ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№2’2012

ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

№ 2 (17) (март — апрель) 2012

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Шишпарёнок О.Н. Правовое регулирование взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями..... 3

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Фильчакова С.Ю. Семья как субъект права 22

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Бондарева Э.С., Фильчакова С.Ю., Черняк Л.Ю. Правовое регулирование предоставления материнского (семейного) капитала многодетным семьям в субъектах Российской Федерации..... 27

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Игнатенко В.В., Гаврилова Л.В., Петров А.А. Право быть выслушанным в надзорной стадии административного судопроизводства как предмет экспертного исследования..... 44

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Арбатская Ю.В., Иванова Е. Л., Шин А.Г. Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных вопросах государственного регулирования торговой деятельности в субъекте Российской Федерации»..... 52

Сведения об авторах 56

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного
научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор —
председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук —
ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Л.Н. Заступова
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.ru

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2012

Подписано в печать 29.04.2012. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

О.Н. Шишпарёнок

Правовое регулирование взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями

Политическое многообразие, многопартийность, а также равенство общественных объединений перед законом предусмотрены Конституцией Российской Федерации в качестве одного из принципов демократического правового государства. Политические партии являются важным институтом демократии, сформированным в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества и представления интересов граждан в государственных органах и органах местного самоуправления. Исходя из этого неотъемлемым направлением деятельности политических партий является их взаимодействие, в том числе с государственными органами субъектов Российской Федерации. Правовые основы данного взаимодействия установлены федеральным и региональным законодательством. Изучение норм федерального законодательства в рамках обозначенной темы позволяет выявить формы взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями. Анализируя законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, можно определить целесообразность подходов, избранных региональным законодателем при регулировании порядка взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями, а также иные региональные особенности регламентации данных вопросов.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [1] под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Одной из организационно-правовых форм общественных объединений, как указано в абзаце седьмом ст. 7 данного Федерального закона, является политическая партия.

Политическая партия согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» [2] представляет собой общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Следовательно, важной частью деятельности политических партий является их взаимодействие с региональными государственными органами. Осуществление такого взаимодействия следует рассматривать как один из способов достижения целей, поставленных перед политическими партиями.

Федеральный закон «О политических партиях» закрепляет основы взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления с политическими партиями. В его преамбуле установлена государственная гарантия равенства политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач. В ней также предусмотрено, что государством обеспечивается соблюдение прав и законных интересов политических партий. В п. 1 ст. 10 данного Федерального закона содержится запрет на вмешательство органов государственной власти и их

должностных лиц в деятельность политических партий, а также на вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. При этом согласно п. 2 ст. 10 данного Федерального закона вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними.

Кроме этого, в ст. 26, 27 Федерального закона «О политических партиях» предусмотрены права и обязанности политических партий, которые реализуются и выполняются ими в рамках взаимодействия с соответствующими органами. В п. 1 ст. 32 данного Федерального закона перечислены виды государственной поддержки политических партий. Закрепляя формы взаимодействия, федеральный законодатель также установил, что политические партии, не представленные в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — законодательный орган), вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании законодательного органа (ст. 26.2 Федерального закона «О политических партиях»).

Таким образом, анализ норм Федерального закона «О политических партиях» в рамках обозначенной темы исследования позволяет выделить следующие формы взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями:

1) решение вопросов, затрагивающих интересы политических партий, органами государственной власти с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними;

2) реализация политическими партиями прав, установленных ст. 26 Федерального закона «О политических партиях»;

3) выполнение политическими партиями обязанностей, установленных ст. 27 Федерального закона «О политических партиях»;

4) участие политических партий, не представленных в законодательном органе, в заседаниях этого органа;

5) государственная поддержка политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений органами государственной власти субъектов Российской Федерации посредством:

— обеспечения равных условий и гарантий доступа к государственным средствам массовой информации;

— создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в собственности соответствующего субъекта РФ, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям;

— обеспечения равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях.

В развитие норм Федерального закона «О политических партиях» субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты о порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с политическими партиями. Прежде чем перейти к анализу этих актов, следует отметить, что лишь немногие субъекты Российской Федерации приняли законы, посвященные взаимодействию региональных органов государственной власти с политическими партиями [3]. При этом только в Красноярском крае действует закон, предметом правового регулирования которого являются непосредственно отношения, возникающие в связи с осуществлением взаимодействия органов государственной власти края и политических партий, действующих на территории Красноярского края. Законы других субъектов Российской Федерации (например, республик Саха (Якутия), Алтай) распространяют свое действие на более широкий круг общественных отношений, а именно — взаимодействие органов государственной власти с некоммерческими организациями, в том числе общественными объединениями. Такие законодательные акты субъектов Российской Федерации посвящены общим вопросам взаимодействия региональных государственных органов с политическими партиями, определяют принципы и формы такого взаимодействия. В большинстве же субъектов Российской Федерации действуют подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные стороны взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями [4]. Вместе с тем принятые субъектами Российской Федерации законы и подзаконные нормативные правовые акты с той или иной степенью детальности регулируют целый ряд вопросов взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных региональных государственных органов с политическими партиями.

Цели, принципы и формы взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями. Общие вопросы взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации закреплены нормативными правовыми актами некоторых регионов. Так, цели взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций, включая политические партии, определены лишь законодателем Архангельской области. Согласно ст. 4 Закона Архангельской области от 27 апреля 2011 г. № 281-21-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций» целями взаимодействия являются:

— создание условий для развития и эффективной деятельности некоммерческих организаций, активизации гражданских инициатив на территории Архангельской области;

— обеспечение эффективного участия граждан и некоммерческих организаций в формировании и реализации проводимой в Архангельской области государственной политики;

— создание условий для обеспечения стабильности, гражданского, межнационального и межконфессионального мира и общественного согласия в Архангельской области на основе сбалансированности интересов и потребностей государственных и общественных институтов;

— создание благоприятного социально-экономического климата в Архангельской области;

— формирование системы эффективного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти;

— совершенствование нормативных правовых актов, стимулирующих развитие общественной активности.

Остальные субъекты Российской Федерации не уделили должного внимания регламентации данного вопроса. При этом установление цели деятельности является неотъемлемой частью правового регулирования любой сферы общественных отношений. Полагаем, практика определения целей взаимодействия политических партий и региональных государственных органов должна быть заимствована и другими субъектами Российской Федерации.

Важным также представляется определение принципов и форм взаимодействия региональных государственных органов и политических партий. Законами субъектов Российской Федерации установлены следующие принципы:

— признание и обеспечение региональными органами государственной власти равенства прав и законных интересов политических партий;

— социальная ответственность;

— сотрудничество региональных органов государственной власти и политических партий при осуществлении социально-экономической политики на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

— добровольность взаимодействия;

— гласность и законность в процессе взаимодействия;

— взаимное невмешательство органов государственной власти субъекта Российской Федерации и политических партий в деятельность друг друга, за исключением случаев, предусмотренных действующим федеральным законодательством [5];

— государственная поддержка политических партий, привлечение политических партий к участию в формировании и реализации проводимой государственной политики;

— подотчетность политических партий органам государственной власти субъектов Российской Федерации в части целевого и рационального расходования средств, выделяемых из бюджетов соответствующих субъектов Федерации;

— партнерское сотрудничество органов государственной власти и политических партий;

— ответственность участников взаимодействия за выполнение принятых на себя обязательств [6].

В качестве основных форм взаимодействия органов государственной власти и политических партий региональный законодатель определил:

— информационный обмен между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и региональными отделениями политических партий;

— участие представителей политических партий в работе законодательного органа;

— организация встреч высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и председателя законодательного органа с представителями фракций политических партий в законодательном органе по общественно значимым вопросам;

— участие региональных отделений политических партий в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов

субъекта Российской Федерации в порядке, установленном действующим законодательством;

— привлечение представителей региональных отделений политических партий к участию в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве советников, консультантов, членов экспертных, консультативных и координационных общественных советов и групп по социально-экономическим вопросам;

— проведение региональными органами государственной власти совещаний, «круглых столов», конференций, семинаров, слушаний, смотров, конкурсов и иных совместных мероприятий с участием представителей политических партий;

— предоставление возможности освещения деятельности региональных отделений политических партий в государственных региональных средствах массовой информации;

— оказание информационной, методической, консультативной, организационной поддержки политическим партиям;

— участие политических партий в проведении общественной экспертизы, общественного мониторинга, экспертной и аналитической деятельности;

— государственная финансовая поддержка политических партий [7].

Помимо этого взаимодействие государственных органов субъектов Российской Федерации и региональных отделений политических партий может осуществляться в иных формах, не противоречащих действующему федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации.

Участие политических партий в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации регулируют порядок реализации такой формы взаимодействия, как участие политических партий в работе региональных органов государственной власти. При этом принятые ими нормативные правовые акты, как правило, содержат общие положения, согласно которым органы государственной власти вправе привлекать по согласованию представителей политических партий к работе совещательных органов, а также к участию в работе органов государственной власти в качестве внештатных советников, консультантов, экспертов, разработчиков отдельных проектов и программ [8].

Важной является регламентация порядка участия представителей политических партий, не представленных в законодательном органе, в работе данного органа. Законами субъектов Российской Федерации, определяющими статус законодательных органов, либо регламентами данных органов закреплена возможность участия политических партий, не представленных в законодательном органе, в заседаниях (сессиях) данного органа. Прежде всего необходимо обратить внимание на то, что некоторые субъекты Федерации не предусмотрели каких-либо условий или ограничений для такого участия. Например, согласно ч. 4 ст. 26 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном Собрании Нижегородской области» политические партии, не представленные в Законодательном Собрании, вправе не менее одного раза в год участвовать в заседании Законодательного Собрания в порядке, определяемом Регламентом Законодательного Собрания. Статья 36^2 Регламента Нижегородской области, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 28 февраля 2006 г. № 1866-III, также не содержит каких-либо ограничений для участия представителей политических партий, не представленных в Законодательном Собрании, в его заседаниях.

Однако ряд регионов устанавливает некоторые ограничения для участия политических партий, не представленных в законодательном органе, в заседаниях (сессиях) этого органа. В качестве таковых можно рассматривать:

1) определение случаев, когда представители указанных партий могут участвовать в заседании (сессии) законодательного органа. Например, согласно ч. 1 ст. 36.2 Регламента Саратовской областной Думы, утвержденного постановлением Саратовской областной Думы от 17 сентября 2008 г. № 12-478, политические партии, не представленные в областной Думе, участвуют в открытом заседании областной Думы. Исходя из данной нормы, представители политических партий не могут принимать участие в закрытых заседаниях Саратовской областной Думы. Другой пример — Регламент Государственного Совета Республики Коми, утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Коми от 18 декабря 2002 г. № II-10/98, ч. 12 ст. 37(1) которого предусмотрено, что представители политических партий, не представленных в Государственном Совете, один раз в год по

решению Президиума приглашаются на очередное заседание Государственного Совета, на котором проводится «правительственный час»;

2) определение вопросов (темы), рассматриваемых на заседаниях (сессиях), проводимых с участием представителей политических партий, не представленных в законодательном органе, или вопросов (темы), по которым они могут выступать. Анализ положений региональных нормативных правовых актов позволяет отметить, что практика установления данных вопросов (темы) является весьма разнообразной и представляется возможным лишь определить наиболее распространенные подходы. В качестве вопросов (темы) заседаний (сессий) законодательных органов, в которых могут участвовать представители политических партий, не представленных в данных органах, субъекты Российской Федерации, как правило, предусматривают:

— рассмотрение вопроса об отчете высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о деятельности высшего исполнительного органа, в том числе о результатах этой деятельности [9];

— рассмотрение вопросов о принятии региональных законов о бюджете субъекта Российской Федерации [10];

— общественно-политические, социально-экономические, экологические или правовые вопросы [11].

Что касается выступлений представителей политических партий, не представленных в законодательном органе, то в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации они могут быть посвящены вопросам общественно-политического или социально-экономического развития региона [12], деятельности политической партии, проблемам правового регулирования и правоприменительной практики, содержать предложения по совершенствованию региональных законов и иных нормативных правовых актов [13]. Вместе с тем некоторые субъекты Российской Федерации устанавливают более широкие рамки для определения тематики выступлений представителей политических партий, не представленных в законодательном органе. Так, п. 5 ст. 64 Регламента Думы Ханты-Мансийского автономного округа, утвержденного постановлением Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры четвертого созыва от 22 февраля 2011 г. № 5268, содержит общую норму о том, что темы выступлений уполномоченных представителей должны быть в рамках полномочий автономного округа, установленных федеральными законами и законами автономного округа. Необходимо также отметить, что ряд субъектов Российской Федерации не закрепляет вопросы, которые рассматриваются на заседаниях с участием представителей политических партий, не представленных в законодательном органе [14];

3) определение периода времени, в течение которого может проводиться заседание (сессия) с участием политических партий, не представленных в законодательном органе. Так, политические партии, не представленные в Курганской областной Думе, вправе один раз в год участвовать в заседании областной Думы, которое проводится в мае месяце, если иной месяц не установлен постановлением Курганской областной Думы (п. 2 ст. 30-1 Регламента Курганской областной Думы от 23 апреля 2002 г.). В Ивановской области один раз в год (в апреле–мае) проводится заседание Думы с участием политических партий, не представленных в Думе (часть первая ст. 17.1 Регламента Ивановской областной Думы, утвержденного постановлением Ивановской областной Думы от 21 марта 2008 г. № 8). В Кабардино-Балкарской Республике выступления представителей политических партий, списки которых по результатам голосования не были допущены к распределению депутатских мандатов в Парламенте, заслушиваются на первом очередном открытом заседании Парламента в период весенней сессии (ч. 1 ст. 40-2 Регламента Парламента Кабардино-Балкарской Республики).

Интересной является практика определения количества заседаний, в которых могут участвовать представители политических партий, не представленных в законодательном органе. Большинством субъектов Российской Федерации установлено, что данные политические партии имеют право на такое участие не менее одного раза в год [15]. Ряд регионов ограничил возможность участия политических партий, не представленных в законодательном органе, и установил, что представители данных партий могут участвовать в заседаниях указанных органов лишь один раз в год [16]. Законодатель Смоленской области установил исключительный подход, определив, что политические партии, не представленные

в Смоленской областной Думе, вправе не менее четырех раз в год участвовать в заседаниях Думы (п. 7.1 ст. 8 Областного закона Смоленской области от 18 ноября 1996 г. № 32-з «О Смоленской областной Думе»).

Важным представляется установление норм, обеспечивающих информирование представителей политических партий о предстоящем заседании (сессии) законодательного органа. Регионами предусмотрены следующие способы доведения данной информации до сведения политических партий:

— опубликование сообщения о заседании (сессии) в периодическом печатном издании [17];

— опубликование сообщения на официальном сайте законодательного органа в сети Интернет;

— направление письменных приглашений политическим партиям, не представленным в законодательном органе [18].

Устанавливая порядок проведения заседаний (сессий) законодательных органов с участием политических партий, не представленных в данном органе, субъекты Российской Федерации определяют процедуру заслушивания выступлений представителей партий и подведения итогов таких заседаний (сессий). Так, регионы закрепляют очередность выступлений, которая, как правило, соответствует последовательности регистрации поданных политическими партиями заявок на участие в заседании (сессии) [19]. Кроме этого, одни субъекты Федерации закрепили, что по итогам заслушивания выступлений представителей партий, не представленных в законодательном органе, прения не проводятся [20], другие же предусмотрели возможность задавать вопросы представителям данных партий, проводить обсуждение выступлений представителей политических партий, не представленных в законодательном органе [21].

Регулируя порядок подведения итогов заседаний (сессий), в которых участвовали политические партии, не представленные в законодательном органе, субъекты Российской Федерации избрали разные подходы. Ряд регионов установил, что по результатам заседаний (сессий), проведенных с участием указанных партий, правовые акты законодательного органа не принимаются [22]. Однако в соответствии с порядком, закрепленным другими субъектами Российской Федерации, по итогам рассмотрения вопроса, поставленного политической партией, не представленной в законодательном органе, могут быть приняты либо рекомендации, включаемые в протокол заседания (сессии) и направляемые в форме выписки из протокола в соответствующие государственные органы, организации [23], либо решения, оформляемые постановлением соответствующего законодательного органа [24]. В некоторых регионах по результатам заслушивания сообщения политических партий, не представленных в законодательном органе, информация принимается к сведению, о чем делается соответствующая запись в протоколе заседания (сессии) [25].

В рамках рассмотрения вопросов участия политических партий в работе региональных органов государственной власти следует отметить, что субъекты Российской Федерации не уделили должного внимания правовому регулированию порядка участия политических партий в деятельности органов исполнительной власти. Регламенты высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных региональных органов исполнительной власти содержат, как правило, общие положения о порядке участия политических партий в деятельности данных органов [26]. В данном случае обращает на себя внимание установленное в Камчатском крае детальное регулирование порядка встреч губернатора Камчатского края с руководителями федеральных органов государственной власти и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, а также с руководителями крупных корпораций, политических партий, общественных объединений и религиозных организаций на территории края. Данный Порядок определяет характер и формат визитов делегаций руководителей федеральных органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также руководителей крупных корпораций, политических партий, общественных объединений и религиозных организаций на территории края по приглашению губернатора Камчатского края или лица, исполняющего его обязанности. Кроме этого указанный Порядок закрепляет основы распределения функций по организации приема делегаций, а также устанавливает протокольное старшинство при проведении официальных встреч. Как представляется, детальное регулирование порядка проведения встреч высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высше-

го исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с представителями политических партий позволяет улучшить механизм взаимодействия региональных органов государственной власти с политическими партиями.

При определении порядка участия политических партий в работе региональных органов государственной власти некоторые субъекты Российской Федерации ограничиваются общей формулировкой, согласно которой представители региональных отделений политических партий привлекаются к участию в работе органов государственной власти в качестве советников, консультантов, членов экспертных, консультативных и координационных общественных советов и групп по социально-экономическим вопросам [27].

Необходимо отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации установлен порядок участия политических партий в отдельных направлениях деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, региональный законодатель закрепляет порядок участия некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений и соответственно политических партий, в разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов, проведении их экспертизы.

Так, согласно ст. 9 Закона Архангельской области «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций» некоммерческие организации вправе принимать участие в разработке проектов областных законов и проектов иных нормативных правовых актов области (в том числе проектов нормативных правовых актов области об утверждении целевых программ области) в порядке, установленном законодательством, в том числе:

— в законотворческом процессе через субъектов права законодательной инициативы, а также в процессе разработки проектов иных нормативных правовых актов области;

— депутатских (парламентских), публичных, иных общественных слушаниях и в общественном обсуждении проектов областных законов и проектов иных нормативных правовых актов области;

— проведении общественной экспертизы проектов областных законов и проектов иных нормативных правовых актов области;

— проведении независимой антикоррупционной экспертизы проектов областных законов и проектов иных нормативных правовых актов области.

Также субъекты Российской Федерации устанавливают правовое регулирование вопросов общественной экспертизы, проводимой, в том числе, общественными объединениями, включая политические партии.

Например, согласно п. 8 ч. 1 ст. 4 Закона Республики Саха (Якутия) «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия) с общественными объединениями» одной из форм взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями является участие общественных объединений в проведении общественной экспертизы законов Республики Саха (Якутия), нормативных правовых актов органов государственной власти и нормативных правовых актов местного самоуправления Республики Саха (Якутия), общественной экологической экспертизы, общественной экспертизы градостроительной (проектной) документации и иных общественных экспертиз в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством.

Наиболее детальное регулирование порядка проведения общественной экспертизы представлено в Законе Архангельской области «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций». В соответствии со ст. 10 этого Закона общественная экспертиза организуется и проводится по инициативе органов государственной власти или некоммерческих организаций. Общественная экспертиза проводится экспертной комиссией, не менее двух третей состава которой должны составлять представители некоммерческих организаций. Члены экспертной комиссии должны иметь высшее профессиональное образование, а также обладать опытом работы, научными и (или) практическими познаниями по предмету общественной экспертизы. По завершении общественной экспертизы экспертная комиссия составляет экспертное заключение. Экспертное заключение, направленное в орган государственной власти, подлежит обязательному рассмотрению указанным органом в течение 30 дней со дня его поступления. Экспертные заключения могут публиковаться в средствах массовой информации [28].

Совещательные (консультативные, координационные) органы и структурные подразделения высших исполнительных органов государственной власти, создаваемые субъектами Российской Федерации, в том числе в целях взаимодействия с политическими партиями. В некоторых субъектах Российской Федерации созданы совещательные (консультативные, координационные) органы, а также сформированы структурные подразделения высших исполнительных органов государственной власти, одним из направлений деятельности которых является взаимодействие региональной власти непосредственно с политическими партиями либо с общественными объединениями в целом, включая политические партии [29].

Определяя цель создания таких органов, структурных подразделений, субъекты Российской Федерации используют различные формулировки. Однако их анализ позволяет заключить, что данные органы, структурные подразделения созданы для обеспечения взаимодействия органов государственной власти и общественных объединений, включая политические партии [30].

Перед сформированными в регионах совещательными (консультативными, координационными) органами и структурными подразделениями, поставлены следующие цели:

— организация работы по подготовке предложений высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по вопросам взаимодействия с политическими партиями, действующими в субъекте Российской Федерации, включая выполнение региональными исполнительными органами государственной власти требований федерального законодательства о политических партиях;

— обеспечение взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации с региональными отделениями политических партий, а также иными общественными объединениями;

— консолидация усилий исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, региональных отделений политических партий, иных общественных объединений на решение общественно значимых для субъекта Российской Федерации проблем;

— взаимодействие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с политическими партиями, привлечение их к конструктивному сотрудничеству в решении социально-экономических и иных проблем региона [31].

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет обобщить задачи и функции, которые закреплены за совещательными (консультативными, координационными) органами и структурными подразделениями:

1) содействие взаимодействию органов государственной власти субъекта Российской Федерации и политических партий, иных общественных объединений, осуществляющих свою деятельность на территории региона. При определении данной задачи некоторые субъекты Российской Федерации указывают сферы общественных отношений, в рамках которых осуществляется такое взаимодействие. Например, согласно п. 2.2 Положения об общественно-политическом консультативном совете при Губернаторе Ульяновской области в задачи данного совета входит, в том числе, координация взаимодействия региональных отделений политических партий, иных общественных объединений и органов государственной власти региона при реализации федеральных и региональных программ в области политики, экономики и социальной сфере;

2) развитие социального партнерства между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления и региональными отделениями политических партий;

3) содействие созданию механизма учета общественного мнения;

4) содействие формированию политической, правовой культуры населения субъекта Российской Федерации;

5) информационное содействие деятельности политических партий, иных общественных организаций, действующих на территории региона;

6) информирование политических партий и движений, общественных и религиозных объединений о решениях высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) по актуальным социальным, экономическим и политическим вопросам, о государственной политике, проводимой высшим исполнительным органом государственной власти субъек-

та Федерации и иными исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации;

7) разъяснение политическим партиям, иным общественным объединениям, осуществляющим свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации, содержания нормативных правовых актов соответствующего субъекта Федерации;

8) обсуждение нормативных правовых актов субъекта Федерации по важнейшим вопросам жизнедеятельности региона;

9) осуществление общественной экспертизы проектов социально значимых нормативных правовых актов;

10) выработка рекомендаций по совершенствованию федерального и регионального законодательства;

11) разработка предложений по проектам законов и иных нормативных актов, планируемых к направлению в установленном порядке в качестве законодательной инициативы в Федеральное Собрание Российской Федерации;

12) информирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о проблемах в различных общественных сферах;

13) проведение консультаций с депутатами Государственной Думы от субъекта Российской Федерации по различным вопросам; депутатами законодательного органа по проектам законов, участие при необходимости в заседаниях законодательного органа;

14) разработка совместно с политическими партиями, иными общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность на территории субъекта Федерации, предложений региональным органам государственной власти по комплексному и сбалансированному развитию экономики субъекта Российской Федерации, предложений по вопросам развития социальной сферы субъекта Российской Федерации, решению задач и организации мероприятий, проводимых политическими партиями, иными общественными объединениями, в целях достижения общественных интересов;

15) осуществление мониторинга общественно-политической ситуации, оценки жителями субъекта Российской Федерации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и подготовка соответствующих информационно-аналитических материалов, затрагивающих сферу взаимоотношений региональных органов государственной власти с политическими партиями, общественными институтами и жителями субъекта Российской Федерации;

16) разработка и внесение на рассмотрение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) предложений по вопросам деятельности политических партий;

17) анализ эффективности реализации программ, планов и мероприятий по решению вопросов деятельности политических партий;

18) разработка предложений по организации и проведению избирательных кампаний субъекта Российской Федерации;

19) подготовка предложений и участие в решении задач по профилактике экстремистской деятельности [32].

Важным представляется изучение подходов субъектов Российской Федерации к вопросу о порядке формирования и составе совещательных (консультативных, координационных) органов и структурных подразделений. Прежде всего, следует отметить, что в большинстве регионов такие органы сформированы при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации (руководителе высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) (республики Тыва, Бурятия, Магаданская, Оренбургская, Курганская, Костромская, Кировская, Сахалинская области и др.). И лишь в городе Москве и Приморском крае данные совещательные (консультативные, координационные) органы созданы при законодательных органах соответственно города Москвы и Приморского края. В Краснодарском крае и Вологодской области структурные подразделения сформированы при высшем исполнительном органе государственной власти.

Что касается состава совещательных (консультативных, координационных) органов, то субъектами Российской Федерации найдены разные пути решения данного вопроса. Наиболее узкий подход применяется в Курганской области и городе Москве. Так, в Курганской области в состав консультативного совета входят представители региональных отделений политических партий, зарегистрированных в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О политических партиях» (п. 3.2 Положения о консультативном совете

представителей политических партий при Губернаторе Курганской области). В соответствии с п. 1 раздела 3 Положения об общественном консультативном совете политических партий при Московской городской Думе в состав Совета входят по два представителя от московских региональных отделений партий. При этом указано, что членами Совета не могут являться депутаты представительных органов власти, а также лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной гражданской или муниципальной службе города Москвы (п. 2 раздела 3).

Некоторыми субъектами Российской Федерации предусмотрен более широкий состав совещательных (консультативных, координационных) органов. В соответствии с данным подходом членами данных органов являются не только представители общественных объединений, но и представители органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных палат субъектов Российской Федерации. Например, в состав общественно-политического совета при Губернаторе Оренбургской области входят по одному представителю активно действующих в Оренбургской области региональных отделений политических партий, главы муниципальных образований области, депутаты Законодательного Собрания, члены Правительства и Общественной палаты Оренбургской области (п. 6 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Оренбургской области).

Следует отметить, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, создавших в целях взаимодействия, в том числе с политическими партиями, структурные подразделения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, не содержат положений о составе данных структурных подразделений [33]. Как представляется, структурные подразделения, целью деятельности которых является взаимодействие, в том числе с политическими партиями, формируются из сотрудников данных подразделений.

Кроме этого, необходимо обратить внимание на то, что ряд субъектов Российской Федерации предусматривает возможность участия в работе совещательных (консультативных, координационных) органов иных лиц, не являющихся членами данных органов. Например, согласно разделу 2 Положения о консультативном совещании руководителей региональных отделений политических партий при Волгоградской областной Думе, утвержденного постановлением Волгоградской областной Думы от 1 ноября 2001 г. № 17/387, в состав консультативного совещания входят по должности председатель Волгоградской областной Думы — председатель консультативного совещания, заместитель председателя Думы, председатели комитетов Думы, руководители региональных отделений политических партий. В работе консультативного совещания имеют право участвовать глава администрации Волгоградской области или его представитель, главный федеральный инспектор аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе. Для участия в работе консультативного совещания с правом совещательного голоса председателем могут быть приглашены руководители органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций и иные лица.

Формой работы совещательных (консультативных, координационных) органов являются заседания. Субъектами Российской Федерации определена разная периодичность проведения данных заседаний. В большинстве регионов очередные заседания совещательных (консультативных, координационных) органов проводятся не реже одного раза в квартал [34]. Ряд субъектов Российской Федерации предусматривает необходимость проведения заседаний не реже одного раза в шесть месяцев [35]. Некоторые субъекты Российской Федерации закрепили, что заседания совещательных (консультативных, координационных) органов проводятся не реже одного раза в два месяца [36]. И лишь в Архангельской области и городе Москве заседания проводятся не реже одного раза в месяц (п. 4 Положения о Совете политических партий при Губернаторе Архангельской области; п. 2 раздела 4 Положения об общественном консультативном совете политических партий при Московской городской Думе). Необходимо отметить, что многие субъекты Федерации установили возможность проведения внеочередных заседаний совещательных (консультативных, координационных) органов [37].

Регулируя порядок принятия совещательными (консультативными, координационными) органами решений, подведения итогов их деятельности, субъекты Российской Федерации избрали разные подходы. Многие субъекты

Российской Федерации ограничились указанием на то, что соответствующий совещательный (консультативный, координационный) орган принимает решение, которое оформляется протоколом [38]. При этом неурегулированным является вопрос о том, кому направляются решения, принятые совещательным (консультативным, координационным) органом. В нормативных правовых актах Архангельской области и Хабаровского края вообще отсутствуют положения о решениях или иных мерах, принимаемых по итогам проведения заседаний совещательных (консультативных, координационных) органов. Вместе с тем ряд регионов предусмотрел более детальное правовое регулирование данного вопроса, устанавливающее не только порядок принятия решений по итогам работы совещательных (консультативных, координационных) органов, но также порядок рассмотрения этих решений соответствующими адресатами и выполнения ими последующих действий. Так, согласно п. 8 Положения об общественном консультативном совете политических партий при Московской городской Думе решения Совета подписываются председателем Совета и направляются координатором Совета:

1) при подготовке заключений на проекты правовых актов, внесенные в Думу, тексты которых направляются членам Совета Аппаратом Думы одновременно с их рассылкой депутатам Думы, — Председателю Московской городской Думы и в Государственно-правовое управление Аппарата Думы;

2) при подготовке заключений на проекты правовых актов, подготовленные для внесения в Думу, — Председателю Московской городской Думы, в Государственно-правовое управление Аппарата Думы и соответствующему субъекту законодательной инициативы;

3) при подготовке заключений на поступающие в Думу предложения, направленные на решение городских проблем, предложений по вопросам совершенствования законодательства города Москвы, предложений по вопросам, отнесенным к компетенции Думы, — Председателю Московской городской Думы.

Полномочный представитель Мэра Москвы в Московской городской Думе вправе направить в Совет и Председателю Московской городской Думы заключение на решение Совета по вопросам, указанным в пункте 3, в течение 30 дней с момента принятия данного решения. Указанные решение и заключение подлежат обсуждению на заседании соответствующей комиссии Думы (п. 9 Положения). Если в заключении Совета на проект правового акта, внесенный в Думу, содержатся замечания по его концепции, то на заседании Думы позицию Совета представляет председатель Совета, а на заседании соответствующей комиссии Думы — один из членов Совета (по поручению председателя Совета) (п. 10 Положения). Важным является п. 12 Положения, согласно которому решения Совета и доклад о деятельности Совета подлежат публикации на официальном сайте Думы в сети Интернет.

Как представляется, приведенная практика правового регулирования является положительной. Закрепление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации положений о результатах работы совещательных (консультативных, координационных) органов, а также о порядке рассмотрения принятых ими решений позволяет укрепить статус данных органов и повысить эффективность их деятельности.

Анализ региональных нормативных правовых актов позволяет заметить, что некоторые субъекты Российской Федерации закрепляют рекомендательный характер решений, принимаемых совещательными (консультативными, координационными) органами [39]. Некоторые же регионы прямо не определяют характер решений [40], однако, исходя из статуса совещательных (консультативных, координационных) органов, можно сделать вывод о том, что принятые ими решения могут носить лишь рекомендательный характер.

Государственная поддержка политических партий. С целью закрепления правовых основ обеспечения равных условий и гарантий доступа политических партий к государственным и муниципальным средствам массовой информации субъекты Российской Федерации приняли законы о гарантиях равенства политических партий, представленных в законодательных органах, при освещении их деятельности региональным телеканалом и радиоканалом. В данных законах содержатся положения о принципах и порядке освещения деятельности, требованиях, предъявляемых к освещению, контроле за обеспечением гарантий равенства политических партий, представленных в законодательном органе, при освещении их деятельности региональным телеканалом и радиоканалом, а также о финансировании расходов, связанных с указанным обеспечением.

Установленные субъектами Российской Фе-

дерации принципы освещения деятельности политических партий, представленных в законодательном органе, заимствованы из Федерального закона от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» [41]. Так, в качестве таких принципов предусмотрены:

— распространение информации о деятельности политических партий в равном объеме;

— публичность государственного контроля за освещением деятельности политических партий;

— творческая независимость и профессиональная самостоятельность редакций регионального телеканала и регионального радиоканала при освещении деятельности политических партий, включая самостоятельное определение оснований, форм и способов такого освещения;

— всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о деятельности политических партий, представленных в законодательном органе [42].

Кроме этого, в региональных законах определены требования, предъявляемые к освещению деятельности политических партий, представленных в законодательном органе. Как правило, региональный законодатель ограничивается перечислением той информации, которая подлежит освещению. Например, согласно ч. 2 ст. 4 Закона Липецкой области 5 июля 2010 г. № 398-ОЗ «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Липецком областном Совете депутатов, при освещении их деятельности областными телепрограммой и радиопрограммой» освещение деятельности политических партий телепрограммой и радиопрограммой предусматривает размещение информации о деятельности:

— политической партии, ее руководящих и иных органов и структурных подразделений, в том числе в других субъектах Российской Федерации;

— членов руководящих органов политической партии и членов руководящих органов ее структурных подразделений, в том числе в других субъектах Российской Федерации;

— депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, входящих во фракцию, образованную политической партией, представленной в областном Совете депутатов, либо депутатов (депутата) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранных (избранного) в составе федерального списка кандидатов, которому были переданы депутатские мандаты (был передан депутатский мандат) в соответствии со статьей 82.1 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», выдвинутого политической партией;

— депутатов областного Совета депутатов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, являющихся членами депутатских объединений (фракций) политических партий, либо депутатов указанных органов, избранных в составе списков кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, предусмотренными п. 17 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», политических партий, а также депутатов областного Совета депутатов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации — членов политических партий;

— депутатов представительных органов муниципальных образований, являющихся членами депутатских объединений (фракций) политических партий, а также депутатов представительных органов муниципальных образований — членов политических партий;

— депутатских объединений (фракций) политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, депутатских объединений политических партий в областном Совете депутатов, депутатских объединений (фракций) политических партий в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и в представительных органах муниципальных образований. Подобные перечни предусмотрены также законами других субъектов Российской Федерации [43].

В региональных законах содержится уточняющая норма, согласно которой распространение не связанной с деятельностью политической партии информации о деятельности лиц, указанных в вышеприведенных перечнях, осуществляемое без указания на принадлежность таких лиц к соответствующей политической партии, не подлежит контролю и учету в соответствии с законом субъекта Федерации о

гарантиях равенства политических партий, представленных в региональном законодательном (представительном) органе государственной власти, при освещении их деятельности. Заявления и выступления (фрагменты заявлений и выступлений) лиц, указанных в подобных перечнях, должны сопровождаться в телепрограмме титрами, в радиопрограмме — сообщениями разъясняющего характера, содержащими указание на принадлежность таких лиц к соответствующей политической партии [44].

Следует обратить внимание на установленные региональным законодателем критерии, в соответствии с которыми осуществляется отбор телеканалов и радиоканалов, которым предстоит освещать деятельность политических партий. Так, если в субъекте Российской Федерации распространяется несколько региональных государственных телеканалов и (или) радиоканалов, освещение деятельности политических партий, представленных в законодательном органе, осуществляется региональным государственным телеканалом и (или) радиоканалом, имеющим наибольшую территорию вещания. При этом под такой территорией понимается территория, на которой зарегистрировано наибольшее число избирателей. Если же в субъекте Федерации распространяется несколько региональных государственных телеканалов и (или) радиоканалов, имеющих одинаковую территорию вещания, освещение деятельности политических партий, представленных в законодательном органе, осуществляется региональным государственным телеканалом и (или) радиоканалом, имеющим наибольшее время вещания [45]. Примечательно, что законодатель Забайкальского края, используя подобный подход, предусмотрел положение на случай, если в регионе распространяется несколько региональных государственных телеканалов (радиоканалов), имеющих одинаковые территорию и время вещания. Как закреплено в ч. 5 ст. 3 Закона Забайкальского края «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Забайкальского края, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом», если в крае распространяется несколько региональных государственных телеканалов (радиоканалов), имеющих одинаковую территорию и время вещания, телеканал (радиоканал), осуществляющий освещение деятельности политических партий в Законодательном Собрании края, определяется с учетом установленного законодательством Российской Федерации порядка осуществления размещения заказа на проведение работ по освещению деятельности политических партий, представленных в Законодательном Собрании края.

Некоторые регионы установили более широкий перечень критериев при выборе телеканала и радиоканала, который будет освещать деятельность политических партий. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 7 Закона Республики Коми «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Государственном Совете Республики Коми, при освещении их деятельности общедоступными телеканалом и радиоканалом» определение общедоступных телеканала и радиоканала в целях обеспечения гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности осуществляется на основе следующих критериев отбора:

— периодичность вещания;

— время трансляции телепрограммы (телепередачи), радиопрограммы (радиопередачи) в течение суток;

— общий объем эфирного времени за год;

— территория распространения;

— тематика, содержание эфира телеканала и радиоканала. В случае равенства показателей по указанным критериям отбора преимущество отдается телеканалу и радиоканалу с наибольшей численностью аудитории.

Особое внимание субъекты Российской Федерации уделяют правовому регулированию контроля за обеспечением гарантий равенства политических партий, представленных в законодательном органе, при освещении их деятельности региональным телеканалом и радиоканалом. Руководствуясь федеральным нормами, региональный законодатель установил, что указанный контроль осуществляют избирательные комиссии субъектов Федерации [46]. Однако ряд субъектов Российской Федерации предусмотрел более широкий круг участников указанного контроля. Так, в Пензенской области контроль за обеспечением гарантий равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Пензенской области, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом осуществляется Избирательной комиссией Пензенской области, при участии указанных политических партий, Правительства Пензенской области, Общественной па-

латы Пензенской области, региональной организации (региональных организаций), осуществляющей (осуществляющих) теле- и (или) радиовещание, а также, по согласованию, территориального органа федерального органа исполнительной власти по Пензенской области, уполномоченного на осуществление функций по регистрации средств массовой информации, Уполномоченного по правам человека в Пензенской области (ч. 1 ст. 5 Закона Пензенской области от 30 июня 2010 г. № 1919-ЗПО «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Пензенской области, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»).

Что касается другой формы государственной поддержки политических партий, а именно — создание равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям, то субъекты Российской Федерации не уделили должного внимания правовому регулированию данного вопроса.

Устанавливая порядок предоставления такой формы поддержки политических партий, как обеспечение равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях, субъекты Российской Федерации ограничились дублированием п. 1 ст. 50 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [47]. В законах о выборах депутатов законодательных органов многих субъектов Российской Федерации содержится общее положение, согласно которому региональные организации телерадиовещания и редакции региональных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации соответственно зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ, а инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума — равные условия проведения агитации по вопросам референдума [48].

Пунктом 2 ст. 32 Федерального закона «О политических партиях» установлено, что государственная поддержка политических партий осуществляется также путем их государственного финансирования. Общие положения о финансировании некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, содержатся в региональных законах о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации с некоммерческими организациями (общественными объединениями). К примеру, в ст. 4 Закона Краснодарского края «О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений» установлено, что органы государственной власти Краснодарского края вправе оказывать поддержку общественным объединениям, в том числе в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (предоставление государственных грантов). Более детальное правовое регулирование данного вопроса в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации не выявлено.

Обращает на себя внимание закрепленная некоторыми субъектами Российской Федерации поддержка политических партий, участвующих в той или иной сфере деятельности. В частности, регионы устанавливают положения о поддержке политических партий, участвующих в профилактике правонарушений. Например, в ст. 11 Закона Санкт-Петербурга от 4 июня 2007 г. № 230-42 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» установлено, что организациям, предприятиям и учреждениям различных форм собственности, региональным отделениям политических партий и общественных движений, общественным организациям, религиозным конфессиям, иным некоммерческим организациям, средствам массовой информации, принимающим участие в профилактике правонарушений, исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга оказывается государственная поддержка в формах, предусмотренных действующим законодательством.

Информационный обмен между государственными органами субъектов Российской Федерации и политическими партиями. Информационная поддержка политических партий. Закрепляя правовое регулирование вопросов информационного обмена между региональными государственными органами и политическими партиями, субъекты Российской Федерации, как правило, ограничиваются установлением общих норм. Например, в Калининградской

области действует Указ Губернатора Калининградской области от 16 марта 2010 г. № 44 «Об управлении по внутренней политике Правительства Калининградской области», где содержатся положения, согласно которым данное управление для осуществления своих функций имеет право запрашивать и получать в соответствии с законодательством необходимую информацию, в том числе от политических партий (подп. 1 п. 8), а также передавать в установленном порядке необходимую информацию, в том числе политическим партиям (подп. 2 п. 8).

Многие субъекты Российской Федерации ограничиваются закреплением за соответствующим органом или его подразделением полномочий по обеспечению взаимодействия, в том числе информационного либо по консультативно-методологической помощи. В качестве примера можно привести Положение о департаменте внутренней политики Ивановской области, утвержденное Указом Губернатора Ивановской области от 9 марта 2010 г. № 36-уг, согласно п. 3.1.15 которого в полномочия этого департамента входит оказание консультативно-методологической помощи ивановским региональным отделениям политических партий, общественным объединениям, иным некоммерческим организациям, в том числе национально-культурным автономиям, религиозным, молодежным организациям в Ивановской области при их участии в социально значимых для Ивановской области мероприятиях.

Вместе с тем некоторые субъекты Российской Федерации предусмотрели более детальный порядок информационного обмена, указав информацию, которая предоставляется политическим партиям, а также определив порядок ее передачи. Так, согласно ст. 4 Закона Красноярского края «О взаимодействии органов государственной власти Красноярского края и политических партий» в Красноярском крае органы государственной власти информируют региональные отделения политических партий о реализуемых и планируемых мероприятиях по реализации основных направлений социально-экономической политики края, программ социально-экономического развития края, а также о достигнутых и ожидаемых результатах этих мероприятий. Информирование региональных отделений политических партий о мероприятиях в социально-экономической сфере и их результатах осуществляется посредством опубликования официальных сообщений органов государственной власти края в печатных средствах массовой информации и в сети Интернет, организации выступлений уполномоченных должностных лиц в электронных средствах массовой информации и в иных формах. Региональные отделения политических партий вправе обсуждать информацию о мероприятиях в социально-экономической сфере и их результатах, доводить до сведения органов государственной власти края свое мнение об их целесообразности и эффективности, направлять им предложения по совершенствованию социально-экономической политики края через средства массовой информации, путем непосредственного обращения в органы государственной власти края и в иных формах, не противоречащих действующему федеральному законодательству и законодательству края. Региональные отделения политических партий могут предоставлять органам государственной власти края имеющуюся в их распоряжении и относящуюся к предмету взаимодействия информацию по собственной инициативе или на основании письменных запросов органов государственной власти края [49].

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что качественное и детальное правовое регулирование порядка взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с политическими партиями позволит создать эффективный механизм данного взаимодействия, являющийся неотъемлемым условием для успешного достижения целей деятельности политических партий.

---

1. СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930.
2. СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.
3. См.: О взаимодействии органов государственной власти Республики Алтай и общественных объединений : закон Республики Алтай от 9 июля 2004 г. № 37-РЗ; О взаимодействии органов государственной власти Республики Дагестан с негосударственными некоммерческими организациями : закон Республики Дагестан от 3 февраля 2005 г. № 7; О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия) с общественными объединениями : закон

Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2005 г. № 259-З № 525-III; О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений : закон Краснодарского края от 26 ноября 2003 г. № 627-КЗ; О взаимодействии органов государственной власти Красноярского края и политических партий : закон Красноярского края от 8 июля 2010 г. № 10-4912; О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций : закон Архангельской области от 27 апреля 2011 г. № 281-21-ОЗ.

4. См., например: Об утверждении Порядка встреч губернатора Камчатского края с руководителями федеральных органов государственной власти и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, а также с руководителями крупных корпораций, политических партий, общественных объединений и религиозных организаций на территории Камчатского края : постановление Губернатора Камчатского края от 28 мая 2008 г. № 196; О создании общественно-политического совета при Губернаторе Хабаровского края : постановление Губернатора Хабаровского края от 31 марта 2009 г. № 33; Об образовании координационного Совета при Губернаторе Вологодской области по взаимодействию с политическими партиями, общественно-политическими организациями и движениями : постановление Губернатора Вологодской области от 25 марта 2010 г. № 129.

5. Статья 2 Закона Красноярского края «О взаимодействии органов государственной власти Красноярского края и политических партий».

6. См., например: ст. 3 Закона Республики Алтай «О взаимодействии органов государственной власти Республики Алтай и общественных объединений»; ст. 3 Закона Республики Дагестан «О взаимодействии органов государственной власти Республики Дагестан с негосударственными некоммерческими организациями»; ст. 3 Закона Краснодарского края «О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений».

7. См., например: ч. 1, 2 ст. 4 Закона Республики Саха (Якутия) «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия) с общественными объединениями»; ст. 3 Закона Красноярского края «О взаимодействии органов государственной власти Красноярского края и политических партий»; ст. 4 Закона Архангельской области «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций».

8. См., например: ст. 8 Закона Архангельской области «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций».

9. См.: п. 1 ст. 27-1 Закона Алтайского края от 8 мая 2001 г. № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании»; ч. 1 ст. 51-2 Регламента Новгородской областной Думы, утвержденного постановлением Новгородской областной Думы от 30 августа 2006 г. № 1480-III ОД.

10. См., например: п. 3 ст. 18.1 Регламента Государственного Собрания-Эл Курултай Республики Алтай, утвержденного постановлением Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. № 3-3.

11. См.: п. 1 ст. 24.1 Регламента Государственного Совета Чувашской Республики, утвержденного постановлением Государственного Совета Чувашской Республики от 10 сентября 2002 г. № 30; п. 1 ст. 14-1 Регламента Государственного Собрания Республики Мордовия, утвержденного постановлением Государственного Собрания Республики Мордовия от 14 февраля 2002 г. № 602-П; п. 1 ст. 50.2 Регламента Самарской Губернской Думы, утвержденного постановлением Самарской Губернской Думы от 25 ноября 2003 г. № 840 и т. д.

12. См.: ч. 1 ст. 40-2 Регламента Парламента Кабардино-Балкарской Республики, утвержденного постановлением Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 21 января 2004 г. № 18-П-П; ч. 1 ст. 50.1 Регламента Воронежской областной Думы, утвержденного постановлением Воронежской областной Думы от 22 апреля 2004 г. № 824-III-ОД.

13. См.: ч. 1 ст. 66.1 Регламента Законодательного Собрания Забайкальского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Забайкальского края от 22 сентября 2010 г. № 263; ст. 33-1 Регламента Законодательного Собрания Тверской области, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 14 апреля 1994 г. № 28.

14. См., например: ст. 111-7 Регламента Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 мая 2009 г. № 1757; ст. 15 Закона Республики Калмыкия от 27 сентября 2001 г. № 133-II-З «О Народном Хурале (Парламенте) Республики Калмыкия»; ст. 37 Регламента Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, утвержденного постановлением Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 21 декабря 2010 г. № 493-IV.

15. См.: п. 1 ст. 14-1 Регламента Государственного Собрания Республики Мордовия; ч. 1 ст. 13.2 Закона Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО «О Саратовской областной Думе»; ч. 1 ст. 17 Закона Камчатского края от 14 ноября 2011 г. № 691 «О Законодательном Собрании Камчатского края».

16. См.: ч. 1 ст. 31(1) Регламента Верховного Хурала (Парламента) Республики Тыва, утвержденного постановлением Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 21 окт. 2010 г. № 3 ВХ-1; ч. 1 ст. 28.1 Регламента Думы Астраханской области, утвержденного постановлением Государственной Думы Астраханской области от 10 марта 2006 г. № 44/2; п. 1 ст. 8.12 Регламента Архангельского област-

ного Собрания депутатов, утвержденного постановлением Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва от 21 июня 2005 г. № 182; ч. 2 ст. 29 Регламента Законодательного Собрания Новосибирской области, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Новосибирской области пятого созыва от 26 мая 2011 г. № 102.

17. См.: ч. 3 ст. 36.1 Регламента Рязанской областной Думы, утвержденного постановлением Рязанской областной Думы от 22 марта 2006 г. № 139-IV РОД; ч. 1 ст. 98 Регламента Законодательного Собрания Омской области; ч. 2 ст. 36^2 Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области.

18. См.: ч. 3 ст. 128 Регламента Ярославской областной Думы, утвержденного постановлением Ярославской областной Думы пятого созыва от 26 апреля 2011 г. № 46; п. 2 ст. 131-16 Регламента Законодательной Думы Томской области, утвержденного постановлением Государственной Думы Томской области от 22 ноября № 1084; ч. 3 ст. 51-2 Регламента Новгородской областной Думы, утвержденного постановлением Новгородской областной Думы от 30 авг. 2006 г. № 1480-III ОД; ч. 4 ст. 36^2 Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области; ч. 1 ст. 66.1 Регламента Законодательного Собрания Забайкальского края и др.

19. См., например: ч. 4 ст. 40-2 Регламента Парламента Кабардино-Балкарской Республики; ч. 4 ст. 28.1 Регламента Государственной Думы Астраханской области.

20. См., например: ч. 6 ст. 40-2 Регламента Парламента Кабардино-Балкарской Республики; ч. 9 ст. 52^1 Регламента Законодательного Собрания Кировской области, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 25 ноября 2008 г. № 30/292.

21. См. ч. 7 ст. 28.1 Регламента Государственной Думы Астраханской области.

22. См., например: ч. 6 ст. 50.1 Регламента Воронежской областной Думы; ч. 9 ст. 36^2 Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области; ч. 2 ст. 117-1 Регламента Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа.

23. См., например: ч. 9 ст. 36.1 Регламента Рязанской областной Думы; ч. 5 ст. 49.4 Регламента Законодательного Собрания Ростовской области, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Ростовской области от 29 августа 2002 г. № 709.

24. См.: п. 6 ст. 8.12 Регламента Архангельского областного Собрания депутатов; п. 6 ст. 118 Регламента Собрания депутатов Ненецкого автономного округа, утвержденного постановлением Собрания депутатов Ненецкого автономного округа от 23 июня 2011 г. № 153-сд и др.

25. См.: ч. 9 ст. 31 (1) Регламента Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва; часть восьмая ст. 33-1 Регламента Законодательного Собрания Тверской области, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 14 апреля 1994 г. № 28 и др.

26. См. п. 7.1, 7.2 Регламента Правительства Ярославской области.

27. См., например, п. «д» ч. 1 ст. 3 Закона Красноярского края «О взаимодействии органов государственной власти Красноярского края и политических партий».

28. Детальное правовое регулирование порядка проведения общественной экспертизы также содержится в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации об общественной экспертизе, а также об общественных советах, которые осуществляют данные исследования. См.: Об общественной экспертизе проектов законов Псковской области : закон Псковской области от 25 февраля 2011 г. № 1050-ОЗ; Об Общественном экспертном совете при Законодательном Собрании Тверской области : постановление Законодательного Собрания Тверской области от 31 августа 2011 г. № 125-П-5; О создании Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области : постановление Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 48-П.

29. См., например: Об общественно-политическом консультативном совете при Президенте Республики Бурятия : указ Президента Республики Бурятия от 29 октября 2002 г. № 256; Об общественно-политическом Совете при Губернаторе Оренбургской области : указ Губернатора Оренбургской области от 19 апреля 2007 г. № 47-ук; О консультационно-политическом совете при губернаторе Костромской области : постановление губернатора Костромской области от 25 января 2011 г. № 3.

30. См.: п. 1 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Ставропольского края, утвержденного постановлением Губернатора Ставропольского края от 28 ноября 2008 г. № 985; п. 1.1 Положения о политическом консультативном совете при Губернаторе Ленинградской области, утвержденного постановлением Губернатора Ленинградской области от 23 апреля 2010 г. № 36-пг; п. 1 Положения о консультационно-политическом совете при губернаторе Костромской области, утвержденного постановлением губернатора Костромской области от 25 января 2011 г. № 3; п. 1 Положения об общественном консультативном совете политических партий при Московской городской Думе, утвержденного постановлением Московской городской Думы от 17 февраля 2010 г. № 43.

31. См.: п. 2.1 Положения об общественно-политическом консультативном совете при Губернаторе Ульяновской области, утвержденного постановлением Губернатора Ульяновской области от 2 июня 2008 г. № 44; п. 1.3 Положения о консультативном совете представителей политических партий при Губернаторе Курганской области, утвержденного постановлением Губернатора Курганской области от 2 августа 2002 г. № 170; п. 1.2 Положения о рабочей группе по вопросам взаимодействия с политиче-

скими партиями, действующими в Санкт-Петербурге, утвержденного постановлением Губернатора Санкт-Петербурга от 28 июля 2005 г. № 229-пг.

32. См.: раздел III Положения об общественно-политическом консультативном совете при Президенте Республики Бурятия; раздел 2 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Хабаровского края, утвержденного постановлением Губернатора Хабаровского края от 31 марта 2009 г. № 33; п. 5 Положения о консультационно-политическом совете при губернаторе Костромской области и т. д.

33. См.: Об Управлении по взаимодействию с общественными объединениями, религиозными организациями и мониторингу миграционных процессов администрации Краснодарского края : постановление главы администрации Краснодарского края от 14 апреля 2004 г. № 357; Об утверждении Положения об отделе по взаимодействию с общественными объединениями Правительства Вологодской области : постановление Правительства Вологодской области от 11 октября 2010 г. № 1168.

34. См., например: п. 11 Положения о Совете при Председателе Правительства Республики Тыва по взаимодействию с общественными объединениями, утвержденного Указом Председателя Правительства Республики Тыва от 14 августа 2009 г. № 193; п. 18 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Ставропольского края; п. 9 Положения о консультационно-политическом совете при губернаторе Костромской области; п. 8 Положения о Политическом консультативном совете при губернаторе Сахалинской области, утвержденного постановлением Губернатора Сахалинской области от 10 апреля 1997 г. № 160.

35. См., например: п. 5.8 Положения об общественно-политическом консультативном совете при Президенте Республики Бурятия; п. 4.17 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Хабаровского края; п. 5.1 Положения о рабочей группе по вопросам взаимодействия с политическими партиями, действующими в Санкт-Петербурге.

36. См.: п. 20 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Калининградской области, утвержденного указом Губернатора Калининградской области от 1 августа 2011 г. № 183; п. 4.6 Положения об общественно-политическом консультативном совете при Губернаторе Ульяновской области; раздел 3 Положения о консультативном совещании руководителей региональных отделений политических партий при Волгоградской областной Думе.

37. См., например: п. 19 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Ставропольского края; п. 6 Положения об общественно-политическом консультативном совете при Губернаторе области, утвержденного распоряжением Губернатора Магаданской области от 7 июля 1997 г. № 298-р; п. 5.5 Положения о политическом консультативном совете при Губернаторе Ленинградской области.

38. См.: п. 14 Положения о Совете при Председателе Правительства Республики Тыва по взаимодействию с общественными объединениями; п. 13 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Оренбургской области; п. 11 Положения о консультационно-политическом совете при губернаторе Костромской области.

39. См., например: п. 5.14 Положения об общественно-политическом совете при Президенте Республики Бурятия; п. 13 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Оренбургской области; п. 3 Положения об общественно-политическом совете при Губернаторе Калининградской области.

40. См., например, Положение об общественном консультативном совете политических партий при Московской городской Думе.

41. СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2392.

42. См., например: ст. 3 Закона Республики Коми от 1 июля 2010 г. № 70-РЗ «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Государственном Совете Республики Коми, при освещении их деятельности общедоступными телеканалом и радиоканалом»; ст. 2 Закона Орловской области от 11 октября 2010 г. № 1115-ОЗ «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Орловском областном Совете народных депутатов, при освещении их деятельности государственными региональными телеканалом и радиоканалом».

43. См., например: ч. 2 ст. 5 Закона Забайкальского края Закон Забайкальского края от 14 июля 2010 г. № 399-ЗЗК «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Забайкальского края, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»; п. 2 ст. 4 Закона Курганской области от 28 июня 2010 г. № 40 «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Курганской областной Думе, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом».

44. См.: ч. 3, 4 ст. 4 Закона Республики Северная Осетия–Алания от 8 июля 2010 г. № 41-РЗ «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Парламенте Республики Северная Осетия–Алания, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»; ч. 3, 4 ст. 3 Закона Тверской области от 6 июля 2010 г. № 58-ЗО «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Тверской области, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом» и др.

45. См., например: ч. 3 ст. 4 Закона Чувашской Республики от 13 июля 2010 г. № 36 «О гарантиях равного освещения деятельности политических партий, представленных в Государственном Совете Чувашской Республики, государственными республиканскими и (или) иными телеканалами и радиоканалами»; ч. 4 ст. 2 Закона Калининградской области от 13 декабря 2010 г. № 522 «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Калининградской областной Думе, при освещении их деятельности».

46. См.: ч. 1 ст. 5 Закона Удмуртской Республики от 25 октября 2010 г. № 43-РЗ «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Государственном Совете Удмуртской Республики, при освещении их деятельности республиканскими телеканалом и радиоканалом»; ч. 1 ст. 6 Закона Тюменской области от 7 июля 2010 г. № 50 «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Тюменской областной Думе, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»; и др.

47. СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

48. См., например: ч. 1 ст. 50 Закона Пензенской области от 22 декабря 2005 г. № 949-ЗПО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пензенской области»; п. 1 ст. 59 Уставного закона Калининградской области от 29 сентября 2010 г. № 497 «О выборах депутатов Калининградской областной Думы».

49. См. также ст. 7 Закона Архангельской области «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и некоммерческих организаций».

С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Семья как субъект права

В современных философских, социологических, юридических и других исследованиях отсутствует единое определение понятия «семья».

С точки зрения философской науки семья — это ячейка общества, важнейшая форма организации личного быта, основанная на супружеском союзе и родственных связях, т. е. на многосторонних отношениях между мужем и женой, родителями и детьми, братьями и сестрами, другими родственниками, живущими вместе и ведущими общее хозяйство. Социологи определяют семью как обладающую исторически определенной организацией малую социальную группу, члены которой связаны брачными или родственными отношениями, общностью быта и взаимной моральной ответственностью, социальная необходимость которой обусловлена потребностью общества в физическом и духовном воспроизводстве населения. В статистике под семьей понимается объединенная узами родства или свойства группа лиц, совместно проживающих и имеющих общий бюджет [1].

Словари русского языка определяют семью как группу живущих вместе родственников (муж и жена, родители с детьми) [2]. Большая советская энциклопедия под семьей понимает основанную на браке или кровном родстве малую группу, члены которой связаны общностью быта, взаимной моральной ответственностью и взаимопомощью [3].

И хотя российское законодательство не дает четкого правового определения понятия «семья», считается, что такое понятие выработано юридической наукой.

В теории семейного права семья (в юридическом смысле) — это круг лиц, связанных правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления и иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений [4].

Большинство ученых в сфере права социального обеспечения связывают зависимость понятия семьи от целевой направленности правового регулирования в рамках социально-обеспечительных отношений. В советской литературе Е.И. Астрахан [5] впервые доказал существование семьи как субъекта социально-обеспечительных правоотношений. Он проанализировал пенсионные правоотношения по случаю потери кормильца и пришел к выводу, что субъектом данного пенсионного правоотношения является семья в целом в составе тех членов семьи, которые подлежат пенсионному обеспечению. Такая точка зрения была поддержана В.С. Андреевым и М.Л. Захаровым [6].

Безусловно, данная позиция небезупречна, и у нее нашлись противники, считающие, что субъектом права на пенсию по случаю потери кормильца признаются индивидуально определенные лица, т. е. отдельные члены семьи кормильца (в том числе дети), несмотря на то, что их интересы представляет один из них [7].

И хотя в нормативных правовых актах социальных отраслей права (гражданского, жилищного, трудового, семейного права, права социального обеспечения) отсутствует единое универсальное понятие семьи, применимое ко всем отраслям права, при анализе международного и федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации можно выявить использование формулировок, косвенно свидетельствующих о признании семьи субъектом права.

В частности, Всеобщая декларация прав человека 1948 г. провозглашает, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства (пункт 3 статьи 16). Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для под-

держания здоровья и благосостояния его самого и его семьи... (пункт 1 статьи 25) [8].

В международном Пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года закреплено следующее: «...семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании» (статья 10) [9].

В статье 38 Конституции Российской Федерации: 1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства. 2. Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей. 3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

В целях реализации послания Президента Российской Федерации 2006 года [10] разработана Концепция государственной политики в отношении молодой семьи (далее — Концепция), которая определяет систему взглядов, исходных положений, принципов, приоритетных направлений, основных понятий и мер в сфере регулирования отношений государства и молодых семей.

Концепция служит основой для организации работы органов государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов, касающихся жизнедеятельности молодой семьи [11].

Федеральный закон о прожиточном минимуме определяет в статье 1 семью как лиц, связанных родством и (или) свойством, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство [12].

Федеральный закон об основных гарантиях прав ребенка одним из приоритетных принципов государственной политики в интересах детей называет «поддержку семьи в целях обеспечения воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе» [13].

В качестве еще одного аргумента в пользу признания семьи субъектом права можно привести положения Федерального закона от 17 июля 1999 года «О государственной социальной помощи» [14], согласно которому семья выступает единым субъектом в правоотношениях по получению государственной социальной помощи. В соответствии со статьей 7 данного Закона малоимущая семья может получить государственную социальную помощь, если она (семья) имеет среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума малоимущей семьи, установленного в субъекте РФ. То есть получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи, поскольку присутствует единая консолидированная воля нескольких индивидов. Для установления этого факта каждый ее член будет обязан предоставить необходимые документы. Соответственно, в случае выполнения этих действий, направленных на получение указанной помощи, мы можем сделать вывод о единстве волеизъявления нескольких членов семьи. Таким образом, единая консолидированная воля семьи как необходимый признак коллективного субъекта права присутствует.

При предоставлении каждым совершеннолетним членом семьи необходимых документов проявляется такое качество коллективного субъекта права как способность вырабатывать, выражать и осуществлять единую волю [15].

К сожалению, Семейный кодекс Российской Федерации (далее — СК РФ) [16] не дает определения семьи, вместе с тем «семья» как самостоятельное понятие встречается в тексте ряда статей СК РФ (статьи 1, 2, 31, 54, 57 и др.). По сути, в семейном, жилищном законодательстве, а также законодательстве о социальном обеспечении, при употреблении термина «семья» речь идет о правах и обязанностях ее членов как совершенно отдельных субъектах семейно-правовых отношений, которые лишь подчеркивают сложность такого социально-правового феномена как семья. Однако правовая взаимосвязь членов семьи является непременным условием ее существования, поэтому нельзя не согласиться с существующим мнением в юридической литературе о том, что в семейном праве, праве социального обеспечения семья выступает как единый коллективный субъект, члены которого также являются самостоятельными субъектами семейных правоотношений [17].

В контексте рассматриваемых отношений можно провести аналогию семьи в праве с государством в гражданских правоотношениях. Согласно статье 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) [18] государство (Российская Федерация и субъекты Российской Федерации), а также муниципальные образования являются субъектами гражданского права и участвуют в гражданско-правовых отношениях на равных началах

с физическими и юридическими лицами. Пункт 2 той же статьи дополняет, что такое участие подчиняется правилам, установленным для юридических лиц, «если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов». Пункты 1 и 2 статьи 125 ГК РФ устанавливают, что от имени государства и от имени муниципальных образований действуют государственные и муниципальные органы соответственно. Таким образом, государство, являясь субъектом гражданских правоотношений, реализует свои права и обязанности через полномочные органы. Соответственно, в качестве субъекта выступает не собственно само государство, а органы от его имени.

Представляется, что аналогичным образом и семья может выступать в качестве субъекта права, в лице «членов семьи». Соответственно, «члена семьи» как отдельного самостоятельного субъекта, но входящего в данную семью наряду с другими субъектами, также необходимо признать семьей, поскольку законодатель в контексте прав и обязанностей отождествляет его с понятием «семья» [19].

Реализация перечисленных положений вновь поднимает вопрос о семье как субъекте права.

В нормах федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации встречаются разные термины по отношению к типам (или категориям) семьи: «малоимущая семья» [20], «малообеспеченная семья» [21], «молодая семья» [22], «неполная семья» [23], «семьи, имеющие детей» [24], «семьи, имеющие детей-инвалидов» [25], «приемная семья» [26], «многодетная семья» [27] и другие.

Субъекты Российской Федерации часто опережают федеральное законодательство, регулирующее вопросы о семье.

Так, в законодательстве г. Москвы семья с детьми признана субъектом права, в Санкт-Петербурге, в Московской, Архангельской, Новосибирской, Тульской, Владимирской, Костромской, Тамбовской областях и в других регионах при определении права на различные формы социальной защиты (в жилищных, в земельных правоотношениях, в правоотношениях по социальному обеспечению и др.) сформулированы дефиниции («семья», «многодетная семья», «молодая семья», «студенческая семья», «малообеспеченная семья», «неполная семья», «семья военнослужащего»), которые можно было бы использовать федеральному законодателю [28].

Таким образом, нормы федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в пределах своей компетенции предусматривают социальную защиту семей различных категорий. При этом достаточно распространенной формой социальной защиты населения является социальное обеспечение в виде льгот, компенсаций, пособий, субсидий и т. п. В связи с чем можно сделать вывод о том, что субъектом-получателем некоторых видов социального обеспечения в соответствии с законом является исключительно семья как единое целостное образование.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что законодательное признание семьи субъектом права необходимо, оно обусловлено как практической, так и теоретической целесообразностью, созданием эффективного механизма правовой охраны семьи, обеспечивающего стабильность и устойчивость семьи в российском обществе и государстве.

---

1. *Байтаева Я.З.* Семья и ее члены как субъекты жилищных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 15–16.

2. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1986. С. 618.

3. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. Т. 23. М., 1976. С. 244.

4. *Власова М.В.* Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. М., 2007. С. 2.

5. *Астрахан Е.И.* Некоторые вопросы пенсионного правоотношения по советскому трудовому праву // Учен. зап. / ВИЮН. М., 1962. С.153. Вып. 14.

6. См. : *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 217–218; Советское пенсионное право / под ред. М.Л. Захарова. М., 1974. С. 204.

7. См., например: *Новиков В.Д.* Субъекты права на пенсию по случаю потери кормильца // Вопросы социального обеспечения : сб. ст. М., 1976. Вып. 9. С. 67–72; *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск, 1980. С.99–100; *Мананкова Р.П.* Семейно-правовые аспекты пенсионирования по случаю потери кормильца // Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования : сб. ст. / под. ред. В.Ф. Воловича, Б.Л. Хаскельберга, В.Н. Щеглова. Томск, 1991. С. 111–115.

8. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Рос. газ. 1995. 5 апр.

9. Об экономических, социальных и культурных правах : междунар. пакт от 16.12.1966 г. // Бюллетень ВС РФ. 1994. № 12.

10. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 10.05.2006 г. // Рос. газ. 2006. № 97.

11. О Концепции государственной политики в отношении молодой семьи : письмо Минобрнауки РФ от 08.05.2007 г. № АФ-163/06. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.04.2012).

12. О прожиточном минимуме в Российской Федерации : федер. закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 30.11.2011 г.) // СЗ РФ. 1997. № 43, ст. 4904.

13. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 03.12.2011 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3802.

14. СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3699.

15. *Гречук Л.А.* Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 19-20.

16. Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.11.2011 г.) // СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 16.

17. См., например: *Муратова С.А., Тарсамаева Н.Ю.* Семейное право : учеб. пособие. М., 1999. С. 21; Астрахан Е.И. Указ. соч.; Андреев В.С. Указ. соч.; Советское пенсионное право и др.

18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

19. См., например: О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей : закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 (ред. от 08.11.2011 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9, ст. 328; О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17декабря 2001 г. № 173-ФЗ (ред. от 03.12.2011 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (1 ч.), ст. 4920; О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 01.07.2011 г.) // СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4831; Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от ред. от 06.12.2011 г., с изм. от 29.02.2012 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1), ст. 14; Семейный кодекс РФ; О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи : федер. закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ (ред. от 28.12.2010 г.) // СЗ РФ. 2001. № 7, ст. 617 и др.

20. См., например: О прожиточном минимуме в Российской Федерации; О государственной социальной помощи : федер. закон от 17 июля1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 01.07.2011 г.) // СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3699; О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи : федер. закон от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ (ред. от 01.07.2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 14, ст. 1257; Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // СЗ РФ. 2007. № 42, ст. 5009; О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг : постановление Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 (ред. от 26.10.2011 г.) // СЗ РФ. 2005. № 51, ст. 5547 и др.

21. См., например: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009 г.) // СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489; Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года; О проведении эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию : постановление Правительства РФ от 23 августа 2007 г. № 534 (ред. от 08.09.2010 г.) // СЗ РФ. 2007. № 35, ст. 4317; Об утверждении Федеральной программы развития образования : федер. закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ (ред. от 26.06.2007 г.) // СЗ РФ. 2000. № 16, ст. 1639 и др.

22. См., например: Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года; О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы : постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 (ред. от 27.12.2011 г.) // СЗ РФ. 2011. № 5, ст. 739 и др.

23. См., например: О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы; О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы : постановление Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. № 865 (с изм. от 08.08.2007 г). // СЗ РФ. 2006. № 6, ст. 694.

24. См., например: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.11.2011 г., с изм. от 29.02.2012 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (в ред. от 16.11.2011 г.) // СЗ РФ. 2007. № 1, ст. 19.

25. См., например: О государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 годы : постановление Правительства РФ от 17 марта 2011 г. № 175// СЗ РФ. 2011. № 13, ст. 1765; О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федер. закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 30.11.2011 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48, ст. 4563.

26. См., например: Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года; Об опеке и попечительстве : федер. закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 01.07.2011 г.) // СЗ РФ. 2008. № 17, ст. 1755; Семейный кодекс РФ; О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю : постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1120 (ред. от 17.10.2011 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 235 и др.

27. См., например: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; О Порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малообеспеченным лицам из числа указанных граждан : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 713 (ред. от 28.03.2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 50, ст. 5063.

28. О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве : закон г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 (ред. от 19.05.2010 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 70; О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области : закон Московской области от 1 июня 2011 г. № 73/2011-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2011. № 98; О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 24 ноября 2004 г. № 587-80 (ред. от 21.10.2011) // Санкт-Петербургские ведомости. 2005. № 235; О мерах социальной поддержки многодетных семей в Архангельской области : закон Архангельской области от 22 июня 2005 г. № 55-4-ОЗ (ред. от 16.12.2011 г.) // Волна. 2005. № 27; О социальной поддержке многодетных семей на территории Новосибирской области : закон Новосибирской области от 6 октября 2010 г. № 533-ОЗ (ред. 07.11.2011 г.) // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2010. № 51; О мерах социальной поддержки многодетных семей в Тульской области : закон Тульской области от 4 декабря 2008 г. № 1154-ЗТО (ред. от 02.03.2012 г.) // Тульские известия. 2008. № 253; О порядке предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям во Владимирской области : постановление губернатора Владимирской области от 19 декабря 2007 г. № 940 (ред. от 29.02.2012 г.) // Владимирские ведомости. 2007. № 254; О мерах социальной поддержки многодетных семей в Костромской области : закон Костромской области от 21 июля 2008 г. № 351-4-ЗКО (ред. от 11.07.2011 г.) // СП – нормативные документы. 2008. № 33; О социальной поддержке многодетных семей в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 26 мая 2011 г. № 11-З (ред. от 29.12.2011 г.) // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2011. № 72(1154).

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент
Л.Ю.Черняк, кандидат юридических наук

Правовое регулирование предоставления материнского (семейного) капитала многодетным семьям в субъектах Российской Федерации

Конституция Российская Федерация провозгласила Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Важнейшим социальным институтом как для отдельного человека, так и для всего общества является семья. В ч. 1 ст. 38 Конституции Российской Федерации 1993 года провозглашается: семья, материнство и детство находятся под защитой государства. Согласно этой же статье в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства.

Государственная семейная политика — это целостная система политических, правовых, экономических, социальных, медицинских и культурных мер, направленных на развитие семьи [1].

В развитие конституционных положений в целях проведения целенаправленной и адресной политики по усилению социальной поддержки многодетных семей в условиях либерализации цен 5 мая 1992 года № 431 принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей».

Наиболее подробно вопросы государственной поддержки семьи, материнства и детства регламентируются нормами Семейного кодекса Российской Федерации [2], Федеральными законами «Об опеке и попечительстве» [3], «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [4], «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [5] и иными нормативными правовыми актами.

Таким образом, Конституция Российской Федерации и современное законодательство о социальной защите гарантирует государственную поддержку как в целом для семей с детьми, так и в частности для многодетных семей.

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года) с 2005 года социальная поддержка многодетных семей, как, впрочем, и семей с детьми, полностью передана на региональный уровень (п. 24 ч. 2. ст. 26.3) [6].

Указанное выше конституционное положение, а также названные положения Федерального закона от 6 октября 1999 года позволяют субъектам Российской Федерации регулировать общественные отношения, связанные с реализацией прав многодетных семей и семей с детьми на социальную поддержку в рамках разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В 2007 году Указом Президента Российской Федерации утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Концепция) [7], которая среди приоритетных

задач называет создание механизмов для усиления государственной поддержки семей с детьми, в особенности неполных, многодетных, семей с низкими доходами.

Посланием Президента Российской Федерации [8] одним из приоритетных направлений развития регионального развития была обозначена поддержка молодых и многодетных семей. В рамках данной поддержки предлагается уделить особое внимание региональному материнскому (семейному) капиталу.

Таким образом, на федеральном и региональном уровнях разработаны и разрабатываются законодательные акты, направленные на улучшение качества и уровня жизни практически всех социально-демографических групп населения; на стабилизацию рождаемости, на поддержку многодетных, молодых семей. Проводимая государством социально-демографическая политика, по сути, является региональной, и регионы, ввиду недостаточного финансирования, не могут решить весь комплекс социально-демографических проблем.

По мнению специалистов, к сожалению, более половины льгот из соцпакета многодетных семей декларативны и поставлены в прямую зависимость от состояния платежеспособности бюджетов субъектов Российской Федерации. Подобное положение вещей не позволяет в надлежащей мере реализовать права детей из многодетных семей на приемлемые условия содержания, воспитания, обеспечения интересов и всестороннего развития [9].

В соответствии с перечисленными федеральными законами в субъектах Российской Федерации в рамках их нормотворческой компетенции приняты и принимаются нормативные правовые акты, регулирующие меры социальной поддержки многодетных семей. В большинстве субъектов Российской Федерации регулирование мер социальной поддержки многодетных семей осуществляется на уровне законов, как комплексного характера [10], так и по предоставлению отдельных видов социальной поддержки указанных семей [11]. Однако встречаются акты и подзаконного уровня, например, в Астраханской, Ивановской, Омской областях, Республике Дагестан [12].

Как показывает практика, у многодетных семей имеется несколько актуальных проблем: жилье (в том числе его содержание и оплата за коммунальные услуги), обеспечение доступным медицинским обслуживанием детей, транспорт, в который могла бы поместиться вся семья.

После выступления Президента Российской Федерации с посланием во многих регионах стали приниматься законы о региональном материнском капитале, причем по сравнению с федеральным законодательством в некоторых регионах расширен перечень направлений по его распоряжению. Именно эти обстоятельства побудили обратиться к анализу регионального законодательства о предоставлении материнского (семейного) капитала.

Непосредственное рассмотрение вопроса правового регулирования предоставления материнского (семейного) капитала в системе мер социальной поддержки многодетным семьям субъектов Российской Федерации хотелось бы начать с определения основных понятий и условий предоставления регионального материнского (семейного) капитала.

На региональном уровне сложилось несколько подходов в наименовании данной формы государственной поддержки многодетных семей: 1) *областной материнский (семейный) капитал* (Еврейская автономная, Свердловская, Калининградская области [13]); 2) *краевой материнский (семейный) капитал* (Камчатский край, Краснодарский края [14]); 3) *республиканский материнский капитал «Семья»* (Республика Саха (Якутия) [15]); 4) *региональный материнский (семейный) капитал* (Магаданская область [16]); 5) *региональный материнский капитал (*Псковская область [17]); 6) *материнский (семейный) капитал для многодетной семьи* (Орловская область [18]); 7) *региональный материнский (семейный) капитал для многодетной семьи* (Чукотский автономный округ [19]) (далее по тексту — «региональный материнский (семейный) капитал»).

Несмотря на такое разнообразие в названиях данной формы государственной поддержки семьи, обычно [20] под региональным материнским (семейным) капиталом понимаются средства бюджета субъекта Российской Федерации, направляемые на реализацию дополнительных мер социальной поддержки семей, имеющих детей [21].

Учитывая, что региональный материнский (семейный) капитал, как правило, предоставляется в связи с рождением третьего и (или) последующих детей, нормы регионального законодательства в сфере предоставления данной формы государственной поддержки семей, имеющих детей, в полной мере применимы к многодетным семьям. Кроме того, под *многодетной семьей* в законодательстве большинства субъектов Российской Федера-

ции понимается семья, имеющая в своем составе трех и более детей в возрасте до 18 лет, совместно проживающих с родителями (или иными законными представителями) или одним из них [22], или семья, в которой воспитываются трое и более детей в возрасте до 18 лет, а при обучении детей в государственных образовательных учреждениях по очной форме обучения на бюджетной основе — до окончания обучения, но не более чем до достижения ими возраста 23 лет [23]. При этом в законодательстве субъектов Российской Федерации оговаривается, что при определении права на получение материнского (семейного) капитала не учитываются дети, в отношении которых субъекты, претендующие на получение данной формы государственной поддержки, лишены родительских прав или в отношении которых отменено усыновление, усыновленные дети, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами данных лиц, а также дети, родившиеся мертвыми [24]. Кроме того, в данный список могут включаться дети: а) достигшие возраста 18 лет; б) проживающие отдельно от лиц, имеющих право претендовать на получение материнского (семейного) капитала; в) в связи с рождением которых возникает право на краевой материнский (семейный) капитал, в случае их смерти или объявления умершими (Камчатский край [25]).

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации о региональном материнском (семейном) капитале свидетельствует о том, что в большинстве случаев используются два основных условия его предоставления:

1) гражданство Российской Федерации [26] (имеется в виду гражданство заявителя). При этом в некоторых региональных нормативных правых актах оговаривается, что гражданство Российской Федерации должно быть как у заявителя, так и у ребенка (детей), на которого (которых) выплачивается региональный материнский (семейный) капитал [27];

2) проживание [28] (постоянное проживание [29]) заявителя на территории определенного субъекта Российской Федерации (наличие регистрации по месту жительства в определенном субъекте Российской Федерации не менее трех лет [30] (регистрация родителей (одинокого родителя) по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации не менее 10 лет [31]), отсутствие регистрации за пределами установленного субъекта Российской Федерации [32] (или отсутствие места жительства за пределами субъекта Российской Федерации, предоставляющего региональный материнский (семейный) капитал [33]), и др.

Так, например, в Томской области требуется постоянное или преимущественное проживание семьи на территории области в течение полутора лет до момента обращения за социальной поддержкой и, кроме того, проживание семьи на территории Томской области на момент распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала [34], а в Свердловской области требуется проживание на территории области не менее одного года непосредственно перед рождением (усыновлением) ребенка, в связи с рождением которого предоставляется областной материнский (семейный) капитал [35].

В Иркутской области требуется постоянное проживание заявителя на территории области не менее одного года к моменту рождения третьего ребенка или последующих детей [36].

Также в законодательстве субъектов Российской Федерации иногда предлагаются дифференцированные требования к субъектам, имеющим право на получение регионального материнского (семейного) капитала. Так, довольно интересное положение закреплено в Законе Калининградской области «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»: ценз гражданства и оседлости (проживания на территории субъекта Российской Федерации) применяется к женщине-претендентке на получение материнского (семейного) капитала, но не применяется в отношении мужчины-претендента: в соответствии со статьей 2 данного закона право на получение семейного капитала возникает у отца (усыновителя) ребенка (детей) *независимо от наличия гражданства Российской Федерации или статуса лица без гражданства, а также факта проживания на территории Калининградской области* в указанных законом случаях.

Подобное положение закреплено в Краснодарском крае, Ростовской области, Ямало-Ненецком автономном округе: право на получение регионального материнского (семейного) капитала возникает у отца (усыновителя) ребенка (детей) независимо *от наличия гражданства Российской Федерации или статуса лица без гражданства* в указанных законом случаях [37].

Наряду с рассмотренными выше условиями предоставления регионального материн-

ского (семейного) капитала в некоторых субъектах Российской Федерации устанавливаются такие **дополнительные условия**, как:

1. *Статус многодетной семьи*. В Орловской области наличие такого статуса является одним из оснований получения регионального материнского (семейного) капитала. Региональный материнский (семейный) капитал выплачивается при рождении третьего ребенка, однако, для его получения семья, в которой родился третий ребенок, сначала должна получить статус многодетной семьи, и только после этого претендовать на получение данной формы государственной поддержки [38]. Подобное требование закреплено и в нормативных правовых актах Забайкальского края [39].

2. *Наличие среднедушевого дохода семьи, не превышающего определенной величины.* Например, в Калининградской области среднедушевой доход семьи не должен превышать 3,5 величины прожиточного минимума, установленного исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации на дату подачи заявления о предоставлении материнского капитала [40].

В Томской области среднедушевой доход семьи не должен превышать 2 величин прожиточного минимума на душу населения по месту проживания семьи на территории Томской области, утвержденного в установленном порядке, на момент обращения за социальной поддержкой [41].

3. *Статус малоимущей семьи* (семьи, среднедушевой доход которой не превышает величину прожиточного минимума на душу населения в целом по субъекту Российской Федерации (Ростовская область [42]).

4. *Принятое решение территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации по конкретному субъекту Российской Федерации* о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал [43] или реализация права обращения в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации за получением государственного сертификата на материнский (семейный) капитал за второго или третьего ребенка [44].

5. *Достижение ребенком (детьми), на которого (которых) выплачивается региональный материнский (семейный) капитал, определенного возраста* (например, в Ставропольском крае — трехлетнего возраста [45]).

6. *Неиспользование многодетной семьей права на получение материнского (семейного) капитала* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации [46].

7. *Отсутствие документально подтвержденных фактов неисполнения родителями (одиноким родителем) своих обязанностей* по воспитанию, обучению и (или) содержанию ребенка (детей) либо свидетельствующих о жестоком обращении с ребенком (детьми) [47] (отсутствие у заявителя критериев, характеризующих неисполнение им своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию ребенка (детей), и (или) отрицательного влияния на поведение либо жестокого обращения с ребенком (детьми) [48]).

8. *Совместное проживание лиц,* претендующих на получение регионального материнского (семейного) капитала, с детьми [49].

Рассмотрев основные условия предоставления регионального материнского (семейного) капитала, полагаем необходимым обозначить круг субъектов, имеющих право претендовать на получение регионального материнского семейного (капитала).

В законодательстве субъектов Российской Федерации устанавливаются категории граждан (субъекты), которые могут претендовать на получение регионального материнского (семейного) капитала.

Во-первых, к ним отнесены женщины, родившие (усыновившие) третьего или последующих детей [50] (и каждого последующего ребенка начиная с 1 января 2011 года [51]), или женщины, родившие третьего и последующего ребенка (детей) начиная с 1 января 2012 года [52], и др. [53]. При этом допускаются некоторые оговорки (детализация). Так, в Калининградской области право на получение материнского капитала имеют: 1) женщины, родившие (усыновившие) третьего ребенка начиная с 1 января 2011 года; 2) женщины, родившие (усыновившие) четвертого ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2011 года, если ранее они не воспользовались правом на получение семейного капитала; 3) женщины, родившие одновременно троих и более детей начиная с 1 января 2011 года [54].

Во-вторых, мужчины:

а) являющиеся единственными усыновителями третьего и каждого последующего ребенка (или последующих детей [55]), если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2011 года [56];

б) являющиеся отцом ребенка (детей) в случае смерти (объявления умершей) [57] женщины, родившей третьего и последующего ребенка (детей) начиная с 1 января 2012 года, а также в случае лишения данной женщины ро-

дительских прав в отношении ребенка (детей), в связи с рождением которого (которых) возникло право на получение материнского (семейного) капитала [58], совершения в отношении своего ребенка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности, а также в случае отмены усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на получение материнского (семейного) капитала [59].

При этом, как правило, право на получение регионального материнского (семейного) капитала у указанного лица не возникает, если оно является отчимом в отношении предыдущих детей, очередность рождения (усыновления) которых была учтена при возникновении права на получение семейного капитала, а также если ребенок (дети), в связи с рождением (усыновлением) которого (которых) возникло право на получение материнского (семейного) капитала, признан (признаны) в порядке, предусмотренном Семейным кодексом Российской Федерации, после смерти матери (усыновительницы) оставшимся (оставшимися) без попечения родителей [60].

В-третьих, претендовать на получение регионального материнского (семейного) может ребенок (дети в равных долях) [61].

Например, в Чукотском автономном округе у ребенка (детей в равных долях) право на региональный материнский (семейный) капитал возникает в случае смерти обоих родителей (единственного родителя), объявления их умершими [62].

В Кемеровской области право на региональный материнский (семейный) капитал возникает у ребенка (детей в равных долях) в трех случаях: 1) если отец (усыновитель ребенка) или мужчина, являющийся единственным усыновителем ребенка, умер, объявлен умершим, лишен родительских прав (ограничен в родительских правах) в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на областной материнский капитал, совершил в отношении своего ребенка (детей) умышленное преступление, относящееся к преступлениям против личности, либо если в отношении указанных граждан отменено усыновление ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на областной материнский капитал; 2) если женщина, являющаяся единственным родителем (усыновителем) ребенка, в связи с рождением (усыновлением) которого возникло право на областной материнский капитал, умерла или объявлена умершей, лишена родительских прав (ограничена в родительских правах) в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на областной материнский капитал, совершила в отношении своего ребенка (детей) умышленное преступление, относящееся к преступлениям против личности, либо если в отношении женщины отменено усыновление ребенка, в связи с которым у нее возникло право на областной материнский капитал, при условии, что у отца (усыновителя) ребенка (детей) при этом не возникло право на областной материнский капитал; 3) если у отца (усыновителя) ребенка (детей) не возникло право на областной материнский капитал [63].

В Сахалинской области и ряде других субъектов Российской Федерации право на дополнительные меры поддержки возникает у ребенка (детей в равных долях), не достигшего совершеннолетия, и (или) у совершеннолетнего ребенка (детей в равных долях), обучающегося по очной форме обучения в образовательном учреждении любого типа и вида независимо от его организационно-правовой формы (за исключением образовательного учреждения дополнительного образования) до окончания такого обучения, но не дольше чем до достижения им возраста 23 лет, в двух случаях:

— во-первых, если женщина, право которой на дополнительные меры поддержки прекратилось, являлась единственным родителем (усыновителем) ребенка, в связи с рождением (усыновлением) которого возникло право на дополнительные меры поддержки, либо в случае если у отца (усыновителя) ребенка (детей) не возникло право на дополнительные меры поддержки;

— во-вторых, если отец (усыновитель) ребенка, у которого возникло право на дополнительные меры поддержки, или мужчина, являющийся единственным усыновителем ребенка, умер, объявлен умершим, признан судом недееспособным, ограниченно дееспособным, ограничен судом в родительских правах, лишен родительских прав в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на дополнительные меры поддержки, совершил в отношении своего ребенка (детей) умышленное преступление, относящееся к преступлениям против личности, либо если в отношении указанных лиц отменено усыновление ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на дополнительные меры поддержки [64].

Следующий вопрос, на который необходи-

мо обратить внимание, это возникновение права на получение регионального материнского (семейного) капитала.

Обзор законодательства субъектов Российской Федерации в сфере предоставления регионального материнского (семейного) капитала показал, что право на него возникает со дня рождения (усыновления) ребенка независимо от периода времени, прошедшего с даты рождения (усыновления) предыдущего ребенка (детей), и может быть реализовано не ранее чем по истечении полутора [65], двух [66], трех [67] лет со дня рождения (усыновления) ребенка.

В некоторых нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации закрепляется, что основанием для предоставления регионального материнского (семейного) капитала является уведомление о праве на получение материнского (семейного) капитала, выдаваемое управлением социальной защиты населения департамента социальной защиты населения субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании по месту постоянного жительства заявителя [68].

При этом в законодательстве субъектов Российской Федерации может уточняться, что заявление о распоряжении средствами регионального материнского (семейного) капитала может быть подано в любое время по истечении определенного периода (например, одного года [69], двух лет и шести месяцев) [70] со дня рождения (усыновления) второго, третьего ребенка или последующих детей, но не позднее 1 мая текущего года для распоряжения средствами (частью средств) регионального материнского (семейного) капитала во втором полугодии текущего года или не позднее 1 октября текущего года для распоряжения средствами (частью средств) областного материнского (семейного) капитала в первом полугодии года, следующего за годом подачи заявления о распоряжении.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в законодательстве субъектов Российской Федерации в сфере предоставления регионального материнского (семейного) капитала обычно устанавливаются случаи, при наступлении которых право на региональный материнский капитал прекращается. Закрепляется два таких случая:

1) отмена усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на региональный материнский (семейный) капитал [71] (либо лишение [72], ограничение родительских прав [73]);

2) совершение лицами, имеющими право на получение регионального материнского (семейного) капитала, умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности [74].

Иногда также закрепляется и такое основание, как снятие лиц, получивших региональный материнский (семейный) капитал, с регистрационного учета по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации [75].

Кроме того, представляется необходимым обратить внимание и на то, что в некоторых субъектах Российской Федерации законодательно оговариваются условия непредоставления регионального материнского (семейного) капитала.

Так, например, в Калининградской области данный капитал не предоставляется семьям, в которых оба или один из родителей трудоспособного возраста не работают и не состоят на учете в службе занятости населения, за исключением уважительной причины (инвалидность, уход за ребенком-инвалидом, за членом семьи, являющимся инвалидом, за ребенком до достижения им возраста 14 лет, обучение по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов [76]).

Могут предусматриваться и иные случаи. Так, в Орловской области региональный материнский (семейный) капитал не выплачивается (п. 3 Положения от 25 июля 2011 г. № 231 об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи):

а) на мертворожденных детей и в случае смерти ребенка по истечении одного года после рождения на момент выплаты материнского капитала;

б) на детей, находящихся на полном государственном обеспечении;

в) гражданам, лишенным родительских прав (или ограниченным в родительских правах на основании решения суда) в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на материнский капитал;

г) гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за пределы Орловской области.

В ч. 4 ст. 4 Закона Камчатского края «О краевом материнском (семейном) капитале» закреплены случаи, при наличии которых право на региональный материнский (семейный) капитал не возникает. Таких случаев два: а) неисполнение (ненадлежащее исполнение) лицами, претендующими на получение материнского (семейного) капитала, своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содер-

жанию детей, установленных органами опеки и попечительства, иными органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; б) отобрание ребенка у указанных лиц.

Следующий вопрос, на который мы обратим внимание, это размер регионального материнского (семейного) капитала и основные направления распоряжения его средствами.

Что касается первого аспекта, то следует отметить, что в законодательстве субъектов Российской Федерации сложилось два основных способа регулирования вопроса о размере регионального материнского (семейного) капитала: 1) установление фиксированного размера выплаты; 2) установление вариативного подхода в определении выплат в зависимости от количества рожденных детей.

При этом стоит отметить, что наибольшее распространение в законодательстве субъектов Российской Федерации нашел первый вариант.

Как правило, региональный материнский (семейный капитал) установлен в размере 100 тыс. рублей (например, в Магаданской области [77], Чукотском автономном округе [78] и др. [79]). В некоторых регионах Российской Федерации установлен более высокий размер (например, 150 тыс. рублей в Сахалинской области [80], 200 тыс. рублей в Хабаровском крае [81]; 350 тыс. рублей в Ямало-Ненецком автономном округе [82]) или значительно более низкий. Так, например, в Рязанской и Брянской областях и Алтайском, Забайкальском краях размер материнского капитала составляет 50 тыс. рублей [83], в Приморском крае — 30 тыс. рублей [84], в Нижегородской области — 25 тыс. рублей [85].

Что касается второго варианта, то, например, в Камчатском крае размер регионального материнского (семейного) капитала варьируется в зависимости от количества рожденных детей.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона Камчатского края краевой материнский (семейный) капитал предоставляется при рождении (усыновлении): третьего ребенка — в размере 100 тыс. рублей; четвертого ребенка — в размере 150 тыс. рублей; пятого ребенка — в размере 200 тыс. рублей; шестого и последующего ребенка — в размере 250 тыс. рублей. При этом в ч. 2 ст. 5 этого же Закона в случае одновременного рождения (усыновления) двух и более детей краевой материнский (семейный) капитал предоставляется на каждого рожденного (усыновленного) ребенка начиная с третьего рожденного (усыновленного) ребенка [86].

Подобный подход применяется также в Калининградской области. Так, семейный капитал устанавливается при рождении третьего или четвертого ребенка в размере 100 тыс. рублей, пятого или последующих детей — 200 тыс. рублей, при одновременном рождении трех и более детей — 1 млн рублей. При этом уточняется, что если заявитель одновременно относится к нескольким категориям граждан, имеющих право претендовать на получение семейного капитала, его размер не суммируется [87].

Данное требование основано на положении федерального законодательства, закрепленного в большинстве субъектов Российской Федерации, о том, что право на материнский (семейный) капитал может быть реализовано однократно [88].

Что касается второго аспекта данного вопроса, то анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил сделать вывод о том, что в его основу положены, как правило, направления распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала, предусмотренные федеральным законодательством:

— улучшение жилищных условий;

— получение образования ребенком (детьми);

— формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин (ч. 3 ст. 7 ФЗ о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей).

Указанные направления в некоторых субъектах Федерации расширены либо уточнены. Законодательство субъектов Российской Федерации в данной сфере свидетельствует о том, что распоряжение средствами регионального материнского (семейного) капитала может быть в полном объеме использовано на одно из направлений или по частям одновременно по нескольким направлениям, установленным региональными нормативными правовыми актами о предоставлении данной формы государственной поддержки многодетным семьям [89].

1. Исследование нормативно-правовой базы в сфере предоставления регионального материнского (семейного) капитала показало, что улучшение жилищных условий как одно из направлений распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала закрепляется в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации в самом общем виде (широко), либо четко расписываются все допустимые варианты распоря-

жения средствами регионального материнского (семейного) капитала в рамках данного направления.

В первом случае в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации закрепляется, что средства регионального материнского (семейного) капитала могут быть направлены на улучшение жилищных условий (Республика Хакасия [90] и др. [91]) на территории субъекта Российской Федерации (Ставропольский край [92] и др. [93]).

Во втором случае подробно закрепляются направления в рамках данной формы распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала. В частности, например, в Свердловской области средства регионального материнского (семейного) капитала в рамках данного способа могут быть задействованы (направлены) на:

а) приобретение (строительство) жилого помещения, осуществляемое гражданами посредством совершения любых не противоречащих закону сделок и участия в обязательствах (включая участие в жилищных, жилищно-строительных и жилищных накопительных кооперативах) путем безналичного перечисления указанных средств организации, осуществляющей отчуждение (строительство) приобретаемого (строящегося) жилого помещения, либо физическому лицу, осуществляющему отчуждение приобретаемого жилого помещения, либо организации, в том числе кредитной, предоставившей по кредитному договору (договору займа) денежные средства на указанные цели;

б) строительство, реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства, осуществляемые гражданами без привлечения организации, осуществляющей строительство (реконструкцию) объекта индивидуального жилищного строительства, в том числе по договору строительного подряда, путем перечисления указанных средств на банковский счет лица, получившего гарантийное письмо [94].

Подобное регулирование данного вопроса осуществляется в Сахалинской области, с уточнением, что жилое помещение, приобретаемое с использованием средств (части средств) областного материнского (семейного) капитала, должно находиться на территории области [95].

В Нижегородской области (это притом, что размер регионального материнского (семейного) капитала составляет 25 тыс. рублей) средства регионального материнского (семейного) капитала (в рамках улучшения жилищных условий) могут быть направлены на:

а) приобретение (строительство) жилого помещения;

б) реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства;

в) погашение основного долга и уплату процентов по кредитам или займам на приобретение (строительство) жилого помещения, включая ипотечные кредиты, предоставленные гражданам по кредитному договору (договору займа), заключенному с организацией, в том числе кредитной организацией [96].

Аналогичное регулирование данного вопроса осуществляется в Орловской области, где региональный материнский (семейный) капитал используется на улучшение жилищных условий многодетной семьи на территории области:

а) приобретение или строительство жилого помещения;

б) строительство или реконструкцию, а также компенсацию затрат, понесенных на строительство или реконструкцию индивидуального жилищного строительства;

в) уплату взноса при получении кредита (займа), погашение кредита (займа) и процентов по кредиту (займу), в том числе ипотечного, на приобретение или строительство жилья [97].

Подводя итог в рассмотрении данного направления распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала, стоит отметить, что иногда в его рамках предполагается использование указанных средств на *проведение ремонта жилого помещения* (Калининградская область [98]).

В некоторых же нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации ремонт жилых помещений выделяется в отдельное направление распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала.

Например, как отдельное направление распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала «проведение капитального и (или) текущего ремонта жилого помещения» обозначено в Магаданской области [99], «проведение ремонта, газификация жилых помещений» — в Нижегородской области [100].

В Рязанской области отдельно закреплены такие направления распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала, как: а) компенсация затрат на проведение ремонта (ремонтные работы, приобретение и транспортировка материала) в жилых помещениях, расположенных на территории Рязанской

области, принадлежащих на праве собственности лицам, получившим сертификат, и (или) их супругам, и (или) детям; б) обеспечение инженерными коммуникациями (электроэнергия, газопровод, водопровод, канализация) жилых домов, расположенных на территории Рязанской области и принадлежащих на праве собственности лицам, получившим сертификат, и (или) их супругам, и (или) детям [101].

2. Проведенный анализ нормативных правовых актов указывает на то, что такое направление распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала как получение образования не имеет однозначного решения в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Во-первых, средства регионального материнского (семейного) капитала могут направляться на *получение образования ребенком (детьми)*.

Данный подход является наиболее распространенным. Он нашел отражение в законодательстве таких субъектов Российской Федерации, как Псковская [102], Омская [103] области, Краснодарский край [104] и др. [105].

При этом стоит отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации конкретизируется, что средства регионального материнского (семейного) капитала (в рамках данной формы распоряжения средствами материнского (семейного) капитала) могут быть направлены на:

— получение среднего или высшего профессионального образования ребенком (детьми) (Республика Хакасия [106]);

— оплату предоставляемых образовательными учреждениями платных образовательных услуг [107];

— оплату платных образовательных услуг, оказываемых государственными и муниципальными образовательными учреждениями (Нижегородская область [108], Московская область [109]), получившими соответствующую лицензию в установленном порядке и имеющими государственную аккредитацию (Сахалинская область [110], Хабаровский край [111]);

— оплату образовательных услуг, оказываемых негосударственными образовательными учреждениями, получившими соответствующую лицензию в установленном порядке и имеющими государственную аккредитацию (Нижегородская область [112] и др. [113]);

— иные, связанные с получением образования расходы, перечень которых устанавливается исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (Нижегородская область [114] и др. [115]).

Примечательно, что в Законе Сахалинской области «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей» оговаривается, что средства (часть средств) областного материнского (семейного) капитала: а) в соответствии с заявлением о распоряжении направляются на получение образования ребенком (детьми) в любом образовательном учреждении на территории Российской Федерации, имеющем право на оказание соответствующих образовательных услуг; б) могут быть направлены на получение образования как родным ребенком (детьми), так и усыновленным (усыновленными), в том числе первым, вторым, третьим ребенком и (или) последующими детьми. Возраст ребенка, на получение образования которого могут быть направлены средства (часть средств) областного материнского (семейного) капитала, на дату начала обучения не должен превышать 23 лет [116].

Сходное положение (за исключением возраста ребенка, претендующего на получение данных средств) закреплено в ч. 3 ст. 20.6 Закона Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-оз «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области». В соответствии с указанным законом возраст ребенка не должен превышать 25 лет.

Во-вторых, средства регионального материнского (семейного) капитала могут быть направлены на *получение образования родителями (одним из них) ребенка (детей)* (Ставропольский край [117]). В регионах данное законодательное решение менее распространено.

Анализируя данный способ распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала, также стоит отметить, что, например, в Свердловской области не уточняется круг субъектов, однако, оговаривается круг образовательных услуг. Указывается, что средства регионального материнского (семейного) капитала могут быть направлены:

а) на оплату платных образовательных услуг, оказываемых расположенными на территории Свердловской области государственными и муниципальными образовательными учреждениями, получившими соответствующую лицензию в установленном порядке и имеющими государственную аккредитацию, а также расположенными на территории Свердловской области филиалами государственных и муниципальных образовательных учрежде-

ний, получивших соответствующую лицензию в установленном порядке и имеющих государственную аккредитацию;

б) на оплату образовательных услуг, оказываемых расположенными на территории Свердловской области негосударственными образовательными учреждениями, получившими соответствующую лицензию в установленном порядке и имеющими государственную аккредитацию, а также расположенными на территории Свердловской области филиалами негосударственных образовательных учреждений, получивших соответствующую лицензию в установленном порядке и имеющих государственную аккредитацию;

в) на оплату иных связанных с получением образования расходов, перечень которых устанавливается Правительством Свердловской области [118].

3. Такое направление распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала как получение медицинских услуг охватывает:

а) проведение лечения ребенка (детей) (Республика Хакасия [119]) или оказание медицинской помощи ребенку (детям), в том числе оплату медицинских услуг, не входящих в Программу государственных гарантий оказания населению субъекта Российской Федерации бесплатной медицинской помощи (Нижегородская область) [120];

б) получение платных медицинских услуг [121] (оплата обследования лечения ребенка, матери по рекомендации государственного или муниципального государственного учреждения здравоохранения в случае, если данный вид медицинской помощи не входит в Программу государственных гарантий оказания населению субъекта Российской Федерации бесплатной медицинской помощи (Калининградская область [122]));

в) оплата медицинских услуг, оказываемых родителю (родителям) и (или) ребенку (детям), в том числе первому, второму, третьему ребенку и (или) последующим детям в любом медицинском учреждении на территории Российской Федерации. Возраст ребенка, на оплату медицинских услуг, оказываемых которому могут быть направлены средства (часть средств) краевого материнского (семейного) капитала, не должен превышать 23 лет на дату начала оказания медицинских услуг (Хабаровский край) [123].

Подобная норма закреплена в законодательстве Ямало-Ненецкого автономного округа, где допускается направление средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение медицинской помощи членами семьи (родителями и (или) детьми) в учреждениях здравоохранения или других организациях, оказывающих медицинскую помощь, расположенных на территории Российской Федерации и за ее пределами, сверх объема, предусмотренного территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. При этом указывается, что средства (часть средств) материнского (семейного) капитала могут быть направлены на: а) оплату иных расходов, связанных с получением медицинской помощи, перечень которых устанавливается постановлением Правительства автономного округа; б) возмещение иных расходов, связанных с получением медицинской помощи всех членов семьи (родителей и детей) при условии их совместного нахождения в учреждении здравоохранения или других организациях, оказывающих медицинскую помощь, и в случае наличия показаний к оказанию медицинской помощи членам семьи (родителям и (или) несовершеннолетним детям) [124].

4. Нормы, закрепляющие такое направление распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала, как формирование накопительной части трудовой пенсии, в законодательстве субъектов Российской Федерации либо воспроизводят формулировку федерального законодательства, как «формирование накопительной части трудовой пенсии» (Краснодарский край [125]), то есть предполагается, что использовать средства регионального материнского (семейного) капитала могут все лица, претендующие на его получение; либо называются конкретные субъекты, которые могут воспользоваться средствами (частью средств) регионального материнского (семейного) капитала по данному направлению. В случае использования второго варианта субъектом, имеющим право воспользоваться средствами (частью средств) регионального материнского (семейного) капитала, выступает женщина. Это может быть: а) женщина [126] (предполагается любая женщина, которая имеет право претендовать на получение данной формы социальной поддержки); б) женщина, родившая (усыновившая) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2011 года, если ранее она не воспользовалась правом на получение

материнского (семейного) капитала (Омская область [127]); в) женщина, родившая (усыновившая) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2012 года (в том числе в случае смерти ребенка (детей) при условии, что была произведена государственная регистрация его (их) рождения), если ранее она не воспользовалась правом на дополнительные меры социальной поддержки (Брянская область [128]).

5. В законодательстве о региональном материнском (семейном) капитале, в том числе для многодетных семей, предусматриваются и иные направления распоряжения его средствами. К таким, например, законодательством субъектов Российской Федерации отнесены *приобретение предметов длительного пользования (автомобиля, мебели бытовой техники)* (Калининградская область [129]) или *приобретение автотранспортного средства* путем перечисления указанных средств на банковский счет организации-продавца либо физического лица, осуществляющего отчуждение автотранспортного средства (Ростовская область [130]).

Следует заметить, что указанные направления распоряжения средствами регионального материнского (семейного) капитала встречаются в законодательстве субъектов Российской Федерации не часто.

Подводя общие итоги проведенного анализа, необходимо отметить, что законодательная база в субъектах Российской Федерации в части регулирования отдельных мер социальной поддержки многодетных семей, несмотря на определенное положительное воздействие, не оказывает стимулирующего влияния на демографические процессы, поскольку предоставление дополнительных форм социальной поддержки субъектами Федерации поставлено в прямую зависимость от состояния платежеспособности бюджетов субъектов, которые, соответственно, неодинаковы. Подобное положение вещей не позволяет в надлежащей мере реализовать права многодетных семей на приемлемые условия содержания, воспитания, обеспечения интересов и всестороннего развития детей.

Практика правового регулирования мер социальной поддержки многодетных семей в субъектах Российской Федерации, несомненно, заслуживает внимания.

Представление о том, что многодетной считается семья, в которой воспитывается трое и более детей, сложилось на уровне законодательной базы субъектов Российской Федерации в порядке цепной реакции, поскольку в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» полномочия по определению категории семей, которые могут быть отнесены к многодетным, переданы на уровень субъектов Российской Федерации.

Исходя из особенностей социально-экономического и демографического развития России, полагаем, что в современных условиях необходимо установление и обеспечение федерального стандарта минимального объема социальной поддержки многодетным семьям, нуждающимся в социальной помощи и поддержке. Представляется, что такой стандарт должен способствовать, во-первых, формированию адекватной современным требованиям нормативно-правовой базы социальной поддержки семьи, во-вторых, разработке предложений и рекомендаций по упорядочению существующей системы мер социальной поддержки многодетных семей, в-третьих, разработке и внедрению единой системы критериев предоставления адресной социальной помощи и порядка определения совокупного дохода такой семьи.

1. О Концепции государственной семейной политики : интервью с председателем Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам семьи, женщин и детей Е.Б. Мизулиной (20 мая 2011 г.) // http: //www.garant.ru/action/interview/

2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 16.

3. Об опеке и попечительстве : федер. закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 17, ст. 1755.

4. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.), ст. 19.

5. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3802.

6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

7. Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // СЗ РФ. 2007. № 42, ст. 5009.

8. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации Собранию от 30 ноября 2010 г. // Рос. газ. 2010. № 271.

9. Герасимов В.Н. Проблемы современных многодетных семей в России: сравнительный анализ с законодательством стран ЕС // Рос. юстиция. 2011. № 2. С. 60 — 62.

10. См., например: О социальной поддержке многодетных семей в Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 17 ноября 2006 г. № 134-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. 2006. № 82; О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Алтай : закон Республики Алтай от 11 октября 2005 г. № 70-РЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. 2005. № 28(34); О государственной поддержке многодетных семей в Республике Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 11 марта 2002 г. № 68; О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Бурятии : закон Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1810-III // Собрание законодательства Республики Бурятия. 2006. № 6-7(87-88); О мерах социальной поддержки многодетных семей : закон Республики Калмыкия от 23 ноября 2011 г. № 311-IV-З // Хальмг унн. 2011. № 214; О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2005. № 27; О мерах социальной поддержки многодетных семей : закон Амурской области от 19 января 2005 г. № 408-ОЗ // Амурская правда. 2005. № 17-18; О мерах социальной поддержки многодетных семей в Архангельской области : закон Архангельской области от 22 июня 2005 г. № 55-4-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2005. № 4 и др.

11. См. например: О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей на территории Новосибирской области : закон Новосибирской области от 30 сентября 2011 г. № 125-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2011. № 53; О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия : закон Республики Хакасия от 8 июля 2011 г. № 64-ЗРХ // Вестник Хакасии. 2011; О бесплатном предоставлении в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края : закон Хабаровского края от 29 июня 2011 г. № 100 // Приамурские ведомости. 15 июля 2011 г.; О бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, в Приморском крае: закон Приморского края от 8 ноября 2011 г. № 837-КЗ // Приморская газ. 2011. 10 нояб. и др.

12. О мерах по социальной поддержке многодетных семей : указ губернатора Ивановской области от 26 февраля 2004 г. № 19-уг // Собрание законодательства Ивановской области. 2004. № 5 (239); О мерах социальной поддержки многодетных семей : постановление правительства Астраханской области от 27 апреля 2005 г. № 72-П // Астраханские известия. 2005. № 20; О мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Дагестан : постановление Правительства РД от 7 сентября 2005 г. № 146 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2005. № 9, ст. 630; О некоторых вопросах социальной поддержки многодетных семей в Омской области : постановление правительства Омской области от 13 декабря 2006 г. № 161-п // Омская правда. 2006. № 95.

13. О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей : закон Еврейской автономной области от 29 июня 2011 г. № 965-ОЗ // Биробиджанская звезда. 2011. № 48; Об областном материнском (семейном) капитале : закон Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-ОЗ // Областная газ. 2011. № 386-387; О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей : закон Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17// Калининградская правда (вкладыш «Официально»). 2011. № 125.

14. О краевом материнском (семейном) капитале : закон Камчатского края от 6 июня 2011 г. № 615 // Официальные Ведомости. 2011. № 117; См.: ст. 3.1 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае» // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2005. № 27.

15. О республиканском материнском капитале «Семья» : закон Республики Саха (Якутии) от 16 июня 2011 г. № 952-З № 803-IV // Якутские ведомости. 2011. № 45.

16. О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей : закон Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ // Приложение к газете «Магаданская правда». 2011. № 88 (20356).

17. О региональном материнском капитале : закон Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ // Псковская правда. 2011. № 61.

18. Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи : постановление правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 // http : //www.adm.orel.ru (02.08.2011 г.)

19. О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе : закон Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ // Ведомости. 2011. № 21 (502).

20. Хотя в региональном законодательстве встречаются и иные определения. Так, например, в Чукотском автономном округе под ним понимается единовременная денежная выплата за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации при рождении (усыновлении) третьего или последующего ребенка (детей) (см. ст. 1 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном ма-

теринском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе»); в Камчатском крае — дополнительная мера социальной поддержки многодетных семей, предоставляемая в виде социальной выплаты из бюджета субъекта Российской Федерации (см. ст. 3 Закона Камчатского края от 6 июня 2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале»).

21. См., например: ст. 1 Закона Республики Саха (Якутии) от 16 июня 2011 г. № 952-З № 803-IV «О республиканском материнском капитале «Семья»; ст. 1 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; ст. 1 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей» // Губернские ведомости. 2011. № 43(3730); ст. 1 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2011. № 8 (109).

22. См. ст. 3 Закона Камчатского края от 6 июня 2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале».

23. См. ч. 1 ст. 2 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае».

24. См.: ч. 2 ст. 1 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; ч. 2 ст. 1 Закона Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале»; ч. 2 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

25. См. ч. 2 ст. 4 Закона Камчатского края от 6 июня 2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале».

26. См., например: ст. 1 Закона Еврейской автономной области от 29 июня 2011 г. № 965-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; ч. 1 ст. 4 Закона Камчатского края от 6 июня 2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале».

27. См., например: ст. 2 Закона Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-ОЗ «Об областном материнском (семейном) капитале»; подп. «а» п. 2 Постановления правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи»; ст. 1 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; ч. 1 ст. 2 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края».

28. См., например: ст. 1 Закона Еврейской автономной области от 29 июня 2011 г. № 965-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; ст. 2 Закона Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-ОЗ «Об областном материнском (семейном) капитале».

29. См., например, ч.1. ст. 2 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

30. См., например: ч. 1 ст. 4 Закона Камчатского края от 6 июня 2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале»; подп. «б» п. 2 Постановления правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи».

31. См., например, ч. 1 ст. 4^{1} Закона Ставропольского края от 10 апреля 2006 г. № 19-кз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, многодетных семей и ветеранов Великой Отечественной войны» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2006. № 12, ст. 5448.

32. См., например, ст. 1 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

33. См., например, ч. 1. ст. 41.1 Закона Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2008. № 2(57), ч. II, ст. 3728.

34. См., например, ч. 1 ст. 10.3 Закона Томской области от 6 декабря 2004 г. № 253-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей» // Томские новости. 2004. № 52.

35. См., например, ч. 1 ст. 2 Закона Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-оз «Об областном материнском (семейном) капитале».

36. См. ч. 1 ст. 3 Закона Иркутской области от 3 ноября 2011 г. № 101-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки семей, имеющих детей, в Иркутской области» // Областная. 2011. № 128.

37. См.: ч. 3 ст. 3.1 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае»; ч. 3 ст. 9 Закона Ростовской области от 8 ноября 2011 г. № 727-ЗС «О региональном материнским капитале» // Наше время. 2011. № 519-521; ч. 3 ст. 3 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 июля 2011 г. № 73-ЗАО «О материнском (семейном) капитале в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2011. № 5.

38. См. ч. 1 ст. 8.1 Закона Орловской области от 2 октября 2003 г. № 350-ОЗ «О статусе многодетной семьи в Орловской области и мерах ее социальной поддержки // Собрание нормативных правовых актов Орловской области. 2007. № 40.

39. См.: ч. 1.1 ст. 2 Закона Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 107-ЗЗК «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. 2008. № 254; п. 3 Постановления правительства Забайкальского края от 22 ноября 2011 г. № 415 «Об утверждении Порядка предоставления краевого материнского (семейного) капитала» // Азия-Экспресс». 2011. № 48.

40. См. ст. 1 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

41. См. ч. 1 ст. 10.3 Закона Томской области от 6 декабря 2004 г. № 253-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей».

42. См. ст. 2, ч. 1 ст. 9 Закона Ростовской области от 8 ноября 2011 г. № 727-ЗС «О региональном материнском капитале».

43. См. ч. 1 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

44. См. ч. 1 ст. 10.3 Закона Томской области от 6 декабря 2004 г. № 253-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей».

45. См., например, ч. 1 ст. 4^1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2006 г. № 19-кз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, многодетных семей и ветеранов Великой Отечественной войны».

46. См., например: ч. 1 ст. 4^1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2006 г. № 19-кз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, многодетных семей и ветеранов Великой Отечественной войны»; п. 2 Постановления правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи».

47. См., например, ч. 1 ст. 4^1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2006 г. № 19-кз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, многодетных семей и ветеранов Великой Отечественной войны».

48. См. п. 2 Постановления Правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи».

49. См. ч. 5 ст. 3 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области» // Рязанские ведомости. 2011. № 215.

50. См. ч. 1 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

51. См. ч. 1 ст. 1 Закона Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале». При этом стоит отметить, что это одно из двух направлений траты материнского капитала.

52. См. п. 2 Постановления администрации Приморского края от 29 июня 2011 г. № 175-па «О региональном материнском (семейном) капитале в Приморском крае» // Приморская газ. 2011. № 49 (551).

53. Так, например, в Нижегородской области право на получение регионального материнского (семейного) капитала возникает при рождении (усыновлении) ребенка (детей), имеющего гражданство Российской Федерации, у женщин, родивших (усыновивших) второго или последующего ребенка начиная с 1 сентября 2011 г. (ч. 1 ст. 8.4 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей» // Правовая среда. 2004. № 65 (561) (приложение к газете «Нижегородские новости». 2004. № 222 (3154).

54. См. ч. 1 ст. 1 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

55. См. ч. 1 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

56. См. ч. 1 ст. 1 Закона Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале». При этом стоит отметить, что это одно из двух направлений распоряжения материнским капиталом.

57. См.: п. 2 Постановления администрации Приморского края от 29 июня 2011 г. № 175-па «О региональном материнском (семейном) капитале в Приморском крае»; ч. 1 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

58. См. ч. 3 ст. 1 Закона Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале».

59. См. ст. 2 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

60. Там же.

61. Данная практика не имеет всеобщего применения. Так, например, в Псковской области дети не относятся к лицам, имеющим право претендовать на получение материнского (семейного) капитала.

62. См. ч. 1 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

63. См.: ч. 4-5 ст. 2 Закона Кемеровской области от 5 апреля 2011 г. № 51-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки семей, имеющих детей» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2011. № 108; п. 1.2.5 Постановления коллегии администрации Кемеровской области от 10 августа 2011 г. № 374 «Об утверждении Порядка и условий предоставления и использования областного материнского (семейного) капитала, перечня документов, на основании которых предоставляется областной материнский (семейный) капитал, а также порядка ведения регистра лиц, имеющих право на областной материнский (семейный) капитал» // Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области. 2011. 12 авг.

64. См.: ч. 4-5 ст. 2 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей»; ч. 4-5 ст. 2 Закона Алтайского края от 31 августа 2011 г. № 100-ЗС «О материнском (семейном) капитале в Алтайском крае» // Алтайская правда. 2011. № 271-272; ч. 4-5 ст. 2 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края»; ч. 4-5 ст. 20.2 Закона Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-оз «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. № 7; ч. 4-5 ст. 3.1 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае»; ч. 4-5 ст. 9 Закона Ростовской области от 8 ноября 2011 г. № 727-ЗС «О региональном материнским капитале»; ч. 4-5 ст. 3 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 июля 2011 г. № 73-ЗАО «О материнском (семейном) капитале в Ямало-Ненецком автономном округе».

65. См. ч. 6 ст. 8_4 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

66. См. ч. 4 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

67. См. ч. 7 ст. 3.1 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае».

68. См. ч. 8 ст. 3.1 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае».

69. См. ч. 6 ст. 6 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

70. См. ст. 6 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей».

71. См. ч. 4 ст. 1 Закона Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале»; ч. 7 ст. 3 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области».

72. См. ч. 3 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

73. См.: ч. 7 ст. 3 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области».

74. См.: ч. 3 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе»; ч. 7 ст. 3 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области».

75. См., например, ч. 7 ст. 3 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области».

76. См. ст. 3 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

77. См. ст. 5 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

78. См. ч. 1 ст. 3 Закона Чукотского автономного округа от 26 мая 2011 г. № 38-ОЗ «О региональном материнском (семейном) капитале для многодетных семей в Чукотском автономном округе».

79. См., например: ч. 1 ст.5 Закона Республики Саха (Якутии) от 16 июня 2011 г. № 952-З № 803-IV «О республиканском материнском капитале «Семья»»; ч. 1 ст. 5 Закон Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-ОЗ «Об областном материнском (семейном) капитале».

80. См. ч. 1 ст. 5 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей».

81. См. ст. 5 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края».

82. См. ст. 5 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 июля 2011 г. № 73-ЗАО «О материнском (семейном) капитале в Ямало-Ненецком автономном округе».

83. См.: ч. 1 ст. 6 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области»; ст. 5 Закона Брянской области от 11 октября 2011 г. № 97-З «О до-

полнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей, на территории Брянской области» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2011. № 11; ч. 1. ст. 3 Закона Алтайского края от 31 августа 2011 г. № 100-ЗС «О материнском (семейном) капитале в Алтайском крае»; ч. 1.1 ст. 2 Закона Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 107-ЗЗК «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Забайкальском крае».

84. См. п. 1 Постановления администрации Приморского края от 29 июня 2011 г. № 175-па «О региональном материнском (семейном) капитале в Приморском крае».

85. См. ст. 8.6 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

86. О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей : закон Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17. Необходимо обратить внимание на то, что такой вариант не нашел широкого применения в законодательстве субъектов Российской Федерации. Более того, есть нормативные правовые акты, в которых специально оговаривается, что при рождении одновременно двух и более детей материнский капитал выплачивается в одинарном размере (см., например, п. 8 Постановления правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи»).

87. См. ст. 6 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

88. См. ч. 8. ст. 3 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области».

89. См., например: ч. 4 ст. 7 Закона Республики Хакасия от 8 июля 2011 г. № 64-ЗРХ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии. 2011. № 61; ч. 1 ст. 6 Закон Камчатского края от 6 июня 2011 г. № 615 «О краевом материнском (семейном) капитале» // Официальные Ведомости. 2011. № 117; ч. 1 ст. 3 Закон Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале // Псковская правда. 2011. № 61; ст. 7 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» и др.

90. См. ч. 3 ст. 7 Закона Республики Хакасия от 8 июля 2011 г. № 64-ЗРХ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия».

91. Например, в Магаданской, Псковской областях и др. (см.: ч. 1 ст. 3 Закона Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале» (при этом стоит отметить, что это одно из двух направлений распоряжения материнским капиталом); ч. 3 ст. 6 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»; п. 3 ст. 6 Закона Брянской области от 11 октября 2011 г. № 97-З «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей, на территории Брянской области»; п. 5 Постановления правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи»).

92. См., например, ч. 4 ст. 4^{1} Закона Ставропольского края от 10 апреля 2006 г. № 19-кз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, многодетных семей и ветеранов Великой Отечественной войны».

93. См.: ч. 10 ст. 41.1 Закона Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан»; ст. 7 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

94. См. ч. 2. ст. 6 Закона Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-оз «Об областном материнском (семейном) капитале».

95. См. ст. 8 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей».

96. См. ст. 8.5 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

97. См. п. 5 Постановление Правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи».

98. См. ст. 7 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

99. См. ч. 3 ст. 6 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

100. См. ст. 8.5 Закона Нижегородской области от 24 июля 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

101. См. ст. 7 Закона Рязанской области от 15 ноября 2011 г. № 105-ОЗ «О материнском (семейном) капитале в Рязанской области».

102. См. ч. 1 ст. 3 Закона Псковской области от 6 апреля 2011 г. № 1060-ОЗ «О региональном материнском капитале». При этом стоит отметить, что это одно из двух направлений траты материнского капитала.

103. См. ч. 10 ст. 41.1 Закона Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан».

104. См. ч. 10 ст. 3.1 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае».

105. См.: п. 3 ст. 6 Закона Брянской области от 11 октября 2011 г. № 97-З «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей, на территории Брянской области»; ч. 3 ст. 6 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

106. См. ч. 3 ст. 7 Закона Республики Хакасия от 8 июля 2011 г. № 64-ЗРХ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия».

107. См. п. 5 Постановления Правительства Орловской области от 25 июля 2011 г. № 231 «Об утверждении Положения об установлении и выплате материнского (семейного) капитала для многодетной семьи».

108. См. ст. 8.5 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

109. См. ч. 2. ст. 20.6 Закона Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-оз «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области».

110. См. ст. 9 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей».

111. См. ч. 2 ст. 9 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края».

112. См. ст. 8.5 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

113. См.: ч. 2. ст. 20.6 Закона Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-оз «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области»; ч. 2 ст. 9 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 года № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края».

114. См. ст. 8.5 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

115. См.: ст. 9 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 21-ЗО «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей»; ч. 2 ст. 9 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края».

116. Стоит отметить, что подобное положение закреплено в ч. 3 ст. 9 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края».

117. См., например, ч. 4 ст. 4^1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2006 г. № 19-кз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, многодетных семей и ветеранов великой отечественной войн».

118. См. ч. 2. ст. 6 Закона Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-оз «Об областном материнском (семейном) капитале».

119. См. ч. 3 ст. 7 Закона Республики Хакасия от 8 июля 2011 г. № 64-ЗРХ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия»

120. См. ст. 8.5 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-з «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

121. См. ч. 3 ст. 6 Закона Магаданской области от 22 июля 2011 г. № 1420-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

122. См. ст. 7 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

123. См. ч. 3 ст. 6, ст. 10 Закона Хабаровского края от 27 июля 2011 г. № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края».

124. См. п. 2 ч. 4 ст. 6, ст. 9 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 июля 2011 г. № 73-ЗАО «О материнском (семейном) капитале в Ямало-Ненецком автономном округе».

125. См.: ч. 10 ст. 3.1 Закона Краснодарского края от 22 февраля 2005 г. № 836-КЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Краснодарском крае».

126. См. ст. 20.5 Закона Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-оз «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области».

127. См. ч. 10 ст. 41.1 Закона Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан».

128. См. п. 3 ст. 6 Закона Брянской области от 11 октября 2011 г. № 97-З «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей, на территории Брянской области»

129. См. ст. 7 Закона Калининградской области от 11 июля 2011 г. № 17 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей».

130. См. ч. 1 ст. 11 Закона Ростовской области от 8 ноября 2011 г. № 727-ЗС «О региональном материнском капитале».

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
А.А. Петров, кандидат юридических наук

Право быть выслушанным в надзорной стадии административного судопроизводства как предмет экспертного исследования

В жалобе общества с ограниченной ответственностью «Жилищно-эксплуатационный участок-15», поступившей в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривается конституционность статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Принятие к рассмотрению в порядке надзора жалобы, протеста». Как указано в жалобе, основанием к ее рассмотрению — по мнению заявителя — является неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое законоположение в той мере, в какой она позволяет суду надзорной инстанции рассматривать жалобу заявителя, не извещая его о дате, времени и месте рассмотрения дела, не предоставляя ему возможность лично участвовать в судебном заседании при рассмотрении в порядке надзора жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, на решения по результатам рассмотрения жалоб.

В соответствии с частью 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации и конкретизирующими ее положениями пункта 3 части первой статьи 3 и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Под конкретным делом согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации является дело, в связи с которым судом или иным правоприменительным органом в рамках юрисдикционной или иной процедуры и на основе норм соответствующего закона разрешается вопрос, затрагивающий права и свободы заявителя, а также устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства (см., например, абзац второй пункта 2 мотивировочной части Определения от 19 февраля 2004 года № 33-О, абзац второй пункта 2 мотивировочной части Определения от 17 июля 2007 года № 544-О-О).

Таким образом, заявителем по рассматриваемому делу фактически оспаривается конституционность лишь части 2 статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которой судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора жалобу, протест, обязан известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего о подаче жалобы, принесении протеста и предоставить указанным лицам возможность ознакомиться с жалобой, протестом и подать возражения на них.

Согласно Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде; данное право не может быть ограничено федеральным законом (части 1 и 2 статьи 46, часть 3 статьи 55, часть 3 статьи 56). Указанное право признается, соблюдается и защищается государством согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с

Конституцией Российской Федерации в качестве непосредственно действующего права, которое определяет смысл, содержание и применение законов и обеспечивается правосудием (статья 2, часть 1 статьи 17, статья 18 Конституции Российской Федерации).

Вопросы права на судебную защиту, включая такой аспект их реализации, как возможность быть выслушанным в суде, неоднократно становились предметом исследования в Конституционном Суде Российской Федерации. В целом правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу заключается в том, что по смыслу статей 46 и 123 Конституции Российской Федерации, во взаимосвязи со статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, право на судебную защиту представляет собой не только право на обращение в суд, но и право быть выслушанным судом при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон (абзац первый пункта 4 мотивировочной части Постановления от 19 июля 2011 года № 17-П). Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что способы и процедуры судебной защиты применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел, учитывая особенности соответствующих материальных правоотношений, характер рассматриваемых дел и другие обстоятельства, устанавливает федеральный законодатель, за которым, соответственно, признается значительная свобода усмотрения при установлении такого регулирования (абзац пятый пункта 7 мотивировочной части Постановления от 5 февраля 2007 года № 2-П, абзац пятый пункта 2.1 мотивировочной части Постановления от 31 января 2011 года № 1-П и т. д.).

Из изложенного следует, что принципиальное значение для определения позиции Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе ООО «Жилищно-эксплуатационный участок-15» на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в аспекте, указанном заявителем, приобретает вопрос о том, обладает ли судопроизводство по делам об административных правонарушениях — в частности, его надзорная стадия — какой-либо спецификой, обусловливающей особенности реализации права быть выслушанным.

Предваряя рассмотрение конкретных вопросов, поставленных в письме судьи О.С. Хохряковой, полагаем необходимым обратить отдельное внимание на то, что заявитель связывает нарушение своих прав, в том числе с тем, что оспариваемое им законоположение затрагивает принцип открытости судебного разбирательства. Обосновывая свою позицию, он отмечает следующее: «Оспариваемая норма... разрешает суду определять, было нарушено или нет право заявителя без проведения открытого судебного заседания, указанная норма не позволяет заявителю реализовать свое право инициировать открытое разбирательство и рассмотрение его требований судом в открытом заседании. Таким образом, заявитель лишается возможности разрешить вопрос о доверии суду, высказать свои доводы и возражения против доводов ответчика непосредственно в судебном заседании, заявлять ходатайства, возражать против действий суда, участвовать в исследовании доказательств и в иной форме реализовать свое диспозитивное процессуальное право в публичном состязательном судебном процессе».

Действительно, согласно части 1 статьи 123 Конституции Российской Федерации разбирательство дел во всех судах открытое, а слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. В соответствии с частью 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый в случае спора о его гражданских правах имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела; это положение в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации является составной частью правовой системы Российской Федерации. Принцип открытости судебного разбирательства воспроизводится и конкретизируется в законодательстве о судоустройстве и в процессуальных кодексах (см., например, статью 9 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», статью 10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и т. д.). Открытость судебного разбирательства предполагает публичное рассмотрение любого дела в судебном порядке. Данный принцип реализуется посредством установления пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» такого способа обеспечения доступа к информации о деятельности судов как присутствие граждан (физических лиц), в том числе пред-

ставителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления в открытом судебном заседании, а также фиксации хода судебного разбирательства в порядке и формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 2 статьи 12 этого же Федерального закона порядок доступа в залы судебных заседаний, занимаемые судами помещения устанавливается регламентами судов и (или) иными актами, регулирующими вопросы внутренней деятельности судов.

Открытость рассмотрения дел об административных правонарушениях закрепляется как один из основных принципов производства по таким делам. В соответствии с частью 1 статьи 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 этого Кодекса, либо случаев, когда это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения (часть 2 статьи 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Таким образом, конституционные положения, устанавливающие общеправовой принцип открытого разбирательства дел во всех судах, нашли свое закрепление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. В этой связи представляется, что при отсутствии решения судьи о проведении закрытого судебного разбирательства в надзорной стадии производства по делу об административном правонарушении ничто не исключает право лица, в отношении которого ведется это производство, присутствовать на заседании по рассмотрению жалобы, протеста в порядке надзора. Следовательно, оспариваемое заявителем положение статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не затрагивает конституционный принцип открытости судебного разбирательства, а извещение лиц, заинтересованных в рассмотрении дела об административном правонарушении, о месте и времени судебного заседания по жалобе, протесту не направлено на реализацию указанного принципа.

I. По вопросам о том, исключает ли действующее законодательное регулирование надзорного производства по делам об административных правонарушениях возможность проведения судебного заседания с приглашением лиц, участвующих в производстве по делу, и, если проведение судебного заседания суда надзорной инстанции исключается, то чем обусловлено такое регулирование

Согласно части 1 статьи 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении устанавливается факт явки физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении (за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела (пункт 2); выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу, и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела (пункт 4). В соответствии же с частью 1 статьи 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении устанавливается явка физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц (пункт 2); выясняются причины неявки участников производства по делу, и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения жалобы (пункт 4). Кроме того, пунктом 2 статьи 30.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что при подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья вызы-

вает лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы. При этом в силу части 3 статьи 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассмотрение и разрешение последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление осуществляются в порядке и в сроки, установленные статьями 30.2 — 30.8 названного Кодекса; таким образом, порядок рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении в полном объеме распространяется на процедуру пересмотра решения, вынесенного по жалобе на постановление по такому делу.

Из изложенных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассматриваемых в их системной взаимосвязи, следует, что названный Кодекс предусматривает извещение участников производства по делам об административных правонарушениях, заинтересованных в рассмотрении дела по существу о месте и времени заседания, в качестве элемента процедуры как непосредственно рассмотрения дела об административном правонарушении, так и рассмотрения жалобы на постановление по такому делу. Однако если при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу такое извещение является обязанностью судьи, должностного лица, рассматривающего дело, то на последующих стадиях производства данный вопрос решается органом административной юрисдикции по своему усмотрению, а вызов заинтересованных лиц осуществляется только в случае, если это признано необходимым.

Такой подход обусловлен предназначением надзорной стадии производства по делам об административных правонарушениях. Как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года № 113-О, объем процессуальных прав, предоставленных сторонам в надзорной инстанции, исходя из конкретных целей и особенностей этой процессуальной стадии, может быть меньше, чем в судах других инстанций (при условии учета законодателем конституционных требований об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон — часть 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации) (абзац второй пункта 2.3 мотивировочной части). Эта правовая позиция является частным проявлением общего подхода Конституционного Суда Российской Федерации к определению конституционно-правовой природы надзорного производства, который заключается в том, что надзорное производство независимо от процессуальной формы осуществления правосудия призвано в качестве резервного средства обеспечить исправление судебных ошибок путем пересмотра вступивших в законную силу судебных актов (см., например, пункт 4 мотивировочной части Постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, пункт 3 мотивировочной части Постановления от 17 ноября 2005 года № 11-П, пункт 3.1 мотивировочной части Постановления от 5 февраля 2007 года № 2-П).

Правовая позиция, согласно которой при определении национальным судом гражданских прав и обязанностей ни одна из сторон не может требовать пересмотра окончательного и вступившего в силу судебного акта только в целях проведения повторного слушания и получения нового решения, последовательно отстаивается и Европейским судом по правам человека. Как указано в целом ряде его решений, действие принципа правовой определенности, с которым в соответствии с принципами и нормами международного права связывается реализация права на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, предполагает стабильность судебных актов, вступивших в законную силу, что, в свою очередь, обусловливает перенос основного бремени пересмотра решений судов на ординарные судебные инстанции — апелляционную и кассационную с соблюдением в качестве основополагающих положений принципов окончательности и стабильности решений, вступивших в законную силу; отступления от указанных принципов возможны только по обстоятельствам существенного и неопровержимого характера в целях исправления судебной ошибки (см., например, Постановления от 28 октября 1999 года по делу «Брумареску (Brumarescu) против Румынии», от 24 июля 2003 года по делу «Рябых (Ryabykh) против Российской Федерации», от 20 июля 2004 года по делу «Никитин (Nikitin) против России»).

Развивая приведенные правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 4 апреля 2006 года № 113-О (абзац третий пункта 2.1 мотивировочной части) отметил, что проверка в порядке надзора судебных актов по делу об ад-

министративном правонарушении не может быть осуществлена в тех же пределах, что и на предыдущих стадиях; суд надзорной инстанции может проверить только законность судебных актов, не вдаваясь при этом в вопросы факта, а потому на данной стадии процесса недопустимо применение по аналогии положений статьи 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующей порядок рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (согласно части 3 статьи 30.9 она применяется и при пересмотре решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении): согласно пункту 8 ее части 2 законность и обоснованность вынесенного постановления проверяются на основании как имеющихся в деле, так и дополнительно представленных материалов, проверка же дела в полном объеме безотносительно к доводам жалобы (часть 3) на основании в том числе дополнительно представленных материалов придает такой процедуре характер апелляционной процедуры, которая в надзорной стадии применена быть не может.

Определяя пределы и сроки рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста, часть 1 статьи 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает, что по жалобе, протесту, принятым к рассмотрению в порядке надзора, постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на жалобу, протест. Тем самым устанавливаются содержательные ограничения судебной деятельности по рассмотрению таких жалоб, протестов. Одновременно этим же обусловлено содержание оспариваемого в жалобе общества с ограниченной ответственностью «Жилищно-эксплуатационный участок-15» положения части 2 статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которому судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора жалобу, протест, обязан известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего о подаче жалобы, принесении протеста и предоставить указанным лицам возможность ознакомиться с жалобой, протестом и подать возражения на них, но не обязан вызывать их непосредственно на судебное заседание, где будет рассматриваться жалоба, протест.

II. По вопросу о том, чем вызваны содержащиеся в КоАП РФ различия в регулировании порядка надзорного производства, в части решения вопросов об извещении лиц, участвующих в деле, о дате, времени и месте его рассмотрения и о заседании суда надзорной инстанции, в сравнении с другими процессуальными регламентами (АПК, ГПК, УПК), предполагающими проведение судебного заседания в указанной стадии и возможность участия в нем заинтересованных лиц

Сопоставление положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в части, касающейся регулирования надзорного судопроизводства, показал, что федеральный законодатель последовательно предусматривает обязательность извещения о времени и месте судебного заседания лиц, заинтересованных в рассмотрении дела.

Так, в части 1 статьи 407 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что о дате, времени и месте заседания суд извещает лиц, указанных в статье 402 данного Кодекса (подозреваемый, обвиняемый, осужденный, оправданный, лицо, в отношении которого велось или ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, их защитники или законные представители, потерпевший, его представитель, а также прокурор). При этом согласно части 2 статьи 407 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации указанные лица принимают участие в судебном заседании при условии заявления ими ходатайства об этом.

В соответствии с частью 1 статьи 385 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд кассационной инстанции направляет лицам, участвующим в деле, копии определения о передаче кассационных жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и копии кассационных жалобы, представления; время рассмотрения кассационных жалобы, представления с делом в судебном заседании суда кассационной инстанции назначается с учетом того, чтобы лица, участвующие в деле, имели возможность явиться на заседание.

Кроме того, статья 391.10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федера-

ции устанавливает, что Президиум Верховного Суда Российской Федерации направляет лицам, участвующим в деле, копии определения о передаче надзорных жалобы, представления с делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации и копии надзорных жалобы, представления. Также лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте рассмотрения дела Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по правилам, предусмотренным главой 10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Согласно части 5 указанной статьи 391.10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в судебном заседании могут принимать участие лица, участвующие в деле, их представители, иные лица, подавшие надзорные жалобу, представление, если их права и законные интересы непосредственно затрагиваются обжалуемым судебным постановлением.

Наконец, в соответствии со статьей 302 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, которая регламентирует порядок извещения о рассмотрении дела в Президиуме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте рассмотрения дела по пересмотру судебного акта в порядке надзора Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по правилам, предусмотренным в главе 12 названного Кодекса.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в ряде его решений, из принципа юридического равенства применительно к реализации права на судебную защиту (статья 19, части 1 и 2; статья 46, часть 1; статья 123, часть 3 Конституции Российской Федерации) вытекает требование, в силу которого однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться одинаковым образом (абзац восьмой пункта 4 мотивировочной части Постановления от 25 марта 2008 года № 6-П, абзац первый пункта 3.2 мотивировочной части Постановления от 26 февраля 2010 года № 4-П, абзац четвертый пункта 2.2 мотивировочной части Постановления от 31 января 2011 года № 1-П и т. д.). Однако данная правовая позиция не означает, что федеральный законодатель, регулируя порядок надзорного судопроизводства, не вправе при этом учитывать особенности рассмотрения отдельных видов дел, включая, среди прочего, такой фактор, как общественную вредность тех или иных правонарушений и существенность применимых мер ответственности (см., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 1631-О-О).

Мотивация особой правовой регламентации рассматриваемого вопроса в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, как представляется, может проистекать из того, что производство по делам об административных правонарушениях имеет в целом упрощенный характер в сравнении с производством по уголовным и гражданским делам. Это, в свою очередь, объясняется сравнительно невысокой степенью общественной вредности административных правонарушений, а также особыми целями административного наказания: в отличие от наказаний за преступления, которые назначаются в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений (часть 2 статьи 43 Уголовного кодекса Российской Федерации), наказания за административные правонарушения применяются лишь в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (часть 1 статьи 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Кроме того, если в соответствии с частью 1 статьи 43 Уголовного кодекса Российской Федерации наказание за преступление назначается исключительно по приговору суда, то административное наказание может налагаться и несудебными органами (должностными лицами) (глава 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Упрощенный характер производства по делам об административных правонарушениях подтверждают также незначительные сроки, установленные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях как собственно для назначения административного наказания, так и для рассмотрения дела об административных правонарушениях. Так, в соответствии со статьей 4.5 названного Кодекса постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, — по истечении трех месяцев) со дня совершения (обнаружения) административного правонарушения. Исключением являются лишь отдельные категории дел об

административных правонарушениях, которые прямо указаны в данной статье и срок давности привлечения к административной ответственности по которым составляет один год.

Далее, согласно статье 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дело об административном правонарушении рассматривается, по общему правилу, в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Судьей дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Кроме того, дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания (часть 4 указанной статьи).

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что достижение превентивной цели административного наказания реализуется посредством законодательного обеспечения максимальной приближенности момента совершения (обнаружения) административного правонарушения и момента привлечения виновного лица к административной ответственности, в том числе посредством закрепления одной из задач производства по делам об административных правонарушениях — своевременности выяснения обстоятельств каждого дела и разрешения его в соответствии с законом (статья 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также предусматривает более простой порядок рассмотрения жалоб, протестов в порядке надзора. В частности, об упрощенном характере процедуры пересмотра постановлений и решений в порядке надзора свидетельствует то, что жалоба, протест, направленные в суд надзорной инстанции, рассматриваются и разрешаются судьей единолично. Так, согласно части 2 статьи 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать в порядке надзора председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов или их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители либо по поручению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителей судья Верховного Суда Российской Федерации. В отличие от этого порядок пересмотра вступивших в силу судебных постановлений, установленный разделом IV Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и главой 36 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предполагает исключительно коллегиальный характер рассмотрения жалоб, протестов и принятия по его итогам решений (данные вопросы отнесены в частности к компетенции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, президиума суда кассационной инстанции, Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации). Кроме того, в соответствии с Гражданским процессуальным и Арбитражным процессуальным кодексами Российской Федерации пересмотру постановлений, решений в порядке надзора предшествует предварительное изучение жалобы, протеста, по результатам которого принимается решение о передаче (отказе в передаче) жалобы, протеста для пересмотра в порядке надзора, кассации. Также в сравнении с гражданским и арбитражным процессом, на стадии пересмотра постановлений, решений в порядке надзора Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает более узкие временные рамки для их рассмотрения надзорной инстанцией.

Таким образом, федеральный законодатель целенаправленно наделяет пересмотр постановлений, решений в порядке надзора как стадию производства по делам об административных правонарушениях особенностями, не допускающими проведение аналогии с правилами гражданского и арбитражного судопроизводства, за исключением случаев, прямо предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (см., например, часть 4 статьи 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях, где прямо установлено, что вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов (представлений) пересматриваются в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством).

III. По вопросу о том, существует ли, в отсутствие публичного судебного заседания, иной процессуальный механизм, который бы предполагал раскрытие возражений на надзорную жалобу (протест), с учетом того, что часть вторая статьи 30.15 КоАП РФ не предусматривает обязанности суда либо лица, принесшего эти возражения, довести их содержание до сведения иных лиц, участвующих в производстве по делу, с тем, чтобы право участников дела знать об аргументах друг друга могло быть реализовано

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает, что судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора жалобу, протест, обязан предоставить лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшему возможность ознакомиться с жалобой, протестом и подать возражения на них (часть 2 статьи 30.15); по жалобе, протесту, принятым к рассмотрению в порядке надзора, постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на жалобу, протест (часть 1 статьи 30.16); а в постановлении, принимаемом по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста, указываются, в том числе, возражения, содержащиеся в отзыве на жалобу, протест (пункт 8 части 1 статьи 30.18).

Эти предписания как таковые не предусматривают обязанности судьи ознакомить с возражениями, поданными на жалобу, протест. Представляется, что такой подход — также как и отсутствие обязанности судьи вызывать лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, непосредственно на судебное заседание, где будет рассматриваться жалоба, протест, — обусловлен тем, что судья на данной стадии проверяет лишь законность правоприменительных актов, ранее вынесенных по делу об административном правонарушении, не исследуя и не устанавливая при этом фактические обстоятельства. Действуя в таких условиях, судья — как носитель судебной власти, наделенный правомочиями по отправлению правосудия, — обладает достаточными возможностями самостоятельно принять решение по делу. В этом смысле отсутствие правового предписания, которое обязывало бы его ознакомить иные стороны в производстве по делу с возражениями, изложенными в отзыве на жалобу, протест, не нарушает их прав.

Следует также отметить, что судья, принявший к рассмотрению в порядке надзора жалобу, протест, в интересах законности имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме (часть 2 статьи 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Это позволяет судье по своему усмотрению решить вопрос о необходимости проверки дела об административном правонарушении, не ограничиваясь доводами, содержащимися в жалобе, протесте (как и возражениями, изложенными в отзыве на жалобу, протест), а также определить формы такой проверки, включая приятие решения о необходимости участия в рассмотрении жалобы, протеста лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего с целью получения от них дополнительной информации, сведений.

Выводы

Таким образом, в вопросе о конституционности оспариваемого в жалобе общества с ограниченной ответственностью «Жилищно-эксплуатационный участок-15» положения части 2 статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует неопределенность, наличие которой согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» является основанием рассмотрения дела в Конституционном Суде Российской Федерации. При таких обстоятельствах данная жалоба не может быть признана соответствующей требованиям допустимости, что в силу пункта 2 части первой статьи 43 названного Федерального конституционного закона влечет отказ в принятии ее к рассмотрению.

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Е.Л. Иванова
А.Г. Шин, кандидат юридических наук

Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных вопросах государственного регулирования торговой деятельности в субъекте Российской Федерации»

В современном обществе торговля представляет собой один из наиболее важных социально-экономических процессов, с ее помощью создаются и потребляются материальные блага и услуги, удовлетворяются материальные и духовные потребностей людей. Все это предопределяет необходимость тщательного правового регулирования обозначенной сферы человеческой деятельности.

Согласно подп. 69 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится реализация государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, проведение информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществление торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, разработка и реализация мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, и осуществления иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговой деятельности).

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 3 Закона о торговой деятельности правовое регулирование отношений в области торговой деятельности осуществляется Гражданским кодексом Российской Федерации, законом о торговой деятельности, Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В ч. 1 ст. 6 Закона о торговой деятельности отражены основные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности. К их числу отнесены следующие:

1) реализация государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации. В развитие этого положения ч. 1 ст. 17 и ч. 2 ст. 18 Закона о торговой деятельности предусмотрены такие полномочия органов государственной власти субъектов, как разработка и реализация региональных программ развития торговли и регулирование порядка разработки и реализации таких программ;

2) разработка и принятие законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности в соответствии с Законом о торговой деятельности;

3) установление нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов для субъекта Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 19 Закона о торговой деятельности уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают нормативы мини-

мальной обеспеченности населения площадью торговых объектов для субъектов Российской Федерации, в том числе для входящих в их состав муниципальных образований. Помимо этого, как предусмотрено ч. 3 ст. 10 Закона о торговой деятельности, эти же органы устанавливают порядок разработки и утверждения органом местного самоуправления схемы размещения нестационарных торговых объектов;

4) проведение информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

5) разработка и реализация мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Развивают это полномочие положения ч. 1, ч. 6 ст. 11 Закона о торговой деятельности, определяющие, что порядок организации ярмарок субъектов Российской Федерации и продажи товаров на них (включая требования к организации продажи товаров) регулируются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также положения ч. 1 ст. 17 указанного Закона, относящие к перечню полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации определение перечня мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности;

6) иные предусмотренные Законом о торговой деятельности полномочия.

Среди иных полномочий субъектов Российской Федерации, предусмотренных Законом о торговой деятельности в области правового регулирования торговой деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и не обозначенных в ст. 6 Закона о торговой деятельности, следует также указать полномочие по формированию торговых реестров в соответствии с утвержденными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли, формой торгового реестра и порядком его формирования (ч. 4 ст. 20).

С учетом положений приведенных федеральных законов Иркутским институтом законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского был разработан модельный закон субъекта Российской Федерации об отдельных вопросах государственного регулирования торговой деятельности в субъекте Российской Федерации.

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон регулирует отдельные вопросы в сфере государственного регулирования торговой деятельности в субъекте Российской Федерации, отнесенные к ведению субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»).

Статья 2. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере государственного регулирования торговой деятельности

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет следующие полномочия в сфере государственного регулирования торговой деятельности:

1) утверждает в составе бюджета субъекта Российской Федерации расходы на реализацию мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, а также на реализацию региональной программы развития торговли субъекта Российской Федерации;

2) осуществляет контроль за исполнением законов субъекта Российской Федерации в сфере государственного регулирования торговой деятельности;

3) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере государственного регулирования торговой деятельности

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет следующие полномочия в сфере государственного регулирования торговой деятельности:

1) определяет исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в сфере регулирования торговой деятельности (далее — уполномоченный орган);

2) реализует государственную политику в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

3) организует разработку региональной программы развития торговли субъекта Российской Федерации и утверждает указанную программу;

4) утверждает порядок организации ярмарок и продажи на них товаров, в том числе требования к организации продажи товаров на ярмарках, за исключением случаев, когда организатором ярмарки является федеральный орган государственной власти;

5) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации.

Статья 4. Полномочия уполномоченного органа в сфере регулирования торговой деятельности

Уполномоченный орган в сфере регулирования торговой деятельности осуществляет следующие полномочия в сфере государственного регулирования торговой деятельности:

1) устанавливает порядок разработки и утверждения органом местного самоуправления муниципального образования субъекта Российской Федерации, определенным в соответствии с уставом муниципального образования субъекта Российской Федерации, схемы размещения нестационарных торговых объектов;

2) разрабатывает нормативы минимальной обеспеченности населения субъекта Российской Федерации площадью торговых объектов, в том числе для муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

3) реализует мероприятия, содействующие развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

4) осуществляет информационное обеспечение в области торговой деятельности в субъекте Российской Федерации;

5) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Статья 5. Региональная и муниципальные программы развития торговли

1. Для содействия развитию торговли высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и местная администрация муниципальных образований субъекта Российской Федерации разрабатывают и утверждают соответственно региональную и муниципальные программы развития торговли, учитывающие социально-экономические, экологические, культурные и другие особенности развития субъекта Российской Федерации, муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

2. В решении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрации муниципальных образований субъекта Российской Федерации о разработке региональной или муниципальной программы развития торговли указываются сроки ее разработки и ответственные за ее разработку исполнители.

Для разработки региональной и муниципальных программ развития торговли создается рабочая группа с привлечением представителей хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство товаров, некоммерческих организаций, объединяющих таких хозяйствующих субъектов, потребительских кооперативов, образовательных учреждений, представителей общественности, профсоюзных организаций, научно-исследовательских и других организаций.

3. Региональная и муниципальные программы развития торговли разрабатываются с учетом положений статьи 18 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

4. Согласование проектов региональной и муниципальных программ развития торговли осуществляется в сроки и порядке, установленные соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

5. Проекты региональной и муниципальных программ развития торговли размещаются соответственно на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и официальном сайте местной администрации муниципального образования субъекта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

6. По итогам реализации региональной и муниципальных программ развития торговли

ежегодно проводится оценка эффективности их реализации в порядке, установленном соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрацией муниципальных образований субъекта Российской Федерации, с учетом требований статьи 18 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Статья 6. Информационное обеспечение в области торговой деятельности

1. Информационное обеспечение в области торговой деятельности в субъекте Российской Федерации осуществляется посредством обязательного размещения уполномоченным органом информации, указанной в статье 20 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и ведения торгового реестра субъекта Российской Федерации.

2. Ежеквартально не позднее двадцатого числа месяца, следующего за отчетным кварталом, уполномоченный орган представляет обобщенные сведения, содержащиеся в таком торговом реестре, в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли, и в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по формированию официальной статистической информации.

Статья 7. Участие в формировании и реализации государственной политики субъекта Российской Федерации в области торговой деятельности некоммерческих организаций, объединяющих хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и некоммерческих организаций, объединяющих хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров

1. Уполномоченный орган в целях согласования общественно значимых интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих поставки производимых или закупаемых товаров, предназначенных для использования их в предпринимательской деятельности (далее — хозяйствующие субъекты), привлекает на добровольной основе некоммерческие организации, объединяющие таких хозяйствующих субъектов, к участию в формировании и реализации государственной политики в сфере торговой деятельности.

2. Участие некоммерческих организаций, объединяющих хозяйствующих субъектов, в формировании и реализации государственной политики в сфере торговой деятельности может осуществляться в следующих формах:

1) участие в разработке проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области торговой деятельности, региональной и муниципальных программ развития торговой деятельности;

2) участие в анализе финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в оценке эффективности применения мер по ее поддержке, в подготовке прогноза развития торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

3) распространение российского и иностранного опыта в сфере торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

4) предоставление информации для формирования и реализации государственной политики в области торговой деятельности;

5) подготовка для органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации предложений о совершенствовании торговой деятельности;

6) иные формы участия, предусмотренные федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Статья 8. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования.

«___» _____ 20__ г.
№ ___

Высшее должностное лицо
субъекта Российской Федерации

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Арбатская Юлия Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом социального и финансового права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Бондарева Эльвира Степановна — кандидат юридических наук, заместитель директора Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Гаврилова Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом административного и муниципального права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Иванова Елена Леонидовна — старший научный сотрудник отдела социального и финансового права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела конституционного права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, председатель Избирательной комиссии Иркутской области.

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Фильчакова Светлана Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Шин Антон Геннадьевич — кандидат юридических наук, консультант правового отдела Аппарата Избирательной комиссии Иркутской области.

Шишпарёнок Ольга Николаевна — ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.