

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ

С.В. Нарутто

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

03 апреля 2017 г.

Дата принятия в печать –

20 апреля 2017 г.

Дата онлайн-размещения –

20 июня 2017 г.

Настоящая статья посвящена одному из проблемных вопросов российского федерализма – определению компетенции субъектов Российской Федерации в социальной сфере, связанной с защитой семьи. Подробно анализируются законодательные полномочия регионов по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, обеспечивающим государственные гарантии защиты и поддержки семьи.

Ключевые слова

Полномочия, субъект

Российской Федерации, семья,

поддержка, защита,

материнство, детство, отцовство

THE PROBLEMS OF DETERMINING THE COMPETENCE OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF FAMILY PROTECTION

Svetlana V. Narutto

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Article info

Received – 2017 April 03

Accepted – 2017 April 20

Available online – 2017 June 20

Keywords

Powers, subject of the Russian

Federation, family, support,

protection, motherhood,

childhood, paternity

This article is dedicated to one of the problematic issues of Russian federalism – the definition of the competence of subjects of the Russian Federation in the social sphere related to the protection of the family.

Results. It examines in detail the legislative powers of the regions on the subjects of joint conducting with the Russian Federation providing the state guarantee protection and family support. The author addresses to the analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, charters and constitutions of subjects of Federation, the current Federal and regional laws, decisions of the constitutional (Charter) courts of constituent entities of the Russian Federation, devoted to family relations. Attention is drawn to the variety of regional sources, including the codified legislative acts.

Special attention is paid to the analysis of additional safeguards for the support of family, motherhood, fatherhood and childhood, established by the Federation.

Among the measures of social support of families with children are allocated 1) a single, monthly and annual cash payments; 2) provide in-kind assistance; 3) provision of benefits; 4) organization of social services. Analyzed regional laws establishing benefits for newborn children measures of social support of large families and young families, specific support to traveller families, as well as laws about the rights of children, safeguards the rights of children-orphan and children left without parental care, about public tutors of minors, commissioners for the rights of the child.

Conclusion. Geographic, geopolitical, economic, political, ethnic and other peculiarities of the Russian regions attract particular creation and activities of their government, including lawmaking. The necessity of preserving the rights of subjects of the Russian Federation on advancing the legal regulation in subjects of joint conducting.

Criticized Federal legislation, annually changing the list of powers of authorities of subjects of the Russian Federation including those provided by protection and family support. The main problem of realization of the competence of subjects of the Russian Federation in the field of protection of the family the author is seen in the shortcomings of their legal definition, in securing for the subjects of authority without adequate financial support.

1. Введение

Как известно, определение компетенции субъектов федерации, как и в целом установление модели разграничения предметов ведения и полномочий, – непростой вопрос, особенно в многонациональном, многоконфессиональном государстве. Значение разграничения компетенции между уровнями власти заключается в исключении пересечения и дублирования полномочий органов власти разных территориальных уровней, сокращении сроков и более эффективном принятии решений, распределении объемов ответственности, ресурсов в рамках существующей структуры управления [1, с. 23].

2. Конституционная модель разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов

В Конституции РФ закреплена модель трехчленного разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. К федеральному ведению отнесены те предметы, осуществление которых необходимо для обеспечения общих интересов всего многонационального народа России и сохранения государственного единства, хотя и здесь не исключено дозированное участие субъектов в решении общегосударственных вопросов. Сформулированные Конституцией предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предполагают реализацию по ним полномочий как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов РФ с учетом баланса региональных и общенациональных интересов, с использованием механизмов согласования действий. За пределами предметов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Наиболее проблемными большинство ученых признает предметы совместного ведения из-за неопределенности, неясности разграничения по ним конкретных полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. При этом палитра взглядов исследователей весьма разнообразна, вплоть до полного отрицания целесообразности выделения предметов совместного ведения. Критическое отношение к модели разграничения предметов ведения и полномочий объясняется несбалансированностью государственной политики и нестабильностью федерального законодательства в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, частым перераспределением и введением новых полномочий,

а также «отсутствием критериев (пределов) федерального регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что не позволяет субъектам Федерации правильно идентифицировать предмет ведения или полномочие как совместное (делегированное) или собственное» [2, с. 43]. Но вместе с тем существующая российская модель разграничения полномочий, при которой больший акцент делается на определение вопросов совместного ведения, многими расценивается как вполне приемлемая и требующая не замены, а пересмотра подходов к ее реализации [3, с. 22].

3. Защита семьи как конституционно значимая ценность

Конституция определяет Россию как правовое и социальное государство, политика которого, исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, стремления обеспечить благополучие и процветание страны, направлена на обеспечение государственной поддержки семьи, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Социальное государство берет на себя обязанность гарантирования социального равенства, справедливости, благополучия своих граждан, их социальной защищенности.

Для каждого человека семья является наиболее значимой ценностью, поэтому нуждается в особой защите государством, его органами власти всех уровней. Семья всегда была и остается одним из главных факторов совершенствования общества, полноценного воспитания новых поколений граждан. Повышение социального потенциала семьи, ее активности во всех сферах жизни общества имеет непосредственное отношение к социальному развитию страны, к полному использованию ее возможностей [4, с. 100]. Поэтому соответствующие положения, связанные с поддержкой и государственными гарантиями защиты семьи, закрепляются в конституциях многих государств, а в отдельных – весьма подробно. Например, Конституция Ирландии всесторонне регламентирует право на социальную защиту государством семьи, материнства и детства. «В соответствии со ст. 41 Конституции государство признает Семью (так в тексте) как естественный первоисточник и объединяющую основу общества, а также как нравственный институт, обладающий неотъемлемыми и неотчуждаемыми правами, предшествующими всякому позитивному праву и высшими по отношению к нему ценностями. Оно гарантирует защиту Семьи, ее организацию и авторитет как необходимую основу социального порядка, незаменимую для процветания народа и государ-

ства. На конституционном уровне признается, что женщина своей домашней жизнью оказывает государству поддержку, без которой нельзя достигнуть общего блага. В этой связи государство должно прилагать усилия к тому, чтобы матери не были вынуждены экономической необходимостью заниматься работой в ущерб их домашним обязанностям. Оно берет на себя обязательство с особой тщательностью охранять институт брака, на котором основана Семья, и защищать его от нападок. Суд может “даровать расторжение брака” лишь в исключительных случаях (ч. 1–3)» [5, с. 29].

Социальное государство стремится к улучшению качества жизни тех групп населения, которые в силу своего физического состояния и по другим объективным причинам особо нуждаются в защите, поскольку не могут самостоятельно решать проблемы личного или семейного жизнеобеспечения. Достижению этой цели служат повышение реальных доходов населения за счет выплаты субсидий, пособий, компенсаций, предоставления установленных законом льгот, развитие системы социального обслуживания семей с детьми. Вместе с тем в России социальная защищенность семьи, материнства и детства по сравнению с высокоразвитыми странами находится пока на низком уровне [5, с. 199].

Согласно статистическим данным, уже в 2012 г. мировая численность населения составила 7 млрд человек, тогда как население нашей страны, по результатам Всероссийской переписи 2010 г., составляло 141 млн человек. По пессимистическим прогнозам, в дальнейшем население страны сократится на 50 млн, и к 2050 г. в России останется лишь 92 млн человек [6]. Такие прогнозы не могут не вызывать озабоченности, прежде всего относительно развития семейных традиций и государственной поддержки семьи.

4. Гарантии защиты семьи в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации

Учитывая федеративное устройство России, гарантии защиты семьи осуществляются не только федеральным законодательством, но и законами субъектов РФ, а также муниципальными правовыми актами. Согласно п. «ж», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ защита семьи, материнства, отцовства и детства, се-

мейное право находятся в совместном ведении федерации и ее субъектов. Необходимо отметить, что в совместном ведении федерации и ее субъектов преимущественно находится социальная сфера, включая образование, наука, культура, физическая культура и спорт, здравоохранение и социальное обеспечение. И эти вопросы, в свою очередь, тесно связаны с семьей, детством.

В конституциях и уставах субъектов РФ нередко закрепляется государственная защита семьи, материнства, отцовства, детства. Например, Устав Кемеровской области содержит ст. 22 «Гарантия прав в сфере семейных отношений», провозглашающую обеспечение условий для создания семьи, совмещения трудовой деятельности и семейных обязанностей; условий для рождения и воспитания детей, защиты их прав; охраны материнства, отцовства, детства; поддержки экономической самостоятельности каждой семьи¹.

Согласно ч. 1 ст. 71 Устава (Основного Закона) Омской области образование, защита семьи, материнства, отцовства и детства осуществляются в Омской области на основе: 1) государственной поддержки развития системы образования; 2) государственной гарантированности образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами; 3) государственной поддержки создания семьи; 4) создания благоприятных условий для рождения и воспитания детей; 5) государственной защиты семьи, материнства, отцовства, государственной защиты прав детей. Органы государственной власти Омской области способствуют укреплению семьи, оказывают поддержку многодетным и иным семьям². В Уставе Иркутской области содержится положение о том, что органы государственной власти области осуществляют социальную поддержку семей, имеющих детей, в том числе многодетных семей, одиноких родителей, а также социальную поддержку и социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей³. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Устава (Основного Закона) Саратовской области органы государственной власти области и органы местного самоуправления способствуют укреплению семьи и выполнению ею воспитательных задач⁴.

¹ Устав Кемеровской области (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 9 апреля 1997 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Устав (Основной Закон) Омской области (принят Постановлением ЗС Омской области от 26 декабря 1995 г. № 193) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Закон Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО «Устав (Основной Закон) Саратовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

Весьма подробно вопросы социальной защиты семьи закрепляются в специальной главе 15 Устава Свердловской области. «Органы государственной власти Свердловской области и иные государственные органы Свердловской области в пределах их полномочий обеспечивают следующие государственные гарантии прав человека и гражданина в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства: 1) способствуют решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; 2) содействуют укреплению семьи и совершенствованию семейного воспитания детей; 3) осуществляют государственную поддержку семьи и многодетных родителей; 4) обеспечивают право детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье; 5) создают и поддерживают государственные учреждения Свердловской области для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; 6) осуществляют меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; 7) обеспечивают иные государственные гарантии прав человека и гражданина в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства, установленные федеральными законами и законами Свердловской области»⁵ (ст. 112).

Во многих конституциях республик и уставах иных субъектов РФ содержатся положения о правах ребенка и обязанностях органов власти по их обеспечению. Вслед за ст. 38 Конституции РФ региональные основные законы провозглашают защиту семьи, материнства, отцовства и детства. Нередко дополняют положения федеральной Конституции, вынося на конституционный уровень гарантии прав детей. Так, в ст. 42 Конституции Башкортостана записано: «Семья, материнство, отцовство, детство, инвалиды и пожилые граждане находятся под защитой Республики Башкортостан. <...> Дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей. Республика Башкортостан обеспечивает содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Республика Башкортостан поощряет благотворительность по отношению к детям, а также труд по воспитанию детей»⁶. В Уставе Курганской области закреплено: «Законодательством Курганской области регулируются вопросы социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов»⁷ (ст. 63).

5. Гарантии защиты семьи в законодательстве субъектов Российской Федерации

В субъектах федерации действует немало законов и подзаконных актов, направленных на повышение государственной социальной помощи, поддержку семей, имеющих детей. В некоторых субъектах РФ действует кодифицированное законодательство. При этом в научной среде высказываются различные мнения относительно целесообразности кодифицированных законов субъектов РФ. Так, Ю.А. Тихомиров полагает, что региональный кодекс ни по содержанию, ни по уровню законодательного обобщения не может претендовать на такую форму, так как кодекс носит сводный характер, а в региональных кодексах специфика субъекта федерации отражена в одном-двух десятках статей, а остальной правовой массив акта занимают ссылки на статьи соответствующих кодексов Российской Федерации [7, с. 10]. По мнению других авторов, в ходе развития законодательства на региональном уровне все же возникает необходимость принятия кодифицированных законов [8, с. 105]. Речь прежде всего идет об объединении в один законов, посвященных, например, социальной защите. Принятие региональных кодексов не противоречит федеральному законодательству, значительно облегчает процесс применения законов.

Например, в отдельных субъектах РФ приняты социальные кодексы (Белгородская область⁸, Санкт-Петербург⁹). Социальный кодекс Санкт-Петербурга включает раздел II «Социальная поддержка гражд-

⁵ Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Закон Курганской области от 16 декабря 1994 г. № 1 «Устав Курганской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Закон Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 (в ред. от 30 декабря 2010 г.) «Социальный кодекс Белгородской области» // Белгородские известия. 2004. 29 декабря. № 226–227.

⁹ Закон Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132 (в ред. от 10 февраля 2017 г.) «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 46.

дан», объединяющий главы, посвященные социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью; социальной поддержке семей, имеющих детей; социальной поддержке в сфере организации отдыха детей и молодежи и их оздоровления в Санкт-Петербурге.

Своеобразна структура и содержание Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан¹⁰. В Общей части Кодекса (раздел I) определяются категории граждан, которым предоставляются меры социальной поддержки, содержание, виды и формы мер социальной поддержки, условия их установления, а также разграничивается компетенция между областными органами государственной власти в сфере социальной защиты населения и определяется порядок наделения органов местного самоуправления Омской области государственными полномочиями. В Особенной части (раздел II) специальные главы посвящены мерам социальной поддержки в области охраны семьи, материнства, отцовства и детства, беременных женщин. Предусмотрена выплата ежемесячного пособия студенческим семьям, имеющим детей.

¹⁰ Закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ (в ред. от 26 декабря 2016 г.) «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» // Омский вестник. 2008. № 73.

¹¹ Семейный кодекс Республики Башкортостан от 2 марта 1994 г. № ВС-22/34 (в ред. от 8 июля 2016 г.) // Известия Башкортостана. 1996. 23 августа. № 161–162 (1285–1286).

¹² Семейный кодекс Республики Татарстан от 13 января 2009 г. № 4-ЗРТ (в ред. от 7 мая 2016 г.) // Республика Татарстан. 2009. 16 января. № 8.

¹³ См., напр.: Закон Республики Адыгея от 30 ноября 1998 г. № 101 (в ред. от 2 апреля 2012 г.) «О порядке и условиях вступления в брак граждан Российской Федерации в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет, постоянно либо преимущественно проживающих на территории Республики Адыгея» // Советская Адыгея. 1998. 5 декабря. № 239; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 ноября 1998 г. № 9-РЗ (в ред. от 12 января 2009 г.) «Об условиях и порядке вступления в брак лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // Кабардино-Балкарская правда. 1998. 21 июля. № 131; Закон Магаданской

В республиках Башкортостан¹¹ и Татарстан¹² действуют семейные кодексы, в которых регулируются вопросы, отнесенные СК РФ к компетенции субъектов РФ, иные вопросы, что не противоречит ч. 2 ст. 3 СК РФ. К таким вопросам относятся, в частности, установление особых обстоятельств, допускающих снижение брачного возраста; выбор супругами фамилии; определение фамилии ребенка родителями с разными фамилиями; учет иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих усыновить детей, являющихся гражданами Российской Федерации, и др. В других субъектах федерации эти вопросы определяются специальными законами, например о порядке вступления в брак лиц, не достигших возраста шестнадцати лет¹³. Обычно законы субъектов РФ о снижении брачного возраста допускают такую возможность в случае беременности или рождения ребенка¹⁴. Ни один закон не опустил планку брачного возраста ниже 14 лет [9, с. 14]. В отдельных субъектах РФ приняты законы, направленные на реализацию права родителей при регистрации рождения ребенка присвоить ему фамилию, имя и отчество с учетом национальных обычаев¹⁵. Так, Законом Республики Тыва «Об именах, отчествах и фамилиях граждан Республики Тыва» предусмотрено, что для граждан тувинской национальности, если имя отца традиционно тувинское или заимствовано из монгольского, тибетского языков и

области от 4 мая 2001 г. № 182-ОЗ (в ред. от 10 марта 2016 г.) «О порядке и условиях получения разрешения на вступление в брак на территории Магаданской области лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // Магаданская правда. 2001. 22 мая. № 75(18793).

¹⁴ См., напр.: Закон Орловской области от 4 марта 2011 г. № 1177-ОЗ «О порядке и условиях выдачи разрешения на вступление в брак лицам, не достигшим возраста шестнадцати лет, в Орловской области» // Орловская правда. 2011. 12 марта. № 33.

¹⁵ См., напр.: Закон Республики Бурятия от 22 июня 1999 г. № 207-II (в ред. от 5 июля 2004 г.) «О праве граждан на присвоение фамилии, имени и отчества в соответствии с бурятскими национальными обычаями при регистрации рождения ребенка» // Бурятия. 1999. 7 июля. № 124; Закон Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2012 г. № 1065-З «О присвоении фамилии и отчества ребенку в соответствии с якутскими национальными обычаями при государственной регистрации рождения» // Якутские ведомости. 2012. 12 мая. № 41.

санскрита, по их желанию применимы в отчестве слова «оглу», «кызы» либо с добавлением аффиксов «ович», «евич», «овна», «евна» (ст. 7)¹⁶.

В законах субъектов РФ устанавливаются пособия при рождении детей. Например, Законом ХМАО – Югры «О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» установлены единовременные пособия при условии регистрации рождения ребенка в государственных органах ЗАГС на территории этого субъекта РФ при рождении второго ребенка (10 000 рублей); при одновременном рождении двух и более детей (15 000 рублей на каждого ребенка); пособие для подготовки ребенка (детей) из многодетной семьи к началу учебного года; пособие при рождении ребенка (детей) лицами из числа коренных малочисленных народов Севера¹⁷. Социальная поддержка семей с детьми предусмотрена законами всех субъектов РФ¹⁸.

Предметом особой заботы субъектов РФ являются многодетные семьи, однако многодетность является редким явлением в нашей стране и стимулируется весьма скромно. Из всех семей с детьми 65,2 % составляют однодетные (70 % – в городах и 52,2 % – в сельской местности), а многодетные лишь 6,6 %. В многодетных семьях воспитывается 15,7% всех детей (10,6 % – в городах и 16,8 % – в сельской местности). При этом в структуре российской многодетности – 75 % составляют семьи с тремя детьми и только 7,7 % – с пятью и более [10; 11]. Указом Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» субъектам РФ поручено с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии реги-

она определить категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке¹⁹. Как правило, в законах субъектов РФ многодетной считается семья, имеющая трех и более детей в возрасте до 16 (18) лет, а в некоторых субъектах РФ²⁰ и (или) совершеннолетних детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в общеобразовательных организациях или проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах РФ.

К мерам социальной поддержки семей с детьми законы субъектов РФ относят: 1) единовременные, ежемесячные и ежегодные денежные выплаты; 2) оказание натуральной помощи; 3) предоставление льгот; 4) организация социального обслуживания.

Например, в Москве предусматриваются следующие денежные выплаты многодетным семьям: 1) ежемесячные компенсационные выплаты, в частности на возмещение расходов по оплате за жилье, коммунальные услуги и пользование телефоном, на приобретение детских товаров; 2) ежегодные компенсационные выплаты, в том числе к Международному дню семьи и Дню знаний, а также на приобретение комплекта детской одежды для посещения занятий на период обучения; 3) единовременная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с рождением (усыновлением) одновременно трех и более детей; 4) единовременная выплата родителям (усыновителям), награжденным Почетным знаком «Родительская слава города Москвы»²¹. В ряде субъектов предусматриваются ежемесячные коммунальные выплаты за предоставленные коммунальные услуги: холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, газоснабже-

¹⁶ Закон Республики Тыва от 20 февраля 1996 г. № 496 (в ред. от 20 декабря 2010 г.) «Об именах, отчествах и фамилиях граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Тыва» // Тувинская правда. 1996. 22 февраля.

¹⁷ Закон ХМАО – Югры от 7 июля 2004 г. № 45-оз (в ред. от 23 декабря 2016 г.) «О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Новости Югры. 2004. 13 июля. № 81.

¹⁸ См., напр.: Закон Республики Коми от 12 ноября 2004 г. № 57-РЗ (в ред. от 20 июня 2016 г.) «О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей» // Республика. 2004. 23 ноября. № 217; Закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2016 г. 1659-3 № 951-V «О единовременной выплате

за счет средств республиканского материнского капитала “Семья”» // Якутские ведомости. 2016. 28 июня. № 23.

¹⁹ Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. (в ред. от 25 февраля 2003 г.) № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Российские вести. 1992. № 11.

²⁰ См., напр.: Закон Орловской области от 2 октября 2003 г. № 350-ОЗ (в ред. от 24 декабря 2015 г.) «О статусе многодетной семьи Орловской области и мерах ее социальной поддержки» // Орловская правда. 2003. 14 октября. № 184.

²¹ Закон г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» // Тверская, 13. 2005. 15 декабря. № 150.

ние (в том числе поставки бытового газа в баллонах), электроснабжение, отопление²².

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» субъекты РФ вправе установить нуждающимся в поддержке семьям ежемесячную денежную выплату для детей, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет²³. В литературе справедливо критикуется как рекомендательный характер этой нормы, так и отсутствие софинансирования таких выплат, поэтому они предусмотрены лишь в 53 субъектах РФ. Такая ситуация привела к тому, что семьи из разных регионов страны оказались в неравных условиях в зависимости от демографической обстановки в регионе [12].

К мерам натуральной помощи, как правило, относятся: бесплатный проезд учащихся общеобразовательных школ на внутригородском транспорте и в автобусах пригородных и внутрирайонных линий; первоочередной прием детей в дошкольные учреждения; бесплатные завтраки и обеды для учащихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений; бесплатное обеспечение школьной и спортивной формой на период обучения в общеобразовательной школе; бесплатное посещение музеев, парков, выставок (один день в месяц); первоочередное выделение садово-огородных участков; бесплатная выдача лекарств (по рецептам врачей) для детей в возрасте до шести лет [13]. Во многих субъектах РФ предусмотрено бесплатное предоставление в собственность многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного, дачного строительства²⁴, других целей [14; 15].

В числе льгот, предоставляемых многодетным семьям за счет регионального бюджета, налоговые

льготы (например, освобождение одного из родителей от уплаты транспортного налога – за одно зарегистрированное на родителя транспортное средство), льготы по бесплатной стоянке (парковке).

Предусматривается также содействие в предоставлении льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья; учет необходимости трудоустройства многодетных родителей при разработке региональных программ занятости, возможности их работы на условиях применения гибких форм труда; организация обучения и переобучения многодетных родителей с учетом потребностей экономики региона.

Региональным законодательством устанавливаются меры социальной поддержки молодых семей. Так, Законом Чеченской Республики «О государственной поддержке молодых семей в Чеченской Республике», признающим молодой семью, возраст супругов в которой не превышает 35 лет, либо неполную семью, состоящую из одного молодого родителя, возраст которого не превышает 35 лет, и одного и более детей, предусмотрен ряд мер государственной поддержки молодых семей по улучшению жилищных условий, включая предоставление дополнительной субсидии за счет средств республиканского бюджета или местного в размере не менее 5 % расчетной (средней) стоимости жилья при рождении (усыновлении) одного ребенка для погашения части кредита или займа либо для компенсации затраченных собственных средств на приобретение жилья или строительство индивидуального жилого дома²⁵. В Республике Башкортостан установлена административная ответственность должностных лиц за нарушение прав молодых семей на получение мер государственной поддержки по улучшению жилищных условий. Состав правонарушения образуют непредоставление государствен-

²² См., напр.: Закон Мурманской области от 27 декабря 2004 г. № 567-01-ЗМО (в ред. от 20 декабря 2013 г.) «О мерах социальной поддержки многодетных семей по оплате коммунальных услуг» // Мурманский Вестник. 2004. 29 декабря. № 248.

²³ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2343.

²⁴ См., напр.: Закон Республики Карелия от 30 ноября 2011 г. № 1560-ЗРК (в ред. от 7 апреля 2014 г.)

«О бесплатном предоставлении в собственность многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного, дачного строительства на территории Республики Карелия» // Карелия. 2011. 8 декабря. № 92.

²⁵ Закон Чеченской Республики от 10 апреля 2007 г. № 13-РЗ (в ред. от 20 июля 2012 г.) «О государственной поддержке молодых семей в Чеченской Республике» // Вести Республики. 2007. 26 апреля. № 55 (529).

ной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков либо выразившееся в требовании для предоставления государственных услуг документов и (или) платы, не предусмотренных нормативными правовыми актами, если указанные действия (бездействие) не образуют состав правонарушения, предусмотренного законодательством Российской Федерации (ст. 2.6)²⁶.

В ряде субъектов РФ учитываются особенности традиционного образа жизни семей, вида деятельности и культуры представителей отдельных этнических общностей. Например, в Республике Коми предусмотрена государственная поддержка семей оленеводов, ведущих кочевой и полукочевой образ жизни²⁷. В Красноярском крае в целях улучшения жилищно-бытовых условий лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, ведущих традиционный образ жизни и осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность (оленьеводство, рыболовство, промысловая охота), предусмотрено безвозмездное обеспечение кочевым жильем в виде балка либо выплата компенсации расходов на изготовление и оснащение кочевого жилья из расчета одной единицы кочевого жилья на семью один раз в пять лет. Предусмотрено также безвозмездное обеспечение либо компенсация расходов на приобретение и доставку керосина для освещения кочевого жилья из расчета не менее 150, но не более 200 килограммов на семью в год и другие меры социальной поддержки²⁸.

В Республике Якутия специальный закон посвящен кочевой семье, которой считается «семья, перемещающаяся в течение календарного года по местам кочевий, оленьих пастбищ в целях рационального (неистощительного) использования кормов, водных биологических и охотничьих ресурсов, осуществляющая традиционную хозяйственную деятельность и занимающаяся традиционными промыслами коренных малочисленных народов Севера, основной функцией которой является воспита-

ние детей и передача от поколения к поколению семейных ценностей коренных малочисленных народов Севера, основанных на историческом опыте предков в области традиционного природопользования, самобытной культуры, языка и традиционных знаний» (п. 2 ст. 1). Государственная поддержка кочевой семьи предусматривает: 1) охрану и защиту мест кочевий, территорий для ведения традиционного природопользования, традиционного хозяйствования и кочевого образа жизни; 2) обеспечение защиты и сохранности семейных ценностей, традиционных знаний коренных малочисленных народов Севера, ведущих кочевой образ жизни, как важного компонента этнокультурного развития коренных малочисленных народов Севера; 3) обеспечение доступности дошкольного, основного общего и дополнительного образования без отрыва детей от родителей, ведущих кочевой образ жизни; 4) установление квоты целевого приема за счет бюджетных ассигнований государственного бюджета Республики Саха (Якутия) в организации, осуществляющие образовательную деятельность, на основе договора о целевом приеме и договора о целевом обучении в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Саха (Якутия); 5) обеспечение проведения ежегодных медицинских профилактических осмотров, предоставления бесплатных лекарственных средств и препаратов, а также санаторно-курортного и восстановительного лечения членов кочевой семьи; 6) организацию и поддержку малых форм предпринимательства по сбору и переработке ягод и лекарственных растений (дикоросов), изготовление продукции традиционных промыслов в местах кочевий; 7) модернизацию республиканской сети спутниковой связи в местах кочевий; 8) оказание бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с законодательством Республики Саха (Якутия) (ст. 6)²⁹.

Часть государственных полномочий органов власти субъектов РФ по поддержке семьи переда-

²⁶ Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г. № 413-з // Республика Башкортостан. 2011. 1 июля. № 127(27362).

²⁷ Закон Республики Коми от 1 марта 2011 г. № 18-РЗ (в ред. от 9 декабря 2014 г.) «Об оленеводстве в Республике Коми» // Республика. 2011. 16 марта. № 52-53.

²⁸ Закон Красноярского края от 18 декабря 2008 г. № 7-2660 (в ред. от 22 декабря 2016 г.) «О социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края» // Наш Красноярский край. 2008. 30 декабря. № 52.

²⁹ Закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2016 г. 1660-З № 963-V «О кочевой семье» // Якутские ведомости. 28 июня. № 23.

ется на муниципальный уровень. Так, органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки учащимся из малоимущих многодетных и малоимущих семей³⁰. В Республике Башкортостан в числе государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, полномочия по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; социальной поддержке учащихся муниципальных общеобразовательных организаций из многодетных малоимущих семей по обеспечению бесплатным питанием и школьной формой либо заменяющим ее комплектом детской одежды для посещения школьных занятий; назначению и выплате компенсации части платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность; обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями; финансовому обеспечению получения дошкольного образования в частных дошкольных образователь-

ных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам; обеспечению жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в жилых помещениях³¹. Органы местного самоуправления часто наделяются государственными полномочиями, связанными с организацией и обеспечением отдыха и оздоровления детей³².

В большинстве субъектов РФ действуют законы об уполномоченных по правам ребенка³³, хотя в некоторых регионах положение уполномоченного по правам ребенка урегулировано подзаконным актом главы субъекта РФ³⁴.

Во многих субъектах РФ приняты специальные законы о правах детей³⁵, о гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей³⁶. Региональными нормативными актами предусмотрены специальные меры по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлены льготы приемным се-

³⁰ См., напр.: Закон Пермского края от 10 сентября 2008 г. № 290-ПК (в ред. от 29 декабря 2016 г.) «О наделении органов местного самоуправления Пермского края отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки учащимся из малоимущих многодетных и малоимущих семей» // Собрание законодательства Пермского края. 2008. № 10.

³¹ Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2005 г. № 260-з (в ред. от 2 декабря 2016 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2005. 29 декабря. № 248(25981).

³² См., напр.: Закон Республики Алтай от 7 июля 2008 г. № 76-РЗ (в ред. от 14 декабря 2016 г.) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Алтай, связанными с организацией и обеспечением отдыха и оздоровления детей» // Алтайдын Чолмоны. 2008. 21 августа. № 169-171.

³³ См., напр.: Закон Камчатского края от 19 декабря 2013 г. № 366 (в ред. от 30 декабря 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Камчатском крае» // Официальные Ведомости. Спецвыпуск. 2013. 20 декабря. № 3; Закон Архангельской области

от 14 ноября 2014 г. № 211-12-ОЗ (в ред. от 28 сентября 2015 г.) «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка» // Волна. 2014. 25 ноября. № 46.

³⁴ См., напр.: Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 23 мая 2011 г. № 106-у (в ред. от 31 декабря 2015 г.) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Алтай» // Звезда Алтая. 2011. 3 июня. № 123.

³⁵ См., напр.: Закон Республики Саха (Якутия) от 1 июля 1994 г. 3 № 23-1 (в ред. от 14 октября 2015 г.) «О правах ребенка» // Якутские ведомости. 1994. 4 августа. № 27; Закон Республики Татарстан от 14 октября 2010 г. № 71-ЗРТ (в ред. от 8 октября 2015 г.) «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. 2010. 23 октября. № 216.

³⁶ См., напр.: Закон Мурманской области от 28 декабря 2004 г. № 568-01-ЗМО (в ред. от 21 декабря 2016 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Мурманский Вестник. 2004. 30 декабря. № 249.

мьям³⁷. СК РФ предусмотрена возможность устройства ребенка под опеку или попечительство в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании) (п. 6 ст. 145). Необходимо отметить, что на федеральном уровне патронат был учрежден в 2008 г.³⁸, а в ряде субъектов РФ он возник значительно раньше, например в Пермской области – в 2000 г.³⁹, в Оренбургской области – в 2001 г.⁴⁰ Таким образом, субъекты продемонстрировали эффективность опережающего регионального регулирования. Патронатные семьи в субъектах РФ возникали на основании договора, заключенного между патронатным воспитателем и детским учреждением, в котором пребывал ребенок (детским домом), а в настоящее время – между патронатным воспитателем и органом опеки и попечительства [16]. Под патронат передаются дети, которым временно требуется замещающая семья, или в случаях, когда необходимо создать особые условия поддержки и сопровождения ребенка в семье. Основная цель патроната – социализация ребенка, получение им необходимого опыта жизни в семье [17, с. 102].

В ряде субъектов РФ предусмотрен институт общественных воспитателей несовершеннолетних, являющихся добровольными наставниками молодежи⁴¹. Общественный воспитатель закрепляется за несовершеннолетним, оказавшимся в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации; содержащимся в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, социальных приютах для детей и подростков, учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учре-

ждениях, состоящим на учете в центрах (отделениях) социальной помощи семье и детям и других учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и (или) реабилитации; употребляющим наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющим одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию; осужденным условно либо получившим отсрочку отбывания наказания или отсрочку исполнения приговора; совершившим общественно опасное деяние и не подлежащим уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность, или вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством; систематически уклоняющимся от учебы; безнадзорным и беспризорным, занимающимся бродяжничеством или попрошайничеством и в других случаях, определенных законами субъектов РФ. Закрепление общественного воспитателя осуществляется постановлением комиссии по делам несовершеннолетних. Основными задачами общественного воспитателя являются: 1) участие в осуществлении мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетнего; 2) оказание помощи родителям или иным законным представителям в воспитании несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации; 3) проведение индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним в целях предупреждения его антиобщественных действий, совершения повторных общественно опасных деяний; 4) взаимодействие с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несо-

³⁷ См., напр.: Закон Чеченской Республики от 6 июня 2007 г. № 27-РЗ (в ред. от 29 июля 2014 г.) «О размере и порядке выплаты единовременного пособия при передаче ребенка в семью и денежных средств на содержание детей в семьях опекунов (попечителей), приемных семьях и на вознаграждение, причитающееся приемным родителям» // Вести Республики. 2007. 14 июня. № 81.

³⁸ Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об опеке и попечительстве”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1756.

³⁹ Закон Пермской области от 6 октября 2000 г. № 1129-164 «О патронатном воспитании» // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2000. № 9.

⁴⁰ Закон Оренбургской области от 19 ноября 2001 г. № 364/340-П-ОЗ «О патронатном воспитании» // Южный Урал. 2001. 24 ноября. № 226.

⁴¹ См., напр.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 декабря 2011 г. № 126-РЗ (в ред. от 10 июня 2016 г.) «Об общественных воспитателях несовершеннолетних» // Официальная Кабардино-Балкария. 2011. 30 декабря. № 52; Закон Республики Бурятия от 5 мая 2011 г. № 2015-IV (в ред. от 14 октября 2015 г.) «Об общественных воспитателях несовершеннолетних» // Бурятия. 2011. 11 мая. № 80.

вершеннолетних по вопросам предупреждения безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетнего.

Опережающее регулирование субъектов РФ по предметам совместного ведения сегодня встречается довольно редко. Чаще происходит обратное – федеральный законодатель настолько детально регулирует социальную сферу, что субъектам РФ остается мало возможности для собственного регулирования. Понятно стремление федерального законодателя к детальному регулированию – возложить обязанности и ответственность на субъекты РФ. Неслучайно законы субъектов РФ стали фрагментарными и называются «Об особенностях правового регулирования...», «Об отдельных полномочиях...», «Об отдельных вопросах правового регулирования...», «О регулировании отдельных отношений...», «Об отдельных вопросах организации...», «О некоторых вопросах...»⁴² и т. п. И все потому, что значительная часть регулируемых ими полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно». Некоторые ученые вообще считают, что по предметам совместного ведения субъекты могут регулировать отношения не по своему усмотрению, а «только в развитие (с учетом местных условий) федерального закона» [2, с. 49]. С такой позицией трудно согласиться, поскольку ст. 3 Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрена возможность субъектов РФ осуществлять опережающее регулирование, т. е. принимать собственные нормативные правовые акты до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с этим федеральным законом в течение трех месяцев. Однако на практике данная норма сегодня практически не востребована. Федеральное детальное регулирование не позволяет субъектам РФ оперативно выявлять нуждающиеся в регулировании общественные отношения и эффективно восполнять законодательные пробелы, вносить необходимые, а не косметические коррективы в нормативные правовые акты, максимально учитывая местные особенности, интересы своего населения. Неслучайно многие ученые характеризуют современную модель российского федерализма как сверхцентрализованную [5, с. 199; 18].

6. Защита семьи конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации

Защита семьи осуществляется различными органами государственной власти субъектов РФ, в том числе конституционными (уставными) судами. Так, Конституционный суд Республики Татарстан признал не соответствующими республиканской Конституции положения Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 декабря 2004 г. № 564 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в Республике Татарстан», устанавливающие дифференциацию предельных объемов потребления услуг газоснабжения, применяемых при расчете субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, в зависимости от количественного состава семьи, вследствие чего они влекли снижение размера субсидии, предоставляемой гражданам на основании Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан»⁴³.

⁴² См., напр.: Закон Республики Калмыкия от 3 ноября 2011 г. № 296-IV-3 «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере жилищных отношений»; Закон Астраханской области от 13 мая 2013 г. № 17/2013-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений, связанных с приобретением гражданами жилья экономического класса»; Закон Астраханской области от 10 декабря 2014 г. № 80/2014-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания граждан в Астраханской области»; Закон Республики Хакасия от 15 марта 2013 г. № 16-ЗРХ «О регулировании отдельных отношений в сфере охраны здоровья граждан в Республике Хакасия»; Закон Тюменской области от 5 июля 2013 г. № 63 «О регулировании отдельных отношений в сфере образования в

Тюменской области»; Закон Республики Коми от 25 декабря 2015 г. № 134-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по обеспечению жильем (жилыми помещениями) отдельных категорий граждан»; Закон Волгоградской области от 22 октября 2015 г. № 178-ОД «О некоторых вопросах защиты прав детей, с участием которых или в интересах которых осуществляются правоприменительные процедуры (действия) на территории Волгоградской области».

⁴³ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 18 июля 2006 г. № 21-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 декабря 2004 года № 564 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммуналь-

Также Конституционный суд Республики Татарстан признал неконституционной ст. 3 Закона Республики Татарстан от 15 июля 1993 г. № 1936-ХІІ «О приватизации жилищного фонда в Республике Татарстан» в части установления обязательного условия приватизации гражданами жилых помещений в коммунальных квартирах в домах государственного и коммунального жилищного фонда в виде письменного согласия со стороны нанимателей, занимающих другие жилые помещения в коммунальной квартире, и всех совместно проживающих с ними совершеннолетних членов семьи (семей). При этом Суд указал, что на практике зачастую закрепление данного дополнительного условия приводит к тому, что наниматели не подлежащих приватизации жилых помещений в коммунальной квартире и члены их семьи зачастую необоснованно препятствуют осуществлению права на приватизацию жилья другими нанимателями, проживающими в данной коммунальной квартире⁴⁴.

В Уставном Суде Свердловской области оспаривалась норма Постановления Правительства Свердловской области, предусматривающая, что детям-инвалидам, учитываемым в составе многодетной семьи и имеющим одновременно право на ежемесячное пособие на проезд на каждого ребенка в многодетной семье и на ежемесячную денежную выплату, выплачиваемую в соответствии с федеральным законодательством, мера социальной поддержки предоставляется по одному из оснований по выбору родителя (законного представителя). По мнению заявителя, эта норма сужает круг лиц, имеющих право на

данное пособие, ограничивает права граждан, являющихся многодетными родителями, в сфере социальной защиты и защиты семьи. Однако Уставный Суд не усмотрел нарушения Устава Свердловской области, указав: «...согласно Федеральному закону “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”, если инвалид имеет право на одну и ту же меру социальной защиты по настоящему Федеральному закону и одновременно по другому правовому акту, мера социальной защиты предоставляется либо по настоящему Федеральному закону, либо по другому правовому акту (независимо от основания установления меры социальной защиты) (статья 31).

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал в своих решениях, что правовое регулирование, при котором лицам, имеющим одновременно право на социальную поддержку по нескольким предусмотренным законодательством основаниям, социальная поддержка предоставляется по одному из оснований по выбору получателя, как устанавливающее право выбора гражданином наиболее выгодного основания пользования мерами социальной поддержки, не может расцениваться как ущемляющее права граждан (Определения от 20 ноября 2014 года № 2648-О, от 24 сентября 2012 года № 1560-О, от 15 июля 2008 года № 423-О-О и др.)»⁴⁵.

Следовательно, норма регионального акта, фактически воспроизводящая положение федерального закона, не может рассматриваться как нарушающая права многодетной семьи.

В Конституционном суде Республики Саха (Якутия) оспаривалась норма республиканского Закона

ных услуг в Республике Татарстан» в связи с жалобой гражданина Д.Х. Ахмадеева // Республика Татарстан. 2006. 22 июля. № 146.

⁴⁴ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 23 мая 2002 г. № 6-П по делу о проверке конституционности статьи 3 Закона Республики Татарстан от 15 июля 1993 года № 1936-ХІІ «О приватизации жилищного фонда в Республике Татарстан», Постановления Государственного Совета Республики Татарстан от 30 ноября 1994 года № 2251/а-ХІІ «О применении статьи 3 Закона Республики Татарстан “О приватизации жилищного фонда в Республике Татарстан” и пункта 7 Положения о порядке и условиях приватизации государственного и коммунального жилищного фонда в Республике Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 марта 1994 года № 121», в связи с жалобой гражданки Г.А. Федуловой // Республика Татарстан. 2002. 31 мая. № 108–109.

⁴⁵ Постановление Уставного Суда Свердловской области от 28 апреля 2015 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области части 3 пункта 2 Порядка предоставления ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов на каждого ребёнка в многодетной семье, обучающегося в общеобразовательной организации, утверждённого Постановлением Правительства Свердловской области от 6 апреля 2011 года № 362-ПП «О порядке выдачи, замены и хранения удостоверения многодетной семьи Свердловской области и предоставлении отдельных мер социальной поддержки многодетным семьям в Свердловской области», в связи с запросом депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.М. Перского // СПС «КонсультантПлюс».

«О присвоении фамилии и отчества ребенку в соответствии с якутскими национальными обычаями при государственной регистрации рождения», согласно которой родители имеют право при государственной регистрации рождения присвоить ребенку фамилию и (или) отчество в соответствии с якутскими национальными обычаями. Заявительница полагала, что данная норма нарушает право граждан на присвоение и перемену имени и тем самым противоречит Конституции Республики Саха (Якутия). Однако Конституционный суд не усмотрел нарушения Конституции, отметив, что в рамках действующего федерального законодательства законодательному органу субъекта РФ предоставлена возможность урегулировать право родителей присвоить ребенку фамилию и (или) отчество в соответствии с якутскими национальными обычаями исключительно при государственной регистрации его рождения. При этом Суд подчеркнул особую роль семьи в развитии личности, удовлетворении ее духовных потребностей и обусловленную этим конституционную ценность института семьи, которые предопределяют необходимость уважения и защиты со стороны государства семейных отношений, реализация которых предполагает не только заключение брака, но и закрепление правовой связи между родителем и ребенком. «В ситуации определения происхождения ребенка могут оказаться незаменимыми сведения о родителях ребенка для раскрытия генетической истории семьи и выявления биологических связей, составляющих важную часть идентичности каждого человека, включая его имя, в частности при необходимости выявления и диагностики наследственных заболеваний, предотвращения браков с близкими кровными родственниками и т. д. В таких случаях речь идет об удовлетворении

конкретным лицом определенного информационного интереса о своем происхождении, который состоит в том, чтобы знать своих родителей»⁴⁶.

Конституционный суд Республики Марий Эл подтвердил обязанность уполномоченного органа предоставлять детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, имеющим в собственности жилые помещения, меры социальной поддержки в виде единовременной выплаты на ремонт жилых помещений. Наряду с этим Суд установил, что на момент предоставления заявительнице во внеочередном порядке жилого помещения по договору социального найма у нее отсутствовало право на получение единовременной выплаты на ремонт жилого помещения, поскольку оно не было предусмотрено действовавшим в тот период времени законодательством⁴⁷. Этот же Суд признал противоречащим Конституции Республики Марий Эл положения Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка детей на учет для зачисления в муниципальные образовательные учреждения города Йошкар-Олы, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)» в той мере, в какой оно увязывает зачисление детей в дошкольное муниципальное образовательное учреждение городского округа «Город Йошкар-Ола» с предоставлением документа, подтверждающего постоянную или временную регистрацию на территории муниципального образования⁴⁸.

Конституционный Суд Республики Коми по запросу и.о. прокурора Республики Коми проверял конституционность ряда положений республиканского Закона «О государственной поддержке при передаче ребенка на воспитание в семью». Данным законом установлены ежемесячные размеры де-

⁴⁶ Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 23 июня 2016 г. № 3-П по делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О присвоении фамилии и отчества ребенку в соответствии с якутскими национальными обычаями при государственной регистрации рождения» // Якутские ведомости. 2016. 28 июня. № 23.

⁴⁷ Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 4 августа 2016 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл пункта 6 постановления Правительства Республики Марий Эл от 2 сентября 2014 года № 478 «О внесении изменений в некоторые постановления

Правительства Республики Марий Эл» в связи с жалобой гражданки М.Е. Мичеевой // Марийская правда. 2016. 12 августа. № 28.

⁴⁸ Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 15 мая 2014 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл пункта 2.6.1 административного регламента предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка детей на учет для зачисления в муниципальные образовательные учреждения города Йошкар-Олы, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)» в связи с жалобой гражданки Л.В. Редкиной // Марийская правда. 2014. 23 мая. № 19.

нежных средств на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством) и в приемных семьях, по возрастным группам детей и с учетом определенных данным законом природно-климатических зон. Этим же законом установлены размеры выплаты ежемесячных денежных средств на содержание каждого ребенка, находящегося под опекой (попечительством) в приемных семьях на отопление, освещение, текущий ремонт жилья, приобретение мебели и оплату бытовых услуг (далее – доплата). Размер доплаты определяется также с учетом возраста ребенка и проживания его в определенной природно-климатической зоне Республики Коми. Федеральным законодательством субъект РФ наделен полномочиями самостоятельно устанавливать виды, размер и порядок предоставления мер социальной поддержки детям-сиротам, финансовое обеспечение которых отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. Поскольку меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установленные законом субъекта РФ, финансируются исключительно за счет средств бюджета данного субъекта, постольку субъект РФ вправе самостоятельно определять виды и объем социальных выплат той или иной категории детей-сирот. Однако, как отметил Конституционный Суд Республики Коми, «обладая определенной свободой усмотрения при осуществлении правового регулирования вопросов материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, законодатель субъекта Федерации, в то же время, не освобождается от обязанности соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Различия в условиях реализации гражданами того или иного права допустимы, только если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. Республика Коми по размерам занимаемой площади уникальна. Часть ее районов расположены в труднодоступной местности и местности с тяже-

лыми климатическими условиями для проживания населения. Все это прямым образом влияет на образование цен в этих районах, в которые закладываются транспортные издержки, население несет дополнительные расходы для поддержания жизнедеятельности в зимних условиях и нуждается после продолжительной зимы в восстановлении физических кондиций с выездом в южные регионы Российской Федерации». Суд подтвердил, что материальное содержание детей северных областей Республики Коми объективно требует больших затрат, чем содержание детей, проживающих в ее южных районах. Кроме того, дети, проживающие в неблагоприятных природно-климатических условиях, нуждаются в дополнительных гарантиях, призванных компенсировать воздействие на их здоровье обусловленных этими условиями факторов. Суд также отметил, что «существующее неравенство в выделении средств на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с различной формой их устройства нельзя трактовать как неравенство перед законом и нарушение конституционных прав одних из них». Наряду с этим Суд признал не соответствующей Конституции Республики Коми проверяемую норму в той части, в которой детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, находящимся под опекой (попечительством), не предусмотрена выплата ежемесячных денежных средств в виде доплаты на отопление, освещение, текущий ремонт жилья, приобретение мебели и оплату бытовых услуг⁴⁹.

Проверяя конституционность Закона Республики Коми от 7 декабря 2006 г. № 127-ПЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Коми “О ежемесячных денежных средствах на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуна (попечителя)” Конституционный Суд признал не соответствующей Конституции Республики Коми норму в той мере, в какой отмена выплаты денежных средств на содержание ребенка приемному родителю (родителям) в порядке авансирования ухудшает в сравнении с ранее действовавшим правовым регулированием сложившееся материальное положение приемных ро-

⁴⁹ Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 15 августа 2013 г. по делу о проверке конституционности статьи 3 Закона Республики Коми от 24 ноября 2008 года № 139-ПЗ «О государ-

ственной поддержке при передаче ребенка на воспитание в семью» по запросу исполняющего обязанности прокурора Республики Коми // Республика. 2013. 31 августа. № 147.

дителей и их материальные возможности по содержанию детей⁵⁰.

Конституционный Суд Республики Коми также признал неконституционной норму Закона Республики Коми «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и порядке предоставления им жилых помещений по договорам социального найма», предусматривающую установление норм предоставления жилых помещений соответствующими органами местного самоуправления. Суд указал, что это ведет к существенному снижению нормы предоставления жилья для перечисленных выше граждан по сравнению с нормой предоставления, предусмотренной Законом Республики Коми «О категориях граждан, имеющих право на получение жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Коми по договорам социального найма, и порядке предоставления им указанных жилых помещений по договорам социального найма», и порождает неравенство между лицами, относящимися к одной и той же социально-защищенной группе, поскольку в муниципальных образованиях Республики Коми установ-

лены гораздо меньшие и при этом отличающиеся друг от друга нормы предоставления жилья⁵¹. В другом деле при проверке этого же закона Суд признал неконституционной норму, допускающую включение не имеющих закрепленного жилого помещения лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список граждан, нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилого фонда, предоставляемых по договорам социального найма, по месту выявления и первичного учета указанных лиц на территории Республики Коми, а также позволяющую игнорировать принцип реальной направленности оказания социальной помощи и не учитывать законные интересы граждан, обеспеченные федеральным законодательством⁵².

Конституционный Суд Республики Карелия проверял законоположение, согласно которому при осуществлении опеки (попечительства) над ребенком из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являющимся ребенком-инвалидом или находящимся в возрасте старше 13 лет, опекуну (попечителю), заключившему в соответствии с федеральным законодательством договор об осуществлении опеки (попечительства) на возмездных условиях, выплачивается вознаграждение. Суд отметил вытекающее из федерального законодательства право законодателя Республики Карелия

⁵⁰ Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 22 августа 2007 г. по делу о проверке конституционности абзаца 1 части второй статьи 1 Закона Республики Коми от 7 декабря 2006 г. № 119-РЗ «О внесении изменений и дополнения в Закон Республики Коми “О приемной семье”»; частей второй и третьей статьи 1 Закона Республики Коми от 7 декабря 2006 г. № 127-РЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Коми “О ежемесячных денежных средствах на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуну (попечителю)”»; части второй статьи 1 Закона Республики Коми от 5 марта 2005 г. № 16-РЗ «О ежемесячных денежных средствах на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуну (попечителю), приемному родителю (родителям)» // Республика. 2007. 1 сентября. № 162.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 11 июля 2011 г. по делу о проверке конституционности части 1 статьи 9 Закона Республики Коми от 22 ноября 2010 года в редакции Закона Республики Коми от 29 апреля 2011 года № 32-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Рес-

публике Коми государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и порядке предоставления им жилых помещений по договорам социального найма» по запросу исполняющего обязанности прокурора Республики Коми // Республика. 2011. 28 июля. № 141–142.

⁵² Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 20 мая 2011 г. по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 части первой статьи 3 Закона Республики Коми от 22 ноября 2010 года № 139-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и порядке предоставления им жилых помещений по договорам социального найма по жалобам граждан Купцовой Олеси Олеговны и Шебыревой Татьяны Вячеславовны» // Республика. 2011. 31 мая. № 109.

осуществлять самостоятельное правовое регулирование вопросов возмездной опеки (попечительства) за счет средств бюджета Республики Карелия, реализуя тем самым собственные конституционные полномочия по вопросам совместного ведения с Российской Федерацией. Вместе с тем законодатель связан требованиями соблюдать принципы справедливости, равенства и соразмерности, выступающие конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Республики Карелия, но и прав, приобретаемых на основании закона. В судебном решении отмечается, что «в последние годы наблюдается положительная тенденция снижения численности детей, находящихся в детских домах Республики Карелия. Так, за пять последних лет их численность сократилась на 30 процентов, что обусловлено комплексом мер, предпринятых Республикой Карелия. В их числе и принятие оспариваемого законоположения о государственной материальной поддержке опекунов (попечителей) за счет средств бюджета Республики Карелия с целью стимулирования граждан к установлению и осуществлению опеки (попечительства) над ребенком-инвалидом или ребенком подросткового возраста старше 13 лет, предполагающей повышенный уровень ответственности и трудозатрат лиц, замещающих родителей в сфере образования, воспитания, ухода, лечения и оздоровления указанных категорий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Суд установил, что установление вознаграждения за счет средств бюджета Республики Карелия опекуну (попечителю), заключившему в соответствии с федеральным законодательством договор об осуществлении опеки (попечительства) на возмездных условиях, как признание государством высокой значимости воспитания ребенка, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являющегося ребенком-инвалидом или находящимся в возрасте старше 13 лет, не посягает на конституционный принцип равенства, не ставит в неравное положение вышеуказанных лиц, а потому оспариваемое правовое предпи-

сание не нарушает юридический (формальный) принцип равенства всех перед законом и соответствует Конституции Республики Карелия⁵³.

7. Проблемы реализации компетенции субъектов Российской Федерации в области защиты семьи

Основная проблема реализации компетенции субъектов Российской Федерации в области защиты семьи видится в недостатках их правового определения, в закреплении за субъектами полномочий, в том числе и в области государственной поддержки семьи, без достаточного ресурсного обеспечения, с которым непосредственно связано повышение эффективности власти субъектов РФ по реализации закрепленных за ними полномочий.

Кроме того, федеральное законодательство не всегда учитывает тот факт, что институты государственности субъектов Российской Федерации отличаются в силу наличия у регионов объективных особенностей – географических, геополитических, экономических, политических, этнических и иных. Субъекты одного типа, например края или области, тоже отличаются друг от друга. Существенные отличия имеют край и области, в составе которых находятся автономные округа. Российский федерализм предполагает многогранность территориальной, социальной и национальной организации жизнедеятельности общества, дифференциацию возможностей государственной власти применительно к региональной и локальной специфике объективных условий, приближение власти к человеку и окружающим его проблемам.

Особенности субъектов РФ, не учитываемые федеральным центром, влекут существенные различия в качестве жизни населения. Согласно официальным данным, объемы ВРП на душу населения по регионам страны отличаются более чем в 45 раз. Различия в размере заработной платы работников одной профессии и квалификации составляют до 4 и более раз. Так, в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах размер средней заработной платы составляет 77 272 и 71 230 рублей соответственно, а в Республике Дагестан и Алтайском крае – 19 239 и

⁵³ Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 30 апреля 2014 г. по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия правового предписания абзаца первой части 1 статьи 2.3 Закона Республики Карелия от 28 ноября 2005 г. № 921-ЗРК «О государственном обеспечении

и социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в связи с обращением Самсоновой Фаины Александровны // Карелия. 2014. 13 мая. № 36.

20 090⁵⁴. Отдельные регионы признаются устойчиво депрессивными.

В целях сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов РФ, уменьшения разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами Правительством принималась Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»⁵⁵, однако поставленные ею цели достигнуты не были. Несмотря на проводимые органами государственной власти мероприятия, направленные на снижение дифференциации субъектов РФ, неравенство доходов между наиболее и наименее финансово обеспеченными субъектами только росло [19, с. 12].

Одной из проблем, связанных с региональными и муниципальными мерами поддержки семьи, является неопределенность полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления. Как известно, в 2003 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был внесен перечень полномочий региональных органов власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ⁵⁶. Этот перечень полномочий практически ежегодно изменяется, ныне насчитывает порядка 80 наименований и постоянно подвергается критике со стороны ученых и практиков. Ученые отмечают эклектичный и хаотичный характер закрепления в ст. 26.3 законодательных (нормотворческих) и правоприменительных полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта. Также критикуется необоснованная трансформация полномочий по предметам ведения субъектов РФ в полномочия по предметам совместного ведения. Из-

за расширительного толкования перечня полномочий по предметам совместного ведения было ограничено содержание ст. 73 Конституции РФ (содержание собственных полномочий субъектов РФ) [20, с. 45].

В числе осуществляемых за счет средств бюджета субъекта РФ полномочий региональных органов власти по предметам совместного ведения довольно много тех, которыми обеспечивается защита и поддержка семьи: поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества; обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и школьного образования в муниципальных и региональных образовательных организациях; создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях; финансовое обеспечение получения образования в частных дошкольных и школьных образовательных организациях, имеющих аккредитацию основных общеобразовательных программ; организация предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования; обеспечение дополнительного образования детей; организация предоставления дополнительного профессионального образования; обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями; организация библиотечного обслуживания населения; организация оказания населению первичной медико-санитарной помощи и медицинской помощи; социальная поддержка и социальное обслуживание граждан – детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), малоимущих граждан; организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей и др.

⁵⁴ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 18–19.

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 43. Ст. 4100.

⁵⁶ Федеральный закон 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

В настоящее время активно обсуждается вопрос о предоставлении субъектам РФ полномочия по созданию мест для оставления детей после рождения («бэби-боксов»). Предполагается, что регионы сами будут решать, устанавливать или нет на своей территории «бэби-боксы», с учетом культурных и иных местных традиций. Но при этом требования к местам для анонимного оставления ребенка и порядок их эксплуатации будут устанавливаться Минздравом России⁵⁷. Хотя есть и другие мнения, признающие порочной практику анонимного оставления новорожденных детей в «бэби-боксах»⁵⁸. Подобная практика создания специализированных мест для анонимного оставления ребенка после его рождения получила распространение в Краснодарском, Пермском краях, Ленинградской, Владимирской, Курской, Псковской областях. В то же время в ряде субъектов, например в Кировской области, созданные некоммерческими организациями «бэби-боксы» были закрыты по требованию органов прокуратуры [21].

На протяжении многих лет расходные обязательства большинства субъектов РФ, связанные с реализацией полномочий, не соответствуют объему имеющегося у них финансового обеспечения. Феде-

ральными законами на региональные органы власти возложено более 630 полномочий, а свыше 500 полномочий установлены различными федеральными законами без определения их четкого статуса и механизма финансирования. На реализацию этих 500 с лишним полномочий не предоставляются субвенции из федерального бюджета. Они финансируются по факту за счет средств субъектов РФ⁵⁹. Однако, далеко не все субъекты в состоянии реализовывать эти полномочия в связи с отсутствием средств. В 2016 г. в 76 субъектах РФ бюджеты исполнены с дефицитом, и регионы не имеют возможности финансировать программы развития⁶⁰. Поэтому одной из приоритетных задач федеральной политики в области выравнивания реального положения субъектов РФ следует признать установление разумного соотношения полномочий и финансов. При этом федеральной власти необходимо стимулировать принятие регионами самостоятельных решений, способствующих их экономическому и социальному развитию, а также смягчить жесткую модель централизации налоговых доходов и обеспечить финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами публичной власти в сфере образования / Л.В. Андриченко // *Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография* / Л.В. Андриченко и др.; под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Юриспруденция, 2015. – С. 61–85.
2. Тухватуллин Т.А. Предметы ведения субъектов Российской Федерации: проблемы идентификации и правового регулирования (конституционно-правовое исследование) / Т.А. Тухватуллин // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2016. – № 1. – 43–49.
3. Степанова А.А. Еще раз о федеративном устройстве России / А.А. Степанова // *Конституционное и муниципальное право*. – 2015. – № 7. – 20–24.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М., 2009. – 1056 с.
5. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М.: Проспект, 2015. – Т. 2. – 523 с.
6. Лунина Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (постатейный) / Е.В. Лунина. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁷ URL: <https://regnum.ru/news/2255113.html>.

⁵⁸ См., напр.: пояснительные записки к проектам федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”», «О внесении изменений в статьи 14.2 и 15 Федерального закона “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”» и в Кодекс Российской Федерации об ад-

министративных правонарушений в целях защиты ребенка от анонимного оставления после его рождения. URL: <http://asozd.duma.gov.ru>.

⁵⁹ URL: <http://aartyk.ru/obshestvo/item/7968-dmitriy-azarov-iz-630-polnomochiy-tolko-107-polnomochiy-vozložheno-s-soblyudeniem-poryadka>.

⁶⁰ URL: <http://bujet.ru/article/290749.php>.

7. Тихомиров Ю.А. Кодекс в системе законодательных и иных правовых актов / Ю.А. Тихомиров, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. – 1997. – № 4. – С. 7–13.
8. Дудко И.Г. Республика Мордовия: опыт и перспективы развития законодательства / И.Г. Дудко, А.В. Лукшин // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С. 102–111.
9. Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.В. Вишнякова. – 3-е изд., испр., доп., перераб. – М.: Контракт, 2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Азарова Е.Г. Многодетная семья и проблемы ее социального обеспечения / Е.Г. Азарова // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 63–78.
11. Герасимов В.Н. Проблемы современных многодетных семей в России: сравнительный анализ с законодательством стран ЕС / В.Н. Герасимов // Российская юстиция. – 2011. – № 2. – С. 60–62.
12. Бекишиева С.Р. Проблемы совершенствования законодательства РФ о социальном обеспечении семей с детьми / С.Р. Бекишиева, А.М. Курбанова // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 6. – С. 157–164.
13. Нечаева А.М. Защита интересов ребенка в многодетной семье / А.М. Нечаева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 6. – С. 59–67.
14. Жмурко С.Е. Садовые, огородные и дачные земельные участки: особенности владения, пользования и распоряжения / С.Е. Жмурко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Ред. «Российской газеты», 2016. – 144 с.
15. Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / В.А. Баранов и др.; под ред. О.Н. Петюковой. – М.: Деловой двор, 2015. – 176 с.
16. Нарутто С.В. Патронат как институт защиты имущественных прав несовершеннолетних: особенности регионального регулирования / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 12. – С. 1559–1571.
17. Семейное право: учебник / П.Б. Айтов и др.; под ред. Р.А. Курбанова. – М.: Проспект, 2015. – 240 с.
18. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 2–7.
19. Кириенко Г.С. О некоторых проблемах экономического развития субъектов Российской Федерации / Г.С. Кириенко // Российская юстиция. – 2012. – № 2. – С. 11–14.
20. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности / И.А. Умнова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2. – С. 45–55.
21. Ковалевский В.И. «Ящик для ребенка», или Некоторые аспекты реализации в России проекта «бэби-бокс» / В.И. Ковалевский // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 75–78.

REFERENCES

1. Andrichenko L.V. division of powers between public authorities in education, in: Putilo N.V., Volkova N.S. (eds.). *Educational legislation of Russia. A new milestone of development*, Monograph. Moscow, Institute of legislation and comparative law under the RF Government Publ., Jurisprudentsiya Publ., 2015, pp. 61–85. (In Russ.).
2. Tuhvatullin T.A. Competences of constituent entities of the Russian Federation: problems of identification and legal regulation (constitutional and legal research). *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2016, no. 1, pp. 43–49. (In Russ.).
3. Stepanova A.A. Once again on the Federal structure of Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 7, pp. 20–24. (In Russ.).
4. Zorkin V.D., Lazarev L.V. (eds.). *Commentary on the Constitution of the Russian Federation*. Moscow, 2009. 1056 p. (In Russ.).
5. Kazannik A.I., Kostyukov A.N. (eds.). *Constitutional law*, University course, in 2 volumes. Moscow, Prospekt Publ., 2015. Vol. 2. 523 p. (In Russ.).
6. Lunina E.V. *Commentary to the Federal law of 29 December 2006 No. 256-FZ "On additional measures of state support of the families having children" (itemized)*. Available at "ConsultantPlus". (In Russ.).
7. Tikhomirov Yu.A., Yurtaeva E.A. Code in the system of legislative and other legal acts. *Zhurnal Rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 1997, no. 4, pp. 7–13. (In Russ.).

8. Dudko I.G., Lukshin A.B. Mordovian Republic (experience and perspectives of developments in legislation). *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 1999, no. 10, pp. 102–111. (In Russ.).
9. Vishnyakov V.A. *Commentary to the Family code of the Russian Federation*, 3rd ed. Moscow, Kontrakt Publ., 2011. Available at “ConsultantPlus”. (In Russ.).
10. Azarova E.G. Multi-Child Family and Problems of Its Social Welfare. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 3, pp. 63–78. (In Russ.).
11. Gerasimov V.N. Problems of modern families with many children in Russia: a comparative analysis of the legislation of the EU. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2011, no. 2, pp. 60–62. (In Russ.).
12. Bekishieva S.R., Kurbanova A.M. Problems of Improvement of The Russian Legislation on Social Security for Families With Children. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of russian law*, 2016, no. 6, pp. 157–164. (In Russ.).
13. Netchaeva A.M. Protection of a Child’s Interests in a Large Family. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2012, no. 6, pp. 59–67. (In Russ.).
14. Zhmurko S.E. *Garden, vegetable and suburban land: ownership, use and disposal*, 2nd ed. Moscow, Rossiiskaya Gazeta Publ., 2016. 144 p. (In Russ.).
15. Petyukova O.N. (ed.). *Social protection of the family: improving the mechanism of legal regulation*. Moscow, Delovoi Dvor Publ., 2015. 176 p. (In Russ.).
16. Narutto S.V. Patronage as an institution to protect the property rights of minors: specific features of regional regulation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of russian law*, 2013, no. 12, pp. 1559–1571. (In Russ.).
17. Kurbanov R.A. (ed.). *Family law*. Moscow, Prospekt Publ., 2015. 240 p. (In Russ.).
18. Avakyan S.A. Constitutional and legal problems of centralism, democracy and decentralization in the modern state. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2005, no. 8, pp. 2–7. (In Russ.).
19. Kirienko G.S. On some issues of economic development of the Russian Federation. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2012, no. 2, pp. 11–14. (In Russ.).
20. Umnova I. The problems of federal degradation and perspectives for the optimization of the contemporary Russian model of the division of jurisdictions and powers in the context of the subsidiarity doctrine. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 2, pp. 45–55. (In Russ.).
21. Kovalevsky V.I. A Box for a Child (on Some Aspects of the Project “Baby Box” and its Implementation in Russia). *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2015, no. 10, pp. 75–78. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Нарутто Светлана Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 127434, Россия, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
e-mail: svetanarutto@yandex.ru
SPIN-код: 6384-7799; AuthorID: 392890

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Нарутто С.В. Проблемы определения компетенции субъектов Российской Федерации в области защиты семьи / С.В. Нарутто // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 2. – С. 65–84. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(2).65-84.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Svetlana V. Narutto – Doctor of Law, Professor, Department of Constitutional and Municipal Law Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia
e-mail: svetanarutto@yandex.ru
SPIN-code: 6384-7799; AuthorID: 392890

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Narutto S.V. The problems of determining the competence of the subjects of the Russian Federation in the field of family protection. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 2, pp. 65–84. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(2).65-84. (In Russ.).