переуплотнены образовательные учреждения для детей-сирот с ограниченными возможностями здоровья. Недостаточность и задержки финансирования приводят к кризисным ситуациям в системе интернатных учреждений. Свертывается строительство детских учреждений, нуждается в обновлении материально-техническая база, обостряется вопрос обеспечения детей-сирот одеждой, обувью, постельными и школьно-письменными принадлежностями.

Неблагоприятные условия в семье и школе, неумение строить взаимоотношения с окружающими и возникающие на этой основе конфликтные ситуации, различные психофизические отклонения в состоянии здоровья часто ведут к кризису духа, потере смысла существования, к негативной девиации и

преступности, как самой острой формы девиантного поведения безнадзорных детей и подростков.

Решение всех указанных проблем безнадзорных и беспризорных детей и подростков может быть достигнуто только через повышение роли семьи в профилактике социально-отклоняющегося поведения у детей.

Органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении, а также незамедлительно информировать всех субъектов профилактики.

Государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиту их прав составляют:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания;
- органы управления образованием;
- органы опеки и попечительства;
- органы по делам молодежи;
- органы управления здравоохранения;
- органы службы занятости;
- органы внутренних дел;
- а также иные органы и учреждения, осуществляющие в пределах своей компетенции меры по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Под правовой защитой несовершеннолетних следует понимать совокупность нормативно-правовых актов, устанавливающих правовой статус несовершеннолетних как участников общественных отношений (права, обязанно-

сти, гарантии соблюдения прав и обязанностей) и закрепляющих основы организации деятельности системы органов по работе с несовершеннолетними. Правовая защита охватывает всю сферу жизнедеятельности несовершеннолетнего: воспитание, образование, здравоохранение, труд, социальное обеспечение, досуг и др. [35, с.25].

Многие социальные службы сфокусированы на проблемах семьи. Для отработки механизмов работы с семьей при управлении учреждения социальной защиты и социального обслуживания населения психологом оказывается социально-психологическая помощь детям, подросткам и молодежи. Осуществляются консультационные, коррекционные и реабилитационные услуги. Инспекцией по делам несовершеннолетних в общеобразовательных учреждениях проводятся беседы и консультации с подростками, оказывается консультационная правовая помощь, проводятся анкетирования и профилактические мероприятия.

Помощь социально дезадаптированным семьям должна быть эффективной и только такой, которая является необходимой для данной категории семей. Больше внимания в таких семьях необходимо уделять взрослым и через работу с детьми специально воздействовать на них. Проблемы в данных семьях, конечно, разные, но чаще всего они отражают ситуацию, когда родители не умеют воспитывать детей, а часто и просто не хотят этим заниматься.

Реализация этого направления требует решения комплекса проблем вне-семейного и внутрисемейного характера. Во-первых, требует решения проблема подготовки будущих родителей к семейной жизни и воспитанию своих детей; во-вторых, создание благоприятной нравственной обстановки в семье и во внутрисемейных взаимоотношениях; в -третьих, предупреждение ошибок в семейном воспитании; в -четвертых, формирование у ребенка твердых нравственных ориентиров, нравственной позиции; в -пятых, воспитание с раннего детства волевых качеств и чувства собственного достоинства, что позволит сформировать у человека нравственно-волевые качества; в -шестых, недопущение насилия над ребенком, подавляющего волю, либо, наоборот,

формирующего культ силы, стимулирующего воспитания агрессивности к слабым, немощным.

Важнейшей задачей воспитания ребенка в семье является его подготовка к самовоспитанию. Чем старше человек, тем его роль в самосовершенствовании возрастает. Семья в этом плане не только способствует формированию нравственных ориентиров, развитию волевых качеств, но и помогает освоить навыки работы над собой.

Внесемейная работа с социально дезадаптированной семьей обычно включает в себя следующие направления:

- 1) повышение воспитательной роли образовательных учреждений в предупреждении и преодолении девиантного поведения детей и подростков;
- 2) развитие целесообразного взаимодействия семьи и школы; семьи, школы и административных органов по месту жительства;
- 3) контроль за кругом общения, взаимодействия ребенка в процессе его развития, воспитания;
- 4) развитие внешкольной системы консультирования и помощи семье и детям в преодолении девиантного поведения;
- 5) повышение роли специальных учреждений по перевоспитанию и исправлению девиантного поведения детей и подростков;
- 6) развитие сети центров по преодолению социально-педагогических проблем детей и подростков, а также педагогической коррекции и педагогической реабилитации;
- 7) приобщение детей и подростков к участию в позитивных общественных центрах, организациях (спортивных, культурно-досуговых, туристских и т.д.);
- 8) ограждение детей и подростков от негативного влияния СМИ.

Необходимо создание системы, охватывающей семью, образовательные учреждения, административные органы, государственные и негосударственные центры по работе с детьми и подростками, ориентированные на заботу о

детях, на их воспитание, предупреждение и преодоление отклоняющегося поведения.

Таким образом, профилактика безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних рассматривается как система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с ними и их семьями, находящимися в социально опасном положении.

В соответствии с этим важнейшими задачами социальной защиты социально дезадаптированных семей и детей в них являются:

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;
- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении;
- выявление и пресечение случаев вовлечения детей и подростков в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Но главное внимание должно быть уделено, конечно, социально дезадаптированной семье, поскольку распространение насилия в жизни такой семьи ведет к деконструкции нравственных, гуманистических основ семейного воспитания, к росту детской безнадзорности и беспризорности, вовлечению несовершеннолетних в потребление спиртных напитков, наркотиков, в проституцию и криминальную деятельность.

Глубинные причины кризисных явлений во многих российских семьях, утративших свой социализирующий потенциал, воспитательную роль и фактически выталкивающих своих детей на улицу, связаны с падением уровня жизни большинства населения (особенно разительным на фоне обогащения чиновничьих и олигархических групп), увеличивающейся коррупцией и мо-

ральным разложением общества. Все больше россиян, и, прежде всего, семьи с детьми, погружается в состояние бедности, социальной апатии, физически вымирает. Поэтому проблема безнадзорных и беспризорных детей не может быть решена компаниями по их «отлову» полицией. Представляется, что усилия всех государственных органов, и, прежде всего, его социальных служб, а также образовательных учреждений, с широким привлечением и общественных организаций, должны быть нацелены на систематическую профилактику девиации в семье, для устранения хотя бы непосредственных причин, порождающих массовую безнадзорность и беспризорность [37, с.46].

Массовые нарушения прав детей с современной России (например, право ребенка на защиту от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, право на защиту от всех форм сексуальной эксплуатации и совращения и т.д., декларируемые Конвенцией ООН о правах ребенка и ратифицированной российским государством, но не признаваемые российским телевидением, производителями соответствующих товаров и услуг, право ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития и т.д.) делает актуальным воссоздание ювенальной юстиции (ювенальных судов), как это было в дореволюционной России и которая сегодня достаточно успешно действует во многих странах мира. Это позволит более оперативно и эффективно осуществлять профилактику нарушений прав детей (прежде всего в семьях), своевременно предотвращать явления безнадзорности и беспризорности. А, в конечном счете, в такой обстановке, которая сейчас сложилась в нашей стране, предупреждение девиации в семье и защита прав ребенка выступают важнейшими задачами не только органов государства, но и всего общества.

Государственная политика социальной защиты подобных семей прежде всего должна быть направлена на превентивные меры для минимизации негативных последствий и профилактические меры, которые бы способствовали предотвращению трудностей в этой сфере.

3 Пути повышения эффективности социальной защиты материнства и детства в Российской Федерации

Несмотря на усиление внимания к проблемам материнства и детства на сегодняшний день существует множество проблем, требующих незамедлительного вмешательства органов государственной власти.

К важнейшим из них относятся:

- отсутствие приоритета семьи, семейных традиций, низкий статус семьи;
- недостаточная ответственность родителей и увеличение социального сиротства;
- мало условий для воспитания ребенка в семье и самореализации его как полноправного члена общества;
- нет поддержки семьи как естественной среды развития детей;
- не полностью разработана система социальной защиты семьи, материнства и детства;
- необходимость проведения социально ориентированной демографической политики государства;
- необходимость приведения норм внутригосударственного законодательства в соответствие с международными нормами о защите материнства и детства.

Существует ряд государственных задач в сфере материнства и детства, которые необходимо решить:

- обеспечение женщинам возможности сочетания профессиональной деятельности с воспитанием детей;
- повышение благосостояния семей с детьми;
- обеспечение равных прав мужчины и женщины;
- охрана здоровья женщины;

- обеспечение прав женщин на охрану труда, защиту жизни с учетом материнской функции;
- уменьшение детской безнадзорности и количества правонарушений, совершаемых несовершеннолетними;
- защита прав детей-инвалидов и создание условий для их успешной интеграции в общество;
- защита прав ребенка в семье;
- укрепление правовой защиты детства;
- охрана здоровья детей;
- защита детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Решение этих и многих других задач в области государственной финансовой поддержки института материнства и детства позволит нивелировать существующие на сегодня кризисные явления в данной сфере [52, с.88].

Неблагоприятные тенденции нынешнего демографического развития России, проявившиеся, в первую очередь, в сокращении численности населения в целом, и численности детского населения, предопределили важность решения проблем рождаемости и увеличения уровня жизни семей с детьми. Поощрение семей в рождении детей и повышение уровня рождаемости становится основным государственным приоритетом.

Одним из основных препятствий в рождении большего количества детей являются экономические трудности. Доходы семей с детьми продолжают сохраняться на низком уровне. В результате, семьи с детьми имеют риск бедности, двукратно превышающий среднероссийский показатель.

Меры государственной политики, направленные на повышение уровня жизни семей с детьми, в первую очередь, должны быть связаны с преодолением проблем, сложившихся на рынке труда: сокращение широкой распространенности низкой заработной платы и содействие в трудоустройстве тем, кто ищет работу. Если говорить о политике, дружественной для женщин с детьми, то здесь успешными могут стать стратегии, направленные на развитие гибких форм занятости, позволяющих сочетать уход за детьми и экономическую активность.

Наряду с доходной обеспеченностью, жилищные условия являются важной составляющей уровня жизни, и именно плохие жилищные условия семьи наиболее часто в России называют в качестве причины, по которой отказываются от рождения детей.

Действительно, подавляющее большинство российских домохозяйств с детьми нуждаются в улучшении жилищных условий: испытывают потребность в дополнительных метрах площади, сталкиваются с отсутствием доступа к базовым коммунальным услугам. Разумеется, проблема качества жилья актуальна не только для семей с детьми, но и для домохозяйств, в состав которых входят исключительно лица старше 18 лет, однако именно дети оказываются в наиболее стесненных условиях проживания.

В России риск бедности среди детей, практически в 2 раза превышает среднероссийский уровень. Наиболее уязвимы дети в возрасте до 7 лет. В то же время очевидно и то, что у более старших возрастных групп детей показатели уровня жизни не намного выше, и проблема повышения доходной обеспеченности всего детского населения продолжает оставаться актуальной. Кроме того, именно дети в возрасте от 3 до 7 лет имеют максимальный риск бедности, но именно в этот период прекращают действие большинство значимых мер государственной поддержки, делегированных семьям с детьми.

Поэтому рост пособия по уходу за детьми в возрасте до полутора лет следует поддерживать адекватными мерами, обеспечивающими социальную поддержку для малообеспеченных семей с детьми на более длительный период времени (до достижения детьми возраста 15-18 лет. В противном случае позитивное влияние на рождаемость, обусловленное ростом пособия по уходу за ребенком до полутора лет, может оказаться кратковременным.

Международный опыт показывает, что политика, направленная на поддержку семей имеет определенное положительное влияние на уровень рождаемости, особенно в том случае, если существующие пособия являются существенными на фоне общего дохода семьи, и гарантируют ребенку минимально приемлемый уровень потребления на протяжении длительного периода жизнен-

ного цикла (например, до возраста 14-18 лет). В России же к соответствию данным требованиям приближается только пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет. В контексте проблем российского рынка труда и высокого уровня бедности среди семей с детьми актуальной остается проблема действенных и долгосрочных пособий для детей из бедных семей, поскольку решение родителей иметь больше детей напрямую зависит от перспектив долгосрочной экономической стабильности семьи. Кроме того, влияние пособий на уровень рождаемости выше, если материальная поддержка сочетается с развитием сферы социальных услуг для семей с детьми и формированием гибкого рынка труда.

Система социальной защиты материнства и детства включает в себя меры финансовой и нефинансовой поддержки.

Меры финансовой поддержки включают:

- единую систему государственных пособий и выплат, в которую входят денежные пособия, выплаты, компенсации, выплачиваемые через системы обязательного социального страхования, государственного социального обеспечения, личного страхования;
- политику доходов, восполняющую утраченный или недополученный заработок семей с детьми через налоговые льготы;
- управление средствами материнского капитала [56, с.252].

Меры нефинансовой поддержки делятся на две группы:

- затрагивающие имущественные и иные интересы всех семей с детьми: оказание медицинских услуг; меры по стимулированию рождаемости и профилактике заболеваемости; предоставление отпусков согласно законодательству о труде;
- затрагивающие имущественные и иные интересы определенных категорий семей с детьми и детей-сирот: особые формы социальной помощи разным категориям семей с детьми: многодетным семьям; семьям, имеющим детей-инвалидов; малообеспеченным семьям; неполным семьям; семьям при потере кормильца; семьям при усыновлении, установлении опеки или попечи-

тельства, принятия ребенка в приемную семью, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Система социальной защиты материнства и детства является составной частью системы социальной защиты населения и функционирует через механизмы управления социальными рисками. Эти механизмы призваны перераспределять национальный доход с целью предотвращения или компенсации действия социальных рисков. Структуру социальной защиты материнства и детства в России можно представить в виде таблицы (Приложение Б).

Всю деятельность государства по защите материнства и детства можно разделить на три пласта:

- принятие соответствующих законодательных актов; прописывание гарантий и норм их реализации; разработка программ на федеральном и региональном уровнях;
- создание механизмов и институтов, направленных на реализацию этих гарантий и норм;
- наработка практики, создание и корректировка дополнительных условий в соответствии с изменением экономических, социальных и иных обстоятельств в государстве.

В период нестабильной экономической ситуации, которая снижает возможность качественной жизни населения, актуализируются проблемы социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения, а именно: детей, многодетных семей, малоимущих семей с детьми. В связи с этим на данный период времени следует предусмотреть следующие направления совершенствования социальной поддержки семей с детьми: введение в практику социального пакета для семей с детьми (продуктовые наборы, покупка одежды и обуви, товаров длительного пользования и др.), адресная поддержка на основе проверки нуждаемости, повышение эффективности сектора социальных услуг, предоставляемых населению, повышение уровня информационной поддержки при принятии решений (проведение панельных исследований, расширение практики выборочных обследований населения), привлечение со-

циально ориентированных некоммерческих организаций, развитие направления поддержки семей с детьми через систему налоговых вычетов, продление действия программы «Материнский капитал» после 2016 года, решение проблемы обеспечения местами в детских садах детей ясельного возраста (до 3-х лет), повышение информированности семей с детьми в вопросах обеспечения их законных прав.

С целью совершенствования механизма правового регулирования социальной защиты семей с детьми для решения проблем, связанных с обеспечением достойного уровня жизни граждан и воспроизводства населения России, можно внести следующие предложения.

Представляется целесообразным разработать комплексную целевую программу социальной поддержки семей, в том числе многодетных, в которой следует предусмотреть не только предоставление государственных пособий гражданам, имеющим детей, соответствующих необходимому уровню жизнеобеспечения, но и пути совершенствования трудового статуса беременных женщин и лиц, имеющих детей, дополнительные меры социальной защиты семьи в контексте развития пенсионного законодательства, гарантирование права на материнский (семейный) капитал, в том числе и после 2016 г., предоставление семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилых помещений, а также предоставление земельных участков многодетным семьям, усиление гарантий оказания бесплатной медицинской помощи матерям и детям (в том числе обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет), решение проблемы очередей в детские сады и ясельные учреждения.

Среди предложений, направленных на создание эффективной модели правового регулирования социального обеспечения семей с детьми, можно выделить неотложные меры, не требующие существенных расходов из государственного бюджета и требующие дополнительных расходов, а также предложения рекомендательного характера.

Неотложные меры по совершенствованию правового регулирования социальной защиты семьи, не требующие существенных расходов из бюджета Российской Федерации.

1. Для исключения коллизий в правоприменении требуется зафиксировать базовое для отрасли права социального обеспечения определение понятия семьи как совокупности лиц, связанных браком, родством, свойством, принятием детей на воспитание или совместно проживающих и ведущих общее хозяйство. На основе этого базового определения следует выделить различные типы семьи – «многодетная семья» (имеющая трех и более детей), «молодая семья» (возраст супругов в молодой семье не превышает 35 лет), «неполная семья» (состоит из одного родителя и одного или более детей, в том числе усыновленных).

2. Из российского законодательства следует исключить гендерно-асимметричные правовые нормы. Например, в Федеральном законе «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» можно предусмотреть возможность расходования средств капитала для формирования накопительной части пенсии отца ребенка, а не только матери ребенка.

3. Министерству здравоохранения РФ необходимо разработать приказ, утверждающий единый перечень медицинских показаний к предоставлению полноценного питания беременным женщинам, кормящим матерям и детям до трех лет, так как принятые в регионах нормативные правовые акты существенно отличаются по объему и условиям предоставления питания при единстве системы здравоохранения страны.

4. Министерству труда и социальной защиты РФ целесообразно разработать приказ, утверждающий единый перечень получателей повышенного размера ежемесячного пособия на детей, а также условий его получения на территории Российской Федерации.

5. Для укрепления института ответственного материнства и отцовства представляется необходимым в Семейном кодексе РФ предусмотреть мини-

мальный размер алиментов на несовершеннолетних детей. Также возможно создание алиментного фонда.

6. В статье 7 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» необходимо предусмотреть возможность расходования средств семейного капитала на лечение ребенка.

Неотложные меры по совершенствованию правового регулирования социальной защиты семьи, требующие дополнительных расходов.

1. Размер пособия по беременности и родам женщинам, имеющим страховой стаж менее шести месяцев, в том числе впервые ищущим работу, довести до уровня прожиточного минимума трудоспособного человека (а не выплачивать исходя из размера МРОТ). При этом можно возложить на работодателя обязанность компенсировать разницу между величиной пособия по беременности и родам и размером заработка работника за вычетом обязательных платежей (как в Германии). Такая доплата должна обеспечиваться работодателем в течение всего декретного отпуска.

2. Установить по общему правилу: пособие по уходу за ребенком выплачивается до достижения ребенком 3-летнего возраста, а не как сейчас в виде исключения только чернобыльцам (в Республике Беларусь страховое обеспечение предусмотрено до достижения ребенком возраста трех лет).

3. Основной проблемой доступности дошкольного образования для всех категорий детей в настоящее время является дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях. В этой связи представляется возможным внести изменения в Трудовой кодекс РФ, предусмотрев возможность лицам, воспитывающим детей в возрасте до трех лет, работать на условиях неполного (сокращенного) рабочего дня (не 8, а 5 часов в день) с сохранением при этом полного заработка.

4. В статье 94 ТК РФ закрепить предельную продолжительность ежедневной работы для беременных женщин, которая не должна превышать при 5-дневной 40-часовой рабочей неделе семи часов.

5. Включить в ТК РФ норму, обеспечивающую беременным женщинам оплачиваемые перерывы для отдыха.

6. Для женщин, работающих в тяжелых и вредных условиях труда, предусмотреть право на увеличенный отпуск по беременности и родам (как, например, в Финляндии – 155 рабочих дней).

7. Повысить размер единовременного пособия при рождении ребенка, с тем чтобы он компенсировал повышенные разовые расходы семьи, связанные с рождением ребенка.

8. На законодательном уровне закрепить право перевода беременных женщин на другую работу с сохранением заработной платы.

Предложения рекомендательного характера.

1. Современные компенсационные выплаты семьям с детьми не возмещают последствий социальных рисков, а только сглаживают их. Законодателю необходимо учитывать особую природу этих пособий для адекватного восстановления имущественного положения семей. В основе расчета размера государственных пособий должна быть их компенсаторная функция.

2. Поскольку в неблагополучных семьях денежные средства в виде социальных пособий не всегда расходуются на удовлетворение потребностей несовершеннолетних детей, представляется, что наибольшую эффективность социальной поддержки семьям с детьми можно достичь только путем сочетания денежной и натуральной форм обеспечения.

3. Необходимо создать правовое поле для активизации социальной работы с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации. Требуется должное правовое регулирование предоставления социальных услуг семье с детьми.

4. При изменении социально-обеспечительного законодательства недопустим отказ от достигнутого уровня гарантий прав граждан, желательна ориентация на более высокие стандарты социального обеспечения, сформулированные в нормах международного права.

5. Меры государственной социальной помощи, направленные на борьбу с бедностью семей с детьми, должны быть различны для трудоспособных граждан и граждан, которые в силу возраста или состояния здоровья не способны зарабатывать средства к существованию. Малообеспеченным семьям в первую очередь необходимо предоставить доступ к социальным услугам, направленным на выведение семьи из трудной жизненной ситуации, переход на самообеспечение путем трудоустройства или развития семейного предпринимательства. Дополнительные гарантии требуются семье в случае безработицы кормильца [61, с.157].

Таким образом, для преодоления неблагоприятных тенденций демографического развития России в сокращении численности населения и проявлений кризисных процессов в институте семьи, с целью уменьшения беспризорности, безнадзорности детей и социального сиротства необходимо принимать конкретные меры по защите и социальной поддержке материнства и детства.

Заключение

Защита и поддержка семьи, материнства, отцовства и детства государством означает отношение к этим категориям как к социальным ценностям. Такие защита и поддержка имеют комплексный характер и обеспечиваются путем создания государством надлежащих социально-экономических, правовых и иных условий и гарантий, максимально благоприятных для жизни семьи, поощрения материнства, охраны и защиты прав матери, отца и ребенка.

Социальная защита материнства и детства – это политика государства в интересах семьи в целом и детей в частности, направленная на выживание, развитие и защиту семьи и детей, охрану их здоровья, образование и т.п. Для достижения поставленной цели – обеспечения условий для нормального развития детей – средствами являются различные социальные, экономические и правовые меры. Однако все они будут действенными, то есть гарантированными государством, только в том случае, если они закреплены правовыми нормами.

Социальная защита подразумевает принятие законодательных актов, создание специализированных социальных, образовательных, медико-социальных и других учреждений для детей, создание в образовательных и воспитательных учреждениях, в семье достойных условий для развития, воспитания, творчества, досуга, выбора жизненного пути.

Основными целями социальной защиты материнства и детства являются: осуществление законных прав и интересов членов семьи, недопущение их дискриминации, упрочение гарантий прав и интересов детей, восстановление прав в случае их нарушения; содействие физическому, психическому, интеллектуальному, духовному и нравственному развитию детей и др.

Задачами социально-правовой защиты являются: обеспечение возможности осуществления субъективного права на социально-правовую защиту; формирование правовой культуры детей, родителей и семьи в целом и др.

Система социальной защиты современного социального государства – многообразный и разнонаправленный комплекс социальных программ, который включает пенсионную систему, систему обязательного социального страхования (на случай потери трудоспособности, беременности, родов и т.д.), медицинское страхование, социальное обслуживание на дому и в стационарных учреждениях, различные виды натуральной и денежной помощи ветеранам, безработным, семьям с детьми, малоимущим и другим категориям населения, субсидирование расходов граждан по оплате жилья и коммунальных услуг и т.д. Можно сказать, что любого гражданина система социальной защиты сопровождает всю его жизнь и даже до его рождения и после его смерти.

К настоящему времени система социальной защиты в России представлена следующими функциональными блоками:

- 1) обязательное социальное страхование;
- 2) социальная поддержка населения: выплаты гражданам по категориям независимо от нуждаемости, льготы, адресные выплаты гражданам на основе проверки нуждаемости, пособия;
- 3) социальное обслуживание населения.

Главнейшими объектами социальной защиты в России, требующими к себе наиболее пристального внимания и защиты, являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети из неблагополучных, многодетных семей, дети, переданные на воспитание в приемные семьи, дети-инвалиды, дети, отстающие в имеющие в психическом или физическом развитии, дети, состоящие на профилактическом учете в органах внутренних дел детей и др.

Социальная защита вышеупомянутых категорий граждан осуществляется законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти в целом, а также отдельными их органами. Российская Федерация через свои органы, формирует приоритетные направления и стратегию, в области социальной

защиты и законодательную базу, обеспечивает ее реализацию, и гарантирует защиту.

Более того, социальную защиту и помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, реализуют через свою деятельность, политические партии, благотворительные фонды, общественные организации, средства массовой информации, детские и юношеские организации.

Особую роль в социальной защите детства играют семья и школа, а также специальные службы социальной работы: муниципальные службы, система стационарных учреждений, приютов, детских домов, интернатов, учреждения дополнительного образования и развития детей, специализированные центры психолого-медико-социального и педагогического сопровождения, консультационные и реабилитационные службы и т.д.

На региональном уровне социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей одиноких матерей регулируется региональным законодательством, опирающимся и не противоречащим федеральному законодательству, углубленно регламентирующим цели, принципы, приоритеты социальной защиты для конкретного региона, с учетом, имеющейся жизненной обстановки.

Родителям из неполных семей труднее, чем родителям из полных семей, удается совмещать профессиональные и семейные обязанности, что приводит к тяжелому материальному положению семьи и детей. Поэтому пристального внимания заслуживает вопрос о государственном алиментном фонде, созданию которого должно быть предпослано серьезное и всестороннее исследование как причин, по которым миллионы родителей не платят (и, возможно, не могут платить) алименты на содержание собственных детей, так и наиболее адекватных путей выхода из этой ситуации.

Важное значение в оказании комплексной помощи неполной семье для решения разного рода проблем имеют учреждения социального обслуживания. Развитая система учреждений социального обслуживания позволяет решить часть проблем неполных семей путем предоставления психолого-

педагогических, медико-социальных, социально-правовых, материально-бытовых и других услуг.

Являясь самой незащищенной, самой уязвимой социально-демографической группой общества, дети больше всего страдают от бездомности и беспризорности, порождаемых в массовом порядке дезадаптированными семьями современной России.

Государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиту их прав составляют: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания; органы управления образованием; органы опеки и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранения; органы службы занятости; органы внутренних дел; иные органы и учреждения, осуществляющие в пределах своей компетенции меры по профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Профилактика безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних рассматривается как система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с ними и их семьями, находящимися в социально опасном положении.

В соответствии с этим важнейшими задачами социальной защиты социально дезадаптированных семей и детей в них являются:

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;
- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении;

– выявление и пресечение случаев вовлечения детей и подростков в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Но главное внимание должно быть уделено, конечно, социально дезадаптированной семье, поскольку распространение насилия в жизни такой семьи ведет к деконструкции нравственных, гуманистических основ семейного воспитания, к росту детской безнадзорности и беспризорности, вовлечению несовершеннолетних в потребление спиртных напитков, наркотиков, в проституцию и криминальную деятельность.

Система социальной защиты материнства и детства включает в себя меры финансовой и нефинансовой поддержки.

Меры финансовой поддержки включают:

– единую систему государственных пособий и выплат, в которую входят денежные пособия, выплаты, компенсации, выплачиваемые через системы обязательного социального страхования, государственного социального обеспечения, личного страхования;

– политику доходов, восполняющую утраченный или недополученный заработок семей с детьми через налоговые льготы;

– управление средствами материнского капитала.

Меры нефинансовой поддержки делятся на две группы:

– затрагивающие имущественные и иные интересы всех семей с детьми: оказание медицинских услуг; меры по стимулированию рождаемости и профилактике заболеваемости; предоставление отпусков согласно законодательству о труде;

– затрагивающие имущественные и иные интересы определенных категорий семей с детьми и детей-сирот: особые формы социальной помощи разным категориям семей с детьми: многодетным семьям; семьям, имеющим детей-инвалидов; малообеспеченным семьям; неполным семьям; семьям при потере кормильца; семьям при усыновлении, установлении опеки или попечительства, принятия ребенка в приемную семью, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

В целом государство старается повысить уровень социальной защиты материнства и детства, но необходимо совершенствовать и улучшать этот уровень, приближаясь к мировым показателям.

Всю деятельность государства по защите материнства и детства можно разделить на три пласта:

- принятие соответствующих законодательных актов; прописывание гарантий и норм их реализации; разработка программ на федеральном и региональном уровнях;
- создание механизмов и институтов, направленных на реализацию этих гарантий и норм;
- наработка практики, создание и корректировка дополнительных условий в соответствии с изменением экономических, социальных и иных обстоятельств в государстве.

В период нестабильной экономической ситуации, которая снижает возможность качественной жизни населения, актуализируются проблемы социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения, а именно: детей, многодетных семей, малоимущих семей с детьми. В связи с этим на данный период времени следует предусмотреть следующие направления совершенствования социальной поддержки семей с детьми: введение в практику социального пакета для семей с детьми (продуктовые наборы, покупка одежды и обуви, товаров длительного пользования и др.), адресная поддержка на основе проверки нуждаемости, повышение эффективности сектора социальных услуг, предоставляемых населению, повышение уровня информационной поддержки при принятии решений (проведение панельных исследований, расширение практики выборочных обследований населения), привлечение социально ориентированных некоммерческих организаций, развитие направления поддержки семей с детьми через систему налоговых вычетов, продление действия программы «Материнский капитал» после 2016 года, решение проблемы обеспечения местами в детских садах детей ясельного возраста (до 3-х

лет), повышение информированности семей с детьми в вопросах обеспечения их законных прав.

Можно предложить следующие направления в области улучшения социальной защиты семей с детьми:

Для низкооплачиваемых работников с детьми следует ввести либо специальную доплату к начисленной заработной плате, либо определить пособие в любой форме целевых выплат за счет страховых взносов работодателя. Тем самым будет решаться комплексная задача: вывод минимального заработка на прожиточный минимум, повышение оплаты труда бюджетников с их низкими окладами и помощь семьям с детьми.

Выплаты семейных пособий на детей из семей безработных возможно осуществлять за счет бюджетных средств, тем более что ликвидация Фонда занятости способствовала значительному снижению расходов государства на безработных.

Помощь другим категориям семей (имеющим инвалидов, потерявших кормильца и др.) можно возложить на внебюджетные социальные фонды.

Уровень цивилизованности общества, авторитет государства, нации сегодня, как никогда, ставится в прямую зависимость от того положения, которое занимают в обществе дети. Поэтому совершенно очевидно, что от меры, глубины и последовательности решения проблем детства зависит будущее России.

Государство должно быть заинтересовано в обеспечении прав детей, молодежи, матерей. Государственная политика должна эффективно работать по направлениям, охватывающим:

- 1) поддержку молодых и многодетных семей,
- 2) социальную, правовую и экономическую защиту семьи, в целях обеспечения ее всестороннего развития, включая поощрение роста рождаемости;
- 3) оказание социальной помощи неполным семьям с низкими доходами;

- 4) социальную помощь детям, оставшимся без попечения родителей;
- 5) обеспечение всестороннего физического, интеллектуального и духовного развития детей и молодежи.

Таким образом, для преодоления неблагоприятных тенденций демографического развития России в сокращении численности населения и проявлений кризисных процессов в институте семьи, с целью уменьшения беспризорности, безнадзорности детей и социального сиротства необходимо принимать конкретные меры по защите и социальной поддержке материнства и детства.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Конвенция №183 Международной организации труда «О пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства» (заключена в г. Женеве 15.06.2000) [Электронный ресурс] Дата обновления: 23.11.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2016.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. №117-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №32. – Ст. 3340.
4. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: федеральный закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. №1244-1 (ред. от 03 июля 2016 г.) // Вестник Совета Народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1991. – №21. – Ст. 699.
5. О вынужденных переселенцах: федеральный закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4530-1 (ред. от 30 декабря 2015 г.) // Вестник Совета Народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1993. – №12. – Ст. 427.
6. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ (с изм. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №21. – Ст.1929.
7. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №26. – Ст. 3177.

8. Об основах обязательного социального страхования: федеральный закон Российской Федерации от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – №29. – Ст.3686.
9. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»: федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №35. – Ст. 3607.
10. Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. №255-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №1 (1 ч.). – Ст. 18.
11. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. №256-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №1 (Ч.1). – Ст.19.
12. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. – 2013. – №52 (часть I). – Ст. 7007.
13. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента РФ от 01 сентября 2009 г. №986 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №36. – Ст.4312.
14. О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Указ

- Президента РФ от 28 декабря 2012 г. № 1688 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – №53 (ч. 2). – Ст. 7860.
15. Об утверждении Порядка предоставления отпусков работникам, усыновившим ребенка: постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №719 (ред. от 04 сентября 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №43. – Ст. 4101.
16. О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду: постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г. №727 (ред. от 25 марта 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №43. – Ст.4106.
17. О Правилах предоставления ежемесячного пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. №439 (ред. от 04 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №30 (Ч. II). – Ст. 3173.
18. Об издании разъяснений по единообразному применению Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: постановление Правительства РФ от 28 декабря 2006 г. №821 (ред. от 25 марта 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №1 (2 ч.). – Ст. 277.
19. Об установлении с 1 февраля 2016 г. размера индексации выплат, пособий и компенсаций: постановление Правительства РФ от 28 января 2016 г. №42 // Российская газета. – 2016. – 2 февраля.
20. Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям: постановление Совмина СССР от 12 августа 1970 г. №659 (ред. от 04.05.1990) // Свод законов СССР. – 1990. – Т.2. – С.718.
21. Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей: приказ

- Минздравсоцразвития России от 23 декабря 2009 г. № 1012н (ред. от 22 июля 2014 г.) // Российская газета. – 2010. – 27 января.
22. О пособиях семьям, имеющим детей: закон Пензенской области от 21 апреля 2005 г. №795-ЗПО (ред. от 13 апреля 2016 г.) // Пензенские губернские ведомости. – 2005. – №10. – С.19.
23. Об организации предоставления мер социальной поддержки семьям, имеющим детей: постановление Правительства Пензенской обл. от 22 октября 2012 г. № 747-пП (ред. от 13 июля 2016) // Пензенские губернские ведомости. – 2012. – №94. – С.1.
24. О материнской смертности в Российской Федерации: приказ Минздравсоцразвития РФ от 21 февраля 2011 № 15-4/10/2-1694 [Электронный ресурс] Дата обновления: 17.04.2015. Доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс» - 2016
25. Охрана репродуктивного здоровья работников. Основные термины и понятия: приказ Департамента Госсанэпиднадзора Минздрава России от 2 октября 2003г. № 11-8/13-09 [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.03.2014. Доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс» – 2016.
26. Азарова Е.Г. Конституционные гарантии социального обеспечения детей // Журнал российского права. – 2015. – №2. – С. 65 - 81.
27. Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. – М.: КОНТРАКТ, 2012. – 256 с.
28. Анцупов А.Я. Словарь конфликтолога. – СПб.: Питер, 2011. – 528 с.
29. Асачева М.В. О легальном определении понятия «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. – 2014. – №4. – С. 31 - 34.
30. Варывдин В.А., Клемантович И.П. Управление системой социальной защиты детства: учеб. пособие для студ. вузов. – М.: Пед. о-во России, 2015.
31. Волгин Н.А. Социальная политика. – М.: КноРус, 2016. – 736 с.

32. Гусева Т.С. Пособие по беременности и родам: российский и зарубежный опыт правового регулирования // Российская юстиция. – 2012. – №10. – С. 25 - 27.
33. Зайцева Н.Г. Деинституционализация детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в контексте социальной политики в городе Москве // Власть. – 2010. – №12. – С. 99-104.
34. Заславская Т.И. Избранное. Том 2. Трансформационный процесс в России: в поиске новой методологии. – М.: Экономика, 2012. – 591 с.
35. Иванова Ж.Б., Ращектаева Н.Н. Проблемы совершенствования правовых норм, регламентирующих правовое положение несовершеннолетних детей в неблагополучных семьях // Вопросы ювенальной юстиции. – 2014. – №4. – С. 24 - 27.
36. Капитова О.В. Правовая природа механизма алиментирования в семейном праве Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2014. – 74 с.
37. Кесаева Р.Э., Кантемирова Г.А. Проблемы социальной защиты «кризисной семьи» // Социальное и пенсионное право. – 2014. – №1. – С. 43 - 47.
38. Кондакова Н.А. Современная социальная поддержка семей с детьми // Проблемы развития территории. – 2015. – Вып. №3 (77). – С.72-87.
39. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / науч. ред. Ю.И. Скуратов. – М.: Статут, 2015. – 688 с.
40. Коротун А.В. Механизмы социально-правовой защиты материнства и детства в современной России // Педагогическое образование в России. – 2014. – № 10. – С.197-204.
41. Коротун А.В., Орлов В.Б. Повышение профессиональной компетентности родителей – социальных педагогов в сфере нормативно-правового и финансового обеспечения детей: программа, учебно-методическое пособие, методические рекомендации по

- профессиональной подготовке родителей / ФГНУ «Институт социальной педагогики» РАО. – М.: Современное образование, 2013. – 264 с.
42. Краснова О.Н. История социальной работы в России / О.Н. Краснова, П.Д. Павленок, А.А. Акмалова и др. // Основы соц. работы. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 334 с.
43. Лутошкина С.Ю. Социальная защита детей-сирот в России: исторический аспект / Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов – 2012» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, М.В. Чистякова. – М.: МАКС Пресс, 2012. – 69 с.
44. Лутошкина С.Ю. Формирование института социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России: Дисс. к.с.н. – М., 2015. – 135 с.
45. Мартышин О.В. Идея социального государства и ее противники // Государство и право. – 2011. – №12. – С. 5 - 15.
46. Матюкова Ю. Дела семейные // ЭЖ-Юрист. – 2014. – №19. – С.4-5.
47. Мачульская Е.Е. Современные представления о предмете права социального обеспечения // Вестник МГУ. Серия 11 «Право». – 2003. – №6. – С. 47-55.
48. Нор-аревян О.А. Меры государственной поддержки семей, имеющих детей: актуальные проблемы из реализации // Вестник Мордовского ун-та. – 2010. – №2. – С.121-124.
49. Поддубная Т.Н. Социальная защита детства в России и за рубежом: учеб. пособие. – М.: ИЦ «Академия», 2013. – 320 с.
50. Проект поддержки детских домов и социальной адаптации детей, оставшихся без попечения родителей, «Вернуть детство». [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.pfo-detstvo.ru> (Дата обращения 10.12.2016)

- 51.Профилактика социального сиротства. Развитие служб примирения в России / под общ.ред. Н.Л. Хананашвили. – М.: Благотворительный фонд «Просвещение», 2013. – 186 с.
- 52.Пшеничников С.В., Слободенюк А.С. Государственная финансовая поддержка института материнства и детства // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – №2. – С. 88-89.
- 53.Рашитова Л.К. Об основных формах социальной помощи членам неполных семей // Известия Рос.гос.пед.ун-та им. А.И. Герцена. – 2014. – №96. – С.330-333.
- 54.Римашевская Н.М. Дети и молодежь – будущее России // Народонаселение. – 2014. – № 4. – С.10-11.
- 55.Семья в социально-психологической парадигме исследования: Коллективная монография / под общ. ред. В.И. Жукова и Е.А. Петровой. – М.: РИЦ АИМ, 2008. – 212 с.
- 56.Скоморохова Н.М. Финансы социальной защиты материнства и детства в РФ // Роль финансово-кредитной системы в реализации приоритетных задач развития экономики. Материалы международной научной конференции. 28-29 января 2008 года: Сб. докл. / под ред. В.Е. Леонтьева. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008. – С.249-252.
- 57.Слобцов И.А., Кузнецова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (постатейный). – М.: Норма, 2014. – 540 с.
- 58.Словарь по социальной педагогике: учеб. пособие / авт.-сост. Л.В. Мардахаев. – М.: Академия, 2012. – 360 с.
- 59.Снежко О.А. Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №7. – С.46-48.
- 60.Солодников В.В. Социально дезадаптированная семья в контексте общественного мнения // Социологические исследования. – 2014. – № 6. – С.52-55.

61. Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / В.А. Баранов, А.В. Буянова, Н.С. Волкова и др.; под ред. О.Н. Петюковой. – М.: Деловой двор, 2015. – 176 с.
62. Филькина О.Н., Шанина Т.Г. и др. Мотивы создания замещающих семей у потенциальных приемных родителей // Электронный научный журнал «Системная интеграция в здравоохранении». – 2014. – №4(6). – С.10-16.
63. Хамидуллин Н.Р. Государственная политика социальной защиты населения в постсоветской России: дис. канд. полит. наук. – М., 2012. – 155 с.
64. Хамидуллин Н.Р. К вопросу о понятиях «социальная политика» и «социальная защита населения» // Вестник ОГУ. – 2014. – №7 (168). – С.45-49.
65. Хубулури Е.А. Маркетинговая модель организации государственной политики и управления социальной защитой населения современной России: дисс. д-ра полит. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. – 187 с.
66. Шульга Т.И. Работа с неблагополучной семьей: учеб. пособие. – М.: Дрофа, 2015. – 254 с.
67. Ячменев Ю.В. Социально-правовая политика государства по защите материнства и детства в России // Вестник СПб ун-та МВД России. – 2013. – №2 (38). – С.108-115.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Классификация мер финансовой поддержки матерей и семей с детьми

Виды выплат по критерию периодичности		
единовременные		периодические
<p>Пособие</p> <p>Единовременные пособия:</p> <ul style="list-style-type: none">- женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;- при рождении ребенка;- при усыновлении;- при передаче ребенка под опеку или попечительство;- при передаче ребенка на воспитание в семью;- беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; <p>Единовременная компенсационная выплата при рождении ребенка</p>		<p>Ежемесячные пособия:</p> <ul style="list-style-type: none">- по уходу за ребенком до 1, 5 лет;- на ребенка в возрасте от рождения до 1 года;- на ребенка в возрасте от 1 года до 7 лет;- на ребенка школьного возраста;- беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; <p>Компенсационная выплата на детей из многодетных семей;</p> <p>Социальная пенсия семье, имеющей ребенка-инвалида;</p> <p>Ежемесячная денежная выплата семье, имеющей ребенка-инвалида;</p> <p>Ежемесячная компенсационная выплата неработающему трудоспособному лицу, осуществляющему уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет;</p> <p>Трудовая пенсия по случаю потери кормильца;</p> <p>Социальная пенсия по случаю потери кормильца;</p> <p>Ежемесячная денежная выплата;</p> <p>Доплата к пенсии по случаю потери кормильца</p>
Виды выплат по формам осуществления		
Денежная	натуральная	оплата услуг
<p>Все единовременные пособия, кроме компенсационной выплаты при рождении ребенка;</p> <p>Ежемесячные пособия:</p>	<p>Единовременная компенсационная выплата при рождении ребенка; Ежемесячные пособия:</p> <ul style="list-style-type: none">- на ребенка в возрасте от рождения до 1 года;	<p>«Материнский (семейный) капитал» - дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми: приобретение жилья, получение образовательных услуг или формирова-</p>

<p>- по уходу за ребенком до 1, 5 лет;</p> <p>- беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;</p> <p>Социальная пенсия семье, имеющей ребенка-инвалида;</p> <p>Ежемесячная денежная выплата семье, имеющей ребенка-инвалида;</p> <p>Ежемесячная компенсационная выплата неработающему трудоспособному лицу, осуществляющему уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет;</p> <p>Трудовая пенсия по случаю потери кормильца;</p> <p>Социальная пенсия по случаю потери кормильца;</p> <p>Ежемесячная денежная выплата;</p> <p>Доплата к пенсии по случаю потери кормильца</p>	<p>- на ребенка в возрасте от 1 года до 7 лет;</p> <p>- на ребенка школьного возраста;</p> <p>Компенсационная выплата на детей из многодетных семей.</p> <p>Пособия перечисляются на пластиковые карты, которые можно использовать только в определенных детских магазинах для приобретения продуктов питания, одежды, колясок, кроваток и прочих предметов первой необходимости.</p>	<p>ние накопительной части трудовой пенсии матери</p>
--	---	---

Приложение Б

Структура социальной защиты материнства и детства в РФ

Риски	Механизмы управления рисками, влияющими на доход	Элементы системы социальной защиты материнства и детства	Меры финансовой и иной поддержки
1	2	3	4
Материнская и младенческая смертность	Распределение риска (страхование)	Обязательное социальное страхование	<ul style="list-style-type: none"> - Оказание медицинской помощи в системе ОМС; - расходы на погребение; - меры по предупреждению риска в системе здравоохранения
Осложнения, патологии во время беременности, родов и в послеродовый период из-за плохих условий труда, родовых травм, хронич. заболеваний	Распределение риска (страхование); Предупреждение риска	Обязательное социальное страхование; Добровольное личное страхование; Самофинансир-е	<ul style="list-style-type: none"> - ОМС (родовые сертификаты); - единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности 300 руб.; - ДМС; - страхование от несчастных случаев; - заключение договоров на платные услуги на время ведения беременности и родов; - налоговые вычеты на лечение
Повреждения и гибель в результате несчастного случая, аварии, медицинского вмешательства	Распределение риска (страхование)	Добровольное личное страхование	<ul style="list-style-type: none"> - Страхование жизни; - страхование от несчастных случаев
Заболевания в связи с внутрибольничной инфекцией	Распределение риска (страхование)	Обязательное социальное страхование; Добровольное личное страхование	<ul style="list-style-type: none"> - Оказание медицинской помощи в системе ОМС; - страхование от несчастных случаев

1	2	3	4
Утрата или снижение заработка для работающих женщин в связи с потерей трудоспособности	Распределение риска (страхование); Политика доходов	Обязательное социальное страхование; Налоговые льготы	- Пособие по беременности и родам; - ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им 1, 5 лет; - Налоговые вычеты
Затраты в связи с рождением ребенка	Распределение риска (страхование); Поглощение риска; Капитализация	Обязательное социальное страхование; Государственное социальное обеспечение; Передача целевых ассигнований из федерального бюджета в бюджет ПФРФ	- Единовременное пособие при рождении ребенка; - единовременное пособие при усыновлении, установлении опеки или попечительства, при передаче ребенка на воспитание в семью; - ежемесячные пособия по уходу за ребенком от рождения до 1 года, от 1-7 лет, на ребенка школьного возраста; - единовременная компенсационная выплата при рождении ребенка; - компенсационные выплаты на детей из многодетных семей - использование средств материнского капитала на обучение или жилье
Дополнительные непредвиденные затраты на лечение	Предупреждение риска; Поглощение риска; Распределение риска (страхование)	Самофинансир-е (частично компенсируется из фед. бюджета); Добровольное личное страхование	- Личные сбережения - налоговые вычеты на лечение; - ДМС; - страхование от несчастных случаев
Сокращение пенсионных прав женщины-матери	Капитализация	Передача целевых ассигнований из федерального бюджета в бюджет ПФРФ	Использование средств материнского капитала на формирование накопительной части трудовой пенсии