

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ / JURIDICAL SCIENCES

УДК 349.3

**К ВОПРОСУ О МЕСТЕ МАТЕРИНСКОГО (СЕМЕЙНОГО) КАПИТАЛА  
В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЙ****И. В. Кручек**

*Вопрос о месте материнского (семейного) капитала в системе видов социального обеспечения юридической наукой до конца не разрешен и продолжает оставаться дискуссионным. Актуальность рассматриваемой в настоящей статье проблематики в теоретическом аспекте заключается в усугублении довольно острой проблемы недостаточной терминологической проработки понятийного аппарата права социального обеспечения, а в практическом аспекте — в осложнении правоприменительной деятельности, а также и негативном влиянии на качество нормативных правовых актов регионального уровня, где, в том числе, должны продуцироваться предложения о конкретных мерах социального обеспечения.*

*В настоящей статье автором проанализированы различные научные позиции по вопросу о правовой природе отношений по предоставлению материнского (семейного) капитала, выявлены свойства материнского (семейного) капитала и элементы в его структуре, характерные для социально-обеспечительного предоставления, которые позволяют обособить его от выплат и благ, предусмотренных другими отраслями права. Автор приходит к выводу о том, что отношения по предоставлению материнского (семейного) капитала следует считать социально-обеспечительными правоотношениями, а материнский капитал — социально-обеспечительным предоставлением.*

**Ключевые слова:** право социального обеспечения, материнский капитал, пособие, малообеспеченность, нуждаемость.

В числе мер государственной поддержки семей с детьми, направленных на реализацию демографической функции права социального обеспечения в контексте концепции государственной семейной политики [1], предусмотрен материнский (семейный) капитал.

С момента введения материнского (семейного) капитала [2] юридической наукой предпринимались попытки определить его место как вида социального обеспечения. Единую, общую позицию по этой проблематике выработать не удалось.

---

*Кручек Ирина Владимировна* — заслуженный работник социальной сферы АРК, Крымский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Симферополь.

Более того, позиции, высказанные в научной периодике, были диаметрально противоположными.

Так, Ю. Б. Корсаненкова и А. Н. Ахмедшина считали возможным определить материнский (семейный) капитал как абсолютно новый вид социального обеспечения как по содержанию, так и по условиям предоставления [3, с. 578; 4, с. 99]. Этой позиции придерживалась и Т. Ю. Барышникова, согласно мнению которой особенности порядка предоставления и использования материнского (семейного) капитала, а также особенности субъектного состава отношений по его предоставлению свидетельствуют об особом характере материнского (семейного) капитала как вида социального обеспечения. При этом ученый выделяла признаки, которые, по ее мнению, характеризуют его как самостоятельный комплексный вид социального обеспечения:

- назначается вне зависимости от наличия и продолжительности страхового стажа;
- предоставляется в рамках двухсубъектных отношений;
- назначается вне зависимости от нуждаемости, уровня среднедушевого дохода, наличия трудной жизненной ситуации;
- не имеет целью удовлетворение основных жизненных потребностей получателя;
- предоставляется в натуральной форме;
- его целевое использование закреплено законодательно [5, с. 52–64].

А. Л. Благодар включает институт материнского (семейного) капитала в состав комплексного (генерального) института государственной социальной помощи [6, с. 162].

Д. В. Агашев называет материнский (семейный) капитал симбиозом доплаты к пенсии и разных пособий в безналичной денежной форме [7, с. 137].

В. С. Аракчеев, отмечая, что с точки зрения предмета права социального обеспечения усматриваются определенные аргументы за рассмотрение отношений по предоставлению материнского (семейного) капитала как социально-обеспечительных правоотношений, высказывает убеждение об отсутствии оснований отнести эти отношения исключительно к предмету права социального обеспечения, так как они регулируются еще и нормами гражданского, административного, жилищного права, и называет материнский (семейный) капитал правовым феноменом, который имеет своеобразную правовую природу [8, с. 156–157].

Свою позицию ученый аргументирует в том числе и тем, что:

- субъект-получатель материнского (семейного) капитала не может быть признан нуждающимся лицом, поскольку право на материнский (семейный) капитал не зависит от уровня его доходов;
- полномочия Пенсионного фонда РФ по предоставлению средств материнского (семейного) капитала выходят за рамки его уставных задач;
- материнский (семейный) капитал имеет исключительно целевое назначение, что не характерно для социально-обеспечительных предоставлений;

- форма предоставления материнского (семейного) капитала не типична для социально-обеспечительных предоставлений.

Соглашаясь с высказанной в научной литературе позицией о том, что ни с теоретической, ни с практической точки зрения не следует отождествлять категории «вид социального обеспечения» и «социально-обеспечительное предоставление» [7, с. 136], представляется своевременным вернуться к вопросу, является ли материнский (семейный) капитал самостоятельным, отдельным социально-обеспечительным предоставлением, и рассмотреть его с позиции анализа современного законодательства о социальном обеспечении Российской Федерации.

Позволим себе напомнить, что социально-обеспечительное предоставление — это наполненная конкретным содержанием отдельная мера в системе правовых средств, в целях оказания помощи или предоставления содержания нуждающемуся гражданину (семье) для удовлетворения его алиментарных потребностей на условиях и в размерах, санкционированных обществом и установленных государством за счет общественных и обобществленных средств [9, с. 29].

Юридическая наука выделяет ряд обязательных элементов структуры, признаков, свойств, позволяющих обособить социально-обеспечительные предоставления от иных выплат, благ, льгот и т. д. предусмотренных другими отраслями права. Попытаемся составить правовую характеристику материнского (семейного) капитала через призму характерных признаков социально-обеспечительного предоставления.

Нормативное закрепление социально-обеспечительного предоставления. Отношения по предоставлению материнского (семейного) капитала регулируются Федеральным законом от 29 сентября 2006 г. №256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». В известной степени они регулируются еще и нормами гражданского, административного, жилищного права. Однако это не является, по нашему мнению, основанием для исключения отношений по предоставлению материнского (семейного) капитала из числа отношений, входящих в предмет права социального обеспечения. Сегодня это явление, скорее, норма, чем исключение. Достаточно вспомнить, что субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предусмотрены Жилищным кодексом РФ, отношения по предоставлению льгот на проезд, на оплату жилья и коммунальных услуг, которые согласно законодательству ряда субъектов Российской Федерации предоставляются в натуральной форме, регулируются также нормами Гражданского кодекса РФ, Жилищного кодекса РФ, законодательством в сфере перевозок пассажиров в автомобильном и городском наземном электрическом транспорте, нормативными правовыми актами, связанными с деятельностью сферы жилищно-коммунального хозяйства. Правовое регулирование отношений по предоставлению социальных услуг строится на заимствовании механизмов правового регулирования, применяемых в гражданском праве и т. д.

Вышесказанное свидетельствует также и о том, что целевой характер использования средств материнского (семейного) капитала не может служить

основанием для признания его отдельным видом социально-обеспечительного предоставления, поскольку целевой характер имеют и жилищные субсидии, и льготы, и компенсации, и предметы первой необходимости.

### **Основания для признания лица нуждающимся**

Признавая нуждаемость основным (универсальным) основанием для социально-обеспечительного предоставления, законодатель далеко не всегда требует фактического ее проявления и подтверждения, например, для предоставления пенсий, ряда государственных пособий гражданам, имеющим детей (единовременные пособия при постановке на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при передаче ребенка на воспитание в семью, беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, ежемесячные пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, по уходу за ребенком), презюмируя ее наличие в связи с необходимостью восполнить дополнительные расходы, которые неизбежно несет семья в связи с появлением новорожденного. С учетом сказанного, позволим себе, заметить, что утверждение о невозможности признать нуждающимся субъекта-получателя материнского (семейного) капитала не представляется нам бесспорным.

### **Цель обеспечения**

Из двух целей социального обеспечения в данном случае, по нашему мнению, целью социально-обеспечительного предоставления является оказание социально-обеспечительной помощи. Принято считать, что социально-обеспечительная помощь предоставляется трем основным категориям граждан: по объективным причинам временно утратившим источник существования; малообеспеченным; имеющим постоянный источник существования, но в силу непредвиденных обстоятельств оказавшимся в состоянии нуждаемости. Между тем, в научной литературе все чаще высказывается мнение, основанное на анализе современного социально-обеспечительного законодательства, о том, что малообеспеченность не может служить единственным инструментом для определения нуждаемости субъекта-получателя, порождаемой материально-бытовыми факторами [10, с. 73; 11, с. 173–174; 12, с. 20–30; 13, с. 89].

Достаточно большая группа восполняющих пособий, в т. ч. и названных выше, субъектами-получателями которых являются семьи с детьми, уже не ориентирована на вышеуказанные категории нуждающихся и предназначена для восполнения дополнительно понесенных ими расходов. Представляется, что процесс сегрегации национального и международного социально-обеспечительного законодательства диктует необходимость, помимо конституционно-правового ориентира достойного уровня жизни –прожиточного минимума — руководствоваться еще и международно-правовым ориентиром — достаточным уровнем жизни [14].

### Форма обеспечения

Материнский (семейный капитал) предоставляется в традиционной для социально-обеспечительного предоставления денежной форме. По нашему мнению, безналичные расчеты являются несколько специфичным, но вполне оправданным с точки зрения сегодняшних реалий, способом использования материнского (семейного) капитала, а не натуральной формой его предоставления [5, с.60]. Безусловно, денежная форма более удобна как для субъекта-получателя, так и для государства, в качестве способа предоставления. Однако представляется, что денежная безналичная форма более приемлема как способ повышения социальной ответственности, ослабления иждивенческих мотивов в поведении родителей в контексте стоящих перед законодателем задач, в т. ч. в демографической сфере.

Принимая во внимание расширение направлений использования материнского (семейного) капитала, в том числе в качестве ежемесячной выплаты семьям в связи с рождением второго ребенка, представляется, что этот критерий утрачивает дискуссионный характер.

Объем социального обеспечения установлен на уровне алиментарных потребностей нуждающегося гражданина. Этот универсальный показатель конкретизируется в нормативных правовых актах, регулирующих отношения по социальному обеспечению как на федеральном, так и региональном уровнях, в зависимости от причин нуждаемости и ряда других факторов.

Полагаем, что в данном случае имеет место еще один пример необоснованного расширения терминологии в социально-обеспечительном законодательстве. За последние годы, помимо материнского (семейного) капитала, появился целый ряд социально-обеспечительных выплат, которые законодатель называет ежемесячными денежными выплатами, ежемесячными выплатами семьям, имеющим детей, социальной помощью, компенсациями. Случаи, когда для обозначения одного и того же социально-обеспечительного предоставления используются разные слова и термины, сегодня приобретают характер тенденции, и дают основание объективно характеризовать понятийный аппарат права социального обеспечения как бессистемный, не отвечающий требованиям терминологического единства [15, с. 109, 112].

Признавая справедливыми утверждения об обязательности названных элементов структуры социально-обеспечительного предоставления, комбинаторность которых позволяет законодателю наиболее эффективно реагировать на состояние нуждаемости [7, с. 135–139], считаем правильным вывод о существовании в национальном праве социального обеспечения шести основных социально-обеспечительных предоставлений: пенсия, пособие, льгота, социальная и медицинская услуга, компенсация, предметы первой необходимости [7, с. 140–141].

Таким образом, считаем возможным отнести отношения по предоставлению материнского (семейного) капитала, к предмету права социального обеспечения и полагаем, что материнский (семейный) капитал следует рассматривать как элемент генерального института социально-обеспечительных пособий.

### Литература

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 года №1618-р. «Об утверждении Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации от 01 сентября 2014г. № 35, ст. 4811.
2. Федеральный закон от 29 декабря 2006г. (ред. от 22.12.2020) №256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства Российской Федерации от 01 января 2007г. № 1 (часть I—II), ст. 19.
3. Корсаненкова Ю. Б. Некоторые проблемы правового регулирования предоставления материнского капитала // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения: Сб. материалов Международной научно-практической конференции / Под ред. К. Н. Гусова. — М.: МГЮА, 2010. — С. 578–584.
4. Ахмедшина А. Н. Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения // Журнал российского права. — 2009. — №1(145). — С. 99–107.
5. Барышникова Т. Ю. Материнский капитал как особый вид социального обеспечения: семейно-правовые и гражданско-правовые аспекты // Вестник трудового права и права социального обеспечения: Сб. науч. тр. Вып. 5: Оптимизация межотраслевых связей трудового права и права социального обеспечения / Под ред. А. М. Лушниковой, М. В. Лушниковой. — Ярославль: ЯрГУ, 2010. — С. 52–64.
6. Благодир А.Л. К вопросу о структуре Особенной части права социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2011. — №3 (13). — С.158–163.
7. Агашев Д. В. Сушность и структура социально-обеспечительного предоставления // Lex Russia. — 2017. — № 4 (125). — С.133–143.
8. Аракчеев В. С. К вопросу о правовой природе «материнского капитала» // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 42 / Под ред. Б. Л. Хаскельберг, В. М. Лебедев, Г. Л. Осокина. — Томск: Изд-во Томского государственного университета, 2009. — С. 156–158.
9. Аракчеев В. С., Агашев Д. В., Гречук Л. А. Право социального обеспечения России. Ч. 1: Учеб. пособие. — Томск: Изд-во НТЛ, 2006. — 228 с.
10. Антонова Н. В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования // Журнал российского права. — 2018. — №3. — С. 66–75.
11. Деркачева Т. В. Бедность как основание, определяющее право на социальную помощь. Государство и право: история и современность: Монография = State Г72 and Law: History and Modern Times: Monograph. — Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2015. — 248 с.

12. Социальное обеспечение: настоящее и будущее: Монография / Е. Г. Азарова, Н. В. Антонова, А. Л. Благодир и др.; отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. — М., 2017. — 284 с.

13. Кручек И. В. К вопросу о направлениях дальнейшего развития законодательства о социальном обеспечении Республики Крым // Крымский научный вестник. — 2019. — № 4 (25). — С. 85–90.

14. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 Ф (XX I) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 г.: URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)

15. Гусева Т. С. Теоретико-правовые проблемы системы социальных выплат, связанные с понятийным аппаратом, используемым законодателем // Известия Пензенского педагогического университета им. В. Г. Белинского. Общественные науки. — 2011. — №24. — С. 109–112.

## ABOUT THE QUESTION OF THE PLACE OF MATERNITY CAPITAL IN THE SYSTEM OF SOCIAL SECURITY

I.V. Kruchek

Crimean branch of the Russian State University of Justice, Simferopol

*The legal nature of the relationship between maternity capital and legal science has not been fully resolved and remains debatable. The relevance of the issue under consideration is that abstraction from this theoretical problem leads to a lack of system and insufficient terminology of the conceptual apparatus of social security law. In practice, this negatively affects the quality of normative legal acts, especially at the regional level, where, among other things, proposals for specific social security measures should be produced, complicates law enforcement activities.*

*The author attempts to resolve the issue of the possibility of considering the relationship of granting maternity capital as a social security relationship, and maternal capital as an independent social security provision. In this article, maternity capital is considered through the prism of mandatory elements of the structure and properties of a social security grant, which allow them to be separated from payments and benefits provided for other branches of law.*

**Keywords:** social security law, maternity capital, allowance, poverty, low-level income.