АЛИМЕНТНЫЙ ФОНД КАК ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ СОДЕРЖАНИЯ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

© 2022 г. М. Н. Кобзарь-Фролова*, Е. Л. Васянина**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: adminlaw@igpran.ru

**E-mail: elenavasianina@yandex.ru

Поступила в редакцию 17.01.2022 г.

Аннотация. В Российской Федерации семья и дети признаны высшей ценностью государства и находятся под его защитой. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики Российской Федерации. Демографические проблемы, в том числе проблемы детства и семьи, находятся под пристальным вниманием Президента РФ. Выстраивая долгосрочную политику поддержки семьи, Президент РФ исходит из того, что нужно учитывать конкретные жизненные ситуации и те трудности, с которыми сталкивается неполная семья. Дети, оставшиеся без попечения родителей, вправе рассчитывать на государственную поддержку и материальную помощь. Отдавая приоритет семейному воспитанию, в необходимых случаях, государство берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. В необходимых случаях каждому государству гарантирует социальное обеспечение для воспитания детей, например, в случае, если один из родителей уклоняется от обязанностей по воспитанию и содержанию ребенка, не исполняет алиментные обязательства и в иных случаях, установленных законом. В законодательстве закреплен правовой режим алиментных обязательств, а также правовые гарантии их исполнения. Вместе с тем вопросы законодательной реализации конструкции алиментного обязательства до сих пор не утратили актуальность, поскольку снять остроту проблемы уклонения от уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей пока не удалось. В статье рассматривается проблема целесообразности создания в Российской Федерации алиментного фонда. На основе анализа аналогичного опыта решения данной проблемы в зарубежных странах, ранее существовавшей в СССР правоприменительной практики авторы приводят аргументы в пользу Государственного алиментного фонда. В заключение приводятся соответствующие исследованию выводы и предложения.

Ключевые слова: государственная семейная политика, социальное обеспечение, гарантии, воспитание и содержание детей, дети, алименты, ответственность родителей, алиментные обязательства, алиментный фонд, исполнительное производство.

Цитирование: Кобзарь-Фролова М.Н., Васянина Е.Л. Алиментный фонд как правовая защита детей, оставшихся без содержания (финансово-правовой аспект) // Государство и право. 2022. № 6. С. 122–130.

DOI: 10.31857/S102694520020478-6

ALIMENT FUND AS LEGAL PROTECTION OF CHILDREN LEFT WITHOUT MAINTENANCE (FINANCIAL AND LEGAL ASPECT)

© 2022 M. N. Kobzar-Frolova*, E. L. Vasyanina**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: adminlaw@igpran.ru

**E-mail: elenavasianina@yandex.ru

Received 17.01.2022

Abstract. In the Russian Federation, family and children are recognized as the highest value of the state and are under its protection. Children are the most important priority of the state policy of the Russian Federation. Demographic problems, including problems of childhood and family, are under the close attention of the President of the Russian Federation. Building a long-term policy of family support, the President of the Russian Federation proceeds from the fact that it is necessary to take into account specific life situations and the difficulties faced by an incomplete family. Children left without parental care have the right to count on state support and financial assistance. Giving priority to family education, if necessary, the State assumes the responsibilities of parents in relation to children left without care. In necessary cases, each State guarantees social security for the upbringing of children, for example, if one of the parents evades his duties for the upbringing and maintenance of his child, does not fulfill his alimony obligations and in other cases established by law. The legislation establishes the legal regime of alimony obligations, as well as legal guarantees of their fulfillment. At the same time, the issues of legislative implementation of the construction of the alimony obligation have not yet lost their relevance, since it has not yet been possible to remove the severity of the problem of avoiding payment of alimony for the maintenance of minor children. The article deals with the problem of the expediency of creating an alimony fund in the Russian Federation. Based on the analysis of similar experience in solving this problem in foreign countries, the law enforcement practice that previously existed in the USSR, the authors present arguments in favor of the State Alimony Fund. In conclusion, the conclusions and suggestions relevant to the study are given.

Key words: state family policy, social security, guarantees, upbringing and maintenance of children, children, alimony, parental responsibility, maintenance obligations, maintenance fund, enforcement proceedings.

For citation: Kobzar-Frolova, M.N., Vasyanina, E.L. (2022). Alimony fund as legal protection of children left without maintenance (financial and legal aspect) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 6, pp. 122–130.

Введение. В правовом социальном государстве, каким является Российская Федерация, семья и дети признаны высшей ценностью и находятся под его защитой. В соответствии с поправкой, внесенной Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ¹, дети являются важнейшим приоритетом государственной политики Российской Федерации. Государство создает условия, способствующие всестороннему развитию и воспитанию детей. Данная поправка к Конституции РФ стала отражением январского Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации², в котором Президент РФ, отмечая демографические проблемы, сказал о том, что судьба Российской Федерации «зависит от того, сколько нас будет», сколько детей родится в российских семьях, «какими они вырастут, кем станут, что сделают для развития страны и какие ценности будут для них опорой в жизни»³. Выстраивая долгосрочную политику поддержки семьи, нужно учитывать конкретные жизненные ситуации и те трудности, с которыми сталкивается семья, в том числе неполная семья. Президент РФ сформулировал свою позицию о том, что каждый новый закон, каждая новая принимаемая государственная программа должны приниматься с учетом

высшего национального приоритета – приумножения народа Российской Федерации⁴.

Новеллы Конституции РФ (ч. 4 ст. 67) соответствуют основополагающим принципам и нормам международного права: Всеобщей декларации прав человека 1948 г.⁵; Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. (ч. 1 ст. 26)⁶ и др. Право на достойную жизнь, материальное обеспечение и развитие в Российской Федерации гарантируются каждому. Дети, оставшиеся без попечения родителей, пожилые и престарелые граждане, инвалиды и иные нуждающиеся лица вправе рассчитывать на государственную поддержку и материальную помощь.

Обеспечение алиментных обязательств (постановка проблемы). Российское семейное законодательство исходит из того, что родители несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права), несут ответственность за их воспитание и развитие, обязаны заботиться о здоровье и развитии своих детей. Отдавая приоритет семейному воспитанию, в необходимых случаях государство берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. В необходимых случаях каждому государство гарантирует социальное обеспечение для воспитания детей, например, в случае потери кормильца (ст. 39 Конституции РФ), в случае, если один из родителей уклоняется от обязанностей по воспитанию и содержанию ребенка, не

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

² См.: Росс. газ. 2020. 16 янв.

³ Там же.

⁴ См.: там же.

⁵ См.: Росс. газ. 1995. 5 апр.

⁶ См.: Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

исполняет алиментные обязательства и в иных случаях, установленных законом. С 2014 г. в Российской Федерации действует разработанная Правительством РФ Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года⁷. Согласно указанному документу основными задачами государственной семейной политики является разработка мер по обеспечению регулярности выплат алиментов, включая меры по усилению ответственности должников.

В законодательстве закреплена правовая режим алиментных обязательств, а также правовые гарантии их исполнения, к числу которых относятся: 1) положения п. 6 ст. 113 Семейного кодекса РФ⁸, согласно которым с физических лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, в доход бюджета взыскиваются суммы, выплат на ребенка в размере, предусмотренном законодательством в период розыска его родителей; 2) административная ответственность в виде обязательных работ и наложение административного штрафа (ст. 5.35.1 КоАП РФ) за неуплату одним из родителей без уважительных причин, в нарушение решения, вынесенного судом или нотариально удостоверенного между родителями соглашения средств на содержание несовершеннолетних детей либо нетрудоспособных детей; 3) уголовная ответственность в виде исправительных либо принудительных работ за случаи неоднократного уклонения от уплаты одним из родителей без уважительных причин, в нарушение решения суда, или нотариально удостоверенного заключенного сторонами соглашения денежных средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста (ст. 157 УК РФ); 4) вынесение судебным приставом-исполнителем постановления о временном ограничении на выезд должника по алиментным обязательствам за пределы Российской Федерации при неисполнении должником-гражданином или должником, являющимся индивидуальным предпринимателем без уважительных причин, в установленный судом срок для добровольного исполнения требований о взыскании алиментов (ст. 67 Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁹); 5) временные ограничения на пользование специальным правом в отношении должников, уклоняющихся от исполнения содержащихся в исполнительном документе требований о взыскании алиментов, которое выражается во временном приостановлении действия

предоставленного должнику в соответствии с законодательством Российской Федерации специального права (например, в виде права управления транспортными средствами до исполнения должником требований исполнительного документа, выданного судебным приставом-исполнителем в полном объеме, либо до возникновения оснований для отмены установленного временного ограничения (ст. 67¹ Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ); 6) установление ответственности в порядке Семейного кодекса РФ, предусмотренной соглашениями между родителями, в случае образования по вине должника – лица, обязанного уплачивать алименты по соглашению об уплате алиментов, видов задолженности у стороны, принявшей на себя обязанность по воспитанию ребенка (ч. 1 ст. 115 СК РФ); 7) взыскание по решению суда неустойки (в размере одной десятой процента от суммы невыплаченных алиментов за каждый день просрочки) с должника в доход получателя алиментов, при образовании задолженности по вине лица, обязанного уплачивать алименты (ч. 2 ст. 115 СК РФ).

Проблемы единообразия в вопросах применения судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов неоднократно были предметом рассмотрения Пленумом Верховного Суда РФ. Так, в Постановлении от 26 декабря 2017 г. № 56 Пленум Верховного Суда РФ постановил, что «алиментные обязательства, установленные СК РФ, направлены на обеспечение условий жизни, необходимых для развития, воспитания и образования несовершеннолетних детей, а также на предоставление содержания иным членам семьи, нуждающимся в материальной поддержке»¹⁰.

Обсуждая в Совете Федераций поручение Президента РФ о решении проблемы неуплаты алиментов, Председатель Совета Федерации ФС РФ В. Матвиенко в очередной раз подняла вопрос о необходимости создания в Российской Федерации фонда, предназначенного для возмещения родителям просроченных алиментных обязательств. В качестве аргумента приведены такие негативные данные, как задолженность по алиментам, которая по состоянию на ноябрь 2021 г. составляет 156 млрд руб., и эта цифра постоянно растет. Федеральной службой судебных приставов выявлено более 180 тыс. человек, которые не платят алименты и у которых нет ни имущества, ни работы¹¹.

⁷ См.: распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 35, ст. 4811

⁸ См.: СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 16.

⁹ См.: СЗ РФ. 2007. № 41, ст. 4849.

¹⁰ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов» // Росс. газ. 2017. 29 дек.

¹¹ См.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4417376> (дата обращения: 20.11.2021).

16 ноября 2021 г. в Совете Федерации ФС прошел «круглый стол», посвященный проблеме создания алиментного фонда как одного из направлений совершенствования законодательства об алиментах на детей¹².

Вместе с тем вопросы законодательной реализации конструкции алиментного обязательства до сих пор не утратили актуальность, поскольку снять остроту проблемы уклонения от уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей пока не удалось. В частности, это обусловлено тем, что не выработан и не предложен правовой механизм, обеспечивающий реализацию положений п. 6 ст. 113 СК РФ. Кроме указанного, в действующем законодательстве не установлен «минимальный размер алиментов» и суды, взыскивая алименты, не связаны нижним пределом. В результате размер выплачиваемых алиментов зачастую дискредитирует цель их выплаты — содержание детей.

Трансформация гражданско-правовых отношений по алиментным обязательствам в публично-правовые отношения. Регулирование имущественных отношений, складывающихся во всех сферах социально-экономического развития государства, включая материальное обеспечение детей, происходит посредством применения конструкции обязательства «с помощью которой соответствующие отношения приобретают качество двусторонности, выражают собой обоюдный, имущественный или иной экономический интерес сторон»¹³.

Обязательство как способ регулирования семейных отношений обеспечивает взаимодействие лиц, обладающих «противоположными качествами, и связанными между собой единством предмета, составляющего в одно и то же время предмет права, принадлежащего первому, и предмет долга, обременяющего последнего из этих лиц»¹⁴.

С позиции теории права алиментные обязательства, в силу которых гражданин обязан поделиться полученным им трудовым доходом с указанными в законе лицами¹⁵, относятся к обязательствам, вытекающим из закона. Так, в работе «Общая теория обязательств» Е. Годэмэ отмечал: если понимать обязательства из закона в ограниченном смысле, то это — обязательства алиментирования, и более общая категория — обязательства,

вытекающие из семейных правоотношений (обязательства, возложенные на опекунов и законных управляющих чужим имуществом)¹⁶.

Проблемы правового регулирования алиментных обязательств посредством применения частноправовых конструкций активно исследуются представителями науки гражданского и семейного права¹⁷. Однако дискуссии цивилистов не привели к решению проблемы и значительное количество несовершеннолетних детей остаются без должного материального обеспечения и содержания, необходимых для развития, воспитания и образования. Вместе с тем очевидно, что правовое регулирование алиментных обязательств носит комплексный характер и не ограничивается сферой действия норм семейного и гражданского права. В этой связи вопросы поиска эффективных финансово-правовых средств, обеспечивающих исполнение алиментных обязательств, в случае уклонения обязанных лиц от уплаты алиментов остаются весьма актуальными.

Особенность законодательной реализации конструкции алиментных обязательств заключается в том, что возникшие на основании норм семейного права, при наличии определенных условий они могут приобретать публично-правовую природу. В частности, механизм трансформации рассматриваемых обязательств закреплен в ст. 113 СК РФ (п. 6), согласно которой с физических лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, в доход бюджета взыскиваются суммы, ежемесячного пособия на ребенка в размере, предусмотренном законодательством в период розыска его родителей¹⁸.

Таким образом, в случае уклонения лиц от уплаты алиментов, регулирование порядка осуществления алиментных обязательств охватывается сферой действия административного, уголовного, а также финансового (бюджетного) права. Так, действующим законодательством предусмотрена административная и уголовная ответственность за неуплату средств на содержание детей. Кроме указанного Федеральным законом от 30 декабря 2021 г.

¹⁶ См.: Годэмэ Е. Общая теория обязательств. М., 2020. С. 354.

¹⁷ См.: Летова Н. В. Правовая природа соглашений об уплате алиментов: проблемы материального и процессуального права // Социально-политические науки. 2021. Т. 11. № 3. С. 133–140; Гонгало Б. М. Алиментное обязательство // Семейное и жилищное право. 2016. № 5. С. 16; Ксенофонтова Д. С. Нотариальное удостоверение соглашения об уплате алиментов как правовая гарантия осуществления и защиты прав и интересов субъектов алиментного правоотношения // Нотариус. 2014. № 4. С. 19–22; Усачева Е. А. Соглашение об уплате алиментов в российском семейном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

¹⁸ См.: Васянина Е. Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 30.

¹² См.: URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/262405968> (дата обращения: 23.11.2021).

¹³ Запольский С. В. Самофинансирование предприятий (правовые вопросы). М., 1988. С. 71.

¹⁴ Первоначальный проект общих положений об обязательствах. СПб., 1890. С. 2.

¹⁵ См.: Обязательство по советскому гражданскому праву // Ученые труды Всесоюз. ин-та юрид. наук НКЮ СССР. М., 1940. Вып. III.

№ 479-ФЗ уточнены положения ст. 5.35.1 КоАП РФ, в соответствии с которыми установлена административная ответственность за неполное исполнение требований по исполнительным документам о взыскании алиментов. Федеральным законом от 20 декабря 2021 № 499-ФЗ внесены изменения в ст. 157 УК РФ. Согласно данной новелле уголовная ответственность может наступать за уплату алиментов в меньшем размере, чем установлено исполнительным документом.

Создание дополнительных финансово-правовых гарантий реализации алиментных обязательств, в случае уклонения должника от их исполнения, охватывается сферой финансово-правового регулирования и подчиняется принципам функционирования данного механизма, элементы которого направлены на обеспечение стабильного социально-экономического развития государства.

Публично-правовое регулирование отношений по алиментным обязательствам. В качестве ключевого инструмента обеспечения исполнения алиментных обязательств мог бы выступить алиментный фонд. Проведенный анализ нормативных правовых актов, а также подходов, выработанных в правовой и экономической доктрине, позволяет прийти к выводу о том, что создание государственного алиментного фонда и проблемы его формирования являются предметом парламентских дебатов и активных научных дискуссий.

Пути модернизации системы обеспечения детей алиментами были предметом исследований в научной литературе в СССР. Так, в конце 80-х – начале 90-х годов исследовался вопрос о целесообразности и эффективности функционирования созданного в 1984 г. Государственного алиментного фонда¹⁹. Механизм его функционирования основывался на постановлении Совета Министров СССР от 6 февраля 1984 № 134 «О введении временных пособий на несовершеннолетних детей в случаях невозможности взыскания алиментов с их родителей»²⁰. В соответствии с указанным постановлением Государственный Банк СССР открывал специальный счет, предназначенный для аккумуляции и перечисления средств на выплату пособий и возмещение дополнительных расходов на несовершеннолетних детей в период розыска их родителей, обязанных уплачивать алименты. Контроль за правильным и своевременным поступлением и расходованием денежных средств из данного фонда был возложен на Министерство финансов СССР.

В постперестроечный период Государственный алиментный фонд прекратил свое существование.

¹⁹ См., напр.: *Литвинова Г.И.* Свет и тени прогресса (соц.-демогр. проблемы СССР). М., 1989. С. 35, 116.

²⁰ См.: СП СССР. 1984. № 6, ст. 32 (утратил силу).

Однако в связи с обострившейся проблемой относительно поиска эффективных инструментов обеспечения исполнения алиментных обязательств подобно рода исследования вновь стали приобретать актуальность. Так, в 2012 г. Институтом экономики РАН изучалась проблема обеспечения исполнения алиментных обязательств должниками. По результатам исследования был подготовлен документ «Алименты в России: анализ проблем и стратегия в интересах детей»²¹, где обосновывается необходимость создания Государственного алиментного фонда. По мнению экспертов, специалистов Института экономики РАН, указанный фонд может стать финансовым транслятором выплат пособий (алиментов) на детей, координатором алиментных отношений и направит свои действия на своевременное и должное, в необходимом объеме обеспечение детей алиментами. Авторы проекта выразили мнение, что новая структура должна обладать полномочиями по представительству интересов ребенка в суде и службе судебных приставов, собирать сведения о нуждающихся в алиментах детях и вести электронный мониторинг уклоняющихся от исполнения алиментных обязательствах родителей и прочее.

Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»²² предусмотрена разработка мер по обеспечению регулярности выплат алиментов, достаточных для содержания детей, в т.ч. посредством создания государственного алиментного фонда.

О целесообразности создания в Российской Федерации алиментного фонда. Практика создания алиментных фондов уже сложилась в Швеции, Эстонии, Испании и других странах. Такие фонды представляют собой государственные структуры, финансируемые из государственного бюджета, обладающие правом регрессного требования о возврате затраченных средств на содержание ребенка с должника²³.

Представляется, что в свете экономических реалий и проводимой в государстве реформы оптимизации институтов развития вопрос о целесообразности создания в России финансируемого из бюджета алиментного фонда, т.е. еще одного государственного фонда, требует тщательной проработки, не только правового, но и экономического обоснования.

²¹ *Ржаницына Л.С.* Алименты в России: анализ проблем и стратегия в интересах детей. Проект Института экономики РАН. М., 2012; см. также: *Соловьев В.Ю., Орлова А.В.* Актуальные проблемы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в исполнительном производстве // Современное право. 2021. № 9. С. 69–75.

²² См.: СЗ РФ. 2012. № 23, ст. 2994.

²³ См.: *Чекулаев С.С., Гордеев К.В., Леонов М.Р.* К вопросу об алиментных фондах как способе обеспечения детей: зарубежный опыт // Вестник КГУ. 2020. № 1. С. 184–189.

В Российской Федерации уже имеется негативная практика и выявлены не единичные случаи неэффективной работы фондов, обеспечивающих доведение бюджетных средств до их получателей. Контрольно-счетными органами государства отмечено, что существенный объем бюджетных средств уходит на финансовое обеспечение деятельности субъектов, участвующих в распределении бюджетных доходов и выступающих в роли посредников в механизме бюджетного финансирования. Например, Счетная палата РФ выявила высокие затраты на функционирование Фонда развития моногородов²⁴, выступающего посредником при распределении бюджетных субсидий на финансирование инфраструктурных проектов, реализуемых в моногородах. А Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга обнаружено необоснованное использование бюджетных субсидий на выплаты сотрудникам «Фонда – региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах»²⁵ и т.д. Уже не говоря о том, что весьма значительные финансовые средства затрачиваются на контроль (надзор) за деятельностью таких фондов.

Негативный опыт создания подобных фондов в государстве привел к реформе оптимизации институтов развития, в рамках которой происходит процесс модернизации и ликвидации неэффективных участников рынка.

Учитывая изложенное, создание самостоятельного Государственного алиментного фонда, финансируемого за счет бюджетных средств, представляется нецелесообразным ввиду следующего:

во-первых, это не укладывается в параметры проводимой в Российской Федерации реформы оптимизации институтов развития, в рамках которой ликвидируются и подвергаются модернизации неэффективные структуры, участвующие в механизме распределения бюджетных средств;

во-вторых, создание самостоятельного государственного алиментного фонда в целях осуществления

²⁴ См.: Агапцов А.А., Шторгин С.И. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (утв. коллегией Счетной палаты РФ 26.03.2019 г.) // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2019. № 7 (259).

²⁵ Информация о результатах контрольного мероприятия «Выборочная проверка законности, эффективности и целевого использования бюджетных средств, предоставленных в форме субсидий Жилищным комитетом некоммерческой организации «Фонд – региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах», контроль за реализацией региональных проектов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года». URL: <https://ksp.org.ru/article/633200020/1670/Informaciya-o-rezultatah-kontrolnogo-meropriyatiyaVyborochnaya-proverka-za-konnosti-effektivnosti-i-celevogo-ispolzovaniya-byudzhetnyh-sredstv-predostavlennyh-v-forme-subsidiy-Zhilischnym-komitetom-nekommercheskoy-organizacii-Fond-regionalny-operat>

дополнительных мер социальной поддержки детей противоречит обсуждаемой реформе масштабного преобразования существующих государственных внебюджетных фондов в публично-правовые компании в целях создания социального мегарегулятора. Одним из направлений развития обозначенной реформы является порядок формирования единой цифровой платформы, а также переход к предоставлению мер социальной поддержки, оказанию государственных услуг и осуществлению функций в формате «Социального казначейства», что позволит повысить адресность и эффективность предоставления мер социальной поддержки (Концепция цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 20.02.2021 г. № 431-р));

в-третьих, создание Государственного алиментного фонда приведет к тому, что неисполнение алиментных обязательств, возникающих между физическими лицами и регулируемых семейным законодательством, повлечет наступление негативных финансовых последствий для бюджетной системы государства и исключит заинтересованность обязанных лиц уплачивать алименты;

в-четвертых, следует учитывать, что формирование Государственного алиментного фонда за счет бюджетных средств и осуществление из него соответствующих выплат, представляет собой не что иное, как создание дополнительного инструмента бюджетного финансирования, представляющего собой форму эмиссии бюджетного рубля. Создание подобного фонда напрямую затрагивает проблемы проведения денежной эмиссии, связанные с поиском эффективных инструментов как денежно-кредитной, так и бюджетной политики.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о создании алиментного фонда посредством применения страхового механизма, обеспечивающего исполнение алиментных обязательств, в случае уклонения должников от их исполнения.

Формирование страховой модели осуществления выплат в пользу детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, может осуществляться по следующим направлениям:

1. Создание негосударственных алиментных фондов. Страховой механизм, лежащий в основе формирования таких фондов, обеспечит осуществление выплат в пользу ребенка при наступлении страхового случая – уклонения родителя от исполнения алиментных обязательств.

Реализация изложенного подхода потребует закрепления в законодательстве нового вида обязательного страхования – страхование риска

ответственности по алиментным обязательствам, который может наступить в случае неисполнения содержащихся в исполнительном документе требований о взыскании алиментов.

Формирование рассматриваемой модели обязательного страхования потребует ее финансово-экономического обоснования. Принципиальным моментом является подход к определению минимальных размеров страховых сумм по данному виду обязательного страхования и застрахованным страховым рискам. Экономистам следует найти оптимальное соотношение между размером страхового взноса по обязательному страхованию и предоставляемой по этому страхованию страховой защитой.

2. Возложение полномочий по возмещению расходов на содержание детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, на Фонд социального страхования РФ (далее – ФСС РФ), являющийся финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ, средства которого не входят в состав бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы и используются для выплаты различных социальных пособий²⁶, включая пособия на содержание детей.

На современном этапе развития финансово-правовых отношений ФСС РФ не является единственным источником выплаты социальных пособий на содержание детей. В соответствии с законодательством выплата государственных пособий гражданам, имеющим детей, производится за счет средств как ФСС РФ, так и федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ²⁷ утратила силу ст. 17 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (ред. от 06.12.2021 г.) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»²⁸. Ранее указанная статья Закона № 81-ФЗ закрепляла размер ежемесячного пособия на ребенка, родители которого уклоняются от уплаты алиментов. С утратой силы данной статьи размер и порядок назначения, индексации и выплаты пособия на ребенка, включая условия и периодичность его выплаты (не реже одного раза

²⁶ См.: постановление Правительства РФ от 12.02.1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // САПП РФ. 1994. № 8, ст. 599.

²⁷ См.: Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ (ред. от 28.06.2021 г.) «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”» // СЗ РФ. 2004. № 35, ст. 3607.

²⁸ См.: СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1929.

в квартал), в т.ч. с применением критериев нуждаемости, устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Реформы бюджетно-правового регулирования²⁹ привели к тому, что порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов на содержание детей, определяются актами субъектов Российской Федерации, соответственно финансирование этих мер социальной поддержки детей, не получающих ежемесячно алименты, является расходными обязательствами субъектов Российской Федерации. Пример таких актов – Закон города Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 (ред. от 20.10.2021 г.) «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве»³⁰.

В целях закрепления единообразного механизма осуществления выплат на содержание детей предоставляется целесообразным возложить выплату рассматриваемых социальных пособий на детей на ФСС РФ. Такая положительно зарекомендовавшая себя практика уже сложилась в государствах ближнего зарубежья. Например, в Республике Беларусь, выплаты социальных пособий на содержание детей, недополучающих алименты от родителей, возложены на государственный внебюджетный фонд социальной защиты населения³¹.

Уместно заметить, что похожая схема имела место и применялась в РСФСР в 80-е – начале 90-х годов. На основе постановления Совета Министров СССР от 25 января 1989 г. № 67 «О мерах по улучшению материального положения несовершеннолетних детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов»³² были введены временные пособия на содержание несовершеннолетних детей, родители которых, обязанные к уплате алиментов, разыскиваются органами внутренних дел по определениям, вынесенным судом, и постановлениям следственных органов в связи с уклонением от обязанности уплаты алиментов. Указанным актом был закреплен порядок выплаты пособий на несовершеннолетних детей. Для целей стимулирования выплат пособий по алиментам и возмещения расходов на содержание детей на размер невыплаченных сумм с доходов родителей, уклоняющихся от уплаты

²⁹ См.: Кобзарь-Фролова М.Н. Развитие финансово-правового механизма бюджетной, налоговой, таможенной политики Российской Федерации // Финансовое право. 2016. № 4. С. 11–18.

³⁰ См.: Вестник МПМ. 2005. № 70.

³¹ См.: Кодекс Республики Беларусь о браке и семье от 09.07.1999 г. № 278-3; Положение «О Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» (утв. Указом Президента РБ от 16.01.2009 г. № 40).

³² См.: СП СССР. 1989. № 12, ст. 36. Документ утратил силу на территории Российской Федерации в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 03.02.2020 г. № 80.

алиментов в срок, производилось начисление процентов (10% от суммы ежемесячного дохода). Указанные (штрафные) средства поступали на счет фонда социального обеспечения населения союзных республик. В этой связи контроль за своевременным поступлением денежных средств и выплата пособий на детей по их содержанию была возложена на органы социального обеспечения союзных республик.

Анализ полномочий ФСС РФ по состоянию на декабрь 2021 г. показал, что данный Фонд наделен полномочиями по взысканию алиментов в части удержания денежных средств с пособий по временной нетрудоспособности уклоняющихся от уплаты алиментов родителей. С порядком получения выплат от ФСС РФ можно ознакомиться на официальном сайте Фонда. Так, с учетом разъяснений ФСС РФ после направления одним из родителей запроса в территориальный орган Федеральной службы судебных приставов и получения постановления об обращении взыскания на пособие по временной нетрудоспособности застрахованного лица территориальный орган Фонда обязан удержать денежные средства по исполнительным документам с пособия по временной нетрудоспособности³³.

Заключение. В существующих условиях правового регулирования отношений по взысканию алиментов на содержание детей расширение полномочий ФСС РФ в части взыскания алиментов и осуществления выплат на содержание детей потребует соответствующего изменения действующего законодательства и закрепления самостоятельного вида обязательного социального страхования на случай уклонения от уплаты алиментов и финансово-экономического обоснования его введения. Представляется, что данный вид обязательного страхования целесообразно встроить в механизм обязательного социального страхования, охватывающий несколько его подвидов, в т.ч. страховые взносы, правовое регулирование отношений в рамках которых регулируется Налоговым кодексом РФ. Отдельно следует подчеркнуть, что, в отличие от других способов регулирования отношений об обязательных платежах, закрепленная законодательством Российской Федерации о налогах и сборах модель фискального администрирования всеобщее признана достаточно совершенной.

При этом принципиально важным является провести соответствующие исследования и определить подходы к действию: 1) механизма взаимодействия ФНС России, ФСС РФ и Федеральной службы судебных приставов по вопросам установления оснований выплат социальных пособий, перечисления страховых взносов, а также денежных средств, взыскиваемых в порядке регрессного требования

к должникам; 2) порядка определения источников формирования доходов, за счет которых будут производиться выплаты пособий на детей при наступлении страхового случая.

Кроме отмеченных предложений необходимо найти оптимальное соотношение между размером страхового взноса по обязательному страхованию и предоставляемой по этому страхованию страховой защиты.

Источником формирования доходов в рамках реализации данного направления социальной защиты детей и обеспечения гарантий получения должного содержания, помимо страховых взносов, может быть взимание неустойки с должников, а также средства, взыскиваемые в порядке регрессного требования о возврате затраченных средств на содержание ребенка с должника.

Введение рассматриваемого инструмента осуществления алиментных обязательств, основанного на функционировании Фонда социального страхования РФ, позволит обеспечить реализацию положений п. 6 ст. 113 СК РФ, согласно которым с физических лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, в доход бюджета взыскиваются суммы, выплаченные на ребенка в размере, предусмотренном законодательством в период розыска его родителей.

Вместе с тем следует учитывать, что передача ФСС РФ полномочий по выплате пособий на содержание детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, не исключает использование на эти цели средств федерального бюджета.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Агапцов А.А., Шторгин С.И.* Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (утв. коллегией Счетной палаты РФ 26.03.2019 г.) // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2019. № 7 (259).
2. *Васянина Е.Л.* Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 30.
3. *Годэмэ Е.* Общая теория обязательств. М., 2020. С. 354.
4. *Гонгало Б.М.* Алиментное обязательство // Семейное и жилищное право. 2016. № 5. С. 16.
5. *Запольский С.В.* Самофинансирование предприятий (правовые вопросы). М., 1988. С. 71.
6. *Кобзарь-Фролова М.Н.* Развитие финансово-правового механизма бюджетной, налоговой, таможенной политики Российской Федерации // Финансовое право. 2016. № 4. С. 11–18.
7. *Ксенофонтова Д.С.* Нотариальное удостоверение соглашения об уплате алиментов как правовая гарантия осуществления и защиты прав и интересов субъектов алиментного правоотношения // Нотариус. 2014. № 4. С. 19–22.

³³ См.: Письмо Фонда социального страхования РФ от 14.01.2021 г. № 02-08-01/15-03-15268л // В официальных источниках не публиковалось.

8. *Летова Н.В.* Правовая природа соглашений об уплате алиментов: проблемы материального и процессуального права // Социально-политические науки. 2021. Т. 11. № 3. С. 133–140.
9. *Литвинова Г.И.* Свет и тени прогресса (соц.-демогр. проблемы СССР). М., 1989. С. 35, 116.
10. Обязательство по советскому гражданскому праву // Ученые труды Всесоюз. ин-та юрид. наук НКЮ СССР. М., 1940. Вып. III.
11. Первоначальный проект общих положений об обязательствах. СПб., 1890. С. 2.
12. *Ржаницына Л.С.* Алименты в России: анализ проблем и стратегия в интересах детей. Проект Института экономики РАН. М., 2012.
13. Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
14. *Соловьев В.Ю., Орлова А.В.* Актуальные проблемы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в исполнительном производстве // Современное право. 2021. № 9. С. 69–75.
15. *Усачева Е.А.* Соглашение об уплате алиментов в российском семейном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.
16. *Чекулаев С.С., Гордеев К.В., Леонов М.Р.* К вопросу об алиментных фондах как способе обеспечения детей: зарубежный опыт // Вестник КГУ. 2020. № 1. С. 184–189.
3. *Godeme E.* General theory of obligations. М., 2020. P. 354 (in Russ.).
4. *Gongalo B.M.* Alimony obligation // Family and Housing Law. 2016. No. 5. P. 16 (in Russ.).
5. *Zapolsky S.V.* Self-financing of enterprises (legal issues). М., 1988. P. 71 (in Russ.).
6. *Kobzar-Frolova M.N.* Development of the financial and legal mechanism of budgetary, tax, customs policy of the Russian Federation // Financial Law. 2016. No. 4. P. 11–18 (in Russ.).
7. *Ksenofontova D.S.* Notarization of the alimony payment agreement as a legal guarantee of the exercise and protection of the rights and interests of the subjects of alimony legal relationship // Notary. 2014. No. 4. P. 19–22 (in Russ.).
8. *Letova N.V.* The legal nature of alimony agreements: problems of substantive and procedural law // Socio-political sciences. 2021. Vol. 11. No. 3. P. 133–140 (in Russ.).
9. *Litvinova G.I.* Light and shadows of progress (social and demographic problems of the USSR). М., 1989. P. 35, 116 (in Russ.).
10. Obligation to Soviet Civil Law // Scientific works of the All-Union in-t legal of Sciences of the NKYU of the USSR. М., 1940. Issue III (in Russ.).
11. The initial design of the general provisions of the obligations. SPb., 1890. P. 2 (in Russ.).
12. *Rzhanitsyna L.S.* Alimony in Russia: problem analysis and strategy in the interests of children. Project of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. М., 2012 (in Russ.).
13. Collection of international treaties of the USSR. 1993. Issue XLVI (in Russ.).
14. *Solovev V. Yu., Orlova A.V.* Actual problems of protection of the rights and legitimate interests of minors in enforcement proceedings // Modern law. 2021. No. 9. P. 69–75 (in Russ.).
15. *Usacheva E.A.* Agreement on the payment of alimony in Russian Family Law: abstract ... PhD in Law. М., 2017 (in Russ.).
16. *Chekulaev S.S., Gordeev K.V., Leonov M.R.* On the issue of alimony funds as a way to provide for children: foreign experience // Vestnik of KSU. 2020. No. 1. P. 184–189 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Agaptsov A.A., Shtorgin S.I.* Report on the results of the expert-analytical event “Monitoring and evaluation of the implementation of the priority program “Integrated development of single-industry towns”” (approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation on 26.03.2019) // Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. 2019. № 7 (259) (in Russ.).
2. *Vasyanina E.L.* Theoretical fundamentals of legal regulation of public revenues in the Russian Federation: abstract ... Doctor of Law. М., 2016. P. 30 (in Russ.).

Сведения об авторах

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА *Маргарита Николаевна* — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующая сектором административного права и процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ВАСЯНИНА *Елена Леонидовна* — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

KOBZAR-FROLOVA *Margarita N.* — Doctor of Law, Professor, chief researcher, Head of the Administrative Law and Administrative Procedure Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

VASYANINA *Elena L.* — Doctor of Law, associate Professor, leading researcher of the Administrative Law and Administrative Procedure Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia