

комментарий специалиста



М. И. Петров

О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Право на дополнительные меры государственной поддержки
- Государственный сертификат на материнский капитал
- Размер материнского капитала
- Формы использования материнского капитала

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Михаил Петров

**Комментарий к Федеральному
закону от 29 декабря
2006 г. № 256-ФЗ «О
дополнительных мерах
государственной поддержки семей,
имеющих детей» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2009

Петров М. И.

Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (постатейный) / М. И. Петров — «Юстицинформ», 2009

ISBN 978-5-7205-0970-5

В издании приводится постатейный комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Текст комментария представлен с учетом последних изменений законодательства и отразил в себе все основные направления реализации адресного подхода в оказании дополнительных мер государственной поддержки как одного из показателей эффективности системы социального обеспечения, а также создания комплекса норм, определяющего, кроме того, состояние общества и перспективу его прогрессивного развития. В издании подробно раскрыты основные направления государственно-правового регулирования в области материальной поддержки материнства, отцовства и детства, механизм реализации права на дополнительные меры государственной поддержки, включающий в себя порядок подачи заявления о распоряжении материнским (семейным) капиталом, его рассмотрения и принятия по нему решения, а также перечень направлений распоряжения материнским (семейным) капиталом и условия распоряжения этим капиталом по выбранному направлению. Текст комментария представлен с учетом новых принципов формирования государственной поддержки населения, актуализирован с учетом распределения финансовых обязательств среди бюджетов всех уровней. Издание предназначено для работников учреждений социальной сферы, юристов организаций, предприятий, а также для широкого круга читателей.

ISBN 978-5-7205-0970-5

© Петров М. И., 2009
© Юстицинформ, 2009

Содержание

Статья 1. Законодательство Российской Федерации о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей	9
Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	18
Конец ознакомительного фрагмента.	22

М. И. Петров

Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256- ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (постатейный)

Настоящий Федеральный закон устанавливает дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий, обеспечивающих этим семьям достойную жизнь.

Резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни как следствие социально-экономических реформ конца XX – начала XXI в. обусловило деформацию демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества – семьи. Так, к началу 2001 г. численность населения Российской Федерации составила около 145 млн человек. С 1993 г. естественная убыль населения находится на стабильно высоком уровне (0,7—0,9 млн человек в год). За 1992—2000 гг. численность населения сократилась в 65 из 89 субъектов РФ. Естественный прирост населения в 2000 г. был отмечен лишь в 15 субъектах РФ, в число которых входят некоторые субъекты РФ, расположенные в восточной части страны и на Северном Кавказе, а также Республика Калмыкия. В 1999 г. превышение числа умерших над числом родившихся составило в целом по стране 930 тыс. человек, в 2000 г. – 958 тыс. человек. Депопуляция – устойчивое превышение числа умерших над числом родившихся – затронула в разной степени практически всю территорию Российской Федерации и почти все этнические группы. Одной из причин депопуляции является низкая рождаемость. В 2000 г. родилось 1267 тыс. человек, что на 722 тыс. человек, или в 1,6 раза, меньше, чем в 1990 г. Снижение уровня рождаемости началось с конца 60-х гг. Современные параметры рождаемости в два раза меньше, чем требуется для замещения поколений: в среднем на одну женщину приходится 1,2 рождения при 2,15, необходимых для простого воспроизводства населения. В ряде регионов, расположенных в центральной части России, суммарный коэффициент рождаемости составляет около одного рождения на женщину. Характер рождаемости в РФ определяется массовым распространением малодетности (1-2 ребенка), сближением параметров рождаемости городского и сельского населения, откладыванием рождения первого ребенка, ростом внебрачной рождаемости.¹

В этих условиях важнейшей задачей, возведенной до уровня национального интереса, выступает необходимость формирования действенной системы мер социальной защиты и поддержки семьи, материнства и детства, создания благоприятных условий для их жизнедеятельности. В числе приоритетов стимулирования рождаемости и укрепления семьи Концепцией демографического развития РФ были определены:

формирование системы общественных и личностных ценностей, ориентированных на семью с двумя детьми и более;

повышение материального благосостояния, уровня и качества жизни семьи;

¹ Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г. одобрена распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-р // СЗ РФ. 2001. № 40. Ст. 3873.

создание социально-экономических условий, благоприятных для рождения, содержания и воспитания нескольких детей, включая условия для самореализации молодежи, в том числе получение общего и профессионального образования, работа с достойной заработной платой, а также возможность обеспечить семью соответствующими жилищными условиями.

Идея материального стимулирования повышения рождаемости была озвучена и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. Как отмечено в Послании, государство обязано помочь женщине, которая родила второго ребенка и на долгое время выбывает из трудовой деятельности, теряя свою квалификацию. Необходимость разработки эффективных программ поддержки материнства, детства и семьи, совершенствования системы выплаты пособий гражданам, имеющим детей, в том числе повышения размеров пособий и обеспечения их адресности, была взята за основу концепции построения настоящего Закона.

По замыслу законодателя, комментируемый Закон предусматривает формирование системы мер дополнительного материального стимулирования граждан, имеющих детей. Вместе с тем буквальный анализ его положений позволяет отметить, что названные меры имеют выборочный характер как по своему содержанию, так и по субъектам материального обеспечения. Под дополнительными мерами государственной поддержки семей, имеющих детей, понимаются меры, обеспечивающие возможность приобретения жилья, получения услуг в сфере образования, улучшения пенсионного обеспечения с учетом особенностей установленных Законом. Обеспечение реализации указанных мер будет осуществляться за счет материнского (семейного) капитала – обособленных средств федерального бюджета, зачисляемых в бюджет Пенсионного фонда РФ.

Правом на получение указанных мер государственной поддержки, могут воспользоваться исключительно три категории граждан:

- 1) женщины, родившие (усыновившие) второго ребенка начиная с 1 января 2007 г.;
- 2) женщины, родившие (усыновившие) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2007 г., если ранее они не воспользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки;
- 3) мужчины, являющиеся единственными усыновителями второго, третьего ребенка или последующих детей, ранее не воспользовавшиеся правом на дополнительные меры государственной поддержки, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2007 г.

При этом в случае смерти указанных женщин, объявления их умершими, лишения их родительских прав, а также в случае совершения умышленного преступления против жизни и здоровья ребенка (детей), право на дополнительные меры государственной поддержки перейдет к отцу (усыновителю) ребенка (детей) независимо от его гражданства. В случае смерти обоих родителей (усыновителей) ребенка (детей) или единственного родителя (усыновителя) ребенка (детей), объявления их умершими, лишения их родительских прав, совершения ими умышленного преступления против жизни и здоровья своего ребенка (детей) право на дополнительные меры государственной поддержки переходит к ребенку (детям в равных долях).

Право на дополнительные меры государственной поддержки может быть реализовано не ранее, чем по истечении трех лет со дня возникновения права на них, т. е. по достижении ребенком возраста трех лет либо прошествии трех лет со дня его усыновления.

Именно в силу данных моментов, комментируемый Закон вызвал множество нареканий и получил неоднозначную оценку, среди широких слоев населения, юристов, работников социальной сферы, непосредственно связанных с практической реализацией декларируемых мер дополнительной государственной поддержки.

В свою очередь несоответствие наименования настоящего Закона его содержанию имеет место лишь в случае рассмотрения данного нормативного акта в отрыве от действующей системы законодательства РФ, формирующей основу государственной социальной поддержки

граждан при рождении и воспитании детей. Преамбула настоящего комментируемого Закона, провозглашая в качестве цели его принятия создание условий, обеспечивающих семьям, имеющим детей, достойную жизнь, именно на материальном стимулировании рождения второго ребенка, определяя в дальнейшем предмет его правового регулирования. В остальном вопросы воспитания детей, охватывающие удовлетворение потребностей детей в индивидуальном уходе и содержании, остаются за пределами действия его норм и регулируются положениями иных законодательных актов.

Таким образом, целью принятия настоящего Закона является реализация адресного подхода в оказании дополнительных мер государственной поддержки как одного из показателей эффективно сти системы социального обеспечения, а также создание комплекса норм, определяющего, кроме того, состояние общества и перспективу его прогрессивного развития.

Настоящей преамбулой законодатель не только определяет место и роль рассматриваемого Закона в системе нормативной базы, но и намечает основные направления государственно-правового регулирования в области материальной поддержки материнства, отцовства и детства. Комментируемым Законом устанавливается механизм реализации права на дополнительные меры государственной поддержки, включающий порядок подачи заявления о распоряжении материнским (семейным) капиталом, его рассмотрения и принятия по нему решения, а также перечень направлений распоряжения материнским (семейным) капиталом и условия распоряжения этим капиталом по выбранному направлению.

Статья 1. Законодательство Российской Федерации о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей

1. Законодательство Российской Федерации о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также из издаваемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В целях единообразного применения настоящего Федерального закона при необходимости могут издаваться соответствующие разъяснения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

1. Комментируемой статьей определяется общая система законодательства РФ, формирующая основу государственной социальной поддержки граждан при рождении и воспитании детей, его источники, структура, общее содержание нормативных правовых актов и их соотношение. Законодательство о выплате государственных пособий и предоставлении материальной социальной помощи образуют нормативные акты, регулирующие порядок и условия оказания мер дополнительной государственной поддержки граждан, имеющих детей, источники финансирования государственной социальной политики, в части, определенной настоящим Законом, а также ряд иных вопросов обеспечения социально-экономической поддержки населения.

Как уже было отмечено ранее, рассматриваемый Закон входит в систему нормативных актов, формирующих основу государственной социальной поддержки граждан при рождении и воспитании детей. В этой связи концепция построения общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования настоящего Закона, должна определяться исходя из существующих правил построения такого рода системы, основу которой формируют устойчивые, базовые правовые нормы, определяющие дальнейшие направления государственной социальной политики.

Во многом ставшая уже традиционной система законодательства о социальной поддержке граждан, имеющих детей, в части, касающейся дополнительных мер, установленных комментируемым Законом, представлена в виде двух уровней: федерального и регионального. На федеральном уровне определяются основные направления государственной политики в обозначенной области, устанавливаются базисные платежи материальной поддержки, определяются основания их начисления, целевое назначение и порядок выплат. На долю субъектов РФ, по замыслу законодателя, приходится право устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств соответственно бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (п. 2 комментируемой статьи). Последние, в свою очередь, должны быть отражены в региональных нормативных правовых актах, принимаемых с учетом местных особенностей.

2. Традиционно основу системы законодательства составляют положения действующей Конституция РФ, провозгласившие Российскую Федерацию социальным государством, поли-

тика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Конституционные нормы, формирующие основу государственной социальной политики, условно можно представить в виде двух самостоятельных групп: определяющие, с одной стороны, основные направления государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства; с другой – компетенцию органов государственной власти и должностных лиц в решении вопросов социального обеспечения населения и распределение полномочий с учетом федерального устройства государства.

Провозгласив, на конституционном уровне, в числе основных направлений государственной политики социальную защиту и поддержку семьи, материнства и детства (ч. 1 ст. 38 Конституции РФ), создание благоприятных условий для их жизнедеятельности (ч. 1, 2 ст. 39 Конституции РФ) в качестве ключевых целей национального развития, законодатель определил базис правового регулирования соответствующих общественных отношений, что, в свою очередь, предполагает создание для соответствующей категории граждан условий, обеспечивающих их достойную жизнь и выполнение ими социальных функций, связанных, в частности, с материнством и детством. Вместе с тем закрепление в Конституции РФ обязанности государства по защите материнства и детства, семьи не подразумевает право этих граждан на получение определенных денежных сумм.

Реализация государством, через свои органы, конституционной обязанности по охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи и ее социальной поддержке осуществляется посредством комплекса мер организационного, правового, экономического, социального характера. Правом их разработки и реализации, по смыслу действующей Конституции РФ, наделены органы законодательной и исполнительной власти. В отдельных случаях решение названных вопросов может входить в компетенцию суда.

Вопрос о конкретных размерах пособий и других выплат, вытекающих из конституционного права на социальное обеспечение, решается законодателем посредством принятия отдельных нормативных актов. Согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, государственной политики в области социального обеспечения. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

3. Выступая частью мирового сообщества, Российская Федерация предопределила влияние общепризнанных принципов и норм международного права на национальную правовую систему (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Однако сами по себе международно-правовые нормы не могут являться регулятором внутригосударственных отношений, равно как и подменять собой отдельные положения национального законодательства в регулировании вопросов общественной жизни. При рассмотрении вопросов реализации международных договорных обязательств в национальных правовых системах анализируются установленный государством порядок взаимодействия национального права и договорных норм, используемые на национальном уровне способы реализации международных договорных обязательств, место, которое отводится международным договорам в иерархии источников во внутригосударственном праве, включая их статус и соотношение с конституцией и обычным законодательством, возможность самоисполнимого действия и непосредственного применения договорных норм во внутригосударственной сфере, формы участия субъектов и административно-территориальных образований государств в реализации государством международных договорных обязательств, а также

возможное влияние конституционных или иных судов, если они уполномочены осуществлять последующий конституционный контроль, на реализацию таких обязательств.²

Таким образом, включение международных правовых норм в систему национального законодательства допустимо при соблюдении установленной процедуры признания их государством. В настоящее время порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров определяется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Буквальный анализ положений комментируемой статьи позволяет отметить, что за основу законодательства РФ о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, приняты две группы международно-правовых норм:

общепризнанные принципы и нормы международного права;
международные договоры РФ.

К общепризнанным принципам и нормам международного права, на которых основывается Закон, можно отнести:

Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., согласно которой материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь (п. 2 ст. 25);

Международный пакт о гражданских и политических правах, определяющий, что семья имеет право на защиту со стороны общества и государства (п. 1 ст. 23), а также провозглашающий право каждого ребенка на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства (п. 1 ст. 24);

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, декларирующего предоставление семье, как естественной и основной ячейки общества, по возможности самой широкой охраны и помощи при ее образовании и в период заботы о несамостоятельных детях и их воспитании. Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов (п. 1, 2 ст. 10).

Ближе всего по своему содержанию к концепции настоящего Закона подходят нормы Декларации прав ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 г.; Декларации о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 3 декабря 1986 г.; Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.; Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей, принятой в г. Нью-Йорке 30 сентября 1990 г.; Конвенции № 103 Международной организации труда относительно охраны материнства, принятой 28 июня 1952 г. в Женеве.

4. На федеральном уровне система законодательства о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, представлена в виде трех блоков норм:

базовые, определяющие основу построения всей системы, общие принципы ее функционирования, основные направления правового регулирования, представленные Конституцией РФ и общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами;

законодательные, конкретизирующие, закрепленные в базовых нормах потенциального права на социальное обеспечение и определяющие условия правового регулирования одного из направлений государственной социальной политики;

подзаконные, в своей совокупности формирующие механизм реализации и оказания социальной помощи гражданам, имеющим детей, определяющие порядок практического воплощения законодательных норм.

² См.: Осминин Б.И. Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. М.: Волтерс-Клувер, 2006.

На законодательном уровне основополагающим актом в области предоставления дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, является настоящий Закон, который регулирует отношения, связанные с приобретением и порядком реализации права на получение дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях обеспечения этим семьям достойной жизни.

Настоящий Закон, разработанный в целях реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2006 г. в части стимулирования рождения в семье второго ребенка, был принят Государственной Думой РФ 22 декабря 2006 г., одобрен Советом Федерации 27 декабря 2006 г. и подписан Президентом РФ 29 декабря 2006 г. Рассматриваемый нормативный акт регулирует отношения, связанные с приобретением и порядком реализации права на получение дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, под которыми понимаются меры, обеспечивающие возможность приобретения жилья, получения услуг в сфере образования, улучшения пенсионного обеспечения с учетом особенностей, установленных законопроектом.

Федеральным законом предусматривается предоставление права на дополнительные меры государственной поддержки женщинам, родившим (усыновившим) второго ребенка начиная с 1 января 2007 г., женщинам, родившим (усыновившим) третьего или последующего ребенка начиная с 1 января 2007 г. (если ранее они не воспользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки). При этом в случае смерти указанных женщин, объявления их умершими, лишения их родительских прав, а также в случае совершения умышленного преступления против жизни и здоровья ребенка (детей), право на дополнительные меры государственной поддержки переходит к отцу (усыновителю) ребенка (детей) независимо от его гражданства. В случае смерти обоих родителей (усыновителей) ребенка (детей) или единственного родителя (усыновителя) ребенка (детей), объявления их (его) умершими, лишения их (его) родительских прав, совершения ими (им) умышленного преступления против жизни и здоровья своего ребенка (детей) право на дополнительные меры государственной поддержки переходит к ребенку (детям в равных долях). Право на дополнительные меры государственной поддержки может быть реализовано не ранее, чем по истечении трех лет со дня возникновения права на них, т. е. по достижении ребенком возраста трех лет либо прошествии трех лет со дня его усыновления.

В целях регистрации права на дополнительные меры государственной поддержки комментируемым Законом предусмотрено создание федерального регистра лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки. Ведение этого регистра осуществляется Пенсионным фондом РФ и его территориальными органами. Кроме того, на Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы нормами настоящего Закона возлагаются обязанности по рассмотрению заявлений и выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал. При этом Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы наделяются правом проверять обоснованность выдачи документов (их заверенных копий), удостоверяющих право на дополнительные меры государственной поддержки.

Законодатель устанавливает размер материнского (семейного) капитала – 250 тыс. руб., порядок его пересмотра (размер указанного капитала будет ежегодно пересматриваться федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом темпов роста инфляции). Пересмотр размера материнского (семейного) капитала предполагается осуществлять до перечисления средств материнского (семейного) капитала в Пенсионный фонд РФ по заявлению о распоряжении материнским (семейным) капиталом.

Кроме того, настоящим Законом предусмотрен механизм реализации права на дополнительные меры государственной поддержки, включающий в себя порядок подачи заявления о распоряжении материнским (семейным) капиталом, его рассмотрения и принятия по нему решения, а также перечень направлений распоряжения материнским (семейным) капиталом

и условия распоряжения этим капиталом по выбранному направлению. Предполагается, что лицо, получившее государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, сможет принять решение о распоряжении этим капиталом в размере всей суммы материнского (семейного) капитала либо ее части по следующим направлениям:

получение образования (в том числе дополнительных видов образования), за исключением образования, получение которого в соответствии с законодательством РФ осуществляется бесплатно, любым ребенком (как родным, так и усыновленным, в том числе первым, вторым и последующим). При этом возраст лица, на получение образования которого может быть направлена сумма (часть суммы) материнского (семейного) капитала, на момент начала обучения по соответствующей образовательной программе не должен превышать 25 лет;

приобретение жилого помещения на территории Российской Федерации;

формирование накопительной части трудовой пенсии женщины, родившей (усыновившей) второго ребенка, либо женщины, родившей (усыновившей) третьего или последующего ребенка, если ранее она не воспользовалась правом на предоставление материнского (семейного) капитала.

В целях более детальной регламентации положений настоящего Закона им предусматривается делегирование решения ряда вопросов Правительству РФ, в том числе в отношении механизмов использования средств материнского капитала.

В систему законодательства, обеспечивающего реализацию дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях стимулирования рождаемости как одного из направлений государственной демографической политики входят различные по своей юридической направленности законодательные акты. В числе основных здесь можно отметить:

Налоговый кодекс РФ, часть вторая, от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ³, содержащий дефиницию, включающую средства материнского (семейного) капитала, направляемые для обеспечения реализации дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в число доходов, не подлежащих налогообложению (п. 34 ст. 217 НК РФ);

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»⁴, определивший размер материнского (семейного) капитала в 2008 г. в сумме 271 250 (двести семьдесят одна тысяча двести пятьдесят) руб. (п. 1 ст. 11);

Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 182-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»⁵, определивший расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на выплату материнского (семейного) капитала на охватываемый им период (приложение 4 к Закону);

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»⁶, который устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства;

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁷, в котором определены основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на трудовые пенсии;

³ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3796.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

⁷ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4920.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»⁸, положения которого устанавливают правовые основы отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, определяют особенности правового положения, права, обязанности и ответственность субъектов и участников отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений;

Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»⁹, который в настоящее время является основным нормативным актом, определяющим основу «коммерческого» образования в России.

5. С момента принятия рассматриваемого нормативного акта и по настоящее время сформировался достаточно объемный блок нормативных документов, посвященных реализации права на получение дополнительных мер государственной поддержки. К числу подзаконных нормативных актов, формирующих систему законодательства о дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, играющих практическую роль в реализации положений комментируемого Закона, относятся:

постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 82 «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала»¹⁰, принятое в соответствии со ст. 7 комментируемого Закона, устанавливает порядок подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, а также перечень документов, необходимых для реализации права распоряжения средствами материнского капитала;

постановление Правительства РФ от 24 декабря 2007 г. № 926 «Об утверждении Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов»¹¹, принятое в соответствии со ст. 11 настоящего Закона Российской Федерации устанавливает порядок направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) в любом образовательном учреждении на территории Российской Федерации, имеющем право на оказание соответствующих образовательных услуг, а также на иные связанные с получением образования ребенком (детьми) расходы, и определяет порядок представления документов, необходимых для направления средств на указанные цели;

постановление Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. № 862 «О правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий»¹², принятое на основании положений ст. 10 комментируемого Закона, устанавливает виды расходов, на которые могут быть направлены средства (часть средств) материнского (семейного) капитала для улучшения жилищных условий, порядок подачи заявления о распоряжении этими средствами и перечень документов, необходимых для рассмотрения заявления, а также порядок и сроки перечисления указанных средств;

постановление Правительства РФ от 20 июля 2007 г. № 457 «Об утверждении Правил перевода средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации»;¹³

⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

⁹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

¹⁰ СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 739.

¹¹ СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6622.

¹² СЗ РФ. 2007. № 51. Ст. 6374.

¹³ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3946.

постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 873 «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» – определяет порядок подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, а также выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал. На основании данного документа были приняты постановление Правления Пенсионного фонда РФ от 11 января 2007 г. № 3п «О рекомендуемых формах документов, используемых территориальными органами Пенсионного фонда России при реализации Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей” и приказ Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2006 г. № 892 «Об утверждении Правил ведения Федерального регистра лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки». Названные нормативные акты в своей совокупности устанавливают унифицированные требования к форме и содержанию документов на выдачу государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, обеспечивают единый порядок приема и рассмотрения заявлений о его выдаче и регулируют порядок ведения федерального регистра лиц, имеющих право на получение дополнительных мер государственной поддержки, включая сроки и формы представления сведений в него.

Значительная роль в правовом регулировании механизма реализации дополнительных мер государственной поддержки граждан, имеющих детей, отведена актам Министерства здравоохранения и социального развития РФ, которому постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 875 «Об издании разъяснений по единообразному применению Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”¹⁴ предоставлено право издавать разъяснения в целях единообразного толкования положений комментируемого Закона. Реализация данного права может осуществляться им лишь по согласованию Министерством финансов РФ и при необходимости с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем, принятые разъяснения, хотя и во многом конкретизирующие положения настоящего Закона, не обязательны к применению и носят лишь рекомендательный характер¹⁵. Издаваемые на основании указанного постановления Правительства РФ разъяснения являются не более чем нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

6. Принимая во внимание, что в соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ защита семьи, материнства, отцовства и детства находится в совместном ведении России и субъектов РФ, законодатель допускает возможность участия региональных органов власти и органов местного самоуправления в реализации рассматриваемого направления государственной социальной политики. В качестве одной из допустимых и наиболее распространенных форм такого рода участия выступает принятие на региональном и местном уровнях соответствующих нормативных правовых актов, которые в своей совокупности формируют второй уровень системы законодательства в области оказания дополнительных мер государственной поддержки граждан, имеющих детей.

Законодатель не ограничивает местные власти в выборе конкретных мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, в том числе многодетных семей, предоставляя им полную свободу действий в решении данного вопроса. Вместе с тем, как показывает сложившаяся практика, его решение во многом зависит от существующих в отдельно взятом субъекте РФ приоритетных направлений социальной политики, определяемых региональной программой

¹⁴ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. II). Ст. 323.

¹⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД “О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»” и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД “О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.

социального обслуживания населения. Все они условно могут быть разделены на следующие группы:

1) дополнительные виды пособий, иных компенсационных, стимулирующих выплат, связанных с рождением, воспитанием ребенка, не предусмотренные федеральным законодательством. В частности, региональными нормативными актами могут быть предусмотрены:

доплаты к ежемесячному пособию на детей в семьях, получающих социальную помощь из областного бюджета и имеющих среднедушевой доход ниже 50% величины прожиточного минимума; на детей одиноких матерей, получающих социальную помощь из областного бюджета и имеющих среднедушевой доход ниже 50% величины прожиточного минимума;

установление повышенного размера пособия на детей одиноких матерей, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством РФ, когда взыскание алиментов невозможно;

единовременное пособие при рождении двоен и троен;

единовременное пособие при рождении ребенка в первые 12 месяцев после заключения брака;

единовременное пособие при усыновлении (удочерении) ребенка, оставшегося без попечения родителей;

ежемесячное пособие на питание беременным женщинам;

ежегодное единовременное пособие на ребенка к началу учебного года;

ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет неработающим матерям;

2) дополнительные меры социальной поддержки, не связанные с выплатой денежных средств и предоставляемые в виде натуральной помощи:

обеспечение питанием детей, обучающихся в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования, финансируемых за счет средств регионального бюджета;

выделение средств на частичное содержание в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях;

дифференцированные льготы в форме снижения на 30% оплаты за коммунальные услуги;

приобретение учебной литературы в библиотеке общеобразовательных учреждений региона для обеспечения детей комплектом учебной литературы на соответствующий учебный год в пределах средств, предусмотренных на эти цели в областном бюджете;

3) меры социальной поддержки многодетных семей:

бесплатное выделение автотранспорта («Газель» пассажирская) многодетным семьям, имеющим семь и более несовершеннолетних детей;

бесплатный проезд в городском, пригородном и внутрирайонном транспорте детям, обучающимся в общеобразовательных учреждениях (при предъявлении вкладыша к удостоверению многодетной семьи);

бесплатное посещение областных государственных музеев, выставок, парков культуры и отдыха (при предъявлении вкладыша к удостоверению многодетной семьи);

бесплатное обеспечение детей в возрасте до 6 лет лекарствами по рецептам врачей;

первоочередное получение бесплатных путевок в детские оздоровительные учреждения детям от 7 до 14 лет;

получение один раз в год денежных средств в размере 1000 руб. на детей, посещающих занятия в физкультурно-спортивных сооружениях;

получение один раз в год денежных средств в размере 120 руб. на каждого члена многодетной семьи для посещения театров;

получение один раз в год денежных средств в размере 1000 руб. на приобретение комплекта школьной одежды, спортивной одежды и обуви на каждого ребенка, обучающегося в общеобразовательном учреждении.

При этом следует иметь в виду, что предоставление дополнительных мер социальной поддержки в указанных случаях осуществляется за счет средств регионального и местного бюджета. В соответствии со ст. 14 Бюджетного кодекса РФ бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. В бюджетах субъектов РФ в соответствии с бюджетной классификацией РФ отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ и полномочий по предметам совместного ведения, указанных в п. 2 и 5 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и расходных обязательств субъектов РФ, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Расходы на выплату пособий из средств региональных бюджетов формируются как из собственных средств, получаемых за счет сбора налогов и иных платежей, перечисляемых в бюджет субъекта Федерации, так и из средств, привлеченных из федерального бюджета в порядке оказания финансовой помощи в соответствии с требованиями гл. 16 БК РФ. Расходы на выплату пособий в таком случае учитываются в расчетной базе при определении размеров финансовой помощи регионам (трансферта) из Федерального фонда финансовой поддержки регионов за счет средств федерального бюджета.

Расходы на финансирование бюджетных инвестиций предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную целевую программу, региональную целевую программу либо в соответствии с решением федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления.

Нормативными правовыми актами Правительства РФ могут быть установлены дополнительные условия предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и (или) местным бюджетам. Субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов РФ предоставляются в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в установленном порядке Министерству финансов РФ. Расходы на реализацию мер социальной поддержки, установленных п. 2 комментируемой статьи, которые производятся за счет средств бюджетов субъектов РФ, должны быть учтены в расчетной базе при определении размера финансовой помощи субъектам РФ из Федерального фонда финансовой поддержки регионов в федеральном бюджете.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1089 «Об изменении порядка назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка» органы исполнительной власти субъектов РФ должны предусматривать в перечне защищенных статей текущих расходов, подлежащих финансированию в полном объеме, бюджетов субъектов РФ средства на обеспечение выплаты ежемесячного пособия на ребенка органами социальной защиты населения.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, – меры, обеспечивающие возможность улучшения жилищных условий, получения образования, а также повышения уровня пенсионного обеспечения с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом (далее – дополнительные меры государственной поддержки);

2) материнский (семейный) капитал – средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на реализацию дополнительных мер государственной поддержки, установленных настоящим Федеральным законом;

3) государственный сертификат на материнский (семейный) капитал – именной документ, подтверждающий право на дополнительные меры государственной поддержки.

1. Во многом содержание комментируемой статьи определено ставшей уже традиционной конструкцией построения нормативных актов, осуществляющих правовое регулирование новых общественных отношений, основу которых определяет ряд ключевых понятий, необходимых для дальнейшего формирования в содержании нормативного акта конкретных норм, приводящих в действие весь механизм правового регулирования оказания дополнительной государственной поддержки семьям, имеющим детей.

Использование законодательных конструкций такого рода имеет как сугубо теоретическое, так и исключительно практическое значение. С одной стороны, формирование принципиально новых для общества правоотношений требует наличия собственного понятийного аппарата, что должно способствовать формированию и уяснению механизма реализации мер дополнительной государственной поддержки семей, имеющих детей. С другой – стремление разработчиков комментируемого Закона дать по возможности исчерпывающую и унифицированную трактовку базовых терминов, связанную с необходимостью однозначного и точного понимания закрепленных норм и правильной их практической реализации. Кроме того, включение в текст Закона отдельных ключевых, по мнению его разработчиков, понятий несколько корректирует пределы действия его норм, что немало способствует окончательному определению предмета правового регулирования. Таким образом, попытки сформировать терминологическую базу, направленные на обеспечение правового единообразия, заслуживают положительной оценки. Однако разработчики настоящего Закона, равно как и большинства нормативных правовых актов, существенным образом упростили свою задачу, обозначив пределы применения содержащихся в комментируемой статье терминов использованием исключительно в целях рассматриваемого документа.

Положениями комментируемой статьи законодатель формирует основу инструментария, используемого в тексте Закона, и раскрывает его содержание. Следует подчеркнуть, что содержащиеся в тексте комментируемой статьи разъяснения основополагающих понятий уже встречались в ряде действующих нормативных правовых актов и были введены в правовой оборот задолго до принятия настоящего Закона.

2. Ключевым понятием в системе представленных терминов, определяющим наименование и последующее содержание комментируемого Закона, является «*дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей*». Законодатель раскрывает его содержание

посредством указания на предполагаемые результаты улучшения уровня жизни граждан, имеющих детей, как следствие применяемых мер государственной социальной помощи. Примечательно, что представленные законодателем меры государственной поддержки оказываются с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом.

Употребляемые в контексте настоящего Закона меры государственной социальной поддержки можно охарактеризовать как средства, являющиеся частью демографической политики, стимулирующие к принятию семьей решения о рождении второго (третьего) ребенка. Представленные комментируемым Законом меры государственной поддержки граждан, имеющих детей, являются дополнительными по отношению к системе социальных гарантий, представленных Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и принятыми на его основе нормативными правовыми актами. Названные меры не являются компенсационными, связанными с удовлетворением недополученного гражданином дохода по сравнению со средним уровнем, а имеют своей целью удовлетворение будущих потребностей получателей материнского (семейного) капитала. В данном случае государство, признавая особое положение субъектов получения дополнительных мер поддержки в виде материнского (семейного) капитала в сложившейся системе общественных отношений, не связывает при этом себя дополнительными социальными обязательствами по компенсации всех расходов, понесенных в связи с рождением и воспитанием второго (третьего) ребенка.

Таким образом, представленные комментируемым Законом дополнительные меры государственной поддержки граждан, имеющих детей, обладают следующими особенностями:

- носят единовременный (разовый) характер, стимулируя к принятию решения о рождении второго (третьего) ребенка;

- не являются компенсационными и не связаны с предоставлением субъектам их получения каких-либо дополнительных социальных преимуществ по сравнению с иными участниками общественных отношений;

- участникам правоотношений предоставлена возможность выбора одного из представленных вариантов расходования полученных ими денежных средств.

Их предоставление законодатель связывает с таким социально значимым обстоятельством, как рождение ребенка. Учитывая особенности статуса семей, имеющих детей, и их значимость в современных условиях, законодатель и наделяет их правом рассчитывать на дополнительные меры государственной поддержки.

Дополнительные меры государственной поддержки граждан, имеющих детей, являются составной частью социальной политики России и представляют собой целостную систему мер по решению приоритетных задач жизнеобеспечения детей, включая улучшение качества их жизни, защиту от последствий политических, социальных реформ, создание благоприятных условий для воспитания детей.

В числе мер дополнительной государственной поддержки, обозначенных настоящим Законом, можно выделить: законодательные (правовые), финансово-экономические, собственно социальные, образовательные, жилищные и т. п. По замыслу законодателя, реформирование системы социальных гарантий и поддержки граждан, имеющих детей, в части, определенной комментируемым Законом, должно осуществляться поэтапно по следующим направлениям:

- усиление роли государства в развитии экономики;

- повышение адресности и эффективности государственной поддержки посредством принятия отдельных нормативных правовых актов, регулирующих производство выплат материнского (семейного) капитала;

- создание эффективной системы распределения получаемых денежных выплат;

пересмотр существующей системы гарантий пенсионного обеспечения лиц, занятых воспитанием и уходом за ребенком;

разработка мер по расширению строительства доступного семейного жилья, развитие дополнительных образовательных услуг.

Предположительно реализация представленных мероприятий должна быть осуществлена в период с 2007 г. до 2010 г., т. е. до момента формирования первой реальной возможности использования материнского (семейного) капитала.

По замыслу разработчиков настоящего Закона, реализация предусматриваемых им мер дополнительной государственной поддержки осуществляется в форме предоставления материнского (семейного) капитала, направленного по своему целевому назначению на следующее:

1) улучшение жилищных условий путем приобретения (строительства) жилого помещения, осуществляемого гражданами посредством совершения любых не противоречащих закону сделок и участия в обязательствах (включая участие в жилищных, жилищно-строительных и жилищных накопительных кооперативах). Жилое помещение, которое владелец материнского капитала вправе выбрать, обязано находиться только на территории России;

2) получение образования ребенком, в том числе дополнительных видов образования, за исключением образования, получение которого в соответствии с законодательством РФ осуществляется бесплатно, любым ребенком, как родным, так и усыновленным, в том числе первым, вторым и последующим. При этом возраст лица, на получение образования которого может быть направлена сумма (часть суммы) материнского (семейного) капитала, на момент начала обучения по соответствующей образовательной программе не должен превышать 25 лет;

3) повышение уровня пенсионного обеспечения. Формирование накопительной части трудовой пенсии из состава средств материнского (семейного) капитала осуществляется для женщины, родившей (усыновившей) второго ребенка, либо женщины, родившей (усыновившей) третьего или последующего ребенка, если ранее она не воспользовалась правом на предоставление материнского (семейного) капитала.¹⁶

При этом Закон не содержит никаких указаний о приоритете той или иной цели, для обеспечения которой могут применяться дополнительные меры государственной поддержки. Они в равной мере признаются государством.

Представленные законодателем дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, определены законодателем неслучайно. Все они в своей совокупности являются одним из основных условий реализации воспроизводственного потенциала среди населения, устойчивого демографического развития, достижения оптимальной структуры и качества человеческого потенциала.

Достижение поставленных целей возможно только в результате комплексных преобразований в социальной сфере, основанных на реально имеющихся у государства ресурсах и возможностях. В основу реализации дополнительных мер государственной поддержки должен быть положен принцип адресного предоставления социальной помощи. Бюджетные ресурсы для оказания адресной социальной помощи будут сформированы за счет сокращения бюджетных субсидий производителям товаров и услуг, а также социально неоправданных льгот и выплат, предоставляемых различным категориям граждан.

Реализация дополнительных мер государственной поддержки граждан, имеющих детей, должна быть направлена на достижение следующих приоритетных задач:

создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества образования;

¹⁶ Подробнее о направлениях и способах использования материнского (семейного) капитала см. ст. 7 настоящего Закона и комментарий к ней.

создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих обеспечивать более высокий уровень социального потребления по достижении пенсионного возраста; повышение уровня обеспеченности населения жильем путем перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем.

3. Реализация представленных дополнительных мер государственной поддержки граждан, имеющих детей, по замыслу законодателя, должна осуществляться в форме материнского (семейного) капитала, представленного в виде целевого финансирования, выделяемого из состава бюджетных средств. Особенность названной формы заключается в предоставлении государством поддержки не «живыми» деньгами, а в виде инвестирования выбранного заинтересованным лицом направления использования материнского капитала.

Денежные средства, формирующие материнский (семейный) капитал, выделяются из федерального бюджета и являются расходным обязательством Российской Федерации, возникшим вследствие принятия настоящего Закона. Распорядителем денежных средств, выделяемых под реализацию дополнительных мер государственной поддержки граждан, имеющих детей, выступает Пенсионный фонд РФ, в бюджет которого в виде бюджетных ассигнований в сфере социального обеспечения населения передается материнский (семейный) капитал. Передаваемые денежные средства имеют целевой характер и оформляются по статье 5054201 бюджетной классификации¹⁷

¹⁷ См.: Приказ Министерства финансов РФ от 24 августа 2007 г. № 74н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 2007. № 4, 47—51.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.