

# РОЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ (ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ) В ЗАЩИТЕ ПРАВ ОТЦОВ<sup>1</sup>

**С.В. ТЫЧИНИН<sup>1</sup>**  
**П.А. ДЕРЕВЯНКО<sup>2</sup>**

*Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет*

<sup>1</sup>*e-mail: Tychinin@bsu.edu.ru*

<sup>2</sup>*e-mail: ara06@mail.ru*

В статье представлена характеристика законодательных и исполнительных органов государственной власти с позиции их участия в защите прав отцов. Автором указаны направления совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений.

Ключевые слова: права отцов, Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Комитет по вопросам семьи, женщин и детей, Комитет по социальной политике и здравоохранению.

---

Процесс развития современной российской государственности, появление все новых проблем, связанных с обеспечением субъективных прав, требуют совершенствования старых и создания новых правовых способов обеспечения прав человека. Не является исключением в данной связи и определенный нами институт отцовства ввиду очевидного комплекса нерешенных вопросов в этой сфере.

В качестве базового субъекта признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина Конституция России указывает само государство. Это обусловлено тем, что личность и государственная власть – органически взаимосвязанные явления. Государственная власть непосредственным образом влияет на положение личности, состояние ее прав и свобод, а личность участвует в формировании государственной власти. Поэтому ошибочно противопоставлять права и свободы идее государственности и, тем более, допускать нарушение баланса между ними. Полагаем, сказанное в полной мере адресуется и отношениям формата «государство – обеспечение отцовства».

В рамках данной работы исследовательское внимание будет сосредоточено на участии законодательной и исполнительной власти (федерального уровня) в защите прав отцов.

Уточним, что именно законодательная деятельность в механизме защиты прав и свобод человека выступает в качестве исходного и главного звена. Об этом свидетельствует и норма ст. 18 Конституция Российской Федерации, которая гласит, что права и свободы человека и гражданина ... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной ... власти<sup>2</sup>.

Конституция Российской Федерации прямо не оговаривает полномочия палат Федерального Собрания в отношении прав и свобод человека в целом и отцовства в частности. Однако при анализе их полномочий намечается определенный правообеспечительный потенциал в заявленной сфере.

Так, конституционная прерогатива Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации назначать на должность и освобождать от должности Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч.1 ст. 103) непосредственно связана с институциональным обеспечением соблюдения и защиты прав и свобод человека в Российской Федерации.

Согласно п. «ж» ч.1 ст. 102 Конституции Российской Федерации, в ведении Совета Федерации находится назначение на должность судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов. Учитывая ранг судебной защиты в системе обеспечения прав и свобод человека нельзя не признать серьезную ответственность, лежащую на Совете Федерации при решении таких кадровых вопросов. В данной связи присоединяемся к позиции М.В. Мархгейм и считаем, что от взвешенности выбора депутатов зависит, кто в течение шести лет будет обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

<sup>3</sup> Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 236.

Обращение к исследованию структуры Совета Федерации, дает основание выделить в качестве подразделения, обладающего потенциалом в обеспечения института отцовства – Комитет по социальной политике и здравоохранению. К его ведению относятся, помимо прочего, вопросы законодательного обеспечения государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства.

Анализ структуры Государственной Думы Российской Федерации показал, что в ней также можно указать Комитет по вопросам семьи, женщин и детей. Вывод о том, что данное подразделение имеет отношение к обеспечению отцовства можно сделать исходя из его внутреннего строения. В качестве звеньев, имеющих отношение к исследуемой проблеме, можно назвать Экспертный совет по семейному и социальному праву, а также Экспертный совет по вопросам гендерного равенства<sup>4</sup>.

Комитет ведет активную законотворческую работу, а также рассматривает обращения граждан. Так, в 2010 г. в Комитет по вопросам семьи, женщин и детей поступило 1 408 обращений граждан и организаций, по которым подготовлено 1 375 ответов.

В течение всего периода систематизировался материал, в котором отражаются вопросы оказания практической помощи лицам, обратившимся в Комитет.

В целом работа с письмами и заявлениями граждан ориентирована также и на анализ поступающей корреспонденции для использования содержащихся в ней предложений и замечаний по совершенствованию законодательства по вопросам правовой защиты семьи, женщин и детей, по улучшению демографической ситуации в стране.

В 2010 г. на рассмотрении в Комитете находилось 43 законопроекта, по которым Комитет был назначен Советом Государственной Думы ответственным, и 84 – соисполнителем. Общее число законопроектов в Комитете – 127.

По 18 законопроектам, по которым Комитет был назначен ответственным, работа завершена.

Информация о работе Комитета размещена на его официальной интернет-странице по адресу – [http://www.familycommittee.ru/o\\_komitete.html](http://www.familycommittee.ru/o_komitete.html). В качестве положительных моментов организации работы сайта заметим, что он представлен следующими рубриками: «О Комитете» (состав и структура, контактная информация), «Председатель Комитета» (выступления, интервью, законодательные инициативы, работа в избирательном округе, общественная деятельность, фотогалерея, обращения, Постоянная комиссия по вопросам материнства, детства и защиты прав женщин ОС ЦФО), «Новости», «Пресс-релизы», «Статистика», «Работа комитета», в которой изложены проблемы материнского (семейного) капитала, программа законопроектной деятельности, повестки заседаний, вопросы, рассмотренные на заседаниях, «Парламентские слушания, круглые столы и иные мероприятия» (расписание мероприятий, выработанные рекомендации, публикации), «Законотворческая деятельность» (программа законопроектной деятельности, законопроекты, разрабатываемые в комитете, соисполнительство, заключения), «Информационные материалы» и «Горячая линия»: жестокое обращение с детьми». Таким образом, подробно изложены мероприятия, осуществляемые Комитетом. Информация о них находится в прямом доступе и по ее результатам можно оценить вклад Комитета в обеспечение отцовства и дальнейшие перспективы в этой сфере. Можно также разработать пути совершенствования отдельных направлений его деятельности в отношении семьи, материнства, отцовства и детства.

Считаем, что в плане публичности и доступа к информации о работе, Комитет по вопросам семьи, женщин и детей Государственной думы Российской Федерации имеет преимущества по сравнению с Комитетом по социальной политике и здравоохранению Совета Федерации Российской Федерации. Полагаем, что последнему необходимо обратиться к опыту Комитета по вопросам семьи, женщин и детей, в том числе, по вопросу организации собственного сайта, так как граждане при определении способов защиты своих прав не могут определить без соответствующей информации возможности той или иной структуры.

Далее анализируя деятельность Государственной думы на предмет ее вклада в обеспечение отцовства, следует обратиться к такому документу как Постановление ГД ФС РФ от 20 ноября 1997 г. 1929-II ГД «О Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин»<sup>5</sup>. Из введения данного документа следует, что он направлен на обеспечение прав женщин: «проводимая в стране социально-экономическая реформа, переход к рыночным отношениям сформировали следующие негативные тенденции: возрастающая неустраиваемость женщин при принятии

<sup>4</sup> <http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/055055.html>

<sup>5</sup> Ведомости ФС РФ. – 1997. – 1997. – № 35. – Ст. 1582.

государственных решений; усиление дискриминации прав женщин в социально-трудовой сфере, снижение уровня охраны их здоровья, личной безопасности и т.д.». Однако дальнейший анализ положений Концепции дает основания утверждать, что отдельные ее положения направлены на устранение неравенства между материнством и отцовством. Подтверждением тому служат следующие нормы:

- 3.6. Права трудящихся с семейными обязанностями.

Для полноценной реализации каждым гражданином своих социально-трудовых прав необходимо формировать новые подходы, ориентированные на то, что основная масса работников (*мужчин* и женщин) – это трудящиеся с семейными обязанностями, имеющие ответственность друг перед другом и перед обществом за семью и детей.

Первым шагом к решению этой проблемы должно стать изменение подхода к определению круга лиц, нуждающихся в социальных гарантиях в связи с осуществлением ими семейных обязанностей. Исходя из одинаковой ответственности родителей за воспитание детей необходимо перейти от предоставления льгот женщинам к предоставлению льгот родителям или работникам с семейными обязанностями, внося соответствующие изменения трудовое законодательство. Основой для такого решения должна стать ратификация и реализация Конвенции Международной Организации Труда № 156 «О равном обращении и равных возможностях мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями».

- 3.6.1. Социальные гарантии работникам в связи с рождением ребенка.

Законодательством Российской Федерации установлен комплекс мер, направленных на защиту материнства и отцовства. Например, установлены пособия по уходу за больным ребенком. Указанным пособием может пользоваться любой член семьи.

Эволюция законодательства Российской Федерации в части предоставления социальных гарантий работникам, имеющим детей, нацелена на установление действительного равноправия женщин и мужчин, обеспечение равных возможностей, постепенную отмену специальных мер для женщин. Так, если до 1990 г. отпуск по уходу за ребенком (до достижения им возраста одного года) имела только мать, то в настоящее время этим правом может пользоваться любой член семьи, причем указанный отпуск продлен до достижения ребенком возраста трех лет.

Однако женщины, фактически использовавшие отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, более уязвимы в своих трудовых правах. После выхода из отпуска они в наибольшей степени подвержены риску быть уволенными, так как объективно потеряли профессиональные навыки, их знания устарели. Косвенно этот вывод подтверждается и тем, что доля женщин, воспитывающих несовершеннолетних детей, среди безработных почти в два раза выше, чем среди безработных мужчин. Видимо, более равномерное разделение обязанностей в семье и домашнем хозяйстве между женщинами и мужчинами должно лечь в основу таких программ, которые могли бы повысить интерес мужчин к уходу в «родительский» отпуск. Законодательством должны быть установлены определенные гарантии для семей, в которых «родительским» отпуском пользуется и мужчина. Такая практика полностью оправдала себя в Скандинавских странах.

Предоставление отпуска по уходу за ребенком для обоих родителей должно подкрепляться политикой выплаты соответствующих социальных пособий. Компенсация расходов в связи с перерывом в работе может осуществляться через механизм, позволяющий сохранить квалификацию на прежнем уровне или повысить ее в целях возвращения на прежнее рабочее место.

- 5. Охрана репродуктивного здоровья, материнства и отцовства.

Несмотря на предпринимаемые усилия, решение проблем охраны репродуктивного здоровья и планирования семьи в России находится лишь на начальной стадии. Решение данных проблем, наряду с более полной реализацией и дальнейшим развитием соответствующих федеральных целевых программ, требует разработки законодательства об охране репродуктивного здоровья мужчин и женщин.

Законодательство об охране репродуктивного здоровья мужчин и женщин должно предусматривать решение проблем не только в медицинском, но и в более широком социальном аспекте, в общем контексте прав человека. Законодательно должны быть признаны права граждан на свободный репродуктивный выбор, то есть на свободное принятие решений о количестве детей, о времени и периодичности их рождения; на информацию и получение услуг по планированию семьи и охране репродуктивного здоровья; на безопасное материнство, то есть на медико-социальную помощь женщине, сводящую к минимуму риск для ее здоровья и здоровья плода в период беременности, родов и в послеродовой период; на использование вспомогательных репродуктивных технологий; на

предупреждение и искусственное прерывание нежелательной беременности и другие. Следует также установить гарантии осуществления этих прав.

В Концепции отражен и государственный механизм обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин. В заключении данного документа приводится комплекс мер законодательного характера, а также принимаемых органами исполнительной власти, по реализации законодательных актов. Однако с момента принятия рассматриваемой Концепции в нее ни разу не были внесены изменения. А с 1997 г. были существенно изменены многие отрасли российского законодательства. Тот перечень законодательных мер, который отражен в Концепции, касался изменения старого законодательства (например, КЗоТ). В связи с этим невозможно оценить реализованы ли те направления законодательного совершенствования, которые отражены в Концепции. Помимо прочего, в Концепции направления совершенствования представлены не безосновательно, а с учетом характеристики комплекса проблем обозначенной сферы. Однако и проблемные вопросы не являются статичными. Например, как нами обосновано, вопросы отцовства и его обеспечения являются актуальными на современном этапе. В связи с этим, предлагаем в указанную Концепцию вносить изменения в части перечисления и характеристики существующих проблем и возможных путей их законодательного и иного решения.

Первостепенное значение в обеспечении субъективных прав имеют и органы исполнительной власти. Уточним, что многие вопросы охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина разрабатываются и решаются именно на уровне Правительства Российской Федерации. Так, в ст. 114 Конституции России подчеркивается, что Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности и прав и свобод граждан. В продолжение этой нормы в ст. 19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>6</sup> правозащитный потенциал проявляется в защите прав и свобод граждан за пределами страны.

Анализ конституционных норм и действующего законодательства показал, что Правительство Российской Федерации имеет широкие возможности в области охраны и защиты отдельных прав и свобод личности. Так, оно вправе принимать постановления и распоряжения. Исследование последних позволяет утверждать о попытках изменения существующей ситуации в сфере обеспечения института отцовства в позитивном направлении. В качестве примера можно назвать принятие постановления от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»<sup>7</sup>. В остальном же ситуация с постановлениями Правительства Российской Федерации в сфере обеспечения института отцовства аналогична указам Президента, т.е. они касаются либо обеспечения прав человека и гражданина вообще<sup>8</sup>, либо семьи, материнства и детства<sup>9</sup>.

Отметим, что отдельно среди органов исполнительной власти России вопросами социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей занимается Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее – Минздравсоцразвития России). Для реализации данного направления деятельности в структуре Министерства организованы департаменты по решению отдельных узконаправленных задач (например, Департамент организации социальной защиты населения, Департамент анализа и прогноза развития здравоохранения и социально-трудовой сферы, Департамент охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по труду и занятости и др.).

*Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.*

---

<sup>6</sup> Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712; www.garant.ru

<sup>7</sup> Российская газета. – 2009, 27 мая.

<sup>8</sup> См., например, постановления Правительства РФ от 11 декабря 1992 г. № 958 «О мерах по обеспечению социальной защиты граждан из подразделений особого риска» (ред. от 24.12.2008 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2756; www.garant.ru; от 22 января 1997 г. № 58 «О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом» (ред. от 21.02.2008 г.) // Российская газета. – 2007, 14 марта; www.garant.ru; от 27 октября 2001 г. № 748 «О присоединении Российской Федерации к Частичному соглашению 1990 г., учреждающему Европейскую комиссию за демократию через право» // <http://www.government.ru/government> и др.

<sup>9</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. N 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» // Российская газета. – 2007, 19 декабря; от 27 июля 1996 г. № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг» // Российская газета. – 1996, 10 августа и др.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
2. Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712; [www.garant.ru](http://www.garant.ru)
3. Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1992 г. № 958 «О мерах по обеспечению социальной защиты граждан из подразделений особого риска» (ред. от 24.12.2008 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2756; [www.garant.ru](http://www.garant.ru);
4. Постановление Правительства РФ от 27 июля 1996 г. № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг» // Российская газета. – 1996, 10 августа и др.
5. Постановление Правительства РФ от 22 января 1997 г. № 58 «О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом» (ред. от 21.02.2008 г.) // Российская газета. – 2007, 14 марта; [www.garant.ru](http://www.garant.ru);
6. Постановление ГД ФС РФ от 20 ноября 1997 г. 1929-II ГД «О Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» // Ведомости ФС РФ. – 1997. – № 35. – Ст. 1582.
7. Постановление Правительства РФ от 27 октября 2001 г. № 748 «О присоединении Российской Федерации к Частичному соглашению 1990 г., учреждающему Европейскую комиссию за демократию через право» // <http://www.government.ru/government> и др.
8. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. N 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» // Российская газета. – 2007, 19 декабря.
9. Постановление Правительства от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // Российская газета. – 2009, 27 мая.
10. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 236.
11. <http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/055055.html>

## THE ROLE OF THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE AUTHORITIES (FEDERAL LEVEL) TO PROTECT THE RIGHTS OF FATHERS

**S. TYCHININ<sup>1)</sup>**  
**P. DEREVIANKO<sup>2)</sup>**

*Belgorod National  
Research University*

<sup>1)</sup>*e-mail: Tychinin@bsu.edu.ru*

<sup>2)</sup>*e-mail: apa06@mail.ru*

The article presents a description of legislative and executive bodies of state power from the perspective of their involvement in protecting the rights of fathers. The author indicates areas for improvement of legislation in this area of relationships.

Key words: fathers' rights, the State Duma, Federation Council, the Government of the Russian Federation, Committee for Family, Women and Children, the Committee on Social Policy and Health.