УДК 347.64

Зубарева О.Г.

КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2025 года

Статья посвящена анализу проекта Концепции государственной семейной политики на период до 2025 года, подготовленного рабочей группой № 1 Координационного совета при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы. Автор выявляет в нем коррупциогенные факторы, обосновывает вывод о существовании предпосылок нарушения прав и интересов российских семей.

This paper gives the analysis of the State Family Policy Conception draft for the period until 2025 which was prepared by the working group № 1 of the Coordination Council under the President of the Russian Federation responsible for realization of National Strategy upon action in the interest of children for 2012-2017.

The author looks into corruption-causing factors, makes a conclusion on the prerequisite breaches of the family rights and interests in Russia.

Ключевые слова: *семейная политика, коррупциогенные факторы, семья.*

Key words*: family, policy, corruption-causing factors, family.*

Концепция государственной семейной политики (далее Концепция) [1] взаимосвязана с Концепцией демографической политики [2] и Национальной стратегией действий в интересах детей [3]. Авторы Концепции исходят из того, что семья является основой российского общества, а потому анализ проблем, угроз и вызовов современной семьи необходим. С данным выводом трудно не согласиться. Полагая, что Концепция содержит комплексный анализ современного состояния института семьи, прежде всего семей с детьми, авторы предлагают комплекс законодательных решений, направленных на реализацию основных задач государственной семейной политики, укрепление и развитие традиционных для России семейных ценностей.

Основными направлениями государственной семейной политики РФ в Концепции названы: укрепление и развитие института семьи, сохранение и восстановление традиционных семейных ценностей, улучшение положения семей с несовершеннолетними детьми, защита семьи, в том числе от незаконного вмешательства в семейную жизнь, и оказание содействия в осуществлении ее основных функций (и на этой основе повышение уровня семейного благополучия), улучшение демографической ситуации в стране, разрешение проблемы социального сиротства.

Названные направления семейной политики должны реализовываться посредством создания единообразных правовых механизмов как на уровне отраслевого законодательства, так и в нормах права каждой конкретной отрасли. При этом эталоном должна служить Конституция РФ и правовые механизмы, провозглашенные международно-правовыми актами, такими, как Всеобщая декларация прав человека [4], Декларация прав ребенка [5], Конвенция о правах ребенка [6], Международный пакт о гражданских и политических правах [7], Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод [8].

Ситуация, когда законодательно создается возможность вмешательства в жизнь почти любой семьи на достаточно неопределенных, допускающих неоднозначные толкования основаниях, очевидно, не соответствует как указанным направлениям семейной политики, так и нормам международного права.

Ранее на страницах юридической литературы подвергались анализу на предмет наличия коррупциогенных факторов и недопустимости размытых формулировок как нормы федеральных законов «Об опеке и попечительстве», «Об основах системы профилактики», п. 1 ст. 121 Семейного кодекса РФ, так и нормы целого ряда нормативно-правовых актов [9].

Недавно разработанный проект Концепции государственной семейной политики на период до 2025 года, подготовленный рабочей группой № 1 Координационного совета при Президенте Рос-

сийской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы (составитель Е.Б. Мизулина и др., далее Концепция), вызвал широкое обсуждение общественности.

Так, в Концепции отсутствуют ясные определения ключевых понятий, таких, как «эффективность защиты прав и интересов детей», «исполнение международных стандартов в области прав ребенка», «своевременное выявление нарушений», «организация профилактической помощи семье и ребенку» и т.д. Нет и критериев выявления неблагополучия ребенка в семье. В результате произвольного толкования этих понятий и критериев уже сегодня проводятся незаконные изъятия детей из семьи [10]. В первую очередь атаке подвергаются бедные и многодетные семьи. А в депрессивных регионах «неблагополучными», по мнению опеки, может оказаться большинство семей. Мы не увидели в Концепции положений, необходимых для исправления этой недопустимой ситуации.

Вызывает серьезное возражение предложение п.3 раздела 2 Концепции о «расширении участия Русской православной церкви, а также других религиозных организаций граждан, исповедующих религии, в принятии решений в сфере семейных отношений». В соответствии со ст.14 Конституции Россия является светским государством, в котором религиозные организации отделены от государства и равны перед законом. В связи с этим постоянные отсылки к одной из религиозных конфессий и ее нормам [11], а также положения о внедрении представителей каких-либо религиозных организаций в систему законодательной власти и наделении их полномочиями в рамках законодательной деятельности и деятельности органов исполнительной власти [12] являются незаконными и недопустимыми в государственных нормативных актах. Более того, подобное внедрение религии в деятельность государства является прямым посягательством на конституционное право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, поскольку создает угрозу принуждения граждан к соблюдению специфических религиозных норм посредством их закрепления в нормативных актах государства.

В п.16 раздела 2 Концепции одной из причин ослабления института семьи, разрушения традиционных семейных ценностей авторы проекта видят в несовершенстве современной семейной политики. Ее несовершенство, считают авторы, обусловлено тем, что она отнесена к ведению субъектов РФ и в этом смысле может быть охарактеризована как некая сумма региональных семейных политик (абзац 4 п.16). Однако совершенно очевидно, что, во-первых, авторы путают отнесение полномочий, связанных с социальной поддержкой семей с детьми, к ведению регионов и установление самой государственной семейной политики. Указом Президента РФ №712 от 14.05.1996 (ред. от 05.10.2002 №1129) утверждены основные направления государственной семейной политики и даны рекомендации учитывать их при разработке и проведении социально-экономической политики в Российской Федерации.

Кроме того, согласно ст.71 Конституции РФ семейное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Данное совместное ведение осуществляется посредством регулирования семейных отношений, которое согласно части 2 п.2 ст.3 СК РФ отнесено к юрисдикции субъектов РФ только в двух случаях: по вопросам, прямо отнесенным СК РФ к ведению субъектов, и по вопросам, не урегулированным СК РФ.

Одной из причин ослабления института семьи п.14 раздела 2 Концепции называет отсталость семейного законодательства. Она проявляется, по мнению авторов, в игнорировании начавшихся стихийно процессов восстановления института церковного брака. С этой целью в разделе 3 п.5 авторы предлагают «…отнести свидетельство о венчании к документам, являющимся основанием для государственной регистрации заключения брака и выдачи свидетельства о заключении брака». Сегодня ст.24 ФЗ РФ №143 от 15.11.1997 «Об актах гражданского состояния» [13] единственным основанием для государственной регистрации брака называет совместное заявление лиц, вступающих в брак. Требует пояснений механизм позитивного влияния на институт брака введение дополнительного документа при подаче заявления в органы ЗАГС.

В п.5 раздела 3 авторы Концепции, решая задачу укрепления института брака и сокращения числа разводов, предлагают «восстановить правила о допустимости отступления от принципа равенства прав супругов при разделе имущества в случае расторжения брака в пользу того из них, с кем остаются дети после расторжения брака». Достаточно обратиться к норме ст.39 СК РФ чтобы понять: такое правило сегодня уже существует. Согласно указанной статье «суд вправе отступить от начала равенства долей супругов в их общем

имуществе, исходя из интересов несовершеннолетних детей и (или) исходя из заслуживающего внимания интереса одного из супругов…». Как показывает практика, суды активно применяют данную законом возможность [14].

Все вышесказанное свидетельствует о том, что Концепцию невозможно рассматривать как качественно новую модель взаимоотношений семьи и государства – законодательство «высшего уровня». Поэтому с большой долей вероятности можно утверждать, что его ждет та же участь, что и предыдущий Указ Президента РФ №712, утвердивший основные направления государственной семейной политики.

Литература

1. Представлена на втором заседании Координационного совета при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, которое состоялось 28 мая 2013 года (Москва, Кремль)// http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124053056051.html
2. Указ Президента РФ от 09.10.2007. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2007. 15 октября. № 42. Ст. 5009.
3. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2012. 4 июня. № 23. Ст. 2994.
4. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1998. 10 декабря.
5. Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1998. 10 декабря.
6. Конвенция о правах ребенка, принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года. Вступила в силу для России 15 сентября 1990 года. Подписана от имени СССР 26 января 1990г., ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
7. Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» / Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
8. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) / Собрание законодательства РФ. 2001. 08 января. № 2. Ст. 163.
9. *Ильина О.Ю., Алексеев А.А.* Коррупциогенные факторы в законодательстве об опеке и попечительстве как предпосылка нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Гражданское право. 2010. № 2; Аналитический материал МОО «За права семьи» «Вмешательство государства в жизнь семьи в российском праве: проблемы коррупциогенности норм закона» // (http://blog.profamilia.ru/wp-content/uploads/2011/01/Laws of Russia.pdf-проверено 12.04.2012); *Зубарева О.Г.* Коррупциогенные факторы в проекте Закона №42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» // Вестник СКАГС. 2012. № 4.
10. См.: http://democrator.ru/problem/10670; http://promo.t30p.ru/post/62-OPROS-Ugolovnaya-otvetstvennostj-dlya-chinovnikov-za-nezakonnoe-izjyatie-detei.aspx; http://pravgazeta.ru/2011/01/как-родители-могут-защитить-своих-дет и т.д.
11. См., например, подпункт 10 п. 3 раздела 3, часть2 п. 5 раздела 3, п. 13 раздела 3 Концепции // http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124053056051.html.

12. См. п.13 раздела 3 Концепции. Там же.
13. Собрание законодательства РФ. 1997. 24 ноября. № 47. Ст. 5340.
14. Обобщение судебной практики по гражданским делам Ростовского областного суда/ http://www.rostoblsud.ru/to_4234321.

УДК 347.4:35.08

Ерёмина С.Н.

КОНТРАКТ КАК ОСНОВА РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

В статье раскрывается необходимость применения «эффективного контракта» в бюджетных организациях. На основе проведенного анализа действующего трудового законодательства автор приходит к выводу о нецелесообразности введения контракта вместо трудового договора.

The article reveals the necessity of application of «effective contract» in budgetary organizations. Based on the analysis of the current labor legislation the author comes to the conclusion about inexpediency of introduction of the contract instead of the employment contract.

Ключевые слова: *эффективный контракт, трудовой договор, служебный контракт, Трудовой кодекс РФ, работник, работодатель, трудовое законодательство.*

Keywords: *effective contract, employment agreement, contract with state employees, the Labor code of the Russian Federation, employee, employer, labor legislation.*

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 г. отмечается, что в настоящее время стоит задача «обеспечить переход к «эффективному контракту», который должен четко определять условия оплаты труда и «социальный пакет» работника в зависимости от качества и количества выполняемой им работы»[1]. Кроме того, в данном документе отмечается, что «этапы перехода к «эффективному контракту» должны быть увязаны с конкретными структурными и институциональными изменениями в отраслях социальной сферы, направленными на повышение эффективности образования, науки, культуры, здравоохранения» [1].

В распоряжении Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р, утвердившем «Программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы», установлено определение понятия «эффективный контракт». Согласно этому документу эффективный контракт – это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки[2].

Нормативно-правовое закрепление термина «контракт» при регулировании трудовых отношений в бюджетной сфере получило воплощение в ФЗ от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ч. 6 ст. 47), который вступил в силу с 01.09.2013 [3]. В указанной норме Закона установлено, что конкретные трудовые (должностные) обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами (служебными контрактами).

Обратимся к понятийной терминологии действующего законодательства. Определение понятия «трудовой договор» содержится в ч. 1 ст. 56 Трудового кодекса РФ [4]. Согласно данной норме трудовой договор – соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудово-