

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОМСКАЯ АКАДЕМИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Агеева Алена Викторовна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СЕМЬИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс,
муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор
Ю. В. Герасименко

Омск 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА СЕМЬИ	
§ 1. Теоретико-правовые основы понятия семьи.....	13
§ 2. Семьи в системе принципов социального государства	36
ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СЕМЬИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Конституционные права, обязанности и гарантии человека гражданина в сфере семейных отношений	74
§ 2. Международные стандарты в области защиты семьи.....	95
ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Особенности реализации и охраны прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений	113
§ 2. Политика по улучшению положения семьи в Российской Федерации как одно из основных направлений полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления	139
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	221
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	225
ПРИЛОЖЕНИЕ	254

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Социально-экономические события, происходящие не только в нашей стране, но и во всем мире, выявили множество проблем семьи, которые непосредственно влияют на права участников семейных отношений, нуждающихся в помощи и поддержке со стороны государства и общества. Необходимость их разрешения напрямую связана с демократическими преобразованиями, направленными на реформирование России, создание правового, социального государства, в котором человек и его права являются высшей ценностью. основополагающие принципы взаимоотношения семьи и государства определяются Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ), где в ст. 38 закреплено: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях». Конституционное закрепление защиты семьи свидетельствует значимости ее роли в российском обществе, о заинтересованности государства в ее поддержке, сохранении и качественном развитии. Более того, Российская Федерация, в соответствии с Конституцией, – «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7).

Конституционно-правовой статус российской семьи характеризуется множеством проблем, таких как: создание механизма материальной ответственности родителей, лишенных родительских прав; решение жилищных проблем, возникающих в условиях распада семьи, а также вопросов алиментных обязательств и др. Эти проблемы нуждаются в правовом разрешении, так как правоприменительная практика пошла по пути ущемления прав человека и гражданина в сфере семейных отношений. От оперативного реагирования на них государства зависит состояние и перспектива развития института семьи. От ее прочности, уровня защиты и обеспеченности зависит успешное осуществление крупномасштабных мер по перестройке всех сфер жизни российского общества.

В силу этого Россия, претерпевшая глубокие преобразования, выбрала путь кардинального реформирования, и за последние годы государственная политика в интересах семьи, реализуемые федеральные, региональные и муниципальные целевые программы, прежде всего, в области образования, воспитания, здравоохранения, организации семейного отдыха, создали реальные предпосылки для положительной динамики охраны прав и законных интересов участников семейных отношений. Началом активной деятельности государства, направленной на поддержку семьи, следует считать заявление Президента о проведении в Российской Федерации «Года семьи»¹. В рамках преобразований реализуются многочисленные приоритетные национальные проекты, направленные на защиту и обеспечение конституционных прав участников семейных отношений. Например, «Обеспечение жильем молодых семей», основным механизмом реализации которого является федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 гг.² и входящие в ее состав подпрограммы и представления субвенций субъектам Российской Федерации за счет средств Федерального фонда компенсаций на обеспечение жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов. В различных регионах страны создаются фонды помощи детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Принят ряд нормативных правовых актов, призванных поддерживать семью и ее членов: Указ Президента РФ от 1 июля 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»³, Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»⁴ и т. д.

Исследование всех выше обозначенных проблем, касающихся семьи, и поиск эффективных приемов их разрешения являются необходимостью в условиях

¹ *О проведении в Российской Федерации Года семьи* : указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2007 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 25, ст. 3009. С. 6387–6388.

² *Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы* : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050 // Там же. 2011. № 5, ст. 739. С. 1728–1849.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

⁴ Там же. № 19, ст. 2343. С. 5877–5878.

совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в названной сфере. С развитием института семьи непосредственно связаны и надежды на создание в России демократического гражданского общества. Именно в семье формируются главные ценностные ориентиры, закладываются основы правового понимания, осознание своих прав и интересов, а также прививается ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей членами семьи.

Вместе с тем уровень научной разработанности исследуемой проблемы пока нельзя считать достаточным. Современные ученые в большей степени обращаются лишь к отдельным членам семьи (ребенок, мать, отец). Последние комплексные исследования, касающиеся семьи как целостного института, осуществлялись еще в советское время, а сегодня не только принят новый Основной Закон государства, но и кардинально изменились основы устройства общества и его основных институтов, что требует должного анализа и учета не только российского, но и мирового опыта. Эти аргументы свидетельствуют об актуальности темы диссертационного исследования и подтверждают необходимость ее дальнейшей научной разработки в целях создания эффективного механизма конституционно-правового регулирования статуса семьи в Российской Федерации.

Степень разработанности исследования. Общетеоретические аспекты семьи изучались в трудах ряда советских ученых: Н. Г. Александрова, С. С. Алексеевой, Н. В. Витрука, В. В. Копейчикова, В. Н. Кудрявцева, В. А. Кучинского, Е. А. Лукашевой, Г. В. Мальцева, Н. И. Матузова, П. Е. Недбайло, М. Ф. Орзиха, В. А. Патюлина, В. М. Чхиквадзе, А. Г. Вишняковского, А. И. Антонова, С. В. Дармодехина, В. И. Митрохина. В то же время данная проблема отражена в работах специалистов в области гражданского и семейного права: М. М. Агаркова, М. В. Антокольской, А. М. Беляковой, Ю. Ф. Беспалова, Г. В. Богдановой, Б. А. Булаевского, Н. В. Васевой, Я. Р. Веберса, Е. М. Ворожейкина, З. И. Ворониной, О. А. Красанчикова, И. М. Кузнецовой, Л. Г. Кузнецовой, М. М. Махмутовой, Л. Ю. Михеевой,

Д. И. Мейера, А. М. Нечаевой, Л. М. Пчелинцевой, А. П. Сергеева, С. А. Сорокина, Ю. К. Толстого, Г. Ш. Черновой, Г. Ф. Шершеневича.

Некоторые аспекты проблемы обеспечения и защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отразили в своих работах в области конституционного, международного, гражданского, семейного, административного, уголовного, уголовно-процессуального права: М. В. Антокольская, Ю. Ф. Беспалов, Н. Е. Борисова, Я. Р. Веберс, С. В. Дармодехин, Г. И. Климантова, Л. Ю. Михеева, А. М. Нечаева, Л. М. Пчелицина, В. А. Рясенцев, Н. М. Римашевская, Н. М. Савельева, Г. Ф. Шершеневич, А. А. Лиханов, Л. А. Кудринская, Д. В. Колина и др. Также данной проблемой занимались зарубежные ученые Д. Гомьен, Л. Зваак, Р. Кэй, В. Ройтера, Д. Харрис, С. Уоррен, К. Хюфнера.

В ряде диссертационных исследований раскрываются положения таких категорий, как «отцовство», «детство», «материнство», «ребенок», анализируется именно узкая сфера семейных отношений, касающаяся лишь отдельных их участников¹. Как комплексная категория семья в конституционно-правовом аспекте рассмотрена не была, так как в основном она являлась предметом исследования социологов, и работы носят именно социологический, а не правовой характер.

Проблема конституционного статуса семьи не привлекла еще должного внимания ученых-юристов. Обеспечительная деятельность государства в отношении семьи не была глубоко и всесторонне изучена, несмотря на важное научно-теоретическое и практико-прикладное значение подобных исследований. В литературе по конституционному праву, по существу, не был поставлен вопрос о содержании конституционного регулирования отношений в сфере семьи, его сред-

¹ Геллер М. В. Реализация и защита права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье по законодательству Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; Саенко Л. В. Конституционно-правовые основы охраны и защиты семьи в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006 ; Асланов Х. Г. Обеспечение интересов отца в родительских правоотношениях по семейному законодательству Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; Вавильченкова С. Е. Правовое регулирование материнства, детства и семьи в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

ствах, а также об элементах конституционного статуса граждан в сфере этих отношений.

Цели и задачи исследования. Целями диссертационного исследования являются; комплексное рассмотрение понятия, сущности и содержания конституционных прав участников семейных отношений; выявление и разрешение актуальных теоретических и практических проблем, возникающих в Российской Федерации при реализации конституционно-правового статуса семьи. Указанные цели обусловили постановку и решение следующих задач:

- раскрытие содержания конституционно-правового понятия статуса семьи;
- определение содержания и классификация прав и обязанностей человека и гражданина в сфере семейных отношений;
- анализ законодательства о правах участников семейных отношений;
- установление соотношения международных, национальных и региональных норм о семье;
- определение важнейших направлений реформирования законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав участников семейных отношений;
- выявление основных подходов к характеристике правового статуса семьи как особой совокупности правоотношений;
- установление особенностей содержания различных видов конституционного статуса семьи в зависимости от состояния ее юридической связи с государством;
- выявление правовых средств и способов защиты семьи в Российской Федерации;
- разработка рекомендаций по дальнейшему совершенствованию механизмов реализации и защиты конституционно-правового статуса семьи.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционно-правового статуса семьи в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы действующего законодательства, регламентирующие осуществление конституционных

прав человека и гражданина в сфере семейных отношений, а также сложившаяся государственная политика, обеспечивающая реализацию конституционного статуса семьи в Российской Федерации.

Научная новизна исследования определяется подходом к раскрытию темы с учетом степени разработанности различных аспектов конституционно-правового статуса семьи в Российской Федерации. Данная работа представляет собой комплексное и всестороннее исследование конституционно-правового статуса семьи на основе анализа действующего законодательства Российской Федерации и современных международных документов, регулирующих вопросы защиты семьи, а также опыта других государств.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Семья представляет собой комплексный институт конституционного права, что обусловлено однородностью регулирования такой самостоятельной группы общественных отношений, как семейные. Данный институт имеет ограниченное (особое) содержание в отношении понятий «семья», «круг членов семьи».

2. Содержание конституционно-правового института семьи включает такие элементы, как: материнство, отцовство, детство. Каждый из них можно считать подинститутом (субститутом), так как они регулируют, соответственно, семейные отношения, отношения по защите материнства, отношения по защите отцовства, отношения по защите детства.

3. Семья может рассматриваться в двух самостоятельных значениях: 1) *как исторически конкретная система взаимоотношений между супругами, родителями и детьми;* 2) *как малая социальная группа, обусловленная особым социокультурным кодом нации, члены которой связаны брачными, юридически оформленными или родственными отношениями, общностью быта и взаимной моральной ответственностью, порождающими взаимные личные и имущественные права и обязанности, направленными на создание семьи, рождение и воспитание детей.*

В конституционно-правовом смысле к членам семьи относятся: супруги, дети (родные сестры и братья), независимо от того, каким образом установлено

родство. Опекуны, усыновители, отчимы (мачехи), пасынки (падчерицы), выполняющие фактически роль родителей, детей, на наш взгляд, также входят в обозначенный круг членов семьи.

4. Семья является не только объектом, но и самостоятельным субъектом конституционных правоотношений и социальной политики государства.

5. Общие гарантии конституционного права в отношении соблюдения прав и свобод человека и гражданина (материальные, организационные, духовные, социально-экономические и юридические) в полной мере распространяются на институт семьи и могут составлять систему гарантий, обеспечивающих конституционно-правовой статус семьи в Российской Федерации. Такая система позволяет каждому члену семьи в равной степени осуществлять реализацию имеющихся у них прав, свобод и законных интересов, а также быть субъектами государственных мероприятий (политики), направленных на обеспечение достойного развития семьи в России.

6. В целях более полного правового регулирования института семьи следует активизировать процесс внедрения норм международных стандартов в области защиты прав семьи в законодательство Российской Федерации, но с учетом социокультурного кода нации и народа. Кроме того, на законодательном уровне необходимо установить процедуру исполнения решений Европейского Суда по правам человека путем принятия специального федерального закона.

7. «Детскую политику» следует рассматривать как самостоятельную часть социальной и семейной политики, ее основы должны быть закреплены законодательно на федеральном уровне. Ребенок в данной ситуации является самостоятельным субъектом правоотношений.

8. В целях повышения эффективности механизма государственно-правового регулирования конституционно-правового статуса семьи в Российской Федерации, внесены предложения по совершенствованию:

1) конституционного законодательства:

– изложить текст ч. 2 ст. 7 Конституции РФ следующим образом: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гаранти-

рованный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи как *важного института гражданского общества*, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»;

– на конституционно-правовом уровне использовать слово «охрана» семьи вместо «защита», дополнив круг объектов таким элементом, как «отцовство». Текст ч. 1 ст. 38 Конституции РФ изложить в следующей редакции: «Материнство, *отцовство*, детство, семья находятся под *охраной* государства, являясь *основным направлением его деятельности*»;

2) федерального законодательства:

– в статье 27 Федерального закона Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека», заменить «рекомендации» на «*предписания, обязательные для исполнения*», придав этим решениям омбудсмана обязательный, а не рекомендательный характер;

– для изменения правового статуса Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации принять Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации», который будет регламентировать порядок деятельности, полномочия и компетенцию указанного института в качестве самостоятельного органа государственной власти, не относящегося напрямую к Президенту РФ. Продублировать данное положение на уровне субъектов Российской Федерации, закрепив в федеральном конституционном законе положение о самостоятельности (независимости) регионального омбудсмана.

9. Предложения по совершенствованию процедуры усыновления детей в Российской Федерации:

– раздел 4 ст. 20 постановления Правительства РФ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием» необходимо дополнить требованием, связанным с прохождением психологического обследования и специ-

альной программы подготовки кандидатов к приему ребенка на воспитание в семью, к гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим за пределами Российской Федерации, иностранным гражданам или лицам без гражданства – кандидатам в усыновители;

– в статье 4 постановления Правительства Российской Федерации «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением» дополнить имеющийся перечень документом, подтверждающим финансовые расходы на проведение одного усыновления. В статье 3 данного постановления существующую редакцию «разрешение на осуществление деятельности выдается представительству иностранной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность по усыновлению детей на территории своего государства не менее 5 лет на момент подачи заявления о получении разрешения на осуществление деятельности», заменить на *«разрешение на осуществление деятельности выдается представительству иностранной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность по усыновлению детей на территории своего государства с момента подачи заявления о получении разрешения на осуществление деятельности»*. Таким образом, выдача разрешения на деятельность по содействию в усыновлении детей без указания срока его действия будет способствовать более эффективной работе данных организаций, так как малейшее нарушение законодательства может способствовать прекращению ее деятельности, вне зависимости от срока ее существования;

– ввести в положение о порядке деятельности представительств иностранных организаций по усыновлению детей понятие «приостановление» их деятельности на территории Российской Федерации;

– внести изменения в п. 1, 5 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществление контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами

Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства» «Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства», предусмотрев в целях обеспечения своевременной постановки на консульский учет детей-граждан Российской Федерации *обязанность усыновителей ставить на консульский учет усыновленных детей до их выезда* из Российской Федерации через Департамент консульской службы Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в научном обосновании предложений по совершенствованию института семьи в рамках конституционного права Российской Федерации, а также по повышению эффективности реализации данного права в жизни каждого человека и гражданина.

Апробация результатов исследования. Основные положения, практические выводы, рекомендации и предложения, сформулированные в диссертации, были рассмотрены на заседаниях кафедры конституционного и международного права Омской Академии МВД России и отражены автором в 17 публикациях, в том числе опубликованных в журналах ВАК.

Апробация исследования была осуществлена путем выступления автора на научно-практических конференциях: Круглый стол «Проблемы конституционного развития в России» (Омск, 2012); Круглый стол «Конституционно-правовое развитие современной России» (Омск, 2012); Всероссийская научно-практической конференция молодых ученых, аспирантов, соискателей и студентов «Осуществление и защита прав граждан в современном обществе» (Омск, 2012); Международная заочная научно-практическая конференция «Современные тенденции развития юридической науки» (Омск, 2013) и др.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА СЕМЬИ

§ 1. Теоретико-правовые основы понятия семьи

Семья является одной из великих ценностей, созданных человеком, она существовала на всех этапах исторического развития общества. В том, чтобы она развивалась и сохраняла свою первостепенную роль, заинтересовано государство. Каждый человек, независимо от возраста, нуждается в крепкой и надежной семье. Аристотель утверждал: «Семья первичнее и необходимее государства». Очень важно отметить, что семья как таковая не может существовать обособленным институтом, вне общества и государства, так как все социальные, политические, культурные, экономические процессы влияют на развитие и становление семьи как отдельной и очень важной ячейки общества.

Анализируя институт семьи, отметим, что неоспоримо утверждение, что семья в социуме – сложный феномен¹. Соответственно, семья также представляет собой уникальный социально-правовой институт. Именно в ней закладываются основы социализации личности; обладая семейно-правовым статусом, лицо вправе рассчитывать на защиту со стороны государства. Для России, в которой в настоящее время проходит процесс демократических преобразований, направленных на создание правового, социального государства, в котором человек и его права являются высшей ценностью, основополагающими являются принципы взаимоотношения семьи и государства, закрепленные в Конституции РФ. Так, в ч. 2 ст. 7 говорится, что в Российской Федерации обеспечивается поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. В свою очередь ст. 38 закрепляет следующие положения: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях». Возведение защиты семьи в ранг консти-

¹ Пуляев В. Т. Размышления о семье российской // Социальные гуманитарные знания. 2001. № 6. С. 128.

туционной нормы свидетельствует о высокой оценке семьи, ее роли в российском обществе. Но прежде чем говорить о защите семьи и тех мерах, которые государство обязано осуществлять в этом направлении, необходимо дать понятие семьи именно в правовом аспекте. Здесь возникает особая сложность, поскольку семья во всех ее проявлениях – категория больше социальная, чем правовая, и до сих пор не выработано общеправовое, единое понятие данного института. Рассмотрим, что же включает в себя понятие «семья».

Например, сторонники теории гражданского общества тесно связывают его с семьей и понятие семьи рассматривают именно сквозь призму гражданского общества. По мнению русского юриста и философа С. Л. Франка, «семья... есть основная неустранимая ячейка, из которой складывается общество и в которой сохраняется и передается из поколения в поколение внутреннее, духовно-культурное единство исторической жизни»¹ В. С. Нерсесянц приводил убедительные аргументы противоположного содержания. Он полагал, что семья – это особая общность, основанная на родственных связях и специфических отношениях, которые существенно отличаются от межличностных отношений чуждых друг другу членов гражданского общества². В то же время «создание семьи служит проявлением частных, даже можно сказать эгоистических интересов, связанных с удовлетворением физических и психологических потребностей индивида, воспроизводством человека, а следовательно, и человеческого общества»³. И в этом плане, как считает О. В. Орлова, семью можно рассматривать, «с одной стороны, как субъект гражданского общества (с оговоркой, что члены семьи – это индивиды, выступающие как основные субъекты гражданского общества), а с другой – как объект, который определяется отношениями гражданского общества»⁴.

¹ Франк С. Л. Духовная основа общества: Введение в социальную психологию. М., 1992. С. 59.

² Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 285.

³ Орлова О. В. Гражданское общество и личность: Политико-правовые аспекты. М., 2005. С. 18.

⁴ Там же, с. 18.

В данной теории права существует также мнение, согласно которому ключевую роль в гражданском обществе играет именно семья как «исходная модель и опорный институт социального жизнеустройства»¹. При этом Н. И. Матузов в подтверждение своей позиции апеллирует к высказываниям Г. Гегеля и К. Маркса. В частности, Г. Гегель считал именно семью первым базисом государства, сословие – вторым². К. Маркс также писал, что «в действительности семья, гражданское общество составляют необходимые предпосылки государства»³. Мы полностью разделяем точку зрения Н. И. Матузова, в соответствии с которой семья, собственность, личность, свобода, право, духовность, порядок, государственность – краеугольные камни и вместе с тем фундаментальные ценности гражданского общества⁴.

Интересны рассуждения о соотношении семьи и общества, семьи и государства американского социолога А. Карлсона. Ссылаясь на известного писателя Дж. Честертона, он утверждает: «Институт семьи является “истинно анархическим” институтом – он старше, чем любой закон, и располагается вне государства. Идеал, который отстаивает семья в государстве, – свобода. Это уникальная форма контроля над государством, стремящаяся к самообновлению столь же неизменно, но более естественно, чем государство»⁵. А. Карлсон исходит из того, что семья в идеале является, и с этим нельзя не согласиться, «ареной лояльности, представляя защиту даже правонарушителям, а также всем членам семьи от возможной тирании и давления со стороны современного государства»⁶.

Семья есть явление социальное⁷. Она «представляет собой сложный комплекс естественно-биологических, психологических, духовных, материальных

¹ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 400.

² Гегель Г. Соч. : в 8 т. М., 1934. Т. 7. С. 72–73.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 224.

⁴ Матузов Н. И. Указ. соч. С. 400–401.

⁵ Карлсон А. Общество – Семья – Личность: Социальный кризис Америки. Альтернативный социологический подход. М., 2003. С. 21.

⁶ Там же, с. 43.

⁷ По словам Г. Ф. Шершеневича, семья – «основная ячейка государственного организма» (Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. (Курс гражданского права. Тула, 2001 ИЛИ Учебник русского гражданского права : в 2 т. М., 1915. Т. 2). С. 407). По Г. В. Плеханову, семья представляет со-

связей. Далеко не во всех своих элементах они приемлют правовое регулирование»¹. Поэтому, думается, следует признать, что закон, не давая определения, не стремясь урегулировать все, касающееся семьи, определяет права и обязанности ее членов (и некоторых иных лиц).

Наиболее развернутая характеристика семьи как социального института дана С. В. Дармодехиным: «Семья как общность людей, связанных отношениями супружества, родительства, родства, совместного домохозяйства, как основная ячейка общества, выполняет важнейшие социальные функции, играет особую роль в жизни человека, его защите, формировании личности, удовлетворении духовных потребностей, обеспечении первичной социализации». Семья является уникальным социальным институтом, посредником между индивидом и государством, транслятором фундаментальных ценностей от поколения к поколению. В ней заключен мощный потенциал воздействия на процессы общественного развития, воспроизводства рабочей силы, становления гражданских отношений. В этом определении сделана попытка охватить максимально возможное число характеристик, типов и социальных функций семьи. В то же время лишь часть семей может обладать всеми этими качествами. Иначе говоря, не во всех семьях имеются супруги либо дети, не все семьи ведут совместное домохозяйство, не все обеспечивают реализацию основных социальных функций и противостоят социальному противоборству и напряженности в обществе и т. д. До сих пор не удалось сформулировать безупречное определение семьи.

В толковом словаре русского языка слово «семья» объясняется сугубо формально, как «объединение лиц, связанных кровнородственными и (или) брачными отношениями»².

Шершеневич Г. Ф. указывал: «Семья есть постоянное сожителство мужа, жены и детей, то есть представляет собой союз лиц, связанных браком, и лиц, от

бой естественную ячейку общества (Плеханов Г. В. К вопросу о развитии монистического взгляда на историю. М., 1949. С. 146).

¹ Советское семейное право : учебник / под ред. В. А. Рясенцева. М., 1982. С. 5.

² Словарь русского языка / сост. О. И. Ожегов. М., 1952. С. 656.

них происходящих»¹. При этом он особо подчеркивал, что «физический и нравственный склад семьи создается помимо права... Юридический момент необходим и целесообразен в области имущественных отношений членов семьи»².

Русский философ Н. Бердяев видел сущность семьи в том, что она «всегда была, есть и будет позитивистским мирским институтом благоустройства, биологическим и социальным упорядочиванием жизни рода»³.

Анализ различных точек зрения ученых на определение данного понятия позволяет выделить две группы признаков: а) социологического; б) правового характера⁴. В рамках данного исследования нам более интересно именно специальное (юридическое) понятие семьи. В правовом смысле семья – это именно юридическая связь между ее участниками (членами). В частности, семья объединяется не только моральной ответственностью, но и правоотношениями между ее членами, между ней и рядом других институтов общества. Поэтому семью в юридическом смысле можно определить как круг лиц, связанных правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание, призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений на принципах морали⁵.

Рассматривая вопрос, касающийся определения понятия «семья», невозможно не осуществить анализ римского права в сфере семейных отношений, так как из него Российская правовая система заимствовала многие нормы. Конечно, стоит отметить, что в науке не существует определенной позиции в отношении рецепции римского права Россией. Можно отметить и полное отрицание данного факта, и признание заимствования относительно ограниченного, по сравнению, например, с Западной Европой, и убежденность в обоснованности употребления

¹ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права : в 3 т. М., 1915. Т. 2. С. 259.

² Там же.

³ Бердяев Н. Смысл творчества // Семья : книга для чтения / сост. И. С. Андреева, А. В. Гулыга. М., 1990. Кн. 2. С. 257.

⁴ Николаева Ю. В. Охрана интересов семьи уголовно-правовыми средствами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 10.

⁵ Основы ювенального права : учеб. пособие : в 3 т. Воронеж, 2001. Т. 1. С. 69.

такого понятия в буквальном его смысле и т. д.¹ Но все же мы склонны разделить позицию И. А. Покровского, который придерживается точки зрения, что рецепция римского права была необходима России, это обусловлено историческим развитием, необходимостью прогресса российской правовой системы, так как нужна была выработка универсального общего права².

Римское право различало два вида родства: агнатическое и когнатическое (кровное) родство. Первое охватывало всех лиц, принадлежавших к одной семье, т. е. родственниками считались все, кто находился под властью главы этой семьи или домовладыки. Их можно назвать «законными» родственниками³. Такого рода родство было основано на единстве семьи и все, кто входил в нее, юридически являлись родственниками. По мере ослабления власти домовладыки тесная связь между родственниками ослабевала и все возрастала их самостоятельность, так возникло когнатическое родство. Основным различием между агнатами и когнатами было то, что те, кто был агнатом, автоматически переходил и в когнаты, а вот обратная трансформация была не всегда возможна, так как одно было основано на праве, а другое на природном родстве. Под браком в римском праве понимался «союз мужа и жены, общность всей жизни, единение божественного и человеческого права»⁴, «союз мужа и жены, основанный на совместной жизни»⁵. Важное место в таком понимании брака занимали нравственный долг и совместное проживание супругов. Различали два вида брака: брак с властью мужа (*cummanumariti*); брак без власти мужа (*sinemanu*). Хотелось бы отметить тот факт, что условия вступления в брак, существовавшие в римском праве, заимствованы российской правовой системой (достижение определенного возраста, со-

¹ *Летяев В. А.* Рецепция римского права в России в XIX – нач. XX вв. (историко-правовой аспект). Волгоград, 2001. С. 7.

² *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. Пг., 1917. С. 25–29.

³ *Хрестоматия по всеобщей истории государства и права* : в 2 т. / под ред. К. И. Батырева, Е. В. Поликарповой. М., 2000. Т. 1. С. 110.

⁴ Там же, с. 232.

⁵ Там же, с. 98.

гласие лиц, вступающих в брак, отсутствие другого непрекращенного брака, отсутствие родства между вступающими в брак лицами)¹.

При рассмотрении семьи как социального института также характеризуется ее взаимодействие с иными социальными институтами, определяется ее место и значимость в обществе. Ф. Энгельс утверждал: «...общество – это масса, состоящая сплошь из индивидуальных семей, как бы его молекул»².

Ф. Энгельс в работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» трактует семью как активное начало; она никогда не остается неизменной, а переходит от низшей формы к высшей, по мере того как общество развивается от низшей ступени к высшей. Напротив, системы родства пассивны; лишь через долгие промежутки времени они регистрируют прогресс, произошедший за это время с семьей, и претерпевают радикальные изменения лишь тогда, когда семья уже радикально изменилась³. Автор в работе стремится показать, что семья и положение женщины в ней претерпели историческое развитие, вследствие эволюции способов производства и форм собственности. «Семья представляет активный элемент. Она никогда не бывает неподвижной, развивается от низшей формы к высшей по мере того, как общество переходит с низшей ступени на высшую, и, в конце концов, переходит из одной формы в другую, более высокую»⁴. Данная позиция является марксистской, так как она рассматривает семью именно во взаимосвязи с экономикой, ее развитием от первобытного общества до конца XIX в. Поэтому семья, по мнению автора, выступая частью общества, развивается только по мере эволюции общественно-экономических формаций. В своей работе Ф. Энгельс выделяет несколько форм семьи. 1. *Беспорядочные половые отношения* (происходили в период, который называется «низшей ступенью Дикости», как пишет Энгельс, она «...относится к столь отдаленной эпохе, что едва ли можно рассчитывать найти среди социальных ископаемых, у оставших в

¹ Кудрянов И. В. Римское право : конспект лекций. М., 2004. С. 35–39.

² Ильин О. Ю. Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. Городец, 2007.

³ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения : в 3 т. М., 1986. Т. 3. 639 с.

⁴ Там же, с. 123.

своем развитии дикарей, прямые доказательства ее существования в прошлом»¹.

2. *Групповой брак* – брак, который заключался с рождения между всеми мужчинами и женщинами племени, включая братьев, сестер, а также родителей и их детей. Такая форма брака относится к значительно более позднему периоду.

3. *Кровнородственная форма семьи* – исключает половую связь между родителями и детьми, но не между всеми остальными мужчинами и женщинами, а в остальном все по-прежнему в равной степени являются между собой мужьями и женами.

4. Далее групповой брак продолжает свое существование в виде *пуналуальной формы семьи*, которая исключает не только половые отношения между родителями и их детьми, но и между всеми братьями и сестрами по материнской линии, однако не запрещаются половые отношения, а следовательно, и групповой брак между всеми остальными. Затем были запрещены браки для детей, внуков и правнуков родных братьев и сестер.

5. *Парная семья* возникла уже во время существования группового брака, является «...соединением отдельных пар на более или менее продолжительный срок...»² (сначала мужчина имел главную жену среди многих своих жен и он был для нее главным мужем среди прочих ее мужей). Постепенно парная семья вытесняет групповой брак в связи с все более и более растущим числом запретов на браки между родственниками и их запутанностью. Постепенно групповой брак становится невозможным.

6. *Моногамная семья* – возникает из парной семьи на рубеже между средней и высшей ступенью варварства, а ее окончательная победа явилась одним из признаков наступления эпохи цивилизации. «Она основана на господстве мужа с определенно выраженной целью рождения детей, происхождение которых от определенного отца не подлежит сомнению, а эта бесспорность происхождения необходима потому, что дети со временем в качестве прямых наследников должны вступить во владение отцовским имуществом»³. Данная форма брака отличается от парного тем, что у нее большая прочность брачных уз, которые теперь уже не расторгаются по желанию

¹ Там же, с. 123.

² Там же, с. 124.

³ Там же.

одной из сторон. Как правило, только муж может их расторгнуть и отвергнуть свою жену. Следствием моногамного брака стал гетеризм.

В дореволюционной литературе, посвященной вопросам семьи и брака, семья рассматривалась «как союз лиц, связанных браком, и лиц, от них происходящих. В основе семьи лежит физиологический момент, стремление к удовлетворению половой потребности. Этим определяется элементарный состав семьи, предполагающий соединение мужчины и женщины. Дети являются естественным последствием сожителства. Физический и нравственный склад семьи создается помимо права... Юридический элемент необходим и целесообразен в области имущественных отношений членов семьи»¹.

В советское время такое понимание было несколько скорректировано. Например, Г. К. Матвеев рассматривал семью «как основанное на браке или родстве объединение лиц, связанных между собой взаимными личными и имущественными правами и обязанностями, взаимной моральной и материальной общностью и поддержкой, рождением и воспитанием потомства, ведением общего хозяйства»².

Я. Н. Бранденбургский считал, что «семья – это трудовое объединение, настоящие брачные отношения могут сложиться только на основе экономической связи»³. В. А. Рясенцев в юридическом смысле определяет семью как «круг лиц, связанных правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений»⁴.

В современной юридической литературе также нет общепризнанного определения семьи. Так, по мнению А. М. Нечаевой, у «семьи есть свои отличительные особенности, как правило, общность совместно проживающих лиц, объединенных правами и обязанностями, предусмотренными семейным законодательством»⁵. П. И. Седугин дает понятие семьи как «определенной совокупности (общ-

¹ Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 720.

² Матвеев Г. К. Советское семейное право. М., 1985. С. 47.

³ Бранденбургский Я. Н. Брак и его правовые последствия. М., 1926. С. 6.

⁴ Рясенцев В. А. Советское семейное право. М., 1956.

⁵ Нечаева А. М. Семейное право. М., 1998. С. 8.

ности, группы) людей, по общему правилу, родственников, основанной на браке, родстве и свойстве, совместном проживании и ведении общего хозяйства, образующей естественную среду для благополучия ее членов, воспитания детей, взаимопомощи, продолжения рода»¹. И. М. Кузнецова рассматривает семью как «круг лиц, связанных личными неимущественными и имущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание в семью»².

Весьма полезно учитывать при анализе семьи в аспекте конституционно-правового регулирования зарубежный опыт. В конституциях некоторых зарубежных государств даются определения семьи. Так, в Конституции Италии семья определяется как естественный союз, основанный на браке. Конституция Греции рассматривает семью как основу сохранения и развития нации. В Конституции Ирландии сказано, что государство признает семью как естественный первоисточник и объединяющую основу общества, а также нравственный институт, обладающий неотъемлемыми и неотчуждаемыми правами, предшествующими всякому позитивному праву и высшему по отношению к нему³.

Современное российское семейное законодательство не дает определение семьи. Государство с помощью норм семейного права устанавливает условия и порядок вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи, другими родственниками и иными лицами, а также определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 2 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ))⁴. Это не случайно: понятие семьи имеет социологический, неправовой характер. В правовых актах понятие семьи связано с установлением круга членов семьи, образующих ее

¹ Крашенинникова П. В., Седугина П. И. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. М., 1997. С. 2.

² Кузнецова И. М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. М., 1996. С. 10.

³ Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. С. 351.

⁴ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Рос. газета. 1996. 27 янв.

состав, что, в свою очередь, зависит от того, какое содержание вкладывается в понятие «член семьи». Круг членов семьи, связанных правами и обязанностями, определяется в зависимости от целей правового регулирования в различных отраслях права (семейное, гражданское, трудовое и т. д.). Поэтому закрепление определения понятия «семья» в Семейном кодексе Российской Федерации и установление исчерпывающего перечня членов семьи могло бы привести к нарушению прав либо к необоснованному расширению круга членов семьи. Однако термины «семья», «член семьи» довольно часто употребляются в семейном законодательстве. Для правильного их понимания необходимо представлять, что под ними подразумевается.

Указанные права и обязанности возникают между супругами, родителями и детьми, дедушкой (бабушкой) и внуками, родными сестрами и братьями, отчимом (мачехой) и пасынками (падчерицами), а также между лицами, принявшими на воспитание детей (усыновители, опекуны, попечители, приемные родители, фактические воспитатели) и принятыми в их семьи детьми. При этом соответствующие права и обязанности возникают в указанных в Кодексе случаях и при наличии условий, им установленных.

В различных отраслях законодательства (гражданском, жилищном, трудовом и т. д.) в понятие «семья» вкладывается разное содержание. Как и прежде, продолжаются споры в юридической науке¹.

Таким образом, понятия «семья», «семейные отношения» являются объектом исследования многих наук, таких как социология, демография, этнография, психология семейных отношений, возрастная психология, медицина, семейное право, педагогика, криминология (в частности, семейная криминология). В каждой из указанных отраслей семья исследуется в определенном срезе, с тех позиций и под тем углом зрения, который присущ данной научной дисциплине.

Следовательно, фактически в различных отраслях российского права имеется свое, особенное, толкование семьи. Это объясняется тем, что цели и задачи

¹ Пчелинцева Л. М. Семейное право. М., 2001. С. 2–6.

этих отраслей не одинаковы. В целом, при определении семьи та или иная наука исходит из необходимости наделения ее членов определенными правами или возложения на них определенных обязанностей в пределах своего предмета правового регулирования¹.

Особый интерес вызывает интерпретация семьи в Федеральном законе от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему своих полномочий, и членам его семьи»², в ч. 4 ст. 2 которого определено, что круг членов семьи Президента РФ определяется в соответствии с семейным и жилищным законодательством.

Итак, Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ) в ст. 31 определяет, что к членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг (супруга), а также дети и родители данного собственника. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и (в исключительных случаях) иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов его семьи³.

Определение членов семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, по сути, воспроизводит вышесказанное, за исключением того, что иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма только в судебном порядке и лишь в исключительных случаях. При этом другие родственники и нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи, если не только вселены в качестве таковых, но и ведут общее хозяйство (ч. 1 ст. 69 ЖК РФ)⁴.

В практике органов военного управления, воинских частей и организаций, органов местного самоуправления часто возникает вопрос, какое содержание

¹ Миронова Т. Н. Социюридическая природа понимания категории «семья» // История государства и права. 2007. № 24.

² Рос. газета. 2001. 15 февр.

³ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Там же. 2005. 12 янв.

⁴ Потяркин Д. Е. Понятие семьи в жилищном праве // Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 2.

вкладывается в понятие «член семьи» применительно к жилищным правам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹ к членам семей военнослужащих, на которых распространяются жилищные льготы, предусмотренные указанным Законом, относятся: супруга (супруг); несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; лица, находящиеся на иждивении военнослужащих. Однако, предусмотренные данным Федеральным законом жилищные льготы распространяются на указанных в нем членов семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, если иное не предусмотрено другими федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 29 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»² нетрудоспособными членами семьи считаются:

а) дети, братья, сестры и внуки, не достигшие 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а проходящие обучение в образовательных учреждениях с отрывом от производства (кроме учебных заведений, обучающиеся в которых считаются состоящими на военной службе или на службе в органах внутренних дел), – до окончания обучения, но не более, чем до достижения ими 23-летнего возраста;

б) отец, мать и супруг, если они достигли возраста: мужчины – 60 лет, женщины – 55 лет, либо являются инвалидами;

¹ Рос. газета. 1998. 2 июня

² Там же. 1993. 26 февр.

в) супруг или один из родителей либо дед, бабушка, брат или сестра независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14-летнего возраста, и не работает;

г) дед и бабушка – при отсутствии лиц, которые по закону обязаны их содержать¹.

«К членам семей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, на которых распространяются указанные льготы, гарантии и компенсации, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся: супруга (супруг); несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; лица, находящиеся на иждивении военнослужащих» (п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих»)².

В наследственном праве вообще не используются понятия «семья», «член семьи». Однако фактически о членах семьи идет речь, когда закон определяет круг лиц, являющихся наследниками по закону (глава 63 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)). Согласно ст. ст. 1141–1148 ГК РФ к числу наследников по закону, т. е. фактически к членам семьи, относятся: родственники первой–пятой степени родства (от детей, в том числе усыновленных, супруга и родителей наследодателя до его двоюродных правнуков, племянников, дядей и тетей); пасынки, падчерицы, отчим и мачеха; граждане, которые не относятся к указанным выше лицам, но ко дню открытия наследства являлись нетрудоспособными и не менее года до смерти наследодателя находились на его иждивении и проживали совместно с ним³.

¹ Кудашкин А. В. «Члены семьи – кто они?» // Право в Вооруженных Силах. 1999. № 7.

² Рос. газета. 1998. 2 июня.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (Часть третья) // Там же. 2001. 28 нояб.

Аналогичный состав членов семьи определен семейным законодательством. Как следует из ст. 2 СК РФ, к членам семьи отнесены супруги, родители и дети (усыновленные), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, другие родственники и иные лица. К родственникам в соответствии со ст. 14 СК РФ относятся родственники по прямой восходящей и нисходящей линии: родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки. Усыновители, усыновленные и их потомство приравниваются в своих личных правах к родственникам по происхождению (ст. 137 СК РФ).

Федеральный закон «О прожиточном минимуме» закрепляет следующее: «Семья – лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство»¹.

Уголовное законодательство Российской Федерации вместо терминов «семья», «члены семьи» использует понятие «близкие потерпевшему лица» (например, п. «ж» ч. 1 ст. 63, п. «б» ч. 2 ст. 105, ч. 1 ст. 163, ст. 316 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), под которыми понимаются его близкие родственники (родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки) и иные лица, состоящие с потерпевшим в родстве, свойстве (супруг, родственники супруга), а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых в силу сложившихся жизненных обстоятельств дороги потерпевшему (например, жених, невеста, сожитель, сожительница, друзья и т. д.)². Уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации вместо термина «семья» использует такие понятия, как «близкие», «близкие родственники» и «родственники». Согласно ст. 5 УПК РФ к близким родственникам относятся супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки; к родственникам – все иные лица, за исключением близких родственников, состоящие в родстве; а к близким лицам – иные, за исключением близких родственников и родственников, лица, состоящие

¹ *О прожиточном минимуме в Российской Федерации* : федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ // Рос. газета. 1997. 29 окт.

² *Скуратов Ю. И., Лебедева В. М.* Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 2000. С. 227, 721–723.

в свойстве с потерпевшим, свидетелем, а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений¹.

Уголовно-процессуальный кодекс содержит определенные преференции членам семьи и родственникам обвиняемого или потерпевшего. В юридической литературе по уголовному законодательству преобладает точка зрения о том, что к близким потерпевшему лицам относятся родственники, друзья, «лица, судьба которых небезразлична для потерпевшего (в силу сложившихся личных отношений они приравниваются к близким родственникам)». К близким родственникам относятся также жених, невеста, воспитанник, друг детства, семейный врач, зять, другие свойственники и т. п. Такая позиция не расходится с разъяснениями, данными в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)». К близким потерпевшему лицам наряду с близкими родственниками отнесены и иные лица, состоящие с ним в родстве, свойстве (родственники супруга), а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых заведомо для виновного дороги потерпевшему в силу сложившихся личных отношений (п. 6).

С отсутствием четкого толкования основополагающих терминов был связан запрос Костромской областной думы в Конституционный Суд Российской Федерации, где предлагалось дать толкование понятия «семья», содержащегося в ч. 1 ст. 38 Конституции РФ, согласно которой материнство, детство и семья находятся под защитой государства.

По мнению запрашивающих, данное конституционное понятие является неопределенным, поскольку в различных законодательных актах даются разные определения круга членов семьи того или иного лица, а в СК РФ определение понятия «семья» отсутствует. Из сопоставления ч. 1 ст. 38 с положениями ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 23 и п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ следует, что понятием «семья», наряду с такими понятиями, как «материнство», «детство», «отцовство», охватыва-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Рос. газета. 2011. 22 дек.

ется особая сфера жизни человека, выступающая объектом конституционного регулирования, которое осуществляется с помощью специальных законодательных актов как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Российской Федерации. Заявитель посчитал, что наличие различных подходов к определению тех, кто может быть отнесен к кругу членов семьи, ущемляет конституционные права граждан.

Конституционный Суд РФ отметил, что в запросе фактически ставится задача согласования ряда федеральных законов в целях единообразного определения круга лиц, входящих в семью. Решение этой задачи означало бы проверку конституционности указанных федеральных законов, а также потребовало бы от Конституционного Суда РФ, вопреки его конституционно-правовой природе и функциям, создания новой правовой нормы.

Таким образом, выявление абстрактного толкования понятия «семья», наполняемого, в зависимости от целей правового регулирования, различным юридическим содержанием, в данном случае означало бы вторжение в компетенцию законодателя или потребовало бы проверки конституционности федеральных законов в иной, чем это установлено Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», процедуре, что недопустимо.

Поэтому Конституционный Суд РФ определил: «Отказать в принятии к рассмотрению запроса Костромской областной думы, поскольку разрешение поставленного в нем вопроса Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно»¹.

В статье 2 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2004 г. № 587-80 «О социальной поддержке семей, имеющих детей»² даются следующие определения семьи и ее категорий:

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению запроса Костромской областной думы о толковании понятия «семья», содержащегося в статье 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 135-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *Санкт-Петербургские ведомости*. 2004. 2 дек.

1) *семья* – родители (законные представители) и дети, совместно проживающие и ведущие общее хозяйство;

2) *малоимущая семья* – семья, имеющая среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного на территории Санкт-Петербурга;

3) *многодетная семья* – родители, имеющие трех и более несовершеннолетних детей, совместно проживающие и ведущие общее хозяйство;

4) *неполная семья* – семья, в которой единственный родитель имеет статус матери-одиночки либо один из родителей умер.

Таким образом, однозначного определения понятий «семья» и «члены семьи» не существует. Их толкование зависит от конкретных отношений, которые регулируются соответствующим законом, что вносит путаницу в регламентацию соответствующих правоотношений¹. Поэтому включение определения понятия «семья» в СК РФ и установление исчерпывающего перечня членов семьи могло бы привести к нарушению их прав либо к необоснованному расширению круга членов семьи. В теории семья (в юридическом смысле) определяется как круг лиц, связанных личными неимущественными и имущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание в семью. Брачные, личные и имущественные отношения, усыновление регулируются СК РФ.

Обобщая различные точки зрения на понятие «семья», нельзя согласиться с теми авторами, которые толкуют его только как «союз лиц, связанных браком и родством», поскольку в этом случае непонятно, как быть с семьями, которые усыновляют детей. Они также вправе называться семьей, хотя родственных связей не образуют. Тем более это несправедливо по отношению к семьям, где женщина воспитывает пять и более детей по договору приемной семьи. В таком контексте наиболее точным, на наш взгляд, является следующее определение: *семья – это союз лиц, основанный на браке, рождении детей, усыновлении или иных формах*

¹ *Справочник юриста по семейному праву* / под. ред. Л. В. Кружалова, И. Г. Морозова. СПб., 2007.

принятия детей на воспитание в условиях семьи, цель которого заботиться друг о друге.

Если говорить о категории «члены семьи» в конституционном праве, то необходимо отметить, что в данной отрасли этот перечень будет уже, чем в отраслевом законодательстве, и это в первую очередь будет зависеть от того, на кого будет распространяться государственная семейная политика. Итак, к членам семьи в конституционно-правовом смысле необходимо отнести: супругов, детей (родные сестры и братья), независимо от того, каким образом установлено родство. То есть опекуны, усыновители, отчимы (мачехи), пасынки (падчерицы), фактически выполняющие роль родителей, детей, также, на наш взгляд, должны входить в обозначенный круг членов семьи. Бабушки, дедушки, иные лица, близкие родственники не могут входить в указанный круг членов семьи, так как в силу выполняемых ими социальных ролей являются таковыми относительно своих детей, т. е. родителями.

Таким образом, существует достаточно серьезная проблема, связанная с выработкой категорий понятия семьи именно в правовом аспекте. Его отсутствие приводит к серьезным недоразумениям в судебной практике в процессе принятия судьей единственно правильного решения, а также при определении членов семьи в жилищных и социальных правоотношениях. Не имея закрепленного в законодательстве понятия семьи, трудно однозначно определить, кто относится к ее членам.

Невозможно согласиться с утверждением, что «семья – это всего лишь теоретическое понятие, имеющее отношение к небольшой группе людей с тесными взаимоотношениями. В наши дни она может принимать различные формы, в том числе форму союза между однополыми лицами. Нельзя содействовать какому-либо одному типу семьи»¹. Приведенное высказывание фактически обосновывает провозглашенный Каирской конференцией постулат о равноправии всех типов

¹ *Сандалов Ю. Г.* Половое просвещение школьников как краеугольный камень антирепродуктивной революции // РАПС против России. М., 1999. С. 35.

семей¹, но для Российской Федерации это недопустимо. В связи с особым менталитетом, устоями российского общества, его культурой, духовными ценностями в Российской Федерации может быть официально признана только традиционная семья в таком составе: мать (женщина), отец (мужчина) и дети (родные или усыновленные, взятые под опеку и т. д.).

Объединительный потенциал конституционного права определяет также содержание семейного законодательства. Это означает одновременную принадлежность рассматриваемых понятий и к конституционному, и к семейному праву. В рамках конституционного права осуществляется системное взаимодействие всей совокупности конституционных предписаний. Важной частью предмета конституционного права выступают отношения, связанные с созданием и существованием семьи в Российской Федерации. Ведь семья, материнство, отцовство и детство – это базовые общеправовые категории, выступающие конституционно-правовыми понятиями, охватываемые конституционным правом.

Семья – это конституционно-правовая категория, основанная на браке – юридически оформленном, добровольном союзе мужчины и женщины, порождающем взаимные личные и имущественные права и обязанности, направленные на создание семьи, рождение и воспитание детей (ст. ст. 7, 38 Конституции РФ). Данное определение семьи охватывает конституционно-правовой и социологический аспекты. Российское законодательство по-разному интерпретируют данное понятие в зависимости от преследуемых целей и специфики предмета правового регулирования, это обусловлено неопределенностью юридического содержания понятия «семья», что препятствует конкретному пониманию данной категории².

Для более точного понимания категории «семья» следует рассмотреть ее через призму отдельных составляющих, указанных в Конституции Российской

¹ *Официальный* текст доклада Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5–13 сентября 1994 г. Нью-Йорк, 1995 г. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/m_doc/m_doc01.html.

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению запроса Костромской областной думы о толковании понятия «семья», содержащегося в статье 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 135-О.

Федерации. Важной конституционно-правовой категорией является *материнство*. Это особое состояние женщины (преимущественно в период беременности и младенческих лет ребенка). В теории данное понятие не сводится только к биологическим аспектам репродуктивной способности; его нельзя ограничивать отношениями между матерью и ребенком непосредственно после родов и в первый год жизни.

Материнство охватывает родственную связь матери и детей и в старшем возрасте, осознание ею позитивной ответственности за здоровье и нормальное развитие детей, реализацию прав и исполнение обязанностей по отношению к детям, эмоциональные отношения с ними

В действующем праве не содержится норм, посвященных регламентации отношений между супругами и суррогатной матерью. В связи с этим уместно будет ввести в законодательство институт суррогатной (заменяющей) матери с конституционно-правовым решением этого вопроса.

Отцовство – не менее важная конституционно-правовая категория. Это кровное родство между отцом и его ребенком (детьми). Также под отцовством понимается совокупность биологических, правовых и воспитательных функций, выполняемых мужчиной по отношению к своим детям. Биологические механизмы продолжения рода у людей подчинены законам полового диморфизма, т. е. предполагают обязательное участие особей двух полов (мужского и женского) для воспроизводства человеческой жизни. Представитель мужского пола, участвующий в зачатии ребенка, является биологическим отцом этого ребенка. Юридически отцом ребенка выступает мужчина, официально зарегистрированный в качестве родителя в установленном порядке¹.

В части 1 ст. 38 Конституции не выделен институт отцовства (в отличие от ч. 2 ст. 7, в которой закреплена государственная поддержка «семьи, материнства, отцовства и детства»). Представляется, что причина состоит в особой значимости института защиты материнства из-за незаменимости, особенно в начальный пери-

¹ *Российская социологическая энциклопедия* / под общ. ред. Г. В. Осипова. М., 1998.

од детства, матери для нормального развития ребенка. Вместе с тем опирающийся на Конституцию Семейный кодекс провозглашает в ст. 1 в качестве основного начала семейного законодательства защиту семьи, материнства, отцовства и детства. Поэтому отсутствие в ст. 38 Конституции РФ специального упоминания об отцовстве не означает, что могут быть установлены ограничения для осуществления отцами своих прав и обязанностей в отношении детей. Равенство прав и обязанностей обоих родителей как необходимость решать все вопросы воспитания и образования детей по взаимному согласию, закрепляется ст. ст. 61, 63–65 СК РФ. Закон определяет и механизм разрешения споров между родителями исходя из интересов ребенка, а не из заранее установленного предпочтения позиции одного из них.

Самостоятельной конституционно-правовой категорией является *детство*. Это особый этап в жизни человека. Наиболее важно в развитии ребенка раннее детство (с рождения до трех лет), когда закладывается фундамент физического и психического здоровья человека. Во многом оно зависит и от качества внутриутробного развития плода. Поэтому оба этих периода – предмет повышенной заботы со стороны государства.

Существенное значение имеют конституционные нормы о детстве субъектов Российской Федерации, которые, во-первых, учитывают местные традиции, во-вторых, оперативно ликвидируют пробелы в конституционно-правовом регулировании вопросов семьи, материнства, отцовства и детства.

Как мы видим, концептуальное решение проблем семьи, материнства, отцовства и детства возможно на конституционно-правовом уровне, так как соответствующие правовые нормы, сосредоточенные в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, федеральных законах и законах России, образуют самостоятельный институт конституционного права.

Если с этих позиций подойти к институту семьи, то следует утвердительно ответить на вопрос, обладает ли он качествами правового института. Во-первых, как институт он имеет материальную предпосылку – общественные отношения, связанные с семьей, материнством, отцовством и детством; во-вторых, у него есть

как нормативное обособление. В частности, правовые нормы расположены в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, конституциях (уставах) и других законах субъектов Российской Федерации и регулируют видовые отношения. Если правовой акт регулирует отношения в сфере конституционного права (например, расширяет права и свободы или усиливает их гарантии), то он должен признаваться источником конституционного права. Это касается и характеристики актов органов местного самоуправления.

Особое место среди федеральных законов занимает СК РФ. Соотношение норм Конституции РФ о семье, материнстве, отцовстве и детстве и конкретных норм СК РФ есть соотношение общего и частного конституционно-правового и отраслевого регулирования. Ряд норм Конституции РФ связаны с нормами СК РФ, которые воспроизводят конституционные положения.

Необходимо учитывать момент одновременного участия норм конституционного и отраслевого права в механизме правового регулирования семейных отношений. Взаимодействие норм конституционного и семейного права означает их участие в механизме правового регулирования. Ряд конституционных норм и принципов воспроизводят нормы семейного права и, наоборот, нормы СК РФ часто повторяют конституционные положения. Нормы ст. 1 СК РФ близки по своему содержанию конституционной норме, содержащейся в ч. 1 ст. 38 Конституции РФ.

Сделаем некоторые выводы.

1. Семья в конституционно-правовом аспекте является комплексным институтом конституционного права, что обусловлено: однородностью регулирования такой самостоятельной группы общественных отношений, как семейные; юридическим единством правовых норм, закрепляющих механизм правового регулирования обозначенных отношений через совокупность общих положений, правовых принципов, специфических правовых понятий и т. д.; обособленностью норм права, которые образуют отдельный институт и имеют свое закрепление в главах, разделах, частях; полнотой общественных отношений, связанных с семьей, регулируемых нормами права. Кроме того, она имеет тесную связь с различными от-

раслями права, ее механизм регулирования основан на необходимом взаимодействии норм конституционного и отраслевого законодательства, через обеспечение норм конституционного права на отраслевом уровне. Данный институт имеет ограниченное (особое) содержание объема как в отношении понятия «семья», так и в отношении понятия «круг членов семьи».

2. Конституционно-правовой институт семьи представляет собой сложное явление, включающее такие элементы, как: материнство, отцовство, детство. Каждый из них можно считать подинститутом (субститутом), так как он регулирует, соответственно, семейные отношения, отношения по защите материнства, отцовства, детства.

3. Семья может рассматриваться в двух самостоятельных значениях: 1) *как исторически конкретная система взаимоотношений между супругами, родителями и детьми; 2) как малая социальная группа, обусловленная особым социокультурным кодом нации, члены которой связаны брачными, юридически оформленными, или родственными отношениями, общностью быта и взаимной моральной ответственностью, порождающие взаимные личные и имущественные права и обязанности, направленные на создание семьи, рождение и воспитание детей.*

В конституционно-правовом смысле к членам семьи относятся: супруги, дети (родные сестры и братья), независимо от того, каким образом установлено родство. Опекуны, усыновители, отчимы (мачехи), пасынки (падчерицы), выполняющие фактически роль родителей, детей, также, на наш взгляд, входят в обозначенный круг членов семьи.

§ 2. Семьи в системе принципов социального государства

Интерес к изучению института семьи не ослабевает, а, напротив, возрастает в наши дни. Проблеме возникновения, развития и помощи семье посвящено большое количество литературы. Экономические и политические трансформации, которым подвергается российское общество на протяжении последних пятнадцати лет, безусловно, оказывают существенное влияние на жизнь семьи. Многие из

российских семей оказались на грани выживания. Перемены в стране в первую очередь влияют на жизнедеятельность семьи, на формирование подрастающего поколения. Проблемы подобного масштаба в состоянии разрешить лишь государство. И важнейшая роль в регламентации семейных отношений в современном обществе играет именно конституционное право. Данное положение вытекает из особенностей норм этой отрасли, ибо специфической целью конституционно-правового регулирования является внесение единообразия и стабильности в социальную жизнь страны, в том числе и семейные отношения, путем установления общих правил для всех участников правоотношений, укрепления правовой основы государственной и общественной жизни, создания общеобязательной системы типовых масштабов поведения¹.

Важным доказательством является то, что на конституционном уровне Россия провозглашена социальным правовым государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В пункте 1 ст. 7 Конституции РФ провозглашается, что один из основополагающих принципов деятельности современного демократического государства, согласно которому создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не является сугубо личным делом самого человека и его родителей, а возводится в ранг общегосударственной политики. Именно успехи в социальной политике являются показателем плодотворной и многогранной деятельности государства. По ним можно судить о том, насколько государство исполняет свою конституционную обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, создавать надлежащие материальные, политические, правовые и иные условия для осуществления этих прав и свобод, их воплощения в реальной жизни. В полной мере рассматриваемое направление политики государства применимо и к такому институту, как семья.

Социальным государством необходимо считать такое государство, в котором основной задачей является достижение общественного прогресса, основанно-

¹ Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 13 ; *Общая теория прав человека* / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 169.

го, в первую очередь, на принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности¹. Соответственно социальная политика государства должна быть частью общей, но регулировать более узкую сферу отношений между социальными группами, обществом в целом и его членами².

Например, Федеральный Конституционный Суд ФРГ толкует социальное государство как такое, которое должно стремиться к приблизительно равному распределению между всеми гражданами как благ, так и тягот³.

В социальном государстве право на достойную жизнь и свободное развитие гарантируется каждому, независимо от его способности трудиться, участвовать в общественно полезном труде. Это право закреплено ст. 25 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.⁴: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам». «Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой», – исходя из данного положения, возможно сделать вывод, что важной составляющей защиты семьи является приоритет интересов ребенка. Забота о детях, их воспитание объявлены Конституцией РФ равным правом и обязанностью родителей (ч. 2 ст. 38), следовательно, родители не имеют права перекладывать функции заботы о детях и их воспитание на государство⁵.

¹ *Кутафин О. Е.* Основы общественного строя и политики Российской Федерации // Государственное право Российской Федерации : курс лекций / под ред. О. Е. Кутафина. М., 1993. Т. 1. С. 142.

² Там же.

³ *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России. М., 1994. 285 с.

⁴ *Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.* // Рос. газета. 1995. 5 апр.

⁵ *Кузнецова О. В.* Конституционно-правовая защита семьи, материнства, отцовства и детства в России : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

Аналогичные нормы содержатся также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.¹ Статья 10 закрепляет: «Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании...». Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. В течение этого периода работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков, без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья, или опасной для жизни, или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом. Статья 11 вышеуказанного документа закрепляет обязанность всех государств-участников Пакта признавать права каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи. Важнейшим же моментом, на наш взгляд, является то, что государства-участники должны принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права (п. 1 ст. 11).

Следуя нормам международного права, Конституция РФ устанавливает обязанность государства проводить социальную политику, обеспечивающую каждому россиянину достойную жизнь. Последняя понимается, прежде всего, как возможность обладать и пользоваться благами современной цивилизации: иметь надлежащие жилищные условия и медицинское обслуживание, современную бытовую технику, средства передвижения, рациональное и калорийное питание, возможность пользоваться услугами предприятий сферы обслуживания, пользо-

¹ *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.*

ваться культурными ценностями и др. Достойная жизнь невозможна и без свободного развития личности, предоставления ей возможности усвоить достижения науки, культуры, получить профессию¹.

Конституция закрепляет основные направления социальной защиты государства, такие как: государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства; пенсии инвалидам и иным нетрудоспособным лицам; создание системы социальных служб занятости, призванных принимать действенные меры по трудоустройству лиц, не имеющих постоянной работы, и выплачивать им в соответствии с действующим законодательством пособия по безработице; выплата государственных пенсий и социальных пособий и т. д.

Тем не менее, деятельность государства в социальной сфере пока что не является достаточно действенной. В условиях переживаемых экономических трудностей социальная политика государства не только не гарантирует достойную жизнь, как это записано в Конституции, но и не обеспечивает прожиточный минимум значительной части населения. В ежегодном Послании Федеральному Собранию (декабрь 2013 г.) Президент Российской Федерации обратил особое внимание на социальную сферу, и повышение уровня благосостояния граждан Российской Федерации. Это должно выразиться в решении жилищного вопроса для более широких категорий граждан: молодых семей, специалистов социальной сферы, врачей, учителей, ученых, инженеров; принятии мер по увеличению ввода доступного жилья эконом-класса, а также значительном расширении возможности аренды жилья. «Для настоящего и для будущего России за первые 12 лет нового века сделано немало. Огромный по важности этап восстановления и укрепления страны пройден. Сейчас наша задача – создать богатую и благополучную Россию»², – отметил Президент Российской Федерации. А в подтверждение этим словам он уточнил, что уже успешно работает Программа предоставления семейного капитала при рождении второго ребенка. Она будет действовать до конца

¹ *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / отв. ред. Л. А. Окуньков. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2001.

² *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г.* // Рос. газета. 2012. 13 дек.

2016 г. С 2013 г. выплачиваются дополнительные пособия при рождении третьего и последующего детей в тех регионах страны, где демографическая ситуация пока хуже, чем в среднем по стране. Большая их часть сосредоточена в Центральном, Северо-Западном, Приволжском и Дальневосточном федеральных округах. Помимо прочего, приоритетным направлением социальной политики является и решение проблемы дошкольного образования, жилищной проблемы, вопроса трудоустройства и занятости населения.

Несмотря на положительные тенденции, имеются значительные недостатки в реализации некоторых направлений социальной политики государства, в том числе и в сфере охраны труда и здоровья населения. Об этом, например, убедительно свидетельствуют наблюдаемые в последние годы рост аварийности на предприятиях, профессиональных заболеваний, высокий уровень производственных травм, неблагоприятная экологическая обстановка в ряде регионов страны, в том числе в таких крупных городах, как Москва, Уфа, Кемерово, Самара, Омск и др.

Конституция РФ как Основной Закон государства занимает ведущее место во внутригосударственном механизме реализации и защиты семьи, поскольку не только закрепляет и провозглашает перечень основных семейных прав и свобод человека, но и по своему статусу призвана быть высшим юридическим гарантом их осуществления и правовой защиты. Отсюда следует, что конституционное право является ведущей отраслью в сфере защиты семьи. Но наряду с ним особое место занимает и семейное право. Для того чтобы определить роль каждой из указанных отраслей права в системе защиты семьи, необходимо проследить их соотношение.

Система российского права – это объективно существующее строение права, которое выражается в разделении единого права на отдельные отрасли, связанные между собой. Система имеет признаки: *ограниченной целостности*, т. е. единства и тесной взаимосвязи правовых норм; *структурного разнообразия*, что означает неодинаковую как по объему, так и по содержанию совокупность структурных элементов, которые должны быть обусловлены логической связью и

расположением нормативного материала в определенной функциональной направленности; *разделения права на отдельные части*, т. е. распределение норм права по отраслям, в зависимости от специфики и характера регулируемых общественных отношений; *объективности системы права*, обусловленной тем, что система права существует в соответствии с имеющимися общественными отношениями, отражая их структуру, тем самым предопределяя содержание системы права; *иерархичности системы права*, проявляющейся в том, что любая существующая система права складывается из норм разной юридической силы¹.

Среди всех отраслей права ведущее место занимает отрасль конституционного права², нормы которого регулируют и семейные отношения. Например, нормы о защите семьи, материнства, отцовства и детства являются институтом конституционного права и содержатся в Конституции РФ и иных первичных нормативных правовых актах (ст. 7,38,72 Конституции РФ и в соответствующих статьях Конституций (Уставов) субъектов РФ). Соответственно конституционно-правовые нормы по отношению к нормам семейного права обладают большей юридической силой. А. Н. Кокотов отмечает, что любое основное право всегда содержательно шире совокупности своих конкретных, нормативно закрепленных проявлений. Оно всегда оставляет возможность собственного распространения на неурегулированные отраслевым законодательством отношения³.

В качестве примера приведем *определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. № 281-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зайцева Сергея Юрьевича и Зайцевой Ларисы Валерьевны на нарушение их конституционных прав положениями статьи 3 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”»*⁴.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане С. Ю. Зайцев и Л. В. Зайцева, которым территориальный орган Пенсионного фон-

¹ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 239.

² Общая теория права : курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 350.

³ Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2003 С. 17.

⁴ Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за второй и третий кварталы 2012 г. URL: <http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/PILOT/main.htm>.

да Российской Федерации отказал в выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, оспаривают конституционность следующих положений ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»:

– части 2, устанавливающей, что при возникновении права на дополнительные меры государственной поддержки лиц, указанных в ч. 1 данной статьи, не учитываются усыновленные дети, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами данных лиц;

– части 3, предусматривающей, что право женщин, указанных в ч. 1 данной статьи, на дополнительные меры государственной поддержки прекращается и возникает у отца (усыновителя) ребенка, независимо от наличия гражданства Российской Федерации или статуса лица без гражданства, в случаях смерти женщины, объявления ее умершей, лишения родительских прав в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки, совершения в отношении своего ребенка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности, а также в случае отмены усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки.

По мнению С. Ю. Зайцева и Л. В. Зайцевой, оспариваемые законоположения не соответствуют чч. 2 и 3 ст. 19 Конституции РФ.

Оспариваемые нормы применены в деле заявителей судами общей юрисдикции.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению по следующим основаниям: федеральный законодатель, имея целью создание условий, обеспечивающих семьям с детьми достойную жизнь, в дополнение к основным мерам социальной защиты предусмотрел для таких семей возможность получения государственной поддержки в форме предоставления материнского (семейного) капитала, средства которого могут направляться на улучшение жилищных

условий семьи, получение образования детьми, а также повышение уровня пенсионного обеспечения матерей.

Связывая право граждан на дополнительные меры государственной поддержки не только с рождением, но и с усыновлением детей, названный Федеральный закон исключает из числа усыновленных детей, с учетом которых такие меры могут быть предоставлены, тех детей, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами данных граждан.

Устанавливая такое правовое регулирование, законодатель исходил из того, что усыновление является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей, а именно лиц в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах и иными экстраординарными обстоятельствами (ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»). Пасынки (падчерицы) воспитываются в неполной семье и потому не нуждаются в семейном устройстве. Их усыновление не изменяет их статуса в качестве детей, имеющих родительское попечение (пусть и от единственного родителя)¹.

Следовательно, оспариваемое заявителями положение ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» с учетом целевой направленности данного Федерального закона – стимулирование рождения в семье второго ребенка, а также устройства в семью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – не может рассматриваться как нарушающее их права.

Нельзя расценивать как нарушающие права заявителей указанные в жалобе и оспариваемые ими положение ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О дополнитель-

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лимонниковой Екатерины Викторовны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 1539-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

ных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», поскольку, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, дополнительные меры государственной поддержки предоставляются в связи с реализацией социального риска материнства, охватывающего беременность и рождение ребенка, а право женщин на их получение обусловлено фактом рождения второго, третьего или последующих детей. В связи с этим право мужчины на дополнительные меры государственной поддержки по случаю рождения ребенка может быть реализовано лишь в случае, когда право женщины на указанные меры прекратилось по основаниям, предусмотренным законом (в связи со смертью, объявлением умершей, лишением родительских прав и в других ситуациях отсутствия материнского попечения). Такая дифференциация обусловлена различиями в видах социального риска, которым подвержены мужчины и женщины¹.

Разрешение же вопроса о расширении круга лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки в связи с рождением (усыновлением) детей, является прерогативой законодателя и к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь ч. 2 ст. 40, п. 2 ч. 1 ст. 43, ч. 1 ст. 79, ст. ст. 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан С. Ю. Зайцева и Л. В. Зайцевой, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответ-

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кубанова Виктора Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. № 1085-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

ствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательное и обжалованию не подлежит.

Итак, мы видим, что Конституционный Суд России в данном случае использовал только конституционные нормы для вынесения решения. Статьи Семейного кодекса Российской Федерации, имеющие отношение к делу, не привлекались. Конституционно-правовые нормы о защите семьи оказались достаточными для вынесения определения Конституционным Судом РФ, другими словами, указанные нормы полностью обеспечивают конституционно-правовую защиту семьи без дополнительного привлечения отраслевых норм.

Вместе с тем принцип системности права позволяет заимствовать науке конституционного права понятия из других отраслевых наук. Их использование объясняется, во-первых, взаимопроникновением (смещением) правоотношений и институтов, проявляющимся, в частности, в присутствии начал частного права в публичном и наоборот, во-вторых, широкой сферой конституционно-правового регулирования, затрагивающей области других отраслей права, в-третьих, обеспечением реализации ряда норм конституционного права на отраслевом уровне¹.

Очень важно учитывать тот факт, что нормы конституционного и отраслевого права одновременно участвуют в процессе регулирования семейных отношений. Более того, они находятся в тесном взаимодействии.

*Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Борзуновой Ольги Леонидовны на нарушение ее конституционных прав положением статьи 13 Федерального закона “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”»*².

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка О. Л. Борзунова, заключившая с органом опеки и попечительства в Липецкой об-

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 156.

² Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за второй и третий кварталы 2012 г.

ласти договор о приемной семье и являющаяся приемным родителем, оспаривает конституционность положения ст. 13 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»¹, а именно положения ее ч. 1, закрепляющего право находящихся в отпуске по уходу за ребенком матерей, отцов и других родственников, опекунов, фактически осуществляющих уход за ребенком, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на ежемесячное пособие по уходу за ребенком. По мнению заявительницы, данное законоположение, не предусматривая, в отличие от опекунов, право приемных родителей на получение ежемесячного пособия по уходу за ребенком, противоречит ст. ст. 7, 15, 19, 38, 39 и 55 Конституции РФ и не согласуется с положениями Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.). Оспариваемое законоположение было применено в деле заявительницы судами общей юрисдикции.

Суд определил, что согласно Конституции в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ч. 2 ст. 7); материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 38); каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе для воспитания детей (ч. 1 ст. 39). Конкретные меры поддержки семьи и детей, в соответствии со чч. 2 и 3 ст. 39 Конституции РФ, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Действуя в рамках предоставленных ему полномочий, федеральный законодатель установил систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, источники средств на их выплату, условия и порядок выплаты в Федеральном законе «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». В частности, в ч. 1 ст. 13 определен круг лиц, имеющих

¹ Рос. газета. 1995. 24 мая.

право на получение ежемесячного пособия по уходу за ребенком, к числу которых были отнесены матери, отцы и другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком, подлежащие обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и находящиеся в отпуске по уходу за ребенком. Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный принцип равенства, предполагая равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом не исключает фактических различий и необходимость их учета законодателем¹.

В соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 123 СК РФ приемная семья, патронатная семья, а также опека и попечительство являются, наряду с усыновлением, формами устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание.

Опека устанавливается над детьми, не достигшими возраста 14 лет, в целях их содержания, воспитания, образования и для защиты их прав и интересов (п. 1 ст. 123, пп. 1 и 2 ст. 145 СК РФ; пп. 1 и 3 ст. 31, п. 1 ст. 32 ГК РФ; ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»). При этом обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законом (п. 1 ст. 36 ГК РФ, ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем на срок, указанный в этом договоре (п. 1 ст. 152 СК РФ). Такой договор носит возмездный характер, и согласно п. 2 ст. 153¹ СК РФ размер вознаграждения

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Черного Станислава Степановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 16.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 г. № 263-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс»; и др.

дения, причитающегося приемным родителям, размер денежных средств на содержание каждого ребенка, а также меры социальной поддержки, предоставляемые приемной семье, в зависимости от количества принятых на воспитание детей определяются договором о приемной семье в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Так, Законом Липецкой области от 5 июля 1997 г. № 72-ОЗ «О материальном обеспечении приемной семьи в Липецкой области»¹ определен размер ежемесячного вознаграждения приемным родителям в зависимости от количества взятых на воспитание приемных детей, в частности 4389 рублей при наличии одного ребенка (абз. 2 п. 1 ст. 3), а также увеличение суммы вознаграждения на 1601 рубль на каждого приемного ребенка, не достигшего 3-летнего возраста (абз. 1 п. 2 ст. 3).

Кроме того, указанным Законом для приемных семей предусмотрено единовременное выделение денежных средств на: приобретение мебели при передаче приемного ребенка на воспитание, а также ежемесячные выплаты на содержание приемного ребенка; питание, приобретение обуви, мягкого инвентаря (в соответствии с требованиями Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»); приобретение предметов хозяйственного обихода, личной гигиены, игр, игрушек, книг; на личные нужды; проезд в городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте, проезд транспортом межмуниципального сообщения один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы, а также на посещение театров, кинотеатров, концертов, музеев, выставок, парков; на отопление, освещение; на оплату услуг бытового обслуживания; на текущий ремонт жилого помещения (пп. 1 и 3 ст. 2).

В силу требований Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» для семей опекунов в ст. 101 Закона Липецкой области от 30 декабря 2004 г.

¹ URL: http://adoptlaw.ru/Lipeckaya-oblast/zakon_lo_o_materialnom/.

№ 166-ОЗ «О социальной поддержке обучающихся, студентов и аспирантов образовательных учреждений и дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Липецкой области»¹ закрепляется право на материальную поддержку ребенка в виде ежемесячной денежной выплаты на питание, приобретение обуви и мягкого инвентаря в размере, аналогичном выплате для ребенка в приемной семье.

Следовательно, законодатель, предусмотрев разные формы устройства в семью на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, установил для каждой из них определенные меры поддержки в виде пособий и выплат, что не может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан.

Как следует из представленных документов, О. Л. Борзунова, будучи опекуном несовершеннолетней М. В. Тимофеевой, получала ежемесячное пособие по уходу за ребенком. Выплата данного пособия была прекращена в связи с заключением договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью, в соответствии с которым заявительнице установлено ежемесячное вознаграждение в увеличенном размере до достижения ребенком 3 лет.

При таких обстоятельствах нет оснований полагать, что оспариваемое заявительницей положение ст. 13 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» нарушает ее конституционные права.

Исходя из изложенного и руководствуясь ч. 2 ст. 40, п. 2 ч. 1 ст. 43, ч. 1 ст. 79, ст. ст. 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил: отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Борзуновой Ольги Леонидовны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

¹ *Липецкая* газета. 2005. 1 янв.

Таким, образом, необходимо обратить внимание на тот момент, что при вынесении решения по данному делу используются нормы семейного права и гражданского права совместно с нормами конституционного права. Сделать вывод о том, что происходит заимствование отраслевых норм сложно. Суд вынес определение на основании конституционно-правовых норм, опираясь на нормы отраслевого законодательства (семейного права, гражданского права). Если быть более точными, Конституционный Суд РФ использовал понятия «приемная семья», «патронатная семья», а также «опека и попечительство», закрепленные в Семейном кодексе Российской Федерации, т. е. понятие отраслевых наук.

Анализируя вопрос о соотношении конституционного права и семейного права в области защиты семьи, необходимо констатировать следующее: нормы конституционного права соотносятся с нормами семейного права как общее и частное (общерегулятивные нормы и нормы частного регулирования); нормы конституционного права обладают большей юридической силой, нежели нормы семейного права. Приведенные примеры аргументировали то положение, что для вынесения судебного решения, как правило, достаточно наличия конституционно-правовых норм о защите семьи (ст. ст. 7, 38, 72 Конституции РФ), но, используя принцип системности права, при осуществлении механизма защиты семьи конституционное право может заимствовать отдельные понятия отраслевых наук.

Вернемся к вопросу о месте семьи в системе принципов социального государства. В Основном Законе государства определено, что «обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства... материнство и детство, семья находятся под защитой государства». Как мы видим, фигурирует термин «защита». Попробуем провести его анализ.

Категория «защита» может толковаться в широком и узком смысле. Под защитой в широком смысле понимается *субъективное право* любого гражданина, права которого нарушены и он нуждается в правовой помощи со стороны особых субъектов защиты. Также она может рассматриваться как *отдельный институт* в праве, и, наконец, она может быть интерпретирована как совокупность действий лица, которые непосредственно осуществляются в целях защиты своих же нару-

шенных прав. Е. А. Лукашева под защитой понимает совокупность мер, направленных на пресечение, предупреждение нарушений и ограничений в отношении законных прав, свобод и интересов личности, вместе с тем и возмещение причиненного правонарушителями вреда¹. Если рассматривать понятие защиты в узком смысле, то это комплексная система мер, которые могут быть применены для реализации личностью принадлежащих ей субъективных прав, включая судебную защиту, имеющуюся систему гарантий (экономических, социальных, организационно-технических и т. д.)².

В рамках настоящего исследования нас больше интересует именно конституционно-правовая защита семьи. Действующее российское законодательство не раскрывает данного понятия, в связи с этим возникает сложность в определении юридического смысла обозначенной категории, используемой в Конституции РФ. Обратимся к комментариям конституционного принципа защиты семьи государством такими учеными, как Ю. А. Королев, А. М. Нечаева, З. В. Ромовской и др.³ Обобщая выводы указанных выше авторов по данному вопросу, можно констатировать следующее. Во-первых, государство осуществляет защиту семьи посредством социальных и экономических мероприятий, направленных на поддержку последней. В своей работе А. М. Нечаева определяет защиту семьи государством в качестве разнообразных мер социальной поддержки семьи обществом⁴. З. В. Ромовская под государственной защитой семьи понимает совокупность социально-правовых мероприятий, создающих оптимальные условия благоприятного функционирования семьи в обществе⁵.

Во-вторых, данный принцип реализуется через призму многих отраслей права, регулирующих общественные отношения, связанные с семьей (семейное право, гражданское право, трудовое право, уголовное право и др.). Подтвержде-

¹ *Общая теория прав человека* / отв. ред. Е. А. Лукашева. С. 169.

² *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 24.

³ *Нечаева А. М.* Семейное право : курс лекций. М., 1999 ; *Ее же.* Споры о детях. М., 1998.

⁴ *Нечаева А. М.* Реализация конституционного принципа защиты семьи государством // Сов. юстиция. 1979. № 21. С. 2–4 ; *Саенко Л. В.* Конституционно-правовые основы охраны и защиты семьи в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

⁵ *Ромовская З. М.* Защита в советском семейном праве. Львов, 1985. С. 14.

нием этому факту является мнение Ю. А. Королева, что «конституционная постановка вопроса о защите семьи государством находит свое развитие и разрешение в многочисленных нормах различных отраслей права»¹.

Наконец, в-третьих, защиту семьи государством как конституционное положение нельзя отождествлять с семейно-правовой защитой. Так как семейно-правовая защита является деятельностью, в результате которой обеспечивается защита субъективных прав отдельных участников семейных отношений, но не семьи в целом как отдельного сложного института.

Под защитой семьи в более узком семейно-правовом значении Ю. А. Королев имеет в виду защиту «законом и обеспечение прав и интересов членов семьи, создание условий для исполнения ими своих обязанностей, а также для соблюдения установленных правил регистрации, расторжения и признания недействительным брака, правил совершения и регистрации актов гражданского состояния. Защита семьи в рамках семейного законодательства понимается как защита направленных в интересах семьи нравственно обоснованных семейных прав субъекта этих отношений»².

Рассматриваемые выше понятия взаимосвязаны и не исключают, а предполагают друг друга. «Право на защиту семьи означает право на защиту конкретных субъективных прав и охраняемых законом интересов ее членов. Защита этих прав и интересов одновременно является актом защиты семьи в целом». «Право на защиту семьи обеспечивается и семейно-правовыми средствами, которые служат ее защите в узком, сугубо юридическом смысле слова»³. Оговаривая правомерность постановки вопроса о праве граждан на защиту семьи, А. М. Нечаева делает вывод «о наличии обязанности защищать семью. Такую обязанность, естественно, несет государство, провозгласившее тезис о защите семьи»⁴. Однако «от этой обязанности не свободны и участники семейных отношений. Ее обеспечение семей-

¹ Королев Ю. А. Общие вопросы государственной защиты семьи // Право и защита семьи государством. М., 1987. С. 20.

² Там же, с. 21.

³ Косова О. Ю. О конституционном принципе защиты семьи государством // Правоведение. 1997. № 2. С. 15.

⁴ Там же.

ным законодательством способствует достижению конституционных положений о защите семьи государством»¹. Безусловно, соглашаясь с необходимостью различать защиту семьи в широком смысле (о необходимости которой упоминается на конституционном уровне) и более узком (реализуемой через нормы семейного права), на наш взгляд необходимо внести поправки в Конституцию РФ и вместо термина «защита семьи» использовать термин «охрана семьи», либо еще более уместный – «*правовая охрана семьи*». Мы согласны с точкой зрения Л. В. Саенко, которая обосновывает данную позицию². Если мы считаем целесообразным выделить институт семьи в конституционном праве в качестве межотраслевого компонента правовой системы, то государство должно осуществлять все меры, направленные на обеспечение прав и законных интересов именно комплексного института, а не отдельных его элементов, таких как материнство, отцовство и во³. Употребление термина «защита» можно было бы ограничить областью семейно-правовой защиты, исходя из ее специфики.

Очень важно и то, что виз ч. 1. ст. 38 Конституции РФ незаслуженно исключен отец как объект защиты со стороны государства. Ведь если мы обратимся к ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, то увидим, что поддержка отцовства осуществляется со стороны государства. Возникает резонный вопрос, а почему же отцовство не может защищаться государством наряду с такими категориями, как «материнство» и «детство». На наш взгляд, целесообразно добавить его в данную статью, тем самым разрешив проблемы, возникающие в области реализации прав отцов на получение материнского капитала, отпуска по уходу за ребенком и т. д. Ведь в силу ч. 2. ст. 31 отец и мать, в соответствии с принципом равенства супругов, совместно решают вопросы, касающиеся жизни семьи.

В качестве примера рассмотрим *определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конститу-*

¹ Там же, с. 17.

² Саенко Л. В. Указ. соч.

³ Королев Ю. А. Указ. соч. С. 16.

ционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”, статей 10 и 11 Федерального закона “О статусе военнослужащих”, статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей»¹.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин К. А. Маркин просит признать противоречащими чч. 2 и 3 ст. 19, ч. 2 ст. 38 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ следующие нормативные положения:

– абзацы 3 и 7 ч. 1 ст. 13, абз. 2 и 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;

– пункт 9 ст. 10 и п. 13 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

– пункты 5 и 7 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237²;

– подпункты «б» и «е» п. 35, абз. 2 и 3 п. 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 865³.

Как следует из представленных материалов, К. А. Маркину, проходящему военную службу по контракту в войсковой части 41480 в должности начальника смены отдела, было отказано в предоставлении отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста трех лет, при этом ему на основании п. 7 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы был предоставлен дополнительный отпуск продолжительностью три месяца. Впоследствии соответствующий приказ был отменен в связи с отсутствием документов, подтверждающих право на его полу-

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *Вопросы* прохождения военной службы (вместе с Положением о порядке прохождения военной службы): указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 // Рос. газета. 1999. 28, 29 сент.

³ *Об утверждении* Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 865 // Там же. 2007. 10 янв.

чение. Пушкинский гарнизонный военный суд решением от 9 марта 2006 г. обязал командира войсковой части 41480 предоставить К. А. Маркину 39 суток неиспользованного дополнительного отпуска, однако это решение было изменено определением Ленинградского окружного военного суда от 17 апреля 2006 г. и К. А. Маркину в удовлетворении его требования отказано.

Решением Пушкинского гарнизонного военного суда от 14 марта 2006 г., оставленным без изменения определением Ленинградского окружного военного суда от 27 апреля 2006 г., К. А. Маркину было отказано в предоставлении отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста трех лет. При этом суд сослался на п. 13 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предусматривающий предоставление отпуска по уходу за ребенком только военнослужащим женского пола. В истребовании дела по надзорной жалобе К. А. Маркина также отказано.

По мнению заявителя, оспариваемые им нормативные положения являются дискриминационными и препятствуют осуществлению военнослужащими мужского пола, проходящими военную службу по контракту, права на воспитание своих детей.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

1. По смыслу ч. 1 ст. 37 и ст. 59 Конституции РФ во взаимосвязи с п. «м» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72 и пп. «д», «е» ч. 1 ст. 114 военная служба представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем предопределяется их специальный правовой статус, обусловленный необходимостью выполнения ими долга и обязанностей гражданина Российской Федерации по защите Отечества.

Федеральный законодатель, определяя специальный правовой статус военнослужащих, вправе в рамках своей дискреции устанавливать для них как ограничения в части реализации гражданских прав и свобод, так и особые обязанности,

обусловленные задачами, принципами организации и функционирования военной службы, а также специфическим характером деятельности лиц, проходящих военную службу. Это право федерального законодателя нашло свое непосредственное закрепление в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которому военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными данным Федеральным законом, федеральными конституционными законами и иными федеральными законами; на военнослужащих возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

Из пункта 1 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которому право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы, во взаимосвязи с ч. 1 ст. 37 Конституции РФ вытекает, что, поступая на военную службу по контракту, гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду и тем самым добровольно начинает осуществление такой профессиональной деятельности, занятие которой предполагает, во-первых, наличие определенных ограничений его прав и свобод, свойственных данной разновидности государственной службы, а во-вторых, исполнение обязанностей по обеспечению обороны страны и безопасности государства. Соответственно, военнослужащий обязуется подчиняться требованиям закона, ограничивающим его права и свободы, а также возлагающим на него особые публично-правовые обязанности.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной им в постановлении от 6 июня 1995 г. № 7-П и развитой в определениях от 1 декабря 1999 г. № 219-О, от 7 декабря 2001 г. № 256-О, от 22 октября 2008 г. № 538-О-О и др., применительно к различным видам деятельности по осуществлению публичных функций, граждане, добровольно избирая такой род занятий, соглашаются с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый ими правовой статус. Исходя из этого, установление феде-

ральным законодателем тех или иных ограничений прав и свобод в отношении указанных граждан само по себе не противоречит чч. 1 ст. ст. 19, 37 и чч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ и согласуется с Конвенцией Международной организации труда № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 г., закрепляющей, что не считаются дискриминацией различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой (п. 2 ст. 1).

2. В соответствии с п. 13 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих» отпуск по уходу за ребенком предоставляется только военнослужащим женского пола в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Аналогичное положение закреплено п. 5 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы. При этом на время отпуска по уходу за ребенком тем же пунктом предусмотрено сохранение за военнослужащим женского пола места военной службы и воинской должности.

Военнослужащий мужского пола, проходящий военную службу по контракту, имеет право на однократное предоставление по его просьбе дополнительного отпуска сроком до трех месяцев в случае смерти жены при родах, а также если он воспитывает одного или нескольких детей в возрасте до 14 лет (детей-инвалидов в возрасте до 16 лет) без матери в случае ее смерти или гибели, лишения ее родительских прав, длительного ее пребывания в лечебном учреждении и других случаях отсутствия материнского попечения о детях (п. 7 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы). Цель данного отпуска – предоставление военнослужащему-мужчине возможности в течение разумного срока решить вопрос об организации ухода за ребенком и, в зависимости от результатов, о дальнейшем прохождении военной службы. В том случае, когда военнослужащий принимает решение лично осуществлять уход за ребенком, он имеет право на досрочное увольнение с военной службы по семейным обстоятельствам (абз. 5 подп. «в» п. 3

ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹).

Право военнослужащего-мужчины на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет действующим законодательством не предусмотрено. Соответственно, не допускается совмещение военнослужащими мужского пола, проходящими военную службу по контракту, исполнения служебных обязанностей и отпуска по уходу за ребенком для воспитания малолетних детей, что, с одной стороны, обусловлено спецификой правового статуса военнослужащих, а с другой – согласуется с конституционно значимыми целями ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) в связи с необходимостью создания условий для эффективной профессиональной деятельности военнослужащих, выполняющих долг по защите Отечества.

Поскольку военная служба в силу предъявляемых к ней специфических требований исключает возможность массового неисполнения военнослужащими своих служебных обязанностей без ущерба для охраняемых законом публичных интересов, отсутствие у военнослужащих мужского пола, проходящих службу по контракту, права на отпуск по уходу за ребенком не может рассматриваться как нарушение их конституционных прав и свобод, в том числе гарантированного ч. 2 ст. 38 Конституции РФ права на заботу о детях и их воспитание. Кроме того, данное ограничение согласуется с добровольным характером заключения контракта о прохождении военной службы.

Предоставив право на отпуск по уходу за ребенком в порядке исключения только военнослужащим женского пола, законодатель исходил, во-первых, из весьма ограниченного участия женщин в военной службе, а во-вторых, из особой, связанной с материнством, социальной роли женщины в обществе, что согласуется с положением ч. 1 ст. 38 Конституции РФ. Поэтому такое решение законодателя не может расцениваться и как нарушение закрепленных чч. 2 и 3 ст. 19 Консти-

¹ Там же. 1998. 2 апр.

туции РФ принципов равенства прав и свобод человека и гражданина, а также равноправия мужчин и женщин.

Таким образом, п. 13 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предусматривающий предоставление отпуска по уходу за ребенком только военнослужащим женского пола, а также аналогичные нормативные положения, содержащиеся в п. 5 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы, конституционные права заявителя не нарушают, как не нарушает их и п. 7 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы, который предусматривает возможность однократного предоставления военнослужащим мужского пола, проходящим службу по контракту, дополнительного отпуска сроком до трех месяцев в связи с исключительными обстоятельствами.

3. Не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя и положение п. 9 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которому военнослужащие женского пола и военнослужащие, воспитывающие детей без отца (матери), пользуются социальными гарантиями и компенсациями в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами об охране семьи, материнства и детства.

Данное законоположение является по своему характеру отсылочной нормой, применяется только в системной связи с положениями иных нормативных правовых актов и само по себе не направлено на ограничение прав и свобод военнослужащих.

4. Поскольку отцы малолетних детей, проходящие военную службу по контракту, не имеют права на получение отпуска по уходу за ребенком, они не относятся и к числу лиц, которым выплачивается ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет.

Соответственно, оспариваемые К. А. Маркиным положения Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, определяющие круг лиц, которые имеют право на получение названного ежемесячного пособия, и не относящие к ним отцов малолетних детей, проходя-

щих военную службу по контракту, а также устанавливающие порядок исчисления размера данного пособия, не могут рассматриваться как затрагивающие его конституционные права.

Таким образом, в силу ст. ст. 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» жалобы К. А. Маркина не могут быть признаны отвечающими критерию допустимости.

Проверка же законности и обоснованности принятых по его делу судебных и иных правоприменительных решений не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь п. 2 ч. 1 ст. 43 и ч. 1 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил: отказать в принятии к рассмотрению жалоб гражданина К. А. Маркина, поскольку они не отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

Итак, мы видим, что правовая позиция Конституционного Суда РФ не может рассматриваться как удовлетворяющая принципу равенства мужчины и женщины в отношении выполнения семейных обязанностей. Более интересной представляется позиция Европейского Суда по правам человека, отраженная в постановлении по делу «Константин Маркин против России» (*Konstantin Markin v. Russia, жалоба № 30078/06*)¹, которое было вынесено 22 марта 2012 г. Как указала в своем постановлении Большая Палата Европейского Суда по правам человека, продвижение гендерного равенства является в настоящее время одной из основ-

¹ По делу обжалуется различие в обращении между мужским и женским персоналом Вооруженных сил в отношении права на отпуск по уходу за ребенком. Дело передано на рассмотрение Большой Палаты: информация о постановлении ЕСПЧ от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин (Konstantin Markin) против России» (жалоба № 30078/06) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 8.

ных целей каждого государства-члена Совета Европы, всех Высоких Договаривающихся Сторон Конвенции. Поэтому в основе различного отношения к людям, которое Конвенция могла бы оправдывать, должны лежать весьма веские причины. Отсылка к традициям, гендерным предубеждениям и распространенному среди жителей соответствующей страны мнению не служит достаточным оправданием для различного отношения к людям по признаку их пола.

Вооруженные силы едва ли обойдутся без такого правового регулирования, которое обеспечивало бы их надлежащее функционирование. Однако власти не могут ссылаться на подобное регулирование для оправдания ущемления права на уважение частной жизни отдельных военнослужащих. Действительно, ст. 8 Конвенции не гарантирует ни права на получение отпуска по уходу за ребенком, ни права на получение соответствующего пособия. Однако такой отпуск и такое пособие в принципе охватываются гарантиями ст. 8 Конвенции. Отпуск по уходу за ребенком призван обеспечить родителям возможность остаться дома и лично ухаживать за своими детьми. Применительно к отпуску по уходу за ребенком, в отличие от отпуска по беременности и родам, Константин Маркин, как военнослужащий мужского пола, находится с женщинами-военнослужащими в одинаковой ситуации.

Европейский Суд по правам человека, действительно, ранее признавал, что права военнослужащих, связанные с обеспечением функционирования Вооруженных сил, могут быть ограничены в большей степени, по сравнению с ограничениями, накладываемыми на права гражданских лиц. Однако военнослужащие, как и любые другие жители стран-членов Совета Европы, имеют право на защиту их прав. В основе любых ограничений таковых должны лежать веские причины, например, реальная угроза функционированию Вооруженных сил.

В большинстве стран-членов Совета Европы, включая Россию, законодательство позволяет гражданским лицам воспользоваться правом на отпуск по уходу за ребенком, независимо от их пола. Более того, одинаковые права на получение такого отпуска имеют военнослужащие обоих полов. Этот факт показывает, что современные европейские общества движутся в направлении более равномер-

ного распределения ответственности за воспитание своих детей между мужчинами и женщинами.

Кроме того, Европейский Суд по правам человека не согласен с утверждением, что различное отношение к военнослужащим мужского и женского пола объясняется позитивной дискриминацией в пользу женщин. Более того, Страсбургский Суд полагает, что различное отношение в данном случае консервирует гендерный стереотип и причиняет ущерб как карьерам женщин, так и личной жизни мужчин. Равным образом различное отношение не может быть оправдано ссылками на распространенные традиции.

Не убедило Европейский Суд по правам человека и утверждение, что предоставление военнослужащим мужского пола отпуска по уходу за ребенком может негативно сказаться на обороноспособности страны и эффективности управления ее Вооруженными силами. Власти Российской Федерации не провели никаких исследований, призванных оценить, сколько именно военнослужащих-мужчин фактически воспользовалось бы правом на получение отпуска по уходу за ребенком, с целью определить, как это может отразиться на функционировании Вооруженных сил. Ссылка властей на то, что все военнослужащие-мужчины являются лицами репродуктивного возраста, недостаточна для оправдания различного отношения к военнослужащим мужского и женского пола.

Кроме того, Страсбургский Суд отметил негибкость российского законодательства, регулирующего предоставление военнослужащим отпуска по уходу за ребенком: военнослужащий-мужчина не может получить его ни при каких обстоятельствах. При этом власти Российской Федерации не привели никаких примеров того, что в каждом отдельном случае проводится оценка на предмет возможности предоставления военнослужащему мужского пола такого рода отпуска, и военнослужащие-мужчины фактически могут получить его, когда конкретные обстоятельства того требуют.

Несмотря на это, Страсбургский Суд, принимая во внимание значение Вооруженных сил для обеспечения национальной безопасности, указал, что определенные ограничения на право военнослужащего воспользоваться отпуском по

уходу за ребенком могут быть наложены, если они не носят дискриминационного характера. Например, военнослужащему, независимо от его пола, может быть отказано в праве уйти в такой отпуск по причине невозможности его замены, например, из-за наличия редкой квалификации или участия в военных действиях.

В России же, напротив, право на получение отпуска по уходу за ребенком связано исключительно с полом военнослужащего. Лишение военнослужащего-мужчины права на отпуск по уходу за ребенком носит характер абсолютного запрета. Автоматическое наложение такого запрета на любое лицо лишь по признаку его пола выходит за рамки допустимых границ усмотрения государства.

Принимая во внимание, что Константин Маркин, работавший оператором связи, легко мог быть заменен военнослужащим-женщиной, отсутствуют какие бы то ни было основания лишения его права на отпуск по уходу за ребенком. Таким образом, он стал жертвой дискриминации по признаку пола. Что касается заявления властей государства-ответчика о том, что, подписав контракт на службу в Вооруженных силах, он добровольно согласился на такого рода дискриминацию, то Европейский Суд по правам человека указал, что добровольный отказ от права не быть дискриминированным не может быть принят во внимание, так как это противоречило бы значимым общественным интересам.

Мы видим, что правовая позиция Европейского Суда по правам человека сложилась в пользу гражданина Маркина, тем самым подтверждая наличие равенства между родителями, вне зависимости от пола.

В силу того, что в ст. 38 Конституции РФ законодателем определена именно «защита», рассмотрим меры государственного воздействия именно как таковые, не забывая о том, что целесообразно было бы употреблять термин «охрана». Итак, защита семьи, материнства, отцовства и детства осуществляется всеми ветвями власти в России, каждая из которых реализует свое собственное направление, обусловленное соответствующими целями и задачами. Законодательная власть, осуществляемая Федеральным Собранием Российской Федерации, создает нормативную основу семейной политики и защиты интересов всех членов семьи, формирует бюджет. Органы исполнительной власти разрабатывают программы соци-

ального развития, обеспечивая их исполнение, посредством правоохранительной системы реализует защитную функцию и т. д. Особую роль в процессе защиты семьи играет судебная власть. Именно через систему судопроизводства происходит применение отраслевых норм, направленных на восстановление нарушенных прав конкретных участников семейных отношений, а следовательно, и семьи в целом как отдельного института.

Несмотря на особую необходимость защиты семьи со стороны государства, все же, на наш взгляд, неоправданно широк круг субъектов *государственной* семейной политики, определенный в Указе от 14 мая 1996 г. «Об основных направлениях государственной семейной политики»¹ (далее – Указ), а именно: «...органы законодательной и исполнительной власти всех уровней, работодатели, общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные конфессии, благотворительные фонды, зарубежные организации, юридические и физические лица» (п. 4). Если рассматривать защиту семьи как часть государственной общей политики, в том числе и социальной, то, возможно, было бы целесообразно сократить указанный перечень, оставив в нем лишь органы государственной власти. Например, согласно п. 22 Указа семейная политика реализуется лишь органами государственной власти.

Защита семьи в Российской Федерации реализуется через комплекс мер правового регулирования. Под ними следует понимать все существующие приемы, способы, и инструменты воздействия на институт семьи со стороны государства не только на федеральном, но также на региональном и местном уровнях. В силу этого возникает вопрос о разграничении полномочий в данной области между Российской Федерацией и ее субъектами. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ защита семьи отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Необходимо иметь в виду, что происходит процесс взаимодействия всех отраслей права: семейного, трудового, жилищного, административного, гражданского, гражданско-процессуального, уголовного. Последние три отрасли

¹ *Об основных* направлениях государственной семейной политики : указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 712 // Там же. 1996. 21 мая.

относятся к исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), остальные отнесены к совместному ведению. Можно предположить, что в Основном Законе государства происходит разграничение компетенции органов власти на различных уровнях в области осуществления правовой защиты семьи, а также, что сложившаяся система защиты семьи построена на принципе доминирования государства в системе субъектов, осуществляющих социальное управление в сфере семьи, и тем самым зависимости каждого отдельно взятого индивида и общественных структур от того, насколько эффективно будет осуществляться работа государственного аппарата. На наш взгляд, это упущение, даже негативная тенденция, так как в условиях правового, демократического, социального государства отсутствие реальных механизмов влияния на органы власти со стороны граждан и общества является недопустимым.

Рассмотрим более конкретно содержание мер государственной защиты семьи. Государство, в соответствии с Конституцией РФ, имеет обязанность заботиться о семье через создание и развитие сети дошкольных детских учреждений, формирование системы социального обеспечения (выплата пособий при рождении детей, льгот для многодетных семей и т. д.). В силу того, что Россия является федеративным государством (п. 1 ст. 1 Конституции РФ), данная деятельность осуществляется и субъектами РФ. Реализуя конституционное правомочие (абз. «ж» п. 1 ст. 72 Конституции РФ), они производят дополнительное нормативное регулирование защиты семьи, материнства, отцовства и детства, вводят в законодательные акты термины «патронат», «патронатная семья», «патронажная семья», «семья патронатных воспитателей»¹.

Конституционно-правовая защита семьи исходит из конституционной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав граждан (ст. 2 Конституция РФ), а также гарантированности государственной защиты прав и свобод человека всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ). Анализ Конституции РФ позволяет выделить следующие субъекты защиты:

¹ *Корпачева К. И.* Конституционно-правовая защита семьи. URL: <http://kraspubl.ru/content/view/286/1/>.

1) органы государственной власти (ст. ст. 2, 7, 18, 24, 38, 45, ч. 1 ст. 46); 2) объединения и организации (ч. 1 ст. 30, ст. 13, чч. 3 ст. ст. 37, 46, ч. 1 ст. 48); 3) личность (человек, гражданин) (ст. 29, ч. 2 ст. 45, ст. ст. 31, 44, 46, 52). Действующее законодательство конкретизирует и уточняет перечень органов, должностных лиц и организаций, призванных обеспечивать защиту интересов семьи. Особое место отводится государственным органам и органам местного самоуправления.

Проблема конституционно-правовой защиты российской семьи в настоящее время актуальна как никогда. Стратегической, рассчитанной на перспективу, целью деятельности социального государства, всей системы социальной защиты населения является снижение процента бедности и улучшение качества жизни в тех группах населения, которые в силу своего физического состояния и по другим объективным причинам не могут самостоятельно решать проблемы личного или семейного жизнеобеспечения. Для решения указанных проблем необходимо реально повышать доходы населения за счет предоставления рабочих мест, достойного уровня заработной платы, предоставления мер социальной поддержки в виде пособий, социальных выплат, субсидий, компенсаций, предоставления установленных законом льгот и т. д. А также очень важно развивать и совершенствовать систему социального обслуживания отдельных, наиболее незащищенных, категорий граждан (дети, инвалиды, семьи с детьми, многодетные семьи и т. д.). Все эти меры должны быть направлены именно на развитие сферы социальной поддержки и социального обслуживания семьи и детей. Сложности осуществления конституционной защиты семьи в Российской Федерации, на наш взгляд, связаны еще с тем, что семья не признается в настоящий момент в нашей стране в качестве субъекта права и соответственно субъекта конституционных отношений. Если обратиться к доктрине государственного права, то мы увидим, что субъектами правоотношений являются не потенциальные, а реальные их участники¹. Целесообразно согласиться с мнением Л. В. Саенко, что общие конституционные нормы и положения могут приобретать реальное воплощение в конкретных (в частности,

¹ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 317.

отраслевых) конституционно-правовых отношениях, например, правоотношениях по поводу государственной охраны и защиты семьи¹.

Если обратиться к классификации субъектов права, то они бывают индивидуальными и коллективными². Особое место занимают специальные субъекты, к которым относятся, например, юридические лица. Ю. А. Королев считает, что семья занимает промежуточное положение между индивидуальными и коллективными субъектами (между физическими и юридическими лицами).

Не являясь юридическим лицом, семья выступает в гражданском обороте как единое целое³, например, в жилищных, пенсионных вопросах, при получении определенных льгот или преимуществ непосредственно на всю семью (пенсии, пособия и др.) Конечно, нельзя забывать, что субъектами права могут быть «более или менее значительные, устойчивые, постоянные образования, которые характеризуются единством воли и цели, а также переделенной внутренней организацией. Это не случайные и не временные соединения граждан или каких либо структур»⁴. Конечно, многие семьи распадаются и образуются другие, но это касается и различных учреждений и предприятий, даже отдельные государства меняют свои границы, статус и т. д. Таким образом, необходимо рассматривать семью как отдельный субъект правоотношений, в том числе и конституционно-правовых. Тем более, что в действующем законодательстве, в том числе и Конституции РФ, закреплена способность семьи иметь права и нести обязанности, а также реализовывать их в рамках закона, что свидетельствует о наличии у нее правосубъектности.

В силу доказанности того факта, что семью необходимо считать основным и самостоятельным субъектом правоотношений, в том числе и конституционных, необходимо обратиться к вопросу о создании в России конституционной основы, обеспечивающей приоритетность такого направления деятельности государства,

¹ Саенко Л. В. Конституционно-правовые основы охраны и защиты семьи в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 31.

² Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001. С. 518.

³ Королев Ю. А. Семья как субъект права // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 61–66.

⁴ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 519.

как защита семьи. Целесообразно было бы изложить текст ч. 2 ст. 7 Конституции РФ в следующем виде: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи *как основного института гражданского общества*, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные *гарантии социальной защиты*».

Таким образом, конституционно-правовую защиту семьи в Российской Федерации можно определить как комплекс мер в рамках государственной политики, деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также общественных организаций, направленных на защиту материнства, отцовства и детства.

Исходя из данного определения можно выделить такую *особенность защиты семьи*, как обязанность для государства в лице соответствующих органов осуществлять деятельность, направленную на совершенствование всех существующих механизмов социального обеспечения семьи, реализуемую с помощью законодательно закреплённых приемов, форм и способов (судебная защита, самозащита и т. д.).

Важно также, что конституционно-правовая защита семьи в России выражается и через призму *семейной политики государства*. К сожалению, в настоящий момент она не воспринимается в качестве самостоятельного направления деятельности органов государственной власти, а является одним из направлений социальной политики Российской Федерации. На наш взгляд необходимо выделить и законодательно закрепить семейную политику как отдельно реализуемую направленность деятельности государства, наряду с экономической, социальной, международной сферами жизни. Обусловлено это важностью семьи в вопросах качественного и количественного состава населения страны, а именно состоянием демографической политики государства. Острую проблему представляет неразвитость правовой базы семейной политики. Действующий Семейный кодекс Российской Федерации регулирует семейные отношения отдельных индивидуумов,

а вот отношения семьи и государства как важнейших институтов общества происходят, в основном, стихийно, что в свою очередь существенно ограничивает именно права семьи и приводит к монополии государства и его институтов в области поддержки семьи. Как следствие, реализуется односторонняя связь от государства к семье и мнение участников семейных отношений не учитывается при формировании государственных программ по защите и поддержке семьи, правотворчестве и т. д.

Конституционное положение о защите семьи государством предполагает конкретное законодательное закрепление определенных прав и обязанностей как членов семьи, так и государства в лице его органов. Защита интересов семьи обязывает органы государства препятствовать любым покушениям на ее целостность, на установленные в законе права супругов, родителей и детей, семейного союза, а также предусматривает регулирование отношений в ней в направлении, заданном государством и обществом.

Отсутствие конкретных нормативных положений относительно права на защиту семьи вызывает трудности в определении видов правовой защиты семьи. Так, охрана семейных прав, проводимая органами загса при регистрации отдельных актов гражданского состояния, изменении или исправлении записей и даже, например, при отказе регистрации брака между лицами, не расторгшими свой первый брак, по-видимому, не будет считаться одним из видов правовой защиты семьи, поскольку представляет собой проверку точного соблюдения правил, установленных законами или иными нормативными актами. Сама же деятельность органов загса в меньшей степени несет правозащитную функцию, в большей же – представляет собой форму реализации правовой нормы.

Защита семьи (право на ее защиту, обязанность по защите) прямо корреспондирует с понятием ответственности за семью. Практика показывает, что в большинстве случаев необходимо говорить не об ответственности вообще, а о санкциях, о мерах защиты и мерах охраны¹. Ответственность будет только допол-

¹ О мерах защиты в виде семейно-правовых санкций пишет Л. М. Звягинцева, отделяя их от ответственности, связанной с наличием вины субъекта (*Звягинцева Л. М. Меры защиты в со-*

нительным воздействием, которое следует за виновным поведением субъекта семейных отношений. Этот вывод вытекает из того, что в делах, касающихся семьи, главным будет охрана существующего положения, восстановление нарушенного. У ответственности в государственном праве есть и защитная функция; не обязательно в этом понимании ответственность связана с виной и какими-либо дополнительными обременениями и лишениями, однако она всегда вызывается совершением противоправного поступка.

Особую важность представляет вопрос о соотношении понятий «защита семьи государством» и «государственная семейная политика». Согласно принятому в русском языке значению этого слова *политика* представляет собой «участие в делах государства, определяющее форму, задачи, содержание его деятельности». Следовательно, под политикой в первую очередь понимается социальная деятельность по управлению процессами, протекающими в обществе. Говоря о государственной политике, заметим, что эту деятельность осуществляют не любые структуры, занимающиеся управлением общественными процессами, а лишь те, которые включаются в систему организации государственной власти.

Проведенный анализ показывает не только остроту имеющихся проблем, но и необходимость эффективной государственной защиты семьи, причем не только в будущем, но уже и в настоящее время. Государственная политика в сфере управления социальными процессами, связанными с семьей, должна быть сопряжена, отождествлена с защитой семьи, ибо только это отвечает долговременным интересам общества (общенациональным интересам). Управленческая деятельность государства, направленная на ослабление института семьи, создающая такую социальную среду, при которой семья не справляется со своими функциями, является политикой самоуничтожения. В пункте 2 Указа от 14 мая 1996 г. «Об основных направлениях государственной семейной политики» дается определение государственной семейной политики как составной части социальной политики Российской Федерации, «целостной системы принципов, оценок, мер ор-

ганизационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, направленных на улучшение условий и повышение качества жизни семьи».

В то же время обращает на себя внимание, на наш взгляд, некоторое несоответствие в подходах к определению политики, закрепленное, с одной стороны, в п. 2 Указа (применительно к семейной политике), а с другой – в вышеназванном правительственном постановлении № 327 (данные применительно к региональной политике). Причем подход, оформленный в последнем, представляется более предпочтительным. В постановлении указывается, что политика – это не только идеология управления социальными процессами (цели, задачи), но и сам процесс управления (механизм реализации). В Указе речь идет лишь об идеологической стороне политики: в качестве ее составных частей называются принципы, оценки, меры (меры указывают лишь на избранный субъектом способ действия).

Систематизируя все вышеизложенное можно сделать следующие выводы:

1. Целесообразно на конституционно-правовом уровне использовать понятие «охрана» семьи. А также включить в число объектов охраны института семьи такой его элемент, как отцовство. Таким образом, необходимо изложить текст ч. 1 ст. 38 Конституции РФ в следующей редакции: «Материнство, *отцовство* и детство, семья находятся под *охраной* государства».

2. В предмет конституционно-правового регулирования необходимо включить отношения по защите (*охране*) семьи как особое направление деятельности государства.

3. Семья является не только объектом, но и равноправным самостоятельным субъектом правоотношений, в том числе конституционных. Предложено изложить текст ч. 2 ст. 7 Конституции РФ следующим образом: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи *как важного (основного) института гражданского общества*, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система соци-

альных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

4. Конституционно-правовая защита семьи в Российской Федерации – это комплекс мер в рамках государственной политики, деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также общественных организаций, направленных на защиту материнства, отцовства и детства.

5. Именно на конституционно-правовом уровне возможно и более того целесообразно решение проблем семьи путем внесения изменений в конституционное и семейное законодательство Российской Федерации.

6. В силу социальной значимости семьи любое государство в лице соответствующих органов, руководствуясь государственными интересами, вырабатывает и осуществляет определенную семейную политику. Это – либо политика, направленная на укрепление института семьи, которую можно отождествить с государственной защитой семьи, либо политика прямо противоположная по своей направленности, что постепенно ведет к разложению общества и гибели самого государства.

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СЕМЬИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Конституционные права, обязанности и гарантии человека и гражданина в сфере семейных отношений

Конституция Российской Федерации устанавливает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38). Таким образом, мы видим, что создание семьи, заключение брака, рождение детей являются не только частным делом участников указанной деятельности, но имеют важное значение для общества и нуждаются в поддержке со стороны государства. Данное право семьи закреплено и на международном уровне, например, Всеобщая декларация прав человека констатирует: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства» (ч. 3 ст. 16). Таким образом, сущность конституционно-правового положения семьи состоит в совокупности правовых норм, закрепленных в Конституции РФ, конституциях (уставах), законах субъектов России, международных правовых актах, регулирующих и охраняющих общественные отношения по поводу семьи, а также отраслевом законодательстве¹. Из общего конституционного положения, по мнению М. В. Баглая, вытекают права человека и гражданина в сфере семейных отношений, и прежде всего – определенные права матери и ребенка². Поддерживая данную точку зрения, считаем все же, что она не учитывает такого важного участника семейных отношений, как отец. Конституционные права, обязанности и гарантии рассматриваемой нами категории «семья» необходимо анализировать именно сквозь призму всех выше обозначенных участников.

Права. Совокупность прав, связанных с семьей, материнством, отцовством и детством, закреплена именно в отраслевом законодательстве России, в первую

¹ Бароцкая К. Б. Право семьи на социальную защиту // Социальное и пенсионное право. 2006. № 3.

² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М., 1998. С. 234.

очередь, в Семейном кодексе Российской Федерации¹. В рамках нашего исследования уже была сделана попытка анализа соотношения конституционного и семейного права, результатом которого стал вывод о невозможности рассматривать их отдельно друг от друга в вопросах государственного регулирования статуса семьи. Поэтому важно отметить, что при регулировании конституционного статуса семьи именно нормами государственного права невозможно исключить отраслевое вмешательство, так как особую роль играют Семейный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации² и другие нормативные правовые акты иных отраслей права.

Не является исключением и трудовое законодательство. В соответствии со ст. 255 Трудового кодекса Российской Федерации³ (далее – ТК РФ), «женщинам по их заявлению и на основании выданного в установленном порядке листка нетрудоспособности предоставляются отпуска по беременности и родам продолжительностью 70 (в случае многоплодной беременности – 84) календарных дней до родов и 70 (в случае осложненных родов – 86, при рождении двух или более детей – 110) календарных дней после родов с выплатой пособия по государственному социальному страхованию в установленном федеральными законами размере». Сюда же можно отнести отпуск по уходу за ребенком, выплату единовременных пособий при рождении ребенка и др. Законодательством Российской Федерации также регламентируется особая охрана трудовых прав женщин. Это касается и запрета на их работу в тяжелых или вредных условиях, особого ограничительного порядка осуществления трудовых функций беременных женщин (ограничение работы в ночное время). Важным правом женщин является и возможность сочетания труда и материнства.

Государство всемерно содействует укреплению семьи, устраняя дискриминацию при вступлении в брак, утверждая равенство прав мужчины и женщины,

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Рос. газета. 1996. 27 янв.

² Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Там же. 2005. 12 янв.

³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ : в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 160-ФЗ // Рос. газета. 2001. 31 дек.

основывающих семью. Забота о детях, их воспитание объявлены Конституцией «равным правом и обязанностью родителей» (ч. 2 ст. 38). Следовательно, родители не вправе перекладывать на государство функцию заботы о детях и их воспитания, она является их обязанностью. В то же время государство (как и любые лица) не может лишать родителей аналогичного права, кроме случаев, указанных в законе. Родители имеют равные права и равные обязанности по воспитанию детей, обеспечению их здоровья, обучения и материального положения¹. Все вопросы воспитания ребенка как в браке, так и при его расторжении решаются родителями совместно. Закон предусматривает возможность лишения родителей или одного из них родительских прав. Однако решение об этом может вынести только суд.

Наконец, Конституция закрепляет обязанность трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях. Это предполагает, что дети обязаны поддерживать родителей, а при необходимости и содержать их. При отказе в помощи необходимые средства (алименты) могут быть взысканы по суду, а при злостном уклонении от уплаты алиментов наступает уголовная ответственность. Однако суд может принять решение об освобождении детей от этой обязанности, если будет установлено, что родители уклонялись от родительских обязанностей.

Семейное право, опирающееся на ст. 38 Конституции РФ, детально регулирует семейные отношения, защищая многочисленные права их участников. Отношение государства к семье, к решению проблем развития семьи и детства сформулировано в Основных направлениях государственной семейной политики, утвержденных Указом Президента РФ от 14 мая 1996 г.² Главными принципами этой политики, нацеленной на обеспечение государством необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышения качества жизни семьи, признаны самостоятельность и автономность семьи в принятии решений относительно сво-

¹ Баглай М. В. Указ. соч. С. 235.

² Об основных направлениях государственной семейной политики : указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г № 712 // Рос. газета. 1996. 21 мая.

его развития, равенство семей в праве на поддержку, приоритет интересов ребенка, равноправие между мужчинами и женщинами в справедливом распределении семейных обязанностей, единство семейной политики на федеральном и региональном уровнях, партнерство семьи и государства. Государственная семейная политика должна предусматривать: меры по усилению социальной защиты семей в связи с безработицей; поддержку семейного предпринимательства; обеспечение условий для получения образования молодежью; развитие семейных пособий и др. Указывается также на необходимость создания надежного механизма финансирования государственной семейной политики. Основные направления политики государства в области обеспечения прав семьи в Российской Федерации: 1) повышение реальных доходов населения за счет организации предоставления мер социальной поддержки – выплаты субсидий, пособий, компенсаций, предоставление установленных законом льгот и т. д.; 2) развитие и совершенствование системы социального обслуживания пожилых людей, инвалидов, семей с детьми¹. Семья как особая конституционно-правовая категория, в соответствии с Конституцией РФ, имеет право на социальную защиту со стороны государства. В настоящее время основными направлениями государственной семейной политики являются: обеспечение условий для преодоления негативных тенденций стабилизации материального положения российских семей, уменьшения бедности и увеличения помощи нетрудоспособным членам семьи; обеспечение работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей; кардинальное улучшение охраны здоровья семьи; усиление помощи семье в воспитании детей. Государственная семейная политика исходит из положений о том, что: семья представляет непреходящую ценность для жизни и развития человека; семья играет важную роль в жизни общества, воспитании новых поколений, обеспечении общественной стабильности и прогресса; необходимо учитывать интересы семьи и детей, а также принимать специальные меры их социальной поддержки в период социально-экономической

¹ Бароцкая К. Б. Указ. соч.

трансформации общества; следует учитывать потребности в определении идеологии, основной цели и первоочередных мерах государственной семейной политики в современный период.

В условиях равенства всех граждан в Российской Федерации дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

Права детей определены в главе 11 СК РФ. Согласно ст. 54 СК РФ каждый ребенок имеет право:

- жить и воспитываться в семье;
- знать своих родителей, право на их заботу и совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам;
- на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов;
- на всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства;
- на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками. Расторжение брака родителей, признание его недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права ребенка. В случае раздельного проживания родителей ребенок имеет право на общение с каждым из них.

Обязанности. Исходя из теории конституционного права, для каждого закрепленного в Основном Законе права существует *корреспондирующая обязанность*. Данное положение касается и содержания конституционно-правового статуса семьи. В частях 2 и 3 ст. 38 Конституции РФ закреплены две конституционные обязанности граждан в сфере семейных отношений. Во-первых, родители обязаны заботиться о детях, их воспитании. Во-вторых, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Эти обязанности граждан отражают личную ответственность каждого человека за судьбу своих родителей и детей, когда они уже или еще не в состоянии обеспечить свои жизненные потребности. Наряду с правовым закреплением высокоморального содержания этих конституционных предписаний государством предусмотрены соответствующие обязанности граждан, в частности материальное обеспечение.

В свою очередь гражданское и семейное законодательство регламентируют правоотношения, вытекающие из рассматриваемых конституционных обязанностей, обеспечивая охрану соответствующих им прав¹. Таким образом, налицо реализация принципа системности права, где несколько отраслей одновременно регулируют однородную группу отношений, заимствуя некоторые категории и понятия. Происходит обеспечение реализации ряда норм конституционного права на отраслевом уровне.

В рамках данного вопроса сознательно не выделяются отдельными группами права и обязанности матери и отца как различных участников семейных отношений в силу их равенства в области решения вопросов, связанных с семьей. Они должны рассматриваться в качестве категории «родители» и семейная политика государства должна распространяться на них одинаково.

Гарантии. Конституционные гарантии прав и свобод граждан в Российской Федерации – это предусмотренные Конституцией РФ условия и средства (механизмы), обеспечивающие беспрепятственное пользование правами и свободами и их всестороннюю охрану. Гарантии прав и свобод, в основном, имеют государственный характер независимо от их конкретного содержания. В условиях подлинной демократии права и свободы не только признаются и юридически закрепляются, но и реально обеспечиваются посредством создания фактических и юридических условий их действительного осуществления².

В юридической литературе гарантиям посвящено множество работ. И высказываются различные идеи по трактовке данного термина. Например, гарантии трактуются как элемент правовой системы³. Нельзя отождествлять гарантии с такими понятиями, как: меры правовой охраны, меры правовой защиты, юридическая ответственность⁴. Гарантии необходимо исследовать как самостоятельную категорию, которая имеет свои черты, объект воздействия, систему, структуру,

¹ Баглай М. В. Указ. соч. С. 261.

² Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России : энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. М, 2002. 432 с.

³ Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 8.

⁴ Толкачев К. Б., Хабибулин А. Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации. Уфа, 1990. С. 46.

метод реализации¹. И самая интересная трактовка, на наш взгляд, это понимание гарантий в качестве формы общности конституционных норм².

Если обобщить, можно дать следующее определение гарантий: *Гарантии* – это такая система юридических, политических, организационных, социально-экономических, культурных условий, способов, предпосылок, позволяющих каждому человеку и гражданину в равной степени реализовывать существующие у него права, свободы и законные интересы. Если же исходить из специфики данного исследования, то гарантиями прав и свобод семьи можно считать, помимо всего выше названного, еще и систему государственных мер (политик), направленных на обеспечение достойного развития семьи в России (создание условий для удовлетворения благ и интересов человека, его семьи).

Очень важно отметить, что Российская Федерация уделяет гарантиям важное место. Им посвящены более десятка статей основного закона. (ст. ст. 7, 8, 12, 17, 19, 28–30, 37, 39, 43–46, 48, 61, 68, 69, 80, 133 Конституции РФ).

Итак, дадим характеристику общих гарантий в системе конституционного права, обеспечивающих реализацию гражданами прав и свобод.

Под *материальными* гарантиями понимается определенная совокупность условий экономического характера (наличие прожиточного минимума, стандарта экономической обеспеченности прав и свобод человека и гражданина). *Организационные* гарантии включают наличие в государстве четко определенной системы органов власти (законодательных, исполнительных, судебных) и их должностных лиц на всех уровнях (федеральном, региональном, местном), которые имеют основной целью своей деятельности обеспечение основных прав, свобод и интересов человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ. Конечно, с развитием законодательства появляются и новые органы (суд присяжных, омбудсмен и т. д.) *Духовные* (идеологические) гарантии имеют своей целью выработку

¹ Синюкова Т. В. Юридические гарантии как метод регулирования правового положения личности // Вопросы теории государств и права : межвуз. сб. науч. тр. Саратов, 1991. Вып. 9. С. 150.

² Лучин В. О. Конституционные институты // Современный конституционализм. М., 1990. С. 35.

однозначного понимания обществом любых явлений, предоставление человеку свободы выбора собственного мировоззрения и духовных (нравственных) ориентиров. *Социально-экономические* гарантии предполагают создание в обществе и государстве такой специальной благоприятной среды, которая бы характеризовалась социальной стабильностью, развитой экономикой, широкой сетью обслуживающих потребности населения структур. Но не менее важно наличие мощной материальной основы для ее развития. *Политические гарантии* состоят в наличии в государстве определенной политики, характеризующейся стабильностью и устойчивостью политических структур, достижением гражданского согласия, отсутствием дестабилизации в обществе, высоким уровнем политической культуры населения, наличием механизмов, позволяющих осуществлять эффективную борьбу с бюрократизмом и т. д. Под *юридическими* гарантиями следует понимать действующую систему органов государственной власти, особых институтов, способных осуществлять защиту прав, свобод и интересов человека и гражданина (действенная система правосудия, система правоохранительных органов и т. д.).

Если говорить о гарантиях обеспечения прав, свобод и законных интересов участников семейных отношений и семьи как целостного института, то важно отметить, что многие общие гарантии напрямую являются и гарантиями, обеспечивающие их правовой статус.

Итак, в России приняты меры, направленные на охрану труда, здоровья людей; установлен гарантированный минимальный размер оплаты труда; обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развивается система социальных служб; выплачиваются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ). Каждому гарантируется четко регламентированная законом продолжительность рабочего времени, наличие выходных и праздничных дней, оплачивается ежегодный отпуск (ч. 5 ст. 37 Конституции РФ).

Кроме того, каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39 Конституции РФ); медицинское

обеспечение за счет средств соответствующего бюджета (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ).

Статья 8 Конституции РФ раскрывает такие важные гарантии, как экономические: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Более детальное раскрытие они получили в ст. ст. 34, 35, 36 – это возможность заниматься свободно предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, запрет монополизации и поддержка добросовестной конкуренции. Каждый имеет возможность обладать частной собственностью, наследовать ее, а также владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами и т. д. Вышеназванные общие гарантии можно отнести к гарантиям, обеспечивающим экономическую функцию семьи. Если мы рассмотрим права семьи в сфере воспитания (реализации воспитательной функции), то гарантиями их обеспечивающими можно считать ст. ст. 26, 30, 43 Конституции РФ. Каждый имеет право выбора воспитания (ч. 2. ст. 26). Статья 30 закрепляет, что «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется». Пример организации, связанной с защитой семейных прав или прав отдельных членов семьи – это Комитет солдатских матерей. Статья 43 Конституции РФ четко регламентирует гарантии обеспечения права на образование детей и родителей. Участники семейных отношений имеют гарантии неприкосновенности жилища (ст. ст. 25, 40 Конституции РФ). Общими материальными гарантиями защиты семьи являются: укрепление семьи и ее защита со стороны общества и государства (ст. 16 Конституции РФ); развитие охраны Российской Федерации; оплачиваемый отпуск по беременности и родам; единовременное пособие при рождении ребенка; повышенные гарантии при приеме и увольнении с работы женщин; запреще-

ние труда на тяжелых работах и работах с вредными условиями труда; ограничение труда беременных женщин в ночное время¹.

Особо гарантируется личная и семейная тайна, защищается и охраняется частная жизнь, что напрямую связано с семьей как особым институтом в государстве, базирующимся на чувствах, непопадающих под правовое регулирование. Это лишь некоторые примеры перенесения общих гарантий прав и свобод человека и гражданина в плоскость семейных отношений. Можно резюмировать, что как общие гарантии, так и специальные (непосредственно обеспечивающие сферу семейных отношений) тесно соотносятся между собой и составляют общую платформу для реализации установленных законом прав, свобод и интересов участников семейных отношений.

Конституции РФ в ст. 46 закрепляет, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а в ст. 39 сказано, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Статья 38 Конституции РФ сформулирована следующим образом: «материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях».

Как верно замечает М. В. Баглай, различие формулировок не умаляет признания тех или иных прав граждан². Конституция имеет прямое действие, и само по себе закрепление того или иного права есть своеобразная его гарантия, во всяком случае, невозможность его отрицания. Однако формулировка «гарантируются» звучит более весомо, она чаще встречается в тех случаях, когда государство обладает системой, способной обеспечить права всех граждан. Например, в одной и той же статье Конституции РФ (ст. 43) о дошкольном и основном общем образовании говорится, что оно гарантируется, и это вызвано тем, что начальных и

¹ *Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ : в ред. Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ.*

² *Баглай М. В. Указ. соч. С. 275.*

средних школ достаточно для всех граждан, а высшее образование каждый вправе получить, поскольку бесплатно дать такое образование всем гражданам государство не в состоянии. Формулировки «охраняются государством» и «находятся под защитой закона» означают, что соответствующие права обеспечены специальным законом. Существуют также права, которые закрепляются вместе с гарантией их обеспечения, например, право на свободу и личную неприкосновенность сопровождается гарантией от произвольного ареста (ст. 22 Конституции РФ)¹.

Однако наряду с подобным решением проблемы гарантий прав Конституция РФ содержит *все-таки особые (специальные) нормы, которые гарантируют именно реализацию прав, свобод и законных интересов отдельных членов семьи*. И они непосредственно будут вытекать из общих гарантий, рассмотренных ранее. Итак, на наш взгляд особыми являются именно **социально-экономические и юридические** гарантии прав. Конечно, мы не исключаем и общих гарантий, таких как собственно наличие конституционного строя, государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, ведь это все без сомнения можно отнести и к правам семьи.

Начнем с юридических, так как они в определенной степени имеют специфику и выделяются из всей системы гарантий. Только они являются не предпосылкой, а конкретно направлены на реализацию прав, свобод и обязанностей и их охрану от посягательств.

Гарантии правосудия исполняют роль защитно-восстановительной функции². В частности, ст. 46 Конституции РФ содержит положение о том, что «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Каждый вправе, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод че-

¹ Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1996. С. 21.

² Митюков М. Исполнение актов Конституционного Суда РФ и Конституционных (Уставных) Судов субъектов федерации // Гос-во и право. 2001. № 6. С. 12.

ловека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»).

К числу гарантий прав семьи можно отнести возможность защиты своих конституционно-правовых прав через *судебные органы или самозащиту*.

Судебная власть – самостоятельная и независимая сфера публичной власти, представляет собой совокупность полномочий по осуществлению правосудия, т. е. полномочий по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, административных и конституционных дел (споров) в порядке, установленном процессуальным законодательством, а также полномочий по обязательному толкованию норм права¹.

В юридической литературе понятия «правосудие» и «судебная власть» рассматриваются как нетождественные, хотя и относятся к одной государственной функции, которая заключается в том, чтобы беспристрастно и объективно рассматривать и разрешать различные социальные споры и конфликты, связанные с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Отправление правосудия – весьма сложная и многоплановая юридическая деятельность. Она требует от ее исполнителей высокого уровня профессиональных знаний, творческих способностей, жизненного опыта, житейской мудрости, а также соблюдения высоких морально-этических стандартов и в быту, и в обществе.

Правосудие – исключительная функция и форма осуществления судебной власти, заключающаяся в разрешении споров на основе права². Правосудие является главной гарантией прав и свобод человека и гражданина, а тем самым и важнейшей гарантией обеспечения конституционных прав семьи³.

В статье 10 Конституции РФ содержится фундаментальное положение о том, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы зако-

¹ *Юридический энциклопедический словарь* / под ред. В. Е. Крутских. 3-е изд. М., 2001. С. 381.

² *Конституционное право РФ: учебник для бакалавров* / под ред. И. А. Умнова, И. А. Алешковой. М., 2012. С. 412.

³ *Эбзеев Б. С.* Прямое действие Конституции Российской Федерации: (Некоторые методологические аспекты) // *Правоведение*. 2000. № 1. С. 10.

нодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». В статье 118 Конституции РФ говорится о том, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, а судебная система устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом¹.

Далее рассмотрим один из главных способов защиты семьи – *самозащиту*. В конституционном праве она может рассматриваться как любые действия лица, связанные с защитой своих прав от нарушения. Понятие самозащита наиболее разработано в науке гражданского права². Статьи 12, 14 ГК РФ³ одним из способов защиты гражданских прав установили – самозащиту права.

В юридической литературе было высказано мнение, что любым действиям лица, связанным с защитой своих прав от нарушения, противопоставляются действия, исходящие от государственных и иных компетентных органов, например, семейное законодательство предусматривает случаи, когда орган опеки и попечительства обязан защищать права несовершеннолетнего и без его заявления, а лишь по сообщению должностных лиц, организаций и иных граждан, которым стало известно о нарушении прав несовершеннолетнего и его законных интересов (п. 3 ст. 56 СК РФ). Следует согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что самозащита, являясь одной из форм защиты и будучи допускаемой законом (ст. 45 Конституции РФ), представляет собой одну из мер государственного принуждения⁴. Это вытекает из делегирования государством лицу права самостоятельно защищать свои гражданские права, а также из возможности в случае недостаточно эффективной реализации права на самозащиту обратиться за защитой к государству (в лице его органов) или иным компетентным органам.

Самозащита прав характеризуется рядом признаков, которые позволяют отграничить данный институт от других правовых институтов.

¹ Там же.

² Свердлык Г. А., Страунинг Э. Л. Понятие и юридическая природа самозащиты гражданских прав // Гос-во и право. 1998. № 5. С. 17–24.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (Часть первая) : с изм., внесенными Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 306-ФЗ // Рос. газета. 1994. 8 дек. ; 2008. 31 дек.

⁴ Свердлык Г. А., Страунинг Э. Л. Указ. соч. С. 17.

Во-первых, осуществление самозащиты возможно только после нарушения права или, иногда, во время нарушения права.

Во-вторых, в момент самозащиты лицо, прибегающее к ней, как правило, не может обратиться к компетентным органам за защитой своего права. Или, если обращение к таким органам возможно, применение мер самозащиты в данной обстановке более оперативно и действенно.

В-третьих, самозащита осуществляется, прежде всего, силами самого потерпевшего, который в то же время может воспользоваться помощью других граждан или юридических лиц.

В-четвертых, самозащита не может выходить за пределы действий, необходимых для пресечения правонарушения и должна быть соразмерна нарушению.

Рассматривая институт самозащиты в конституционном праве, можно отметить, что в отдельных случаях лицо может осуществить данный способ защиты своих прав. Так, согласно п. 1 ст. 66 СК РФ родитель, проживающий отдельно от ребенка, реализуя конституционное право на общение с ребенком, может участвовать в его воспитании и решении вопросов получения ребенком образования. При этом родитель, с которым проживает ребенок, не должен препятствовать общению ребенка с другим родителем, если такое общение не причиняет вред физическому и психическому здоровью ребенка, его нравственному развитию.

Правильность выбора того или иного способа самозащиты нарушенных прав будет зависеть от того, насколько лицом соблюдены требования по ее реализации, поскольку в противном случае такие действия могут перерасти в правонарушение.

В настоящее время защита государством семьи носит комплексный *социально-экономический* и правовой характер, осуществляется путем принятия государством разнообразных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, обеспечению семейных прав каждого. И, как уже было отмечено в рамках диссертационного исследования, необходимо гарантии прав и свобод участников семейных отношений рассматривать через анализ

предоставляемых государством особых возможностей в отношении детей, матерей, отцов и в целом семьи.

Законодательство об охране здоровья граждан закрепляет право каждой женщины самой решать вопрос о материнстве. Это право обеспечивается предоставлением следующих возможностей (гарантиями):

- 1) получить бесплатные консультации по вопросам планирования семьи, пройти медико-генетические обследования с целью предупреждения наследственных заболеваний у потомства;
- 2) произвести искусственное прерывание беременности;
- 3) произвести добровольную медицинскую стерилизацию при достижении 35-летнего возраста или наличии не менее двух детей (независимо от этих условий – по медицинским показаниям);
- 4) произвести искусственное оплодотворение или имплантацию эмбриона;
- 5) воспользоваться в период беременности, во время и после родов бесплатной специализированной медицинской помощью;
- 6) получить во время беременности и в связи с рождением ребенка специальные отпуска по беременности и родам, по уходу за ребенком.

Законодательством о труде и охране труда предусматривается также комплекс мер, обеспечивающих особую охрану трудовых прав женщин и создание им благоприятных условий труда, отвечающих их физиологическим особенностям. Они включают:

- 1) повышенные гарантии в связи с материнством при приеме на работу и увольнении. Так, запрещено отказывать женщинам в приеме на работу и снижать им заработную плату по мотивам, связанным с беременностью и наличием детей. Беременным, женщинам, имеющим ребенка до трех лет, а одиноким матерям – до 14 лет (ребенка-инвалида до 16 лет), причины отказа должны быть сообщены в письменной форме. Отказ может быть обжалован в суд. Не допускается также увольнение указанных категорий женщин по инициативе администрации, за исключением случаев полной ликвидации предприятия и при условии обязательно-

го их трудоустройства. Нарушение данных предписаний влечет ответственность, вплоть до уголовной (ст. 145 УК РФ);

2) специальные правила по охране труда и здоровья женщин: запрещение их труда (выделяя особо женщин детородного возраста) на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда; установление предельно допустимых нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную; введение режимов, ограничивающих труд беременных и женщин, имеющих детей, в ночное время, на сверхурочных работах и работах в выходные дни, направление их в командировки; рациональное трудоустройство беременных, высвобождение и перевод их на более легкие работы.

Закон устанавливает дополнительные гарантии, позволяющие женщинам сочетать труд с материнством:

– использование труда женщин, имеющих детей, на работе с неполным рабочим днем или неполной рабочей неделей (по желанию женщин, имеющих детей до 14 лет, а детей-инвалидов – до 16 лет, администрация обязана установить им такой режим работы), по скользящему графику, на дому (ст. 261 ТК РФ);

– предоставление одному из родителей (лицам, их заменяющим) четырех дополнительных оплачиваемых выходных дней в месяц для ухода за детьми-инвалидами, а также ежегодного двухнедельного отпуска без сохранения заработной платы женщинам, имеющим двух и более детей до 12-летнего возраста (ст. 256 ТК РФ).

Трудовые льготы и гарантии, предоставляемые женщине в связи с материнством, распространены законом на отцов, воспитывающих детей без матери, а также на опекунов (попечителей) несовершеннолетних. Защита материнства и детства, семьи обеспечивается также повышением уровня специализированной медицинской помощи матери и ребенку, развитием системы дошкольных учреждений, предоставлением льгот и компенсаций многодетным и малообеспеченным семьям, семьям, воспитывающим детей-инвалидов, приемным семьям, выплатой государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Равенство прав и обязанностей родителей обеспечивается семейным законодательством, нормы которого устанавливают, что отец и мать имеют равные права и исполняют равные обязанности в отношении своих детей. Каждый из них имеет право и обязан воспитывать своих детей (до достижения ими совершеннолетия, т. е. до 18 лет), заботиться об их здоровье, физическом, психическом и нравственном развитии. Родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования. Они являются законными представителями своих детей и вправе выступать в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми лицами, в том числе в суде, без специальных полномочий. Расторжение брака родителей или их раздельное проживание не влияют на объем родительских прав. Отдельно проживающий родитель не только вправе, но и обязан принимать участие в воспитании ребенка, другой не вправе ему в этом препятствовать. Все вопросы, касающиеся воспитания и образования ребенка, решаются отцом и матерью совместно, исходя из интересов детей и с учетом их мнения, споры разрешаются органом опеки и попечительства или судом.

Родительские права не могут противоречить интересам детей. Родители, злоупотребляющие своими правами или осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, не только не могут рассчитывать на защиту этих прав, но могут быть по суду в них ограничены или полностью их лишены. Возможно привлечение к уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, соединенное с жестоким обращением с несовершеннолетним (ст. 156 УК РФ).

Благополучие детей и их права всегда были под пристальным вниманием международного сообщества. В 1924 г. Лига Наций приняла Женевскую декларацию прав ребенка. В 1949 г. была принята Всеобщая декларация прав человека, которая включила в себя статьи, посвященные правам детей, – о физической и моральной защите, образовании и всестороннем развитии.

В 1959 г. ООН была принята Декларация прав ребенка, провозгласившая социальные и правовые принципы защиты и благополучия детей. Однако время и положение детей – будущего всего человечества – потребовали от мирового со-

общества принятия нового документа, в котором не просто декларировались бы права детей, а на основе юридических норм фиксировались бы меры защиты этих прав. С 1979 г. по 1989 г. Комиссия ООН по правам человека, в которой участвовали специалисты из многих стран мира, разрабатывала Конвенцию о правах ребенка, где были сформулированы основные понятия о том, какими правами обладает ребенок, как они реализуются, каким образом могут быть защищены. Страны, ратифицировавшие Конвенцию или присоединившиеся к ней, должны пересмотреть свое национальное законодательство в целях его соответствия положениям данной Конвенции.

Конвенция о правах ребенка была принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.; вступила в силу 2 сентября 1990 г. Верховный Совет СССР ратифицировал Конвенцию 13 июля 1990 г., она вступила в силу 15 сентября 1990 г.

Рассматривая вопрос о гарантиях прав семьи и ее членов, невозможно не уделить внимания таким субъектам, как Президент Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Основным гарантом прав и свобод человека и гражданина в нашей стране является Президент Российской Федерации. Часть 2 ст. 80 Конституции РФ закрепляет: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина...». Соответственно можно уверенно утверждать, что он служит основным гарантом прав и свобод семьи как важнейшего правового института и прав отдельных участников семейных правоотношений. Согласно законодательству Российской Федерации, Президент Российской Федерации осуществляет контроль и надзор за исполнением полномочий органами исполнительной власти (п. 4 ст. 78 Конституции РФ), а также за действующими в государстве программами долгосрочного развития как самой Российской Федерации, так и отдельных сфер общественной жизни, в том числе и в области обеспечения и защиты прав и законных интересов участников семейных отношений и семьи в целом. Например, Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761

«О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»¹, Указ Президента РФ от 5 мая 1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»² и многие другие. Важное место в системе гарантированности прав семьи занимают ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию, где он излагает ключевые направления развития всего государства в целом, особую роль уделяя вопросам защиты и охраны семьи, регулирования социальной сферы и областей, тесно связанных с ними. Ну и, конечно же, Глава государства координирует деятельность всех органов государственной власти в исследуемой нами сфере, что собственно и определяет его лидирующее положение среди всех иных субъектов, осуществляющих реализацию системы гарантий в России.

Особое место в системе гарантий прав семьи необходимо уделить таким институтам, как Уполномоченный по правам человека в РФ и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Это должностные лица, контролирующие соблюдение, охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина и такой особо уязвимой категории, как дети. Статус указанных должностных лиц регламентируется Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»³ и Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»⁴. В рамках указанных нормативных правовых актов они оказывают существенное влияние на правовой статус семьи как отдельного правового института. Например, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка имеет право самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проводить проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также долж-

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

² *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 19, ст. 1044.

³ *Рос. газета*. 1997. 4 марта.

⁴ Там же. 2009. 4 сент.

ностных лиц, в действиях которых было выявлено нарушение прав и интересов ребенка. По итогам проверки составляется заключение. Недостатком, на наш взгляд, является тот факт, что последнее носит лишь рекомендательный характер относительно тех действий, которые орган или должностное лицо должны совершить для восстановления ранее нарушенных прав и интересов.

Законодательством также предусмотрено учреждение рассматриваемых должностных лиц и в субъектах Российской Федерации, что в полной мере позволяет осуществлять указанный контроль за соблюдением прав семьи и ее членов на местах. Это достаточно позитивный момент, если учесть, например, что реализация семейной политики в регионах осуществляется хуже, чем на федеральном уровне, в силу социальных, культурных и финансовых обстоятельств.

Прокуратуру РФ – важнейший орган надзора за соблюдением прав и свобод человека. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹, это «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации» (ст. 1). Таким образом, под ее надзор подпадает и исполнение всего законодательства в сфере защиты прав семьи и отдельных ее членов.

Можно сделать вывод, что конституционно-правовые гарантии семьи базируются на двух основных типах регулирования: *общедозволительном и разрешительном*. В данных типах получили распространение формулы: первая – «дозволено все, кроме запрещенного законом»; вторая – «запрещено все, кроме дозволенного законом»². В первом случае речь идет о праве семьи распоряжаться предоставленными ей правами, за исключением ограничений, указанных в законе. Во втором случае субъект лишен возможности распоряжаться правами (реальными или предполагаемыми), кроме исключения в разрешительном порядке.

¹ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366.

² *Алексеев С. С.* Восхождение к праву. М., 2002. С. 344.

Как мы видим, существующие способы установления государственно-правовых гарантий регулирования конституционно-правового статуса семьи очень разнообразны. Это позволяет такому регулированию быть гибким, способным избавить семью от неоправданного диктата; благодаря множеству способов правового воздействия на лиц, намеревающихся создать семью, легче обеспечить защиту их прав и интересов. При таком подходе находит закрепление принцип партнерских отношений между государством и семьей.

Подводя итоги рассмотрению данной главы, необходимо указать, что государство заинтересовано в активно действующей семье, способной выработать и реализовать собственную жизненную стратегию, обеспечить не только свое выживание, но и развитие. Именно такая семья является мощным фактором укрепления всего общества. Поэтому должны быть созданы условия для реализации потенциала семей, их социальной активности, развития различных объединений, выражающих корпоративные интересы социального института семьи. Важно обеспечить все гарантии, предоставляемые участникам семейных отношений, путем расширения состава и единства действий всех субъектов семейной политики, привлечения наряду с государственными общественными, коммерческими, других организаций на основе развития партнерских отношений, осуществления совместных целевых программ, соблюдения суверенитета семьи¹.

Положения, выносимые на защиту:

1. Гарантии прав семьи представляют собой систему юридических, организационных, социально-экономических, культурных условий, способов, предпосылок, позволяющих каждому члену семьи в равной степени реализовывать имеющиеся у них права, свободы и законные интересы, а также быть субъектом государственных мероприятий (политики), направленных на обеспечение достойного развития семьи в России.

2. Общие гарантии конституционного права в отношении соблюдения прав и свобод человека и гражданина (материальные, организационные, духовные, со-

¹ *О состоянии неотложных мерах по развитию государственной семейной политики* // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. 2004. № 4(224).

циально-экономические и юридические) в полной мере распространяются на институт семьи и могут составлять систему гарантий, обеспечивающих конституционно-правовой статус семьи в Российской Федерации.

3. Механизм регулирования конституционно-правового статуса семьи основан на необходимом взаимодействии норм конституционного и отраслевого законодательства. Происходит обеспечение норм конституционного права на отраслевом уровне.

4. Государственная семейная политика является важнейшим инструментом регулирования отношений между семьей и государством.

§ 2. Международные стандарты в области защиты семьи

В современном обществе одной из глобальных проблем в социальной сфере стала проблема распада и трансформации семьи. В силу тесной взаимосвязи семьи, общества и государства все негативные изменения, происходящие в процессе развития общественных и государственных отношений, отражаются на социальном благополучии семьи как первооснове человечества.

Отечественное законодательство в области защиты семьи формируется и развивается с учетом международных норм и стандартов. основополагающие положения относительно признания семьи как естественной, первичной и основной ячейки общества содержатся в основных международных документах, таких как: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.¹; Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 г.²; Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, от 29 ноября 1985 г.³; Конвенция о правах ребенка от 20 ноября

¹ *Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.* // Рос. газета. 1995. 5 апр.

² *Декларация прав ребенка* : принята 20 ноября 1959 г. Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // *Международная защита прав и свобод человека* : сб. документов. М., 1990. С. 385–388.

³ *Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних от 29 ноября 1985 г.* [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1989 г.¹; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.²; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.³; Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 30 сентября 1990 г.⁴; Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.⁵; Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) от 14 декабря 1990 г.⁶

Одной из первых международных организаций, ставшей инициатором изучения и поиска решений проблем семьи стала Организация Объединенных Наций (далее – ООН). По всему миру активно проходят конференции, семинары, осуществляется налаживание международного сотрудничества по вопросам прав и положения семьи в обществе. ООН в принятых документах рассматривает семью как основную ячейку общества, в силу ее особой роли, обусловленной присущими ей социально-экономическими функциями.

Как общество влияет на семью, создавая определенный ее тип, так и семья оказывает немалое влияние на развитие и образ жизни общества⁷. Семье принадлежит важная роль в ускорении экономического и социального развития общества, в воспитании подрастающего поколения, в достижении счастья каждым чело-

¹ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. Резолюция 44/25 // Международная защита прав и свобод человека : сб. документов. М., 1990. С. 388–409.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. Резолюция 2200 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12. С. 1–5.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1. С. 3–6.

⁴ Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 30 сентября 1990 г. // Дипломатический вестник. 1992. № 6. С. 10–13.

⁵ Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52, ст. 1865.

⁶ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) от 14 декабря 1990 г. [Электронный ресурс] : приняты 14 декабря 1990 г. Резолюцией 45/112 на 68-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Тюкульмина О. И., Квеско Р. Б. Введение в специальность «Социальная работа» : учеб. пособие. Томск, 2010. С. 54.

веком. Эффективность семейного воспитания зависит, с одной стороны, от социально-экономического потенциала семьи, с другой – от нравственно-психологического климата. Как никакая другая социальная группа, семья обладает огромным диапазоном воспитательного воздействия. Это особо доверительная нравственно-эмоциональная атмосфера между ее членами, наглядный пример родителей в выполнении общественных и семейных обязанностей, совместный труд, беседы с детьми на интересующие их темы, наконец, авторитет родителей в решении ряда сложных и важных для ребенка и подростка проблем и т. д.

Семья по-прежнему остается основной средой воспитания, а также средством передачи ценностей, культуры и информации, в частности, детям и молодежи. Поэтому семье следует помогать в выполнении этих важных для общества функций. В документах ООН указывается на необходимость государственного финансирования системы обучения взрослых методике родительского воспитания, что может значительно улучшить положение в области охраны здоровья и образования детей, а также их подготовку к жизни в обществе, что позволит снизить общие расходы на социальное обслуживание¹.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15), что означает распространение международных стандартов на сферу взаимоотношений семьи и государства в России. Те общие начала, которые установлены путем взаимного волеизъявления всего мирового сообщества, являются основополагающими и для нашего государства. Рассмотрим, что собой представляют международные стандарты.

По мнению Л. И. Беляевой, международные стандарты – это «правила, выработанные усилиями международного сотрудничества ученых и практиков, юристов и педагогов, медиков и психологов»². Но с ней не согласны другие ученые, считая, что данный подход весьма узок, учитывая только субъектный состав. Не-

¹ Там же.

² Беляева Л. И. Несовершеннолетний в ВК: международные стандарты. М., 1998. С. 5.

обходимо согласиться с мнением А. Азарова, В. Ройтера, К. Хюфнера¹, в соответствии с которым «понятие “стандарты” в области прав человека означает обязательные требования, нормы, закрепленные в международных актах...»². Необходимо обратить внимание на тот факт, что отнесение международно-правовой нормы к стандартам международного права не всегда зависит от ее юридической силы, т. е. данная норма может быть декларирована и в международных актах, имеющих обязательную силу для государств-участниц, и в актах, носящих рекомендательный характер для субъектов международных отношений. «...Известно, что Всеобщая декларация прав человека, не является юридически обязательным документом, однако права человека, зафиксированные в ней, являются ярким примером стандартов...»³. Таким образом, международные стандарты, закрепленные в различных документах, могут иметь разную юридическую силу, которая не всегда отражает их ценность для мирового сообщества.

Значит, под международными стандартами следует понимать нормы, закрепленные в международно-правовых актах, имеющих разную юридическую силу, представляющих ценность для каждого человека, государства и мирового сообщества в целом, в силу чего возникает необходимость их соблюдения всеми членами мирового сообщества⁴.

Исходя из общей теории международного права, все международные акты делятся на универсальные и специализированные, регулирующие соответствующую сферу общественных отношений. Свой анализ международных стандартов в отношении регулирования правового статуса семьи считаем уместным начать именно с универсальных документов.

¹ Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 27.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Беломестнова Т. О. Международные нормы, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних // Ювенальная юстиция и проблемы защиты прав несовершеннолетних : мат-лы III Междунар. науч.-практ. конф. (16–18 сентября 2011 г.) / науч. ред. Э. Л. Раднаева. Улан-Удэ, 2012. С. 35.

Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина¹ провозглашает: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства» (ч. 3 ст. 16). Помимо этого, в указанном документе декларированы следующие положения: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств» (ст. 12). «Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения» (ч. 3 ст. 23).

Статья 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.² закрепляет: «1. Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак. 2. Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. В течение этого периода работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению. 3. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков, без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жиз-

¹ *Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина* : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

² *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // *Международное публичное право* : сб. документов : в 2 т. М., 1996. Т. 1. С. 464–470.

ни или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом».

Международный пакт о политических и гражданских правах¹ в ряде статей регламентирует, что «никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь...» (ч. 1 ст. 17). Статья 23 указанного документа гласит: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью. Ни один брак не может быть заключен без свободного и полного согласия вступающих в брак. Участвующие в настоящем Пакте государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей». «Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства» (ст. 24).

В Конвенции о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г.² существует статья «Уважение дома и семьи» (ст. 23), что еще раз свидетельствует о высокой роли семьи и восприятию ее как ценности всего мирового сообщества. Европейская со-

¹ *Международный пакт о гражданских и политических правах* (Вместе с «Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах») : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Там же, с. 470–482.

² *Конвенция о правах инвалидов* [Электронный ресурс] : принята в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г. Резолюцией 61/106 на 76-ом пленарном заседании 61-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

циальная хартия от 3 мая 1996 г.¹ закрепляет право семьи на защиту со стороны государств-участниц: «В целях обеспечения необходимых условий для всестороннего развития семьи как основной ячейки общества Стороны обязуются содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни, в частности посредством социальных и семейных пособий, налоговых льгот, предоставления жилья семье, помощи молодым семьям и других соответствующих мер» (ст. 16). Заслуживает интереса ст. 27 «В целях обеспечения осуществления права на равные возможности и на равное обращение работающих мужчин и женщин с семейными обязанностями, а также работников с семейными обязанностями, с одной стороны, и всех остальных работников – с другой, Стороны обязуются:

1. принять соответствующие меры, с тем чтобы:

а) предоставлять работникам с семейными обязанностями возможность поступить на работу и сохранять работу, а также возобновлять работу после перерыва, вызванного семейными обязанностями, включая меры в области профессиональной ориентации и профессиональной подготовки;

б) учитывать их потребности в отношении условий труда и социального обеспечения;

с) развивать государственные или частные социальные службы, в том числе детские сады и другие детские учреждения с дневным пребыванием, или способствовать их развитию;

2. обеспечивать возможность любому из родителей получать после отпуска по беременности и родам отпуск по уходу за ребенком, продолжительность и условия которого должны определяться национальным законодательством, коллективными договорами или практикой;

3. обеспечивать, чтобы семейные обязанности как таковые не служили основанием для увольнения».

¹ *Европейская социальная хартия (пересмотренная)* (Вместе со «Сферой действия Европейской социальной хартии (пересмотренной) в отношении лиц, находящихся под ее защитой»: принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17–67.

Если анализировать дальше все существующие универсальные международные документы, имеющие отношение к семье, то можно сделать основной вывод, что семьи признаются естественной, основной и первичной ячейкой общества. Таким образом, возникает острая необходимость обеспечения ее всеми возможными видами охраны и защиты как со стороны государства, так и со стороны общества и участников международных отношений (т. е. государств-участниц международных документов).

Не следует оставлять без внимания и ряд международных документов *специализированного характера*, которые в рамках нашего исследования играют достаточно важную роль, так как предметом их регулирования являются отдельные члены семьи – мать, отец, ребенок.

Статья 1 Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 7 ноября 1967 г., принятой резолюцией 2263 XXII Генеральной Ассамблеи ООН¹, характеризует дискриминацию в отношении женщин как преступление против человечества. Государствами-участницами должны быть приняты все необходимые меры для того, чтобы были аннулированы все существующие законы, обычаи, постановления и практики, дискриминирующие положение женщин, должна быть установлена юридическая защита равноправия мужчин и женщин (ст. 2). Особый интерес вызывают ст. ст. 6–10 Декларации, которые регламентирует правовое положение женщины именно в статусе жены-члена семьи. Устанавливается их: полное равенство с мужем в правах наследования, праве собственности в отношении имущества, приобретенного в браке; право на равное право и дееспособность; право на передвижение; право свободно выбирать супруга; равные права в браке и при его расторжении. Очень важно, что указанные нормы при регулировании взаимоотношений женщин и мужчин особую роль уделяют именно интересам детей, которые в различных ситуациях имеют преобладающий характер (пп. “b”, “c” ст. 6). Девушки, замужние и незамужние женщины имеют равные

¹ Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин [Электронный ресурс] : принята резолюцией 2263 XXII Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1967 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

права с мужчинами в области образования (ст. 9), в социально-экономической деятельности (ст. 10). Существенную роль играют международные документы, устанавливающие общие правила регулирования правового положения ребенка. Так, Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), принятые резолюцией 40/30 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 г.¹ закрепляют обязательства государств-участниц стремиться к обеспечению благополучия несовершеннолетнего и его или ее семьи (п. 1.1 ст. 1). Уполномоченные органы, исходя из общих положений документа обязаны создавать благоприятные условия содержательной жизни подростков (п. 1.2 ст. 1), осуществлять позитивные меры, направленные на полную мобилизацию всех ресурсов, с целью осуществить помощь подростку (п. 1.3 ст. 1). В данных положениях прослеживается очень тесная связь между всеми действиями со стороны государств и реализацией социальной политики, т. е. мы можем отметить, что именно в ее рамках должно быть осуществлено правовое регулирование положения несовершеннолетних. Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновление на национальном и международном уровнях, принятая резолюцией 41/85 Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1986 г.², определяет, что каждое государство должно уделять первоочередное внимание благополучию семьи и ребенка (ст. 1), так как его благополучие напрямую зависит от общего позитивного положения семьи, в которой он находится (ст. 2). Основной идеей данного документа является наличие неразрывной связи ребенка и его семьи (независимо от того, рожден он в ней либо передан путем усыновления (удочерения) и т. д.). Ему должны быть обеспечены все условия

¹ *Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних от 29 ноября 1985 г.* [Электронный ресурс].

² *Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновление на национальном и международном уровнях* [Электронный ресурс] : принята резолюцией 41/85 Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1986 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

развития: забота со стороны родителей и иных лиц (ст. 4), надлежащая система служб, занимающихся заботой о детях (ст. 7), обеспечение ему основных гражданских прав (ст. 8), регламентированная законодательством процедура передачи ребенка на воспитание и усыновление (ст. ст. 10–24).

Конечно, важнейшим основополагающим документом, регламентирующим статус ребенка, является Декларация прав ребенка, принятая резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеей ООН от 20 ноября 1959 г. В Преамбуле указывается, что ребенок нуждается в специальной охране и заботе, вследствие своего физического и умственного состояния, ему также должна быть обеспечена надлежащая правовая защита как до, так и после его рождения. Декларация содержит десять принципов, в соответствии с которыми государства должны выстраивать свою политику в отношении детей: признание за ребенком всех прав и свобод (принцип 1); обеспечение специальной защиты и благоприятных условий развития через формирование соответствующей законодательной платформы (принцип 2); право на имя и гражданство (принцип 3); социальное обеспечение (принцип 4); обеспечение особых условий неполноценным детям (физическое, психическое и социальное состояние) (принцип 5) и т. д.

Уникальным документом, имеющим социально-нравственное значение, является Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. Она возлагает на государства обязанность принимать все необходимые меры по созданию наилучших условий, обеспечивающих реализацию прав и интересов детей. Демократические государства в рамках своих полномочий:

1) *признают*: за каждым ребенком неотъемлемое право на жизнь (ст. 6); право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний (ст. 15); право ребенка на доступ к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка (ст. 17); право неполноценного ребенка на особую заботу, полноценную и достойную жизнь

(ст. 23); право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья (ст. 24); право ребенка, помещенного компетентными органами на попечение в целях ухода за ним, его защиты или физического либо психического лечения, на периодическую оценку лечения, предоставляемого ребенку, и всех других условий, связанных с таким попечением о ребенке (ст. 25); за каждым ребенком право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование (ст. 26); право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка (ст. 27); право ребенка на образование в целях постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей (ст. 28); право ребенка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством (ст. 31); право каждого ребенка, который, как считается, нарушил уголовное законодательство, обвиняется или признается виновным в его нарушении, на такое обращение, которое способствует развитию у ребенка чувства достоинства и значимости, укрепляет в нем уважение к правам человека и основным свободам других и при котором учитывается возраст ребенка и желательность содействия его реинтеграции и выполнению им полезной роли в обществе (ст. 40);

2) *уважают*: право ребенка, который разлучается с одним или обоими родителями, поддерживать на регулярной основе личные отношения и прямые контакты с обоими родителями, за исключением случая, когда это противоречит наилучшим интересам ребенка (ст. 9); право ребенка на свободу мысли, совести и религии (ст. 14); право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха (ст. 31);

3) *обеспечивают*: все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации (ст. 2); в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка (ст. 6); осуществление ребенком прав на имя и на приобретение

гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу (ст. 7); право ребенка не разлучаться со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, предусмотренных Конвенцией (ст. 9); ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка (ст. 12); замену ухода за ребенком, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении (ст. 20); наилучшие интересы ребенка в случае его усыновления (ст. 21); чтобы каждый лишенный свободы ребенок пользовался гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности с учетом потребностей лиц его возраста; имел право на незамедлительный доступ к правовой и другой соответствующей помощи, а также право оспаривать законность лишения его свободы перед судом или другим компетентным, независимым и беспристрастным органом и право на безотлагательное принятие ими решения в отношении любого такого процессуального действия (ст. 40);

4) *обязуются*: уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства (ст. 8);

5) *принимают*: все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции; в отношении экономических, социальных и культурных прав государства – такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества (ст. 4). Европейская конвенция об осуществлении прав детей, принятая в рамках Совета Европы 25 января 1996 г.¹, является дополнением Конвенции и вместе с тем устанавливает особую процедуру обеспечения прав детей в судебном процессе и административной практике. В соответствии с ней ребенок имеет следующие права: на информацию и выраже-

¹ Европейская конвенция об осуществлении прав детей ETS N 160. Принятая в рамках Совета Европы 25 января 1996 г. Российская Федерация данную конвенцию не ратифицировала.

ние собственного мнения в судебном процессе; право на обращение как лично, так и через иных лиц, в органы; право на выражение своих взглядов и т. д.

Если рассматривать региональные документы, регламентирующие правовое положение семьи и ее членов и устанавливающие международные стандарты в указанной сфере, то в качестве примера можно привести, например, *Европейскую социальную хартию ETS N 163*, принятую в Страсбурге 3 мая 1996 г.¹ В данном документе закрепляется: особая защита детей и молодежи от физических и моральных рисков (п. 7 ч. 1); особая защита работающих женщин в период материнства (п. 8 ч. 1); семья, как основная ячейка общества, имеет право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту для обеспечения ее всестороннего развития (п. 16 ч. 1); дети, молодежь могут рассчитывать на соответствующую социальную, экономическую и правовую защиту (п. 17 ч. 1); все лица с семейными обязанностями, которые работают, либо желают приступить к выполнению трудовой функции, имеют на это право, не подвергаясь дискриминации, при этом не создавая противоречий между работой и семейными обязанностями (п. 27 ч. 1), каждый имеет право на защиту от бедности и социального отторжения (п. 30 ч. 1), каждый имеет право на жилье (п. 31 ч. 1). Часть 2 указанного документа более детально раскрывает права человека. Например, ч. 2 ст. 8 устанавливает, что отпуск женщинам до и после родов, запрет увольнения женщины в период беременности и родов (п. 2 ст. 8 ч. 2), возможность предоставления работающей женщине имеющей грудного ребенка перерывов для кормления (п. 3 ст. 8 ч. 2) и т. д. Семье гарантируются все необходимые условия для всестороннего развития через социальные и семейные пособия, налоговые вычеты, предоставление жилья, помощи молодым семьям и т. д. (ст. 16). Дети и молодежь имеют право воспитываться в благоприятной обстановке, получать образование, не подвергаться насилию и эксплуатации, лишенные семейной поддержки дети имеют право на поддержку со

¹ Европейская социальная хартия ETS N 163 принята в Страсбурге 3 мая 1996 г. Ратифицирована Российской Федерацией 3 июня 2009 г. (*Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 8, ст. 781. С. 2329–2372).

стороны государства и т. д. (ст. 17). Особо в ст. 27 прописываются нормы обращения с работниками, имеющими семейные обязанности.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. ETS N 5 в ст. 8 закрепляет право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции, мужчина и женщина имеют право вступать в брак (ст. 12). Но самое основное, что в целях обеспечения соблюдения обязательств со стороны государств на постоянной основе действует Европейский Суд по правам человека (ст. 19). Данный орган является важнейшим звеном и в защите прав и законных интересов семьи как особого института и каждого из ее членов. Но несмотря на столь широкую законодательную базу по защите прав и свобод семьи на международном уровне, в Российской Федерации ряд важнейших из них не был введен в правовую систему, хотя Россия вступила в Совет Европы более 15 лет назад. К таким документам можно отнести: Конвенцию № 183 (о пересмотре Конвенции 1952 г. об охране материнства) от 15 июня 2000 г. «Об охране материнства», Европейскую конвенцию о социальном обеспечении от 14 декабря 1972 г. ETS N 078 (главу 6 «Семейные пособия»), Европейскую конвенцию об усыновлении детей ETS N 058 от 24 апреля 1967 г., Конвенцию о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г., Конвенцию о контактах, связанных с детьми от 15 мая 2003 г., Европейский кодекс социального обеспечения от 16 апреля 1964 г. ETS N 048 (Часть VII «Помощь семьям»).

Перед Российской Федерацией стала основная задача – приведение российского законодательства в соответствие с нормами Европейской конвенции о правах человека (далее – ЕКПЧ) и решениями Европейского Суда, которые имеют прецедентный характер. В рамках данной деятельности Президент РФ 29 марта 1998 г. утвердил план подготовки в 1998 г. первоочередных законопроектов для приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с ЕКПЧ. В плане были определены первостепенные и наиболее важные направления реформирования российского законодательства в русле требований права Совета Европы. Вместе с тем эксперты Совета Европы проводили экспертизу законов Российской Федерации на их соответствие международным нормам. В качестве примера

можно привести экспертизу российского Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹. По мнению экспертов, ряд положений закона противоречит требованиям Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания 1987 г.² Эксперты указывают на отсутствие разграничения оснований для лишения свободы несовершеннолетних (ст. 5 ЕКПЧ). Положение, касающееся основания для помещения ребенка в специализированное учреждение для несовершеннолетних (заявление родителей ребенка или его законных представителей), является противоречащим ст. 5 ЕКПЧ. Например, в ч. 3 ст. 13 устанавливаются основания помещения несовершеннолетних в специализированные учреждения, но не прописана судебная процедура в случае оспаривания законности этих действий, что опять же не соответствует ч. 4 ст. 5 ЕКПЧ. Не является беспочвенным и замечание экспертов по поводу отсутствия в законе положений о праве несовершеннолетних правонарушителей на квалифицированную юридическую помощь. Экспертиза выявила нарушения ст. 8 (право на уважение частной жизни) и ст. 3 ЕКПЧ (бесчеловечное и унижающее достоинство обращение). По их мнению, полномочия администрации учебно-воспитательного учреждения закрытого типа (круглосуточное наблюдение, контроль за несовершеннолетними, проведение личных осмотров, вещей, получаемых и отправляемых писем), предусмотренные п. 1 ч. 9 и ч. 10 ст. 15 Закона, являются противоречащим международным стандартам. Положения п. 2 ч. 10 ст. 15 Закона, регламентирующие возможность применения физической силы со стороны должностных лиц учреждения закрытого типа, могут, по мнению экспертов ЕС, привести к нарушению ст. 3 ЕКПЧ. Помимо этих недостатков был выявлен и ряд иных. По итогам проведенной экспертизы Президент Российской Федерации

¹ *Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних* : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Рос. газета. 1999 г. 30 июня.

² *Заключение эксперта Совета Европы С. Козале «Экспертиза Закона Российской Федерации об основах государственной системы профилактики правонарушений несовершеннолетних»*. Совет Европы. Генеральный Департамент по правам человека – DG II, март 2000 г.

в 2000 г. поручил министерствам и ведомствам представить предложения по внесению корректировок в российское законодательство и в 2005–2006 гг. некоторые из них были уже внесены (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»). На наш взгляд, не всегда есть необходимость строго следовать указаниям европейских экспертов, но в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ необходимо руководствоваться ими для построения демократического законодательства, соответствующего общепризнанным принципам и нормам международного права, особенно касающегося прав семьи как основополагающей ячейки общества. Тем более, что в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность фундаментальному принципу международного права – *принципу добросовестного выполнения международных обязательств*. Продолжая анализировать ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, мы можем сделать вывод, что неправильное применение норм международного права или международных договоров Российской Федерации может привести к отмене или изменению судебного решения.

Выше уже было упомянуто, что присоединение России к Уставу Совета Европы в 1996 г. и к Конвенции о защите прав человек и основных свобод поставило перед Россией ряд задач, в первую очередь приведение российского законодательства в соответствие с правовыми стандартами, установленными Советом Европы. Очень важным моментом в этом направлении является принятие Федерального закона 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней»¹. В соответствии со ст. 1 Российской Федерация признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека. Европейский Суд является важнейшим международным правозащитным органом, в который граждане России имеют возможность обратиться. На сегодняшний день уже сложилась практика обращений россиян в указанный орган за защи-

¹ Рос. газета. 1998 г. 7 апр.

той своих прав, и большое количество по поводу нарушения прав и свобод именно в сфере семейных отношений¹.

Но если воспользоваться международной системой защиты прав человека представляется возможным, то вопрос исполнения уже вынесенных решений против России остается открытым. Многие ученые и юристы высказывают мнение о необходимости принятия специального федерального закона, который четко прописывал процедуру исполнения решений Европейского Суда по правам человека в России², но пока он отсутствует. Только лишь положений ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предполагающих условия по реализации обязательств России, недостаточно. Конечно, признание Россией норм международного права в качестве неотъемлемой части правовой системы ставит перед ней ряд проблем, таких как: сохранение самобытности именно российской правовой системы, формирование отлаженного механизма имплементации норм международного права в правовую систему России, эффективное выявление противоречий национального закона и международных актов и скорейшее их устранение.

Подведем итоги вышеизложенному.

1. Семья на международном уровне признана естественной, основной и первичной ячейкой общества.

2. В целях более полного правового регулирования института семьи следует активизировать процесс внедрения норм международных стандартов в области защиты прав семьи в законодательство Российской Федерации путем ратификации международных конвенций, касающихся прав семьи, но с учетом социокультурного кода нации и народа России. А также на законодательном уровне устано-

¹ См., напр.: *Константин Маркин против России* : решение Европейского Суда по правам человека от 22 марта 2012 г. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *Колосова Н. М.* Конституционно-международная ответственность российского государства // *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия* : мат-лы всерос. совещания (Москва, 24 декабря 2002 г.) / под ред. М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой, А. В. Сычевой. М., 2004.

вить процедуру исполнения решений Европейского Суда по правам человека путем принятия специального федерального закона.

3. Детскую политику следует рассматривать как самостоятельную часть социальной и семейной политики, ее определяющие основы должны закрепляться законодательно на федеральном уровне. Ребенок в данной ситуации выступает самостоятельным субъектом правоотношений.

4. Ребенок как особый субъект правовой, социальной и экономической защиты и охраны со стороны государства неразрывно связан с семьей.

5. Защита и охрана семьи является обязательным элементом правового регулирования на международном уровне.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Особенности реализации и охраны прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений

Важнейшим признаком Российской Федерации как правового государства является провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). При этом права и свободы признаются непосредственно действующими, независимо от того, существуют или нет законодательные акты, призванные при необходимости их конкретизировать, определять правила, механизмы и процедуры наиболее эффективного осуществления указанных прав и свобод. Однако это не означает, что государство вовсе воздерживается от вмешательства в сферу прав и свобод граждан в сфере семейных отношений. Оно, не вмешиваясь без объективной потребности, должно не допускать злоупотребления правами и свободами, ибо их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц, в том числе их интересы. Перечень не подлежащих ограничению прав приводится в ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах¹. Это такие права, как: право на жизнь; право не подвергаться жестокому, бесчеловечному обращению; право не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам; право не содержаться в рабстве или подневольном состоянии; право не подвергаться лишению свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства; право не привлекаться к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не являлось уголовным преступлением; право на признание правосубъектности, свободу мысли, совести и религии.

Права и законные интересы граждан, возникающие из факта брака и принадлежности к семье, принято называть семейными правами. Семейные права ставят в определенную личную зависимость одного члена семьи от другого, а равно создают для каждого из них определенное юридическое положение. Как

¹ *Международный пакт о гражданских и политических правах* : принят 19 декабря 1966 г. Резолюцией 2200А (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1. С. 3–6.

уже было нами отмечено, действующее законодательство не дает определения понятия брака и понятия семьи. И это вполне объяснимо, поскольку брак и семья представляют собой сложное комплексное явление, которое находится под воздействием не только правовых, но этических и моральных норм.

Реализация основных прав, свобод и обязанностей - это практическое осуществление гражданами и другими участниками общественной жизни предусмотренных конституционными нормами притязаний в целях удовлетворения запросов и потребностей или получения нужных материальных и духовных благ в правоустановленном порядке. В полной мере это касается процесса реализации прав и законных интересов человека и гражданина в области семейных отношений.

Особенности реализации семейных прав и исполнения обязанностей обусловлены их спецификой и содержанием. Осуществление большинства субъективных семейных прав и исполнение обязанностей проявляются в продолжающихся, многократно повторяющихся действиях, что объясняется длящимся характером семейных правоотношений (супружеские, родительские права и обязанности, права и обязанности опекунов и др.).

Реализация отдельных семейных прав, напротив, исчерпывается одним действием и влечет прекращение семейных правоотношений (например, реализация права на развод прекращает супружеское правоотношение). Итак, рассмотрим более подробно особенности реализации прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений.

Во-первых, осуществление семейных прав по СК РФ – есть диспозитивная норма, в том смысле, что закон предоставляет участникам данных отношений самим решать, будут ли они осуществлять и защищать свои семейные права, совершая для этого необходимые действия. Статья 7 СК РФ, таким образом, предоставляет гражданам свободу усмотрения в распоряжении принадлежащими им семейными правами, предусматривая возможность их ограничения, что соответствует ч. 3 ст. 17 Конституции РФ: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Свобода граждан в семейных отношениях обеспечивается, в частности, тем, что реализация многих прав, предоставленных им законом, зависит от их собственного волеизъявления (например, супруг, имеющий право на получение алиментов от другого супруга, это право не использует, или родители, проживающие отдельно от своих детей после расторжения брака, не реализуют предоставленные им права на общение с ребенком, на участие в его воспитании).

Следует отметить, что права и законные интересы в сфере семейных правоотношений по степени свободы в процессе реализации можно разделить **на три группы:**

- права и законные интересы, которые серьезно затрагивают интересы общества в целом, регулируются императивными нормами, их реализация рассматривается как обязанность участника данных правоотношений. За их неисполнение применяются санкции, причем инициатива применения исходит не от другого участника, а от государственных органов. Это, прежде всего, бывает в тех случаях, когда один из субъектов недееспособен. В таком порядке осуществляются родительские, опекунские, усыновительские права. Их использование является правонарушением и наказывается лишением или ограничением права;

- права и интересы, также затрагивающие общественный интерес, но соотношение его с личным интересом субъектов таково, что реализация прав и обязанностей отдается на усмотрение самих участников правоотношений. Императивное регулирование частично уступает место диспозитивному, реализация прав необязательна, а инициатива защиты принадлежит самим участникам отношений. Однако у обязанной стороны нет выбора, исполнять или не исполнять обязанность: при наличии требования со стороны управомоченного обязанность безусловна, а само содержание прав и обязанностей императивно определяется законом;

– права и законные интересы, в которых публичный интерес практически отсутствует, и речь идет лишь о защите частных интересов членов данной семьи. Здесь полностью присутствует диспозитивность. Механизм осуществления прав и свобод определяется по воле сторон, инициатива реализации и защиты

прав принадлежит управомоченному, но при их нарушении другая сторона может быть принуждена к исполнению своих обязанностей по требованию лица, чьи интересы были нарушены. К этому виду относятся, например, права и законные интересы, вытекающие из недостойного поведения одного из супругов в браке при взыскании алиментов на его содержание.

Во-вторых, ограничение в распоряжении гражданами принадлежащими им семейными правами по своему усмотрению может быть вызвано публичными интересами, необходимостью защитить права нетрудоспособных или несовершеннолетних членов семьи. Например, мать после развода отказывается получать алименты на ребенка от отца, мотивируя тем, что способна содержать ребенка самостоятельно, не желая впредь иметь никаких отношений с бывшим мужем. Такое решение, безусловно, нарушает право ребенка на получение причитающихся ему средств. Приведем пример из практики. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 15 апреля 2004 г.¹ отменено определение мирового судьи, утвердившего мировое соглашение сторон, по условиям которого Н. освобождена от обязанности по материальному содержанию сына, обязанности по материальному содержанию которого возложены на К., кому из них под этим условием в собственность передана часть совместного имущества (акции, комната в квартире, 1/2 доли в праве собственности на три другие комнаты в этой же квартире) всего на 642 153 рублей. Суд при разрешении вопроса об утверждении мирового соглашения не учел, что условие об отказе от предоставления содержания несовершеннолетнему ребенку противоречит пп. 1, 2 ст. 80 СК РФ, в силу которых родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей, а если родители не предоставляют алименты, они взыскиваются с них в судебном порядке. Принятие надлежащих мер к получению алиментов на ребенка является обязанностью родителей (либо одного из них) или заменяющих их лиц. Отказ от получения алиментов на несовершеннолетних детей не допускается. Если родители или один из них не предоставляют ребенку содержание, вто-

¹ *Бюллетень* судебной практики по гражданским делам Свердловского областного суда за 2004 г. URL: <http://www.ekbobsud.ru/>.

рой родитель, либо опекун, либо попечитель обязаны обратиться в суд. Приведенное мировое соглашение нарушает права ребенка.

Таким образом, право на алименты является субъективным правом самого ребенка как самостоятельного субъекта семейных правоотношений: они имеют строго целевой характер и должны расходоваться представителями ребенка на его содержание, воспитание и образование (ст. 60 СК РФ). Статья 54 СК РФ устанавливает, что ребенок имеет право на обеспечение его интересов. Одним из них следует со всей очевидностью признать интерес в получении достаточного материального содержания. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹ продолжает формировать новое законодательство о семье и детстве. В его нормах заложена необходимость контроля государства за качеством жизни каждого ребенка. Не требуя средств на содержание ребенка и надеясь на собственные силы, разведенная мать тем самым обрекает ребенка на материальную недостаточность. Ведь даже при самом благополучном ее финансовом положении ребенок, получая средства от отца, мог бы воспитываться в более благоприятных условиях. Кроме того, при освобождении отца от необходимости платить алименты последний получает возможность не исполнять закрепленную ст. 38 Конституции РФ обязанность заботиться о ребенке. Интересы ребенка, заключающиеся в получении надлежащих воспитания, заботы и ухода, а также требуемого содержания, подлежат судебной защите вне зависимости от соответствующей инициативы его родителей. Если они не принимают мер к получению алиментов в принудительном порядке, что при отсутствии соглашения об уплате алиментов иск об их взыскании вправе предъявить органы опеки и попечительства по собственной инициативе. Хотя в тексте п. 3 ст. 80 СК РФ прямо не закреплено право органа опеки и попечительства предъявлять иск о принудительном исполнении, изменении, расторжении или признании недействительным соглашения об уплате алиментов на несовершеннолетних детей, такое право вытекает из общей компетенции органов опеки и попе-

¹ *Рос. газета.* 1998. 5 авг.

чительства, в которую входит защита интересов несовершеннолетних. Право органа опеки и попечительства требовать признания соглашения недействительным прямо предусмотрено ст. 102 СК РФ.

В-третьих, некоторые семейные права находятся в рамках нравственных представлений и норм морали, либо они, исходя из их существа, не могут быть регламентированы законодательством (это духовные и психологические связи, взаимные чувства супругов и других членов семьи).

В-четвертых, многие права членов семьи одновременно выступают в качестве их семейных обязанностей (речь идет о сфере личных правоотношений между членами семьи). Это относится, в основном, к личным правоотношениям родителей и детей. Например, право родителей на воспитание детей является одновременно их основной обязанностью, имеющей конституционный характер (ст. 38 Конституции РФ). Поэтому осуществление или неосуществление этого права не может быть передано на усмотрение родителей. Законом (ст. 84 СК РФ) установлены пределы для определения по соглашению родителей размера алиментов, причитающихся для содержания несовершеннолетних детей. Во многих других случаях СК РФ указывает на необходимость соблюдения членами семьи основных принципов семейного законодательства (ст. 1), норм нравственности и морали, что соответствует природе семейных отношений. Из этого следует, что реализация семейных прав зависит не только от усмотрения правомочных лиц, но и от предписаний закона.

В-пятых, существует особенность в отношении отказа от осуществления установленного законом права, который возможен, как правило, только в отношении конкретных, уже существующих субъективных прав, и не распространяется на будущие права. По общему правилу гражданского законодательства, например, «полный или частичный отказ гражданина от правоспособности или дееспособности или другие сделки, направленные на ограничение правоспособности или дееспособности, ничтожны, за исключением случаев, когда такие сделки допускаются законом» (ст. 22 ГК РФ). Из этого следует, что отказ от получения алиментов,

например, распространяется только на те платежи, которые уже могут быть получены, и не прекращает права на получение содержания в будущем.

В-шестых, реализация прав и законных интересов человека и гражданина по общему правилу должна осуществляться в условиях ненарушения прав и законных интересов других лиц. Из этого следует, что осуществление семейных прав не должно нарушать права, свободы и законные интересы других членов семьи и иных граждан. В противном случае их реализация не будет пользоваться защитой закона. На практике, например, встречаются случаи, когда мать ребенка, с которой он проживает после расторжения брака родителей, ограничивает права отца на общение с ребенком, чем нарушает права и законные интересы как ребенка, так и его отца. Приведем пример. Ф. обратилась в суд с иском к М. об определении места жительства несовершеннолетней дочери с ней, ограничении ответчика в общении с ребенком, ссылаясь на то, что совместное проживание с ответчиком прекратила в связи с ведением им паразитического образа жизни. Решением районного суда место жительства дочери определено с матерью, а отец ограничен в общении с дочерью без присутствия матери или ее представителя¹.

В соответствии со ст. 46 СК РФ супруги, заключившие брачный договор, должны сообщить об этом своим кредиторам, интересы которых могут пострадать от соглашения супругов.

Мы видим, что реализация прав и свобод участников семейных отношений в ряде случаев приводит к ограничению прав и законных интересов других участников данных правоотношений.

Таким образом, следует признать, что реализация прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений значительно отличается от реализации прав и законных интересов, признанной в общей теории права. Данный факт объясняется и особенностью самих правоотношений, и спецификой

¹ При обследовании условий жизни ребенка и лица, претендующего на его воспитание, орган опеки и попечительства обязан представить суду акт обследования и основанное на нем заключение по существу спора (извлечение) [Электронный ресурс]: определение СК Омского областного суда от 4 августа 1999 г. № 33-2328. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

их участников (например, несовершеннолетних), а также социальной и правовой природой самого института семьи в Российской Федерации.

Помимо реализации прав и законных интересов человека и гражданина, важна и их *охрана* со стороны общества и государства.

Семейные права охраняются законом, за исключением тех случаев, когда эти права осуществляются в противоречии с назначением этих прав. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Но прежде чем говорить об особенностях охраны прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений, необходимо *разграничить понятия «охрана» и «защита»*. Следует признать, что в юридической литературе существуют различные подходы к определению данных понятий. Например, В. Н. Бутылин под охраной понимает «взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на предупреждение нарушения прав, на устранение причин, их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод»¹. Под защитой он подразумевает «принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права»². Ю. В. Анохин данные категории толкует следующим образом: «охрана – это меры, предпринимаемые уполномоченными на то субъектами и гражданами, направленные на предупреждение нарушений прав и свобод личности, устранение и предотвращение причин, их порождающих, и способствующих воплощению этих прав и свобод в жизнедеятельности граждан»³; «защиту прав и свобод личности следует понимать в качестве направления правового воздействия, вы-

¹ Бутылин В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 18.

² Там же.

³ Анохин Ю. В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 9.

раженного в своевременном реагировании на нарушение прав и свобод граждан в целях восстановления их первоначального состояния или предоставления соразмерной компенсации»¹. Другими словами, охрана – это установление общего правового режима, т. е. законодательное закрепление прав и деятельность специальных органов по их защите в случае нарушения. Защита – это те меры, которые предпринимаются в случаях, когда права нарушены или оспорены. Охрана – создание условий для реализации прав. Защита – противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав, предупреждение этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда. Охрана реализуется с помощью регулятивных и охранительных правовых норм. Защита – с помощью охранительных юридических норм. Следует отметить, что охрана – это совокупность законодательных актов и система государственных, муниципальных, общественных мероприятий, направленных на создание условий для реализации субъективных прав. А защита – комплексная система мер, применяемых для обеспечения реализации субъективных прав, включающая судебную защиту, законодательные, экономические, организационно-технические и другие средства и мероприятия, а также самозащиту гражданских прав. Охрана – явление субстанциональное, институциональное. Защита – функциональное, инструментальное. Охрана и защита, а также гарантии как принятые на себя государством обязанности создавать необходимые условия для обеспечения реализации прав есть способы обеспечения субъективных прав.

В свете данных рассуждений следует указать, что понятия «охрана» и «защита» необходимо различать как самостоятельные, но взаимосвязанные категории, а также как часть и целое, где «охрана» – есть категория целая, а «защита» – ее часть.

Охрана прав и законных интересов человека и гражданина относительно сферы семейных отношений заключается в существовании надлежащей государственной политики по обеспечению статуса семьи в Российской Федерации.

¹ Там же.

Необходимо особое внимание уделить *институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации* как особому субъекту охраны прав и законных интересов человека и гражданина, в том числе и участников семейных отношений. В своем докладе от 17 февраля 2009 г. Уполномоченный по правам человека констатировал, что «со многими из своих обязанностей в указанной сфере государство справляется не вполне удовлетворительным образом. Сегодня в условиях начавшейся рецессии весь комплекс задач по защите материнства и детства, а также института семьи предстоит решать в гораздо менее благоприятных условиях, чем это можно было сделать прежде. Альтернативы их решению все равно нет, ибо каждый упущенный год лишь усугубляет существующие проблемы. Впрочем, главная среди этих проблем – не столько в нехватке средств, сколько в явно недостаточном внимании к правам и законным интересам ребенка. Не разработаны федеральные стандарты качества жизни семьи с учетом доходов, количества детей и их возрастных потребностей. В условиях кризиса института семьи предстоит разработать эффективные меры по защите детей, страдающих от жестокости в семье, психологического, физического и сексуального насилия. В федеральном законодательстве по-прежнему отсутствуют такие понятия, как “ребенок, нуждающийся в помощи государства”; “социальный патронат неблагополучной семьи”»¹.

Отмечено, что весьма характерно также то, что медленными темпами развивается остро необходимый в нынешних условиях институт приемной семьи. По данным правозащитных организаций, в 2008 г. общее количество случаев возврата детей из приемных семей в интернатные учреждения выросло в два раза. Необходима программа комплексных исследований, подготовленная силами лучших специалистов².

¹ Закон сильнее власти : доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Рос. газета. 2009. 17 апр.

² Там же.

Уполномоченный считает, что в Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»¹, а также в СК РФ следовало бы внести дополнения, устанавливающие обязательное психолого-педагогическое, медицинское, социальное и правовое (по доверенности опекуна) сопровождение детей, переданных в семью в порядке опеки или попечительства, по договорам о приемной семье или патронатной семье в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Могли бы помочь программы подготовки приемных родителей, а также специальные методики подбора для каждого ребенка совместимой с ним приемной семьи.

Острой проблемой по-прежнему является невыполнение алиментных обязательств одним из родителей, а также на нарушение установленного федеральным законодательством права ребенка на общение с обоими родителями и права каждого из отдельно проживающих родителей на осуществление воспитания своего ребенка и общение с ним.

Уполномоченный считает, что государство должно взять на себя выплату задолженности по алиментам, создав для этого специальный фонд, с последующим взысканием выплаченных сумм с самих должников.

Важным шагом стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»², в соответствии с которым в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации была учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Данная мера послужила доказательством особой охраны прав несовершеннолетних членов семьи в России как наиболее незащищенных участников семейных отношений.

Проведенный анализ свидетельствует, что механизм охраны прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений реализуется без системной обязательности, серьезного научного обоснования, определения

¹ Рос. газета. 2008. 30 апр.

² Там же. 2009. 4 сент.

порядка и методологических требований к его разработке и осуществлению. Необходимо усовершенствовать понятийный аппарат, механизм реализации всех намеченных мер, прогноз ожидаемых результатов. Недостаточная научная проработанность механизма охраны прав и свобод человека и гражданина в сфере семейных отношений значительно снижает его адресность и эффективность, приводит к смешению объектов охраны, размыванию приоритетов. В связи с этим существует потребность в системной разработке методологических основ, ключевых понятий, принципов и содержания, а главное условий их эффективной реализации.

Кроме того, следует отметить, что охрана прав и законных интересов в сфере семейных отношений включает в себя и защиту в случае нарушения или ненадлежащего исполнения прав участников данных отношений.

В соответствии с п. 1 ст. 7 СК РФ, граждане по своему усмотрению распоряжаются принадлежащими им правами, вытекающими из семейных отношений (семейными правами), в том числе правом на защиту этих прав.

Итак, граждане имеют право на защиту семейных прав и самостоятельно распоряжаются данными правом. В то же время, как показывает семейное законодательство, *защита семейных прав* – это не только право (правомочие), но и в определенных случаях – обязанность. Так, системный анализ ст. 56 СК РФ и других положений Семейного кодекса Российской Федерации позволяет сделать вывод, что защита прав детей – обязанность родителей, полномочных органов (п. 3 ст. 56 СК РФ).

В данном случае осуществление семейных прав в точном соответствии с назначением законодательства предполагает такую реализацию предоставленных гражданам возможностей, которая бы всемерно содействовала укреплению и охране семьи, обеспечивала надлежащее воспитание детей, создавала благоприятные условия для всестороннего развития всех членов семьи.

Обратимся к нормам семейного законодательства. Пункт 1 ст. 8 СК РФ устанавливает, что защита семейных прав осуществляется судом по правилам гражданского судопроизводства, а в случаях, предусмотренных Семейным кодексом

Российской Федерации, государственными органами или органами опеки и попечительства. Далее защита семейных прав осуществляется способами, определенными соответствующими статьями указанного Кодекса.

Таким образом, субъектом-инициатором защиты семейных прав может быть не только лицо, чьи права нарушены или нарушаются, не только физические лица, но и публичные органы (например, органы опеки и попечительства).

Семейный закон не перечисляет форм защиты семейных прав, делая упор на то, что «защита семейных прав осуществляется судом». Между тем это не означает, что при защите семейных прав не могут быть использованы иные – административные, и фактические – формы защиты. В силу правила ст. 4 СК РФ о применении гражданского законодательства к семейным отношениям, помимо способов, предусмотренных в Семейном кодексе Российской Федерации, для защиты семейных прав применимы и некоторые общие способы защиты гражданских прав, установленные в ст. 12 ГК РФ: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права; присуждение к исполнению обязанности в натуре; прекращение или изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или муниципального органа, противоречащего закону.

Акцентируем внимание на *различии категорий «способ защиты прав» и «форма защиты прав»*. Последнее понятие гораздо шире. Способ защиты прав – конкретная последовательность действий, предусмотренных законодателем для осуществления защиты прав. Форма защиты прав – «оболочка» реализации конкретных действий, направленных на защиту прав. Рассмотрим сопоставление данных категорий на следующем примере: Г. обратилась в суд с заявлением об установлении факта признания А. отцовства в отношении ее дочери¹. В данном

¹ *Обзор* судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации за третий квартал 2002 г. (по гражданским делам) [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

случае способ защиты прав – признание права, форма защиты – судебная (обращение в суд).

Отдельные способы защиты одновременно могут быть реализованы посредством любой из форм; некоторые из способов защиты осуществляются только судом, другие – в административном порядке, третьи могут быть реализованы без обращения в суд, как, например, самостоятельная защита своих прав гражданином без обращения к судебным или государственным органам путем совершения действий, пресекающих нарушение права. Возможно одновременное сочетание различных форм защиты.

Необходимо выделить следующие формы защиты семейных прав. При этом, если использовать в качестве критерия «субъекта, осуществляющего защиту», выделяются юрисдикционная и неюрисдикционная формы защиты. Под юрисдикционной формой защиты понимается деятельность уполномоченных государством органов по защите нарушенных или оспариваемых прав (суд, орган опеки и попечительства и др.), а под неюрисдикционной формой – действия граждан и организаций по защите прав и охраняемых законом интересов, которые совершаются ими самостоятельно, без обращения за помощью к компетентным органам. Такие действия называются самозащитой прав. Она применяется достаточно широко, так как, во-первых, позволяет более оперативно реагировать на незаконные действия нарушителей, а, во-вторых, нередко меры, предпринимаемые в порядке самозащиты, более действенны, чем те, которые применяются органами опеки и попечительства или судом. Так, равенство супругов в семье и совместное участие в воспитании детей могут быть реально обеспечены лишь фактическими действиями супругов, направленными на защиту своих прав¹.

Если использовать в качестве критерия «порядок обращения субъекта за защитой прав» можно выделить следующие три формы защиты семейных прав: судебную, административную и фактическую (самозащиту).

¹ *Гражданское право* : учебник : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 2001. Т. 3. С. 311.

Основная роль, приоритет семейным законодательством отдается судебной защите. Как уже было отмечено, судебная защита может быть как правом, так и обязанностью. Конечно, нельзя обязать гражданина защищать свои права (например, взыскать алименты), но рационально возложить обязанность по защите прав детей, которые в силу возраста не могут осуществлять защиту своих прав самостоятельно, на органы опеки и попечительства. В соответствии с п. 3 ст. 56 СК РФ должностные лица организаций и иные граждане, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов, обязаны сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. При получении таких сведений орган опеки и попечительства обязан принять необходимые меры по защите прав и законных интересов ребенка.

Семейный кодекс Российской Федерации предоставляет право несовершеннолетнему самостоятельно по достижении 14 лет, обращаться в суд, т. е. стать участником гражданского процесса (абз. 2 п. 2 ст. 56 СК РФ). Однако необходимо подчеркнуть, что даже достигшему 14 лет несовершеннолетнему нельзя выступать в роли истца по делу о лишении родительских прав, ограничении родительских прав. Исключение составляет отмена усыновления по просьбе усыновленного, достигшего возраста 14 лет.

К судебным органам, защищающим семейные права граждан, относятся суды общей юрисдикции и мировые судьи.

Мировой судья рассматривает, в том числе, в качестве суда первой инстанции (ст. 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)¹:

– дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях (п. 2 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ);

– дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества, независимо от цены иска (п. 3 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ);

¹ *Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Рос. газета. 2002. 20 нояб.*

– иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка (п. 4 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ).

Гражданско-процессуальное законодательство предоставляет следующие льготы гражданам при защите их семейных прав: освобождение от уплаты судебных расходов истцов по искам о взыскании алиментов (подп. 2 п. 1 ст. 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации¹); сокращенные сроки рассмотрения таких дел (ч. 2 ст. 154 ГПК РФ); подсудность дел о взыскании алиментов и об установлении отцовства по выбору истца, т. е. предъявление по выбору истца по месту его жительства или по месту жительства ответчика (п. 3 ст. 29 ГПК РФ); немедленное исполнение решений о присуждении алиментов и др.

Следующая форма защиты семейных прав – защита в административном порядке. Она допускается лишь в случаях, предусмотренных Семейным кодексом Российской Федерации (например, п. 2 ст. 65), но и в этом случае принятое в административном порядке решение может быть обжаловано в суд в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»². При этом, лицо, считающее свое право нарушенным, может обратиться непосредственно в суд независимо от того, предусмотрен для защиты нарушенного права иной (неюрисдикционный) порядок или нет.

Можно выделить три основные формы защиты семейных прав административными органами:

1) самостоятельное принятие решений в пределах своей компетенции, включая дачу согласия (разрешения) на какие-либо действия (сюда можно, например, отнести право органа опеки и попечительства давать согласие:

¹ *Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (Часть первая) // Там же. 1998. 6 авг.*

² *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19, ст. 685.*

- на установление отцовства по заявлению только отца ребенка (ст. 48 СК РФ);
- на контакты ребенка с родителями, родительские права которых ограничены судом (ст. 75 СК РФ);
- на усыновление ребенка несовершеннолетних родителей – при отсутствии их родителей или опекунов (ст. 129 СК РФ);
- по разрешению разногласий между родителями о воспитании и образовании детей (ст. 65 СК РФ);
- по заключению с приемными родителями договора о передаче ребенка на воспитание в семью (ст. ст. 151–152 СК РФ) и др.;

2) направление соответствующих требований в суд в порядке искового производства (например, право органа опеки и попечительства требовать признание недействительным брака или соглашения об уплате алиментов по основаниям, предусмотренные законом (ст. ст. 28, 102 СК РФ), право требовать отмены усыновления ребенка (ст. 142 СК РФ));

3) участие в судебном разбирательстве (например, право органа опеки и попечительства участвовать в рассмотрении судами дел: о признании недействительным брака в случаях, предусмотренных законом (ст. 28 СК РФ), о лишении родительских прав и о восстановление в родительских правах (ст. ст. 70, 72 СК Российской РФ), об отмене усыновления ребенка (ст. 140 СК РФ) и др.).

В некоторых случаях перечисленные формы взаимосвязаны. Например, лишение родительских прав производится судом как по заявлению, так и с участием органов опеки и попечительства (ст. 70 СК РФ).

Итак, защита может осуществляться путем обращения к государственному органу управления или определенному должностному лицу. Такой порядок установлен, в частности, для случаев защиты детей, когда они лишены родительского попечения. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы должны организовать учет детей, оставшихся без попечения родителей, и оказывать содействие в устройстве детей в семьи. Должностные ли-

ца учреждений (образовательных, лечебных и др.) обязаны сообщать о детях, оставшихся без попечения родителей, органам опеки и попечительства.

Определенные обязанности по защите личных прав граждан возложены на органы записи актов гражданского состояния при регистрации брака, других актов гражданского состояния. Защита имущественных прав лиц, получающих алименты, возложена на администрацию по месту работы тех, кто обязан выплачивать алименты. И в других предусмотренных законом случаях органы государственного управления и местного самоуправления должны принимать конкретные меры к защите семейных прав. Большая роль в защите прав членов семьи принадлежит органам опеки и попечительства.

Третья форма защиты семейных прав – самозащита. Она представляет собой защиту нарушенного права самими участниками семейных правоотношений. Такая форма допустима в случаях, когда субъект семейного правоотношения располагает возможностями правомерного воздействия на нарушителя без помощи суда или государственных органов. Важно подчеркнуть, что такие действия должны быть правомерными. Самозащита также может сочетаться с другими формами защиты семейных прав. Так, для подтверждения права, гражданин может обратиться в суд или административный орган.

Как сказано выше, в каждом случае защиты прав необходимо различать форму защиты и способ защиты. Рассмотрим кратко способы защиты семейных прав.

Во-первых, граждане вправе обжаловать любые действия, а также бездействие должностных лиц, уклонение их от принятия решений, если эти действия не соответствуют закону, иным правовым актам и нарушают права и законные интересы граждан. Суд, выявив при рассмотрении заявления указанные нарушения, признает акт недействительным, что означает лишение акта юридического значения, независимо от его формальной отмены. Тем самым суд восстанавливает нарушенное право.

Во-вторых, для защиты имущественных интересов участников семейных правоотношений необходимо признание и установление их прав (например, при-

знание доли в общей собственности, или же, признание права судом в виде установления отцовства, материнства). Установление имеет место, когда необходимо установить какой-либо факт (например, для защиты имущественных прав мачехи и получения алиментов от пасынка бывает необходимо установить, что она воспитывала и содержала пасынка не менее пяти лет и добросовестно исполняла свои обязанности).

В-третьих, в качестве способа защиты права в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации возможно восстановление положения, существовавшего до нарушения. Этот способ защиты применяется к семейным правам, например, в случае признания брака недействительным, для защиты имущественных прав супругов при признании судом недействительным брачного договора и в иных случаях.

В-четвертых, самостоятельным способом защиты семейных прав является пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. Этот способ применяется при защите детей от недозволённых способов воспитания или в случаях отобрания их от родителей, а также при защите родительских прав и в других случаях.

В-пятых, в качестве способа защиты прав согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации следует рассматривать признание сделки недействительной. Этот способ применяется при защите имущественных прав супругов, если эти права основаны на договоре, условия которого незаконны или неправомерно нарушают права и законные интересы другой стороны. Так, присуждение к исполнению обязанности встречается чаще всего при уклонении обязанной стороны от исполнения алиментных обязательств (ст. 80 СК РФ). В этих случаях в семейных правоотношениях встречается и обязанность уплаты неустойки.

Для защиты неимущественных семейных прав членов семьи при их нарушении третьими лицами, а также в случае признания брака недействительным (ст. 30 СК РФ), применим такой способ защиты неимущественных благ, как компенсация морального вреда (ст. ст. 151, 1099–1101 ГК РФ).

В-шестых, еще одним способом защиты семейных прав и охраняемых законом интересов может быть и прекращение (изменение) правоотношений. В семейном кодексе Российской Федерации предусмотрены такие случаи при прекращении или изменении алиментных обязательств (ст. 120 СК РФ), отмене усыновления (ст. 140 СК РФ), расторжении договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью (п. 2 ст. 152 СК РФ). Основанием может быть как виновное, так и невиновное поведение другой стороны.

Все указанное не исчерпывает возможные способы защиты семейных прав. Например, закон защищает права ребенка и его родственников на общение, право собственности супругов на имущество, нажитое в браке, жилищные права членов семьи и др.

Необходимо отметить, что несоблюдение семейно-правовых норм, нарушение обязанностей субъектами семейных правоотношений ведет к применению санкций, установленных законом.

Одной из особенностей норм семейного права является то, что в них, как ни в каких других правовых нормах, прослеживается теснейшая связь прав и обязанностей граждан. Это положение выражается, в частности, в том, что нормы семейного права предусматривают применение санкций (неблагоприятных для субъектов семейных правоотношений юридических последствий) не только за ненадлежащее исполнение обязанностей, но в значительном числе случаев и за неосуществление прав. Ведь семья находится под защитой государства (ст. 38 Конституции РФ) и неосуществление субъектами семейных правоотношений своих прав часто причиняет ущерб и общегосударственным интересам. Именно поэтому закон формирует эти права одновременно и как обязанности перед государством. Неосуществление этого права или ненадлежащее его осуществление рассматривается законом как злоупотребление правом, а виновные могут быть подвергнуты наказанию.

Санкции за неосуществление семейных прав и неисполнение обязанностей могут выражаться не только в лишении субъектов семейных правоотношений соответствующих прав (например, родительских), но и в прекращении правоотно-

шения (например, путем отмены усыновления), в понуждении к реальному исполнению обязанности (например, взыскание алиментов в принудительном порядке), в ограничении действия права сроком (например, при взыскании алиментов супругом, когда он недостойно вел себя в период совместной жизни) и т. д. В соответствии с п. 2 ст. 119 СК РФ суд вправе отказать во взыскании алиментов совершеннолетнему дееспособному лицу, если судом будет установлено, что оно совершило в отношении лица, обязанного уплачивать алименты, умышленное преступление или недостойно вело себя в семье. Судебная практика по таким делам еще не сложилась. Между тем возникла необходимость разъяснить судам, что понимать под недостойным поведением совершеннолетнего дееспособного лица в семье, и совершение каких преступлений является основанием к отказу во взыскании средств на его содержание¹. Ответы на указанные вопросы даны в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 г. № 9 «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов»². Так, под преступлением, совершение которого может стать основанием к отказу в иске, следует понимать любое умышленное преступление против жизни, здоровья, свободы, чести и достоинства, половой неприкосновенности, иных прав ответчика, а также против его собственности, что должно быть подтверждено вступившим в законную силу приговором суда. Как недостойное поведение, которое может служить основанием к отказу во взыскании алиментов рассматривается, в частности, злоупотребление истцом спиртными напитками или наркотическими средствами, жестокое отношение к членам семьи, иное аморальное поведение в семье (бывшей семье). При рассмотрении дел данной категории необходимо учитывать, когда было совершено умышленное преступление либо имели место факты недостойного поведения в семье, характер, тяжесть и последствия совершенных деяний, а также дальнейшее поведение истца.

¹ *Все об алиментах // Социальное обеспечение. 1997. № 1. С. 47–49.*

² *Рос. газета. 1996. 5 нояб.*

Пленум разъяснил, что обстоятельства, перечисленные в п. 2 ст. 119 СК РФ, могут также служить основанием для удовлетворения требования об освобождении от дальнейшей уплаты алиментов, взысканных судом на совершеннолетних дееспособных лиц. Поскольку ст. 120 СК РФ изменила судебную практику по некоторым делам о прекращении выплаты алиментов, в п. 19 постановления Пленума даны соответствующие разъяснения.

Меры ответственности применяются к субъектам семейных правоотношений, допустившим правонарушение, при наличии их вины. Однако, учитывая повышенную общественную опасность неосуществления ряда семейных прав и неисполнения обязанностей, закон предусматривает возможность применения и иных мер, влекущих наступление неблагоприятных последствий для субъектов семейных правоотношений, и при отсутствии их вины. Например, если вследствие психического или иного хронического заболевания родителя пребывание ребенка в данной семье опасно, то он может быть отобран у родителя без лишения последнего родительских прав. Приведем пример из судебной практики. Прокурор г. Первоуральска обратился в суд в интересах несовершеннолетних Н., А., Ю. с заявлением о лишении родительских прав и взыскании алиментов по факту неисполнения обязанностей по воспитанию и содержанию несовершеннолетних детей со стороны их родителей – С. и Л. В ходе проверки было установлено, что ответчики уклоняются от выполнения обязанностей родителей в отношении своих трех несовершеннолетних дочерей. Решением суда было постановлено: лишить С., Л. родительских прав в отношении троих несовершеннолетних детей, которых передать на попечение Управления образования г. Первоуральска. Взыскать с С., Л. в пользу Управления образования алименты на содержание троих детей в размере 1/2 части всех видов заработной платы и иных доходов ежемесячно до совершеннолетия детей. С таким решением ответчики не согласились. В обоснование своей кассационной жалобы указали на недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела. Изучив материалы дела, обсудив доводы жалобы и проверив в их пределах обжалуемое решение, Судебная коллегия постановила следующее. В силу ст. 63 СК РФ родители обяза-

ны заботиться о своих детях, об их здоровье, о духовном и физическом развитии. В суде установлено, что ответчики приходятся родителями по отношению к трем несовершеннолетним детям, в соответствии со ст. 9 Конвенции о правах ребенка¹, ребенок не должен разлучаться со своими родителями вопреки его желанию, кроме отдельных случаев, когда такое решение принимается судом в интересах ребенка. Такие случаи перечислены в ст. 69 СК РФ, в соответствии с которой родители могут быть лишены родительских прав, в частности, если уклоняются от выполнения обязанностей родителей, совершили преступление против жизни и здоровья своих детей, жестоко обращаются с ними. Судом установлено, что ответчики ненадлежащим образом выполняют свою обязанность заботиться о своих троих несовершеннолетних детях, уклоняются от выполнения обязанностей родителей. Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия определила: «решение Первоуральского городского суда Свердловской области от 19 декабря 2007 года в части лишения С., Л. родительских прав в отношении троих детей: Н., А., Ю., – отменить; вынести в данной части новое решение: ограничить родительские права С., Л. в отношении троих несовершеннолетних детей: Н., А., Ю. Детей передать на попечение органа опеки и попечительства, взыскав в его пользу алименты на содержание детей»².

За неисполнение ряда семейно-правовых обязанностей наступает уголовная ответственность. Так, к уголовной ответственности могут быть привлечены родители, злостно уклоняющиеся от уплаты алиментов, а также взрослые дети за уклонение от содержания своих нетрудоспособных родителей.

Охрана нарушенных или оспариваемых семейных прав может осуществляться через защиту в судебном и административном порядке. Судебная защита семейных прав является основной и применяется при разрешении большинства семейных конфликтов в соответствии с нормами гражданского процессуального

¹ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

² Определение Свердловского областного суда от 21 февраля 2008 г. по делу № 33-1319/2008. URL: <http://www.lawmix.ru/sverdlovsk/19843/>.

законодательства. Например, только судом производится лишение родительских прав и отмена усыновления. Только суд может признать брак недействительным.

Государственные органы рассматривают семейно-правовые споры исключительно в случаях, прямо указанных в законе. Так, разрешение ряда споров, связанных с воспитанием детей (об имени и фамилии ребенка при разных фамилиях родителей и др.), отнесено к компетенции органов опеки и попечительства (как органов, призванных защищать права и интересы несовершеннолетних), которыми по закону являются органы местного самоуправления. Их участие обязательно и при исполнении решений судов о передаче или отобрании детей у родителей или других лиц.

В рамках данного параграфа была сделана попытка выявить механизм реализации и охраны прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений, но важнее было определить особенности реализации и охраны названных категорий.

Было установлено, что механизм реализации прав и свобод человека и гражданина в области семейных отношений существенно отличается от механизма реализации прав и свобод в иных областях правового поля. Его особенности связаны с множеством обстоятельств, вытекающих из сущности самой категории семьи, ее членов и отношений между ними. *Во-первых, законодательство дает значительную свободу участникам названных правоотношений, что придает диспозитивность и механизму реализации и охраны. Во-вторых, многие права очень часто равно выступают в качестве обязанностей (например, право родителей воспитывать своих детей одновременно является их обязанностью). В-третьих, права и свободы в сфере семейных отношений находятся под воздействием нравственных представлений, не поддающихся правовому регулированию. В-четвертых, в данной сфере возможны ограничения прав и свобод других лиц в рамках закона в процессе реализации прав других участников данных правоотношений (например, при разводе один из родителей в любом случае будет ущемлен в праве общения с ребенком). Также в ходе исследования данного вопроса была произведена классификация прав и свобод человека и гражданина в об-*

ласти семейных отношений по способу их реализации: права и свободы, регулируемые императивными нормами, права и свободы с более диспозитивным уклоном и права и свободы, касающиеся только частных интересов.

Существенным был вопрос особенностей охраны прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений. Дано разграничение категорий «охрана» и «защита», выявлено, что данные понятия одновременно и тесно связаны друг с другом как часть и целое, и различны по своему содержанию. Были выявлены особенности охраны прав и свобод конкретно в сфере семейных отношений: адресность охраны прав и свобод человека и гражданина в данной сфере; недостаточная методологическая разработанность с позиции предмета и соотношения с иными мерами государственной социальной политики; расширительное толкование механизма охраны данных отношений в Российской Федерации. Указанные особенности еще раз подтверждают особую ответственность, с которой государство должно осуществлять политику в отношении участников семейных отношений. Ведь приоритетные направления семейной политики, это: повышение активности семьи в части улучшения собственного уровня жизни; улучшение жилищных условий семей; формирование эффективной системы охраны здоровья семьи; совершенствование системы семейного воспитания, образования и досуга; создание условий для реализации права ребенка на воспитание в семье, профилактика социального сиротства, детской безнадзорности; совершенствование информационно-просветительской деятельности, направленной на повышение статуса семьи.

При этом диапазон реализации поставленных задач должен быть достаточно широк, это – правовые, финансовые, материально-технические, социально-экономические, информационно-пропагандистские, кадровые и научные.

Должная реализация и охрана, с учетом всех указанных особенностей, позволит достичь следующих результатов: упрочение престижа семьи, укрепление ее социального статуса, снижение доли семей с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, увеличение количества семей, обеспеченных благоустроенным жильем, повышение уровня рождаемости и т. д.

В качестве выводов можно обозначить следующее:

1. В Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», а также в Семейный кодекс Российской Федерации следует внести дополнения, устанавливающие обязательное психолого-педагогическое, медицинское, социальное и правовое (по доверенности опекуна) сопровождение детей, переданных в семью в порядке установления опеки или попечительства, по договорам о приемной семье или патронатной семье в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

2. Необходимо усовершенствовать понятийный аппарат, механизм реализации всех намеченных мер, прогноз ожидаемых результатов. Недостаточная научная проработанность механизма охраны прав и свобод человека и гражданина в сфере семейных отношений значительно снижает его адресность и эффективность, приводит к смешению объектов охраны, размыванию приоритетов. В связи с этим существует потребность в системной разработке методологических основ, ключевых понятий, принципов и содержания, а главное условий их эффективной реализации.

3. Категории «охрана» и «защита» являются одновременно и тесно связаны друг с другом как часть и целое, и различны по своему содержанию.

4. Механизм реализации прав, свобод и законных интересов участников семейных отношений имеет ряд особенностей: адресность охраны прав и свобод человека и гражданина в сфере семейных отношений; недостаточная методологическая разработанность с позиции предмета и соотношения с иными мерами государственной социальной политики; расширительное толкование механизма охраны данных отношений в Российской Федерации. В целом следует отметить, что указанные особенности реализации и охраны прав и свобод человека и гражданина еще раз подтверждает особую важность и внимательность, с которой государство должно осуществлять политику в отношении участников семейных отношений.

§ 2. Политика по улучшению положения семьи в Российской Федерации как одно из основных направлений полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления

На XX международном Конгрессе «Семья на пороге тысячелетия», проходившем в Москве 6–9 сентября 1999 г. в одном из выступлений было емко и точно сформулирована суть взаимосвязей семьи и государственной семейной политики: «политика семьи – политика государства»¹, т. е. подчеркнута их неразделимость и взаимообусловленность.

Институт семьи требует принятия неотложных мер по его укреплению и развитию². Опыт мирового сообщества показывает, что институциональные проблемы семьи эффективно решаются с помощью социально организованной системы государственной семейной политики, которая для российских условий имеет особую значимость. В то же время в России семейная политика как система деятельности органов государственной власти еще не сложилась, принимаемые в социальной практике меры не охватывают необходимого комплекса проблем и носят краткосрочный характер. В результате конкретные интересы института семьи целенаправленно не учитываются³.

Государственная политика по улучшению положения семьи в настоящее время должна быть в первую очередь направлена на то, чтобы семья была более самостоятельной в решении вопросов содержания и воспитания детей (вариативность и введение платных услуг в образовании, здравоохранении, коммерциализация сферы культуры, спорта и досуга, сужение системы внесемейного дошкольного и внешкольного воспитания и т. д.) и иных бытовых проблем.

Термин «*семейная политика*» стал употребляться в нашей литературе сравнительно недавно – в 1970-е гг. В 1990-е гг. внимание политиков и ученых к про-

¹ XX международный Конгресс «Семья на пороге тысячелетия». Материалы Конгресса. М., 2000. С. 174.

² Пьянов А. И. К вопросу о дефиниции государственной семейной политики в Российской Федерации на современном этапе [Электронный ресурс] // Вестник СевКазГТУ «Гуманитарные науки». 2002. Вып. 7. URL: http://www.ncstu.ru/content/_docs/pdf/_trudi/_hs/07/15.pdf.

³ Там же.

блемам семьи возросло. Следует отметить работы А. И. Антонова, В. Н. Архангельского, А. Г. Вишневого, С. В. Дармодехина, В. В. Елизарова, Л. П. Кукса, М. С. Мацковского, В. М. Медкова, Н. М. Римашевской и др. В науке существует множество подходов как к определению семейной политики государства, так и к ее содержанию. Например, заметно влияние двух теорий: одна подчеркивает роль *социально-экономического развития семьи*, другая – *роль конфликтов участников общественно-политического процесса*. Согласно первой теории, называемой индустриализационной, изменения экономической среды (например, индустриализация, урбанизация) создают новые потребности. Социально-экономическая и демографическая среды обитания семьи являются главными движущими силами в развитии государственной семейной политики. Снижение рождаемости, рост численности малоимущих семей, гендерные вопросы заставляют органы государственной власти во всем мире расширять и реформировать систему поддержки семьи. Теория конфликтов рассматривает в качестве главной движущей силы конфликт между участниками политического процесса. Деятельность политических партий, общественных организаций, публикации ученых могут привлекать внимание к проблемам семьи и заставить органы государственной власти более активно действовать по поддержке семьи. Политика, по определению Э. Гидденса, – «это средство, к которому власть прибегает для осуществления своих целей»¹. Цели в отношении объекта политики – семьи, преследуемые властью в разных странах мира, и средства, используемые для достижения желаемого результата, различны.

Анализ отечественной и зарубежной литературы, нормативно-правовых актов по вопросам семьи показывает, что семейная политика в разных государствах имеет различные главные цели. В то время как во Франции, например, основная цель – повышение рождаемости, в странах Северной Европы – достижение равенства прав и возможностей мужчин и женщин, в южноевропейских странах – поддержка молодых семей. Правительства США и Великобритании не включают ее в

¹ Гидденс Э. Социология. М., 1997.

сферу своей ответственности. В Китае в 1979 г. провозглашена «политика однополой семьи». Что касается России, то, учитывая катастрофическое падение численности населения в стране, главной целью государственной семейной политики, на наш взгляд, *должно стать создание благоприятной атмосферы для семьи, в которой супруги хотят рожать и воспитывать детей*. Мы разделяем положение, высказанное А. И. Антоновым и В. М. Медковым, что «в качестве основной модели семьи, поощряемой государством, мы видим полную семью с 3–4 детьми»¹.

По мнению А. И. Антонова и В. М. Медкова, «самым мощным фактором семейной дезорганизации явилось вовлечение в производство других, помимо мужчин, членов семьи – женщин и детей – в целях понижения стоимости рабочей силы». На основании этого делается вывод, что «государство должно стремиться к возрождению ситуации “однодоходной семьи”, когда доход одного взрослого члена семьи является достаточным для нормальной жизнедеятельности семьи, включая рождение и социализацию нескольких детей»². Представляется, что данный вывод справедлив, но развитие ситуации по такому сценарию маловероятно.

В науке существуют различные концепции семейной политики. Выделяют семейную политику *с позиции государственных интересов*, где наиболее значимыми функциями семьи являются демографическая, жизнеохранительная, воспитательная и социализация детей, а также воспроизводство трудовых ресурсов³. Государство заинтересовано в простом или расширительном воспроизводстве населения, в улучшении состояния здоровья населения и качества трудовых ресурсов, в эффективной социализации детей, что позволяет создать фундамент для его экономической, политической, военной безопасности и дальнейшего эволюционного продвижения. В логике этой константы наиболее широко разрабатываются направления и адекватные им меры государственной семейной политики, связанные с рождением и социализацией детей.

¹ Антонов А. И., Медков В. М. Социология семьи. М., 1996.

² Там же.

³ Климантова Т. К. Государственная семейная политика современной России. М., 2004. С. 22.

Имеет место рассмотрение семейной политики *с позиции интересов семьи и семейных ценностей*, где важнейшими постулатами создания и сохранения семьи являются рождение и воспитание детей, передача им материальных и духовных ценностей. Семья также заинтересована в росте благосостояния, укреплении и поддержании здоровья своих членов, повышении их профессионального и социального статуса. Таким образом, «интересы семьи и социального государства в контексте этих двух подходов, в основном совпадают, что проявляется в государственной семейной политике, направленной на гармонизацию интересов семьи и государства». Хотя в науке существует и иная точка зрения, где государственная семейная политика определяется *как самостоятельное направление социальной политики*, система комплексной деятельности государства, направленная на социальный институт семьи с целью укрепления и развития, защиты институциональных прав и интересов, активизации субъектной роли, обеспечения суверенитета и благополучия семьи на основе правового регулирования ее отношений с государством.

Такое понимание семейной политики выводит семью и государство на качественно новый уровень отношений и отличается от традиционных подходов рядом оснований. Во-первых, семье, а не только индивидууму, предоставляются качественно новый социальный статус, реальные права, государственные гарантии, необходимые для ее функционирования. Во-вторых, семейная политика осуществляется с помощью специально организованной системы деятельности на основе правового регулирования отношений семьи и государства. В-третьих, в компетенцию семейной политики включаются не все общесоциальные, а только специфические, институциональные проблемы семьи. В-четвертых, семейная политика направлена на семью как социальный институт и целостный объект. В-пятых, семейная политика приобретает системный, комплексный характер, охватывая основные сферы функционирования семьи в обществе. В-шестых, государство соблюдает суверенитет семьи и ее членов, создает условия для наиболее полной реализации ее прав и интересов, роли субъекта социальных отношений.

Мы склонны утверждать, что интересы семьи и социального государства в основном совпадают, что проявляется в государственной семейной политике, направленной на гармонизацию интересов семьи и государства. Государственная семейная политика тесно связана с социальной и представляет определенную часть целого, но со значительными особенностями.

Необходимо также дифференцировать семейную политику и политику в отношении детей и женщин. Несмотря на самую тесную объективную взаимосвязь, они являются самостоятельными направлениями политики. В предмет семейной политики включаются только специфические семейные проблемы жизнедеятельности женщин, детей и мужчин.

Принципиальным сдвигом является рассмотрение семьи в некоторых государственных документах в качестве субъекта права. В частности, такой статус в 1995 г. был придан семьям вынужденных переселенцев. В 1996 г. правовой статус получили семьи, переселяющиеся в сельскую местность. Эта тенденция прослеживается и в жилищном законодательстве. По Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 9-ФЗ размер расходов на оплату жилья связан с совокупным доходом семьи на одного человека, причем компенсации (субсидии) предусматриваются, если доход не превышает установленный прожиточный минимум. Кроме того, в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ «...семейное образование признается одной из форм системы образования» (п. 2 ч. 1 ст. 17). В пункте 4 ст. 52 «Обязанности родителей» это положение вновь находит подтверждение: родители «имеют право дать ребенку начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование в семье».

Вместе с тем всего комплекса полномочий органов государственной власти по реализации мер, направленных на поддержку семьи, недостаточно, так как существует множество проблем в области формирования государственной семейной политики, которые связаны, в первую очередь, с проблемами самого института семьи:

¹ Рос. газета. 2012. 31 дек.

– в стране отсутствует единая правовая база государственной семейной политики. Принимаемые государством меры, в основном, адресованы индивидууму и слабо учитывают интересы семьи как социального института;

- правовой статус семьи, характеризующий ее положение по отношению к государству, его институтам, до сих пор не определен. Законодательством регулируются, в основном, семейные права граждан. Это во многом определяет состояние государственной семейной политики в Российской Федерации. По оценке международных экспертов проекта TESIS и Национального совета, система семейной политики в нашей стране только формируется;

– политика в отношении семьи, реализуемая в социальной практике, является пассивной, ее функции системно не включены в деятельность органов государственной власти. Это во многом отражает распространенную в официальных кругах точку зрения, что проведение социальной семейной политики нецелесообразно, так как вся социальная политика ориентирована на семью. Сам термин «семейная политика» в государственных документах практически не используется. В текущей работе министерств и ведомств под семейной политикой, как правило, понимается совокупность общесоциальных мер, влияющих на жизнедеятельность семьи, женщин и детей. В результате предмет семейной политики расширяется настолько, что теряет свои границы и специфику самостоятельного направления деятельности, отождествляется с предметом социальной политики;

– семья не выступает самостоятельным объектом государственной политики и в принимаемых на различных уровнях власти программах. Многие министерства и ведомства не выполняют функции субъектов семейной политики, не проводят системной работы в этой области, не разрабатывают соответствующих программ, ограничиваясь лишь отдельными мероприятиями;

– не создана единая система государственной экспертизы, обеспечивающая корректировку социальной политики и ее отдельных направлений с учетом интересов института семьи;

– целенаправленно не учитываются интересы семьи при решении многих проблем, возникших в переходный период (приватизация, налогообложение, кредитование и др.);

– в новых условиях не переосмыслен опыт поддержки семьи, накопленный в прошлые годы. Отсутствует среднесрочная программа государственной семейной политики. Принимаемые в социальной практике меры, как правило, имеют краткосрочный характер, являются «скорой помощью» для социально уязвимых людей, отстают от происходящих в жизни перемен, часто не выполняются из-за отсутствия необходимых средств, механизмов и технологий реализации, слабого контроля, недостатка профессионально подготовленных кадров. Отметим при этом, что политики в отношении детей и женщин формируются автономно и более развиты, чем семейная;

– семья недостаточно участвует в процессах разработки и реализации государственной политики, не является полноправным субъектом осуществляемых в стране реформ. Этот вопрос не проработан концептуально, не сформированы государственные механизмы, обеспечивающие участие семьи в общественно-политической деятельности, развитие организаций и объединений, лоббирующих ее корпоративные интересы. Имеющийся потенциал негосударственных организаций к реализации целей семейной политики системно не привлекается, отсутствует концепция их отношений с государственными институтами, должная координация усилий. Поэтому необходимо принять меры для активизации всех участников процесса разработки и реализации семейной политики;

– в федеральном бюджете страны средства на финансирование семейной политики отдельной строкой не выделяются, финансируются лишь отдельные мероприятия в этой области (социальная защита, социальное обслуживание семей, пособия на детей).

В настоящее время политика в отношении семьи в России деформирована. В условиях, когда значительная часть семей имеет доходы ниже прожиточного минимума, приоритетной целью политики стала социальная защита уязвимых категорий населения. На федеральном уровне усилия сосредоточены на материаль-

ной поддержке (прежде всего государственные пособия гражданам, имеющих детей) и социальном обслуживании семей. Многие другие аспекты семейной политики неразвиты. Нарушенная система в семье породила такие проблемы, как социальная и школьная дезадаптация, детский суицид, детская проституция, наркомания, алкоголизм, распространение детской беспризорности и безнадзорности, социальное сиротство¹.

В связи с обозначенными проблемами, можно определить *главные направления семейной политики* нашего государства, которые должны быть следующими:

- экономическая поддержка молодых семей, независимо от материального статуса семьи;
- создание экономических программ на предприятиях, стимулирующих основы семейности;
- оказание помощи в разрешении жилищных проблем;
- усиление ответственности работодателей за выполнение норм и правил охраны труда женщин, в первую очередь беременных и женщин детородного возраста;
- оказание поддержки семьям, которые уже сейчас воспитывают детей; разработка комплекса мер по поддержке подрастающего поколения, организации свободного времени;
- формирование общественного мнения в поддержку семьи.

Однако выбранный нашим правительством курс социальной политики имеет узкую направленность – решение демографических проблем. На наш взгляд, семейная политика должна быть направлена на: оказание социальной и юридической поддержки семьям, независимо от социального статуса, материального положения; обеспечение уверенности в завтрашнем дне; поднятие авторитета института семьи в глазах молодежи.

¹ Сазонова А. В. Проблемы формирования государственной семейной политики // Власть. 2007. № 4. С. 21.

Следует также признать, что, несмотря на активное изучение проблемы семейной политики в научных кругах, лишь в 1996 г. она получила государственное определение в Указе Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» (далее – Указ № 712)¹, которым были созданы предпосылки для выхода на новый уровень взаимодействия государства и семьи, формирования политики в отношении семьи как самостоятельного направления социальной политики. Тем не менее следует признать, что в течение последующих лет меры социальной практики носили, как правило, краткосрочный характер и были направлены на поддержку социально уязвимых категорий лиц, не охватывая всего комплекса проблем.

Основываясь на положениях Указа № 712, можно сделать вывод о формировании и проведении государственной политики в интересах семьи на различных уровнях властных отношений – федеральном, региональном и местном. В нашей стране опыт осуществления политики, направленной на защиту семьи, длительное время формировался, в основном, на государственном уровне. *Однако пример многих стран, в том числе и России, свидетельствует, что наиболее оперативным, эффективным и перспективным субъектом реализации государственной политики в интересах семьи являются институты местного самоуправления.* Попробуем определить специфику семейной политики в России сквозь призму полномочий органов власти на всех уровнях. Если рассматривать компетенцию органов власти, то федеральные органы исполнительной власти разрабатывают федеральные целевые программы защиты прав и интересов семьи, материнства, отцовства, детства и осуществляют мероприятия по созданию необходимых правовых, экономических и социальных условий для реализации этих программ. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают и осуществляют региональные целевые программы, если это предусмотрено законодательством субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и пра-

¹ Пьянов А. И. К вопросу о содержании предметной области государственной семейной политики // Вестник Ставропольского государственного университета. 2008. № 58. С. 124.

вовыми актами органов местного самоуправления разрабатывают и осуществляют соответствующие местные целевые программы, играя особую роль в защите семьи, материнства, отцовства и детства, так как, будучи органами власти, наиболее приближенными к населению, повседневно сталкивающимися с вопросами защиты семьи, обладают соответствующими полномочиями по их решению.

В силу того, что органы власти на всех уровнях должны осуществлять семейную политику в тесном взаимодействии, необходимо обратить внимание на вопросы разграничения их компетенции и определения форм участия этих органов в реализации государственной политики в сфере обеспечения статуса семьи.

Конституция РФ в ст. ст. 71–73 определяет сферу компетенции каждого уровня власти: федерального, регионального и местного. Статья 71 закрепляет, что к ведению *Российской Федерации* в области обеспечения статуса семьи относятся:

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Как видно, данные рамки компетенции не конкретизируют того, что на федеральном уровне осуществляется политика в области обеспечения семьи в Российской Федерации. Но если подробно рассмотреть, то можно сделать вывод, что социальная политика государства, осуществляемая в соответствии с законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»¹, заключающаяся в обеспечении надлежащего материального уровня жизни семьи, предоставления доступного образования, здравоохранения и обеспечения иными благами всех членов семьи, напрямую связана с мерами по обеспечению их статуса.

К субъектам на *федеральном уровне*, которые осуществляют полномочия в сфере обеспечения статуса семьи относятся: Президент Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти (Правительство Российской Федера-

¹ *Рос.* газета. 1999. 23 июля.

ции) и федеральные законодательные органы власти (Федеральное Собрание Российской Федерации в составе Совета Федерации и Государственной Думы).

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (п. 2 ст. 80 Конституции РФ). «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (п. 3 ст. 80 Конституции РФ), что напрямую связано с политикой в отношении семьи. Например, Указ Президента Российской Федерации о проведении в Российской Федерации «Года семьи»¹. Об этой инициативе он объявил 26 апреля 2007 г. в своем Послании Федеральному Собранию². Основной целью проведения Года семьи было возрождение авторитета российской семьи в современном обществе.

В развитие Указа Президента РФ № 712 была утверждена Концепция государственной политики в отношении молодой семьи³ (далее – Концепция), которая определяет систему взглядов, исходных положений, принципов, приоритетных направлений, основных понятий и мер в сфере регулирования отношений государства и молодых семей.

В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент издает указы и распоряжения, которые согласно п. 2 ст. 90 Конституции РФ обязательны для исполнения на всей территории России. В основном указами Президента утверждаются мероприятия общегосударственного уровня, имеющие комплексный характер

¹ *О проведении в Российской Федерации Года семьи* : указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2007 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 25, ст. 3009. С. 6387–6388.

² *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Рос. газета. 2007. 26 апр.

³ *Концепция государственной политики в отношении молодой семьи* : письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 мая 2007 г. № АФ-163/06 // Вестник образования России. 2007. № 17, 18.

(в данном случае это федеральные целевые программы по различным вопросам защиты семьи, материнства и детства, или определяющие концептуальные подходы к решению проблем в данной сфере). Например, Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»¹, Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»², Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1996 г. № 851 «Об усилении социальной поддержки одиноких матерей и многодетных семей»³ и др.

Можно сделать вывод, что глава государства в сфере обеспечения статуса семьи играет роль гаранта основных прав и свобод участников семейных отношений, а также устанавливает основные направления осуществления семейной политики в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации. Данный орган издает постановления, которые регулируют семейные отношения в случаях, непосредственно предусмотренных Семейным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁴ закрепляет в ст. 16, что Правительство осуществляет полномочия *в социальной сфере*, а именно содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики. Согласно Конституции РФ Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспе-

¹ *Об утверждении* Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42, ст. 5009. С. 10382–10391.

² *О мерах* по социальной поддержке многодетных семей : указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 : с изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 250 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 19, ст. 1044 ; Собрание законодательства Российской Федерации 2003. № 9, ст. 851. С. 2228-2230.

³ *Об усилении* социальной поддержки одиноких матерей и многодетных семей : указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1996 г. № 851 // Рос. газета. 1996. 11 июня.

⁴ Рос. газета. 1997. 23 дек.

чивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹. Как мы видим, для реализации социальной функции государства большие полномочия предоставлены именно Правительству РФ. Правительство определяет порядок назначения и выплаты некоторых пособий (например, Положение о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденное постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 883).

В обязанности Правительства в социальной сфере законом включены защита и решение проблем семьи, материнства, отцовства и детства, что отражено в Основных направлениях государственной семейной политики (утв. Указом Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 с изменениями от 5 октября 2002 г.). Правительство РФ:

– определяет виды заработка или иного дохода, которые получают родители в рублях и (или) в иностранной валюте и из которых производится удержание алиментов, взыскиваемых на несовершеннолетних детей;

– принимает правила организации детского дома семейного типа;

– утверждает правила передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществляет контроль за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации;

– устанавливает порядок деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению детей на территории Российской Федерации и порядок контроля за ее осуществлением;

– определяет перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью;

– принимает Положение о приемной семье;

¹ *Смушкин А. Б.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

– закрепляет порядок постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства.

Правительство ежегодно предоставляет Федеральному Собранию РФ доклад о положении детей в РФ, согласно ст. 22 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», государственный доклад о положении детей в Российской Федерации разрабатывается в целях обеспечения органов государственной власти объективной систематизированной аналитической информацией о положении детей и тенденциях его изменения.

В сферу полномочий Правительства можно также отнести молодежную политику. Например, согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», молодежные и детские объединения имеют право:

– готовить доклады Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации о положении детей и молодежи, участвовать в обсуждении докладов федеральных органов исполнительной власти по указанным вопросам, а также вносить предложения по реализации государственной молодежной политики;

– вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи;

– участвовать в подготовке и обсуждении проектов федеральных программ в области государственной молодежной политики.

Если провести анализ данной нормы, то можно увидеть, что при осуществлении своей деятельности в рассматриваемой сфере Правительство РФ должно принимать во внимание молодежные инициативы. Но такая практика не реализуется. Поэтому необходимо внести уточнение в закон, которое бы обязало Правительство принимать во внимание предложения и учитывать инициативу указанных объединений. И добавить в перечень полномочий Правительства следующую

корректировку: «с обязательным учетом инициативы и предложений молодежных организаций».

В соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации к компетенции Правительства РФ относится:

- определение видов заработка и иного дохода, из которых удерживают алименты на несовершеннолетних детей (ст. 82);
- утверждение положения о приемной семье (ст. 151);
- определение порядка передачи детей на усыновление, а также осуществление контроля за условиями жизни и воспитанием детей в семьях усыновителей на территории России (п. 2 ст. 125), определение правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства;

Необходимо обратить внимание на проблему контроля за усыновленными детьми и в особенности иностранными гражданами. Особую обеспокоенность вызывают негативные тенденции, имеющие место в области усыновления российских детей иностранными гражданами, и отсутствие надлежащего государственного контроля за процессом усыновления и дальнейшей судьбой ребенка за пределами Российской Федерации.

Порядок оформления документов на усыновляемого ребенка и кандидатов в усыновители предусмотрен Положением о порядке передачи детей, являющихся гражданами РФ, на усыновление гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 марта 2000 г. № 275 в части не противоречащей нормам СК РФ.

Но вопреки вышеуказанным правилам в отношении процедуры усыновления детей иностранными гражданами и всем существующим гарантиям в ходе проверки Генеральной прокуратуры РФ выявлены многочисленные нарушения указанного законодательства, связанные с незаконной коммерциализацией деятельности по усыновлению детей иностранными гражданами, незаконной деятельностью частных (физических) лиц-представителей зарубежных агентств, за-

нимающихся посредническими функциями в вопросах усыновления. Установлены многочисленные факты превышения этими лицами своих полномочий и незаконного присвоения ими функций органов опеки и попечительства. В нарушение требований ст. 139 СК РФ не созданы условия для сохранения тайны усыновления, не осуществляется должным образом контроль за условиями жизни и воспитания усыновленных детей, отсутствует компьютерный банк данных (централизованный учет) детей, усыновленных иностранными гражданами.

Например, выявлено, что практика усыновления детей в Челябинской области иностранными гражданами (в основном гражданами США) развивается с 1992 г. До вступлений в действие СК РФ, т. е. до 1 марта 1996 г. неоднократно менялся порядок усыновления. Согласно данным главного управления образования на территории области на день проверки осуществляли содействие иностранным усыновителям 4 агентства. По имеющимся документам, срок действия лицензии одного из агентств на момент проверки истек. Кроме того, представитель этого же агентства (гражданин Израиля), занимающийся вопросами усыновления в г. Магнитогорске, лицензии на право занятия такой деятельностью не имел вообще. Из доверенности, выданной другому агентством, следует, что его представитель имеет право проводить специальную работу по выявлению детей-сирот, нуждающихся в усыновлении, что противоречит смыслу ст. 121 СК РФ, согласно которой эта деятельность относится к исключительной компетенции органов опеки. Еще одно агентство представило документы о кандидатах в усыновители, подготовленные также и другими агентствами. Однако в Главном управлении образования отсутствуют какие-либо документы, касающиеся взаимодействия этого агентства с иными агентствами и поэтому неясно, на каком основании указанное агентство осуществляет данное полномочие (это влияет на выполнение обязательств по представлению отчетных сведений о детях в период после усыновления).

Почти повсеместно, на всех этапах процесса усыновления нарушается закон. Информация о детях, оставшихся без попечения родителей, несвоевременно поступает с мест в региональные и федеральные банки данных о таких детях. Рос-

сийские граждане, в отличие от представителей иностранных агентств, практически не имеют доступа к этим данным. В результате создается реальная возможность для сокрытия от российских усыновителей здоровых детей, которые усыновляются иностранцами. К сожалению, передать ребенка на усыновление за границу оказывается гораздо более выгодно, чем найти ребенку семью в России.

Острой проблемой является «независимое усыновление», т. е. усыновление детей, совершаемое без участия агентств. Это означает полную невозможность контролировать судьбу таких детей. Другое серьезное нарушение закона заключается в отсутствии отчетов с подробной информацией о жизни усыновленного ребенка в его новой семье, которые агентства обязаны регулярно представлять Министерству образования и науки. Таких нарушений вполне достаточно, чтобы прекратить вышеуказанную деятельность.

При независимом усыновлении никто не несет ответственности за судьбу детей, нет никакой возможности контролировать их жизнь за рубежом. По данным министерства образования и науки, в 2010 г. иностранные семьи усыновили 6,9 тыс. российских детей, при этом на аккредитованные представительства зарубежных стран пришлось около 80% от числа усыновлений, на независимое усыновление – 20%. Особою тревогу у Российской Федерации вызывают случаи жестокого обращения (включая летальный исход) с детьми, усыновленными гражданами США. Первым шагом к решению данной проблемы стало подписание в мае 2011 г. двустороннего соглашения между Россией и США по вопросам усыновления. Но данный документ так и не смог реализоваться в России, так как был принят Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»¹, который предусматривает полный запрет на усыновление российских детей гражданами США. В отношении указанного закона высказываются мнения как в его поддержку, так и против него. Оче-

¹ *О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации* : федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ // Рос. газета. 2012. 29 дек.

видно, что для искоренения указанной проблемы недостаточно устанавливать запреты в отношении одной страны, лишая возможности детей-сирот обрести семью, необходимы усилия всех ветвей государственной власти, на всех ее уровнях, направленных на решение проблем усыновления детей.

Во-первых, раздел 4 ст. 20 постановления Правительства РФ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием»¹ необходимо дополнить требованием к кандидатам в усыновители – гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим за пределами Российской Федерации, иностранным гражданам или лицам без гражданства, о прохождении ими психологического обследования и специальной программы подготовки к приему ребенка на воспитание в семью.

В целях четкого закрепления в нормативных правовых актах роли представительств иностранных организаций по усыновлению при оформлении такового на территории Российской Федерации и осуществления эффективного контроля за их деятельностью, следует:

1) в постановлении Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 654 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением»²: дополнить перечень документов, указанных в ст. 4 и представляемых для аккредитации (получения разрешения на осуществление деятельности по усыновлению), документом, подтверждающим финансовые расходы на проведение одного усыновления; ст. 3 вместо существующей редакции

¹ *О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием* : постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 217 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № 210 // Там же. 2002. 13 апр. ; 2006. 18 апр.

² *О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением* : постановление Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 654 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 930 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 46, ст. 4801. С. 12872–12880 ; 2008. № 50, ст. 5958. С. 15158–15163.

«Разрешение на осуществление деятельности выдается представительству иностранной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность по усыновлению детей на территории своего государства не менее 5 лет на момент подачи заявления о получении разрешения на осуществление деятельности», изложить следующим образом: *«Разрешение на осуществление деятельности выдается представительству иностранной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность по усыновлению детей на территории своего государства с момента подачи заявления о получении разрешения на осуществление деятельности»*. Выдача разрешения на деятельность по содействию в усыновлении детей без указания срока его действия будет способствовать более эффективной работе данных организаций, так как малейшее нарушение законодательства может способствовать прекращению ее деятельности, независимо от срока ее существования;

2) определить четкие сроки подготовки и предоставления в соответствующий банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, отчетов об условиях жизни и воспитания российских детей, усыновленных иностранцами;

3) вменить в обязанность иностранной организации, получившей разрешение на работу по содействию в усыновлении детей в Российской Федерации, заключение договоров с компетентными органами своего государства, обеспечивающими предоставление отчетов об условиях жизни и воспитания усыновленного ребенка по установленной форме и в установленные сроки;

4) ввести в положение о порядке деятельности представительств иностранных организаций по усыновлению детей, понятие «приостановление деятельности на территории Российской Федерации»; установить порядок деятельности представительства иностранной организации на территории Российской Федерации в случае приостановления его деятельности, а также порядок предоставления отчетов об условиях жизни и воспитания усыновленных детей в случае отказа в продлении срока его аккредитации;

5) возложить на представительства иностранных организаций по усыновлению обязанность представлять в суд документы, подтверждающие содержание норм иностранного семейного права принимающего государства.

б) внести изменения в пп. 1, 5 Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2000 г. № 275¹, предусмотрев в целях обеспечения своевременной постановки на консульский учет детей-граждан Российской Федерации обязанность усыновителей ставить на консульский учет усыновленных детей до их выезда из Российской Федерации через Департамент консульской службы Министерства иностранных дел Российской Федерации.

7) законодательно закрепить положение об осуществлении процедуры усыновления только через уполномоченную в стране проживания кандидатов в усыновители и аккредитованную в Российской Федерации организацию (за исключением родственников детей). Самостоятельное прохождение иностранными гражданами процедуры усыновления (удочерения) детей – граждан Российской Федерации (независимое усыновление) без участия и сопровождения аккредитованной на территории Российской Федерации организации по усыновлению затрудняет в дальнейшем контроль за условиями жизни и воспитания усыновленных детей.

Мы видим, что достаточно много поправок необходимо внести в законодательство, регулирующее международное усыновление, поскольку лишь совершенствование закона, а не запреты, сможет решить существующие проблемы.

Следующая группа полномочий связана с установлением перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под

¹ *Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществление контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства : постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2000 г. № 275 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № 210 // Рос. газета. 2000. 13 апр. ; 2006. 18 апр.*

опеку (попечительство), взять в приемную семью (ст. 127 СК РФ); определением порядка и размера выплаты опекуну денежных средств на содержание ребенка (ст. 150 СК РФ); определением порядка выплаты и размера денежных средств на содержание ребенка в приемной семье (ст. 155 СК РФ); утверждением положения о приемной семье (ст. 151 СК РФ) и т. д.

Помимо Правительства РФ к исполнительным органам, обеспечивающим статуса семьи, необходимо отнести все федеральные министерства и федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Продолжая анализировать полномочия органов государственной исполнительной власти, следует помнить, что, несмотря на достаточное количество структурных подразделений, занимающихся вопросами семьи, в России *отсутствует орган исполнительной власти, на системной основе осуществляющий проведение государственной политики именно в области демографии и поддержки семьи. Представляется возможным обратиться к зарубежному опыту успешного решения этой проблемы*¹. Например, в Италии вопросы демографии и защиты семьи возложены на Дирекцию семейных и общественных дел и опеки несовершеннолетних Министерства труда и социальной политики, основные задачи которой: разработка направлений государственной семейной политики, совершенствование профильного законодательства, участие в подготовке необходимых проектов нормативных правовых актов и иных документов согласно своей компетенции; непосредственная реализация, координация и контроль деятельности государственных органов по осуществлению государственной семейной политики; вопросы семейных пособий; защита прав и законных интересов детей и молодежи, родителей и семей.

В Великобритании вопросы демографии и защиты семьи возложены на Национальную службу здравоохранения, Фонд национального страхования, корпус

¹ Понкин И. В. Субъекты демографической политики в зарубежных странах // Свободная мысль. 2007. № 1. С. 98–115.

омбудсменов (парламентский комиссар по администрации, комиссары по местному самоуправлению), органы внутренних дел, а также ряд других органов и структур.

В Бельгии вопросы защиты семьи возложены на Министерство социальных дел и общественного здоровья, прежде всего – на Государственный секретариат по делам семьи и по вопросам лиц с ограниченной трудоспособностью. Основные задачи данного органа следующие: разработка направлений государственной семейной политики, участие в подготовке проектов нормативных правовых актов и иных документов согласно своей компетенции; осуществление семейной политики, контроль за ее выполнением, координация действий органов государственной власти, иных государственных органов и учреждений в области реализации семейной политики; организация межведомственных работ с привлечением партнеров по вопросам семейной политики; содействие совершенствованию отрасли семейного права, защита прав и законных интересов детей и молодежи, родителей и семей и др.

В Ирландии вопросы демографии и защиты семьи возложены на Департамент по делам семьи и социальной защиты. Данный орган отвечает за определение и реализацию диапазона социального страхования и социальных схем помощи, включая помощь по безработице, болезни, материнству, уходу, вдовству, отставке и старости. Департамент по делам семьи и социальной защиты включает Аппарат и линейную сеть исполнительных органов. Аппарат возглавляется Генеральным секретарем и отвечает за управляемость и формулирование социальной защиты и связанной с ней политики, которая реализуется под постоянным наблюдением, чтобы вовремя реагировать на изменяющиеся и появляющиеся потребности. Служба социального благосостояния – исполнительный орган Департамента, отвечающий за повседневное управление и администрирование социальных схем благосостояния и обслуживания. Служба социального благосостояния возглавляется генеральным директором. Службу составляет сеть местных, региональных и головных офисов. Данная структура существует и в регионах. Под руководством Департамента по делам семьи и социальной защиты действует в статусе государ-

ственного представительства Агентство поддержки семей. Его задача состоит в том, чтобы оказывать поддержку семьям, продвигать принципы непрерывности и стабильности в жизни семей, предотвращать разрушение браков и способствовать созданию благоприятной окружающей среды для семей в сообществах на местном уровне. Данное Агентство проводит исследования, обеспечивает и распространяет информацию о воспитании и семье, проводит консультирование министра по вопросам семьи и демографии.

В Германии вопросы демографии и защиты семьи возложены на Федеральное министерство по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи. В рамках этого Министерства действует Департамент по делам семьи и благотворительной помощи. У данного органа полномочия определены по четырем направлениям: в области охраны семьи; в области обеспечения пожилых людей; в области защиты интересов детей и молодежи; в области благотворительности.

Наиболее успешную демографическую политику и политику по защите семьи осуществляет Франция. Реализация демографической политики во Франции не находится в исключительном ведении какого-либо одного органа. Обязанности и полномочия по осуществлению этой политики предметно распределены по конкретным государственным органам или государственно-общественным инстанциям. Субъекты, проводящие в жизнь государственную семейную политику во Франции, отвечают каждый за порученную им сферу или сектор общественных отношений, выполняют отведенную им роль в рамках одного или совокупности семейной и, шире, демографической политики государства. Парламент Французской Республики наделен полномочиями принятия ежегодного закона о финансировании социального обеспечения. Указанный закон определяет направления в политике здравоохранения и социального обеспечения, устанавливает цели в области обеспечения финансовой устойчивости системы социального обеспечения, закрепляет бюджетное финансирование и направленность обязательных базовых программ социального страхования. Из профильных структур, отвечающих непосредственно за проведение семейной политики, прежде всего, следует отметить руководителя министерства (названия министерства могут меняться), отвечающе-

го за социальную сферу, социальную защиту и семейную политику. Ему помогает иногда министр по особым поручениям или государственный секретарь, на которого возложена ответственность за принятие документов, касающихся семьи, и контроль за их исполнением. Одни субъекты рассматриваемой политики являются государственными органами, наделенными властными полномочиями (Дирекция по вопросам населения и миграций Министерства занятости и солидарности, Международная миссия усыновления); другие – консультативными (Высший совет по вопросам народонаселения и семьи). Функции финансовой поддержки в этой области осуществляют так называемые кассы семейных пособий. Важную роль в реализации государственной семейной политики играют ассоциации граждан в этой сфере. Начиная с 1945 г. в отношениях с государством французские семьи представляет Национальный союз семейных ассоциаций.

Учитывая изложенное выше, можно сделать вывод, что, в силу своей многоаспектности, государственная семейная политика реализуется целой системой государственных органов и государственно-общественных формирований. Однако в большинстве стран Европы существует государственный орган, координирующий политику государства в этой сфере. В России же, несмотря на очевидность демографического кризиса и обусловленных им угроз суверенитету и национальной безопасности страны, отсутствует единый орган исполнительной власти, на системной основе занимающийся проведением государственной политики в области демографии и поддержки семьи.

В связи с этим можно предложить решение данной проблемы путем создания в системе федеральных органов исполнительной власти России специального органа по вопросам демографии и семейной политики. Например, в Калужской области существует Министерство по делам семьи, демографической и социальной политике¹. Менее кардинальной мерой могло бы стать создание в качестве структурного подразделения Министерства здравоохранения и социального развития Департамента по демографии и семейной политике либо Службы демогра-

¹ Портал органов власти Калужской области. URL: <http://www.admoblkaluga.ru>.

фии и семейной политики, где министр демографии и семейной политики мог бы осуществлять общее руководство деятельностью департамента, определять ее основные направления, формы и методы деятельности, нести персональную ответственность за ненадлежащее выполнение задач, входящих в компетенцию департамента. Сферу его полномочий представляется возможным определить следующим образом: право участвовать в пределах своей компетенции в разработке федеральных программ, подготовке отчетов, информации, справочных материалов по курируемым вопросам; оказание содействия региональным и местным исполнительным органам в развитии сети организаций для семей и детей, оставшихся без попечения родителей (детские деревни семейного типа, дома юношества и другие формы воспитания в условиях семьи); право разрабатывать квартальные и текущие планы работы департамента, доводить до работников и контролировать их своевременное исполнение. Ему может быть назначен помощник, осуществляющий организационную деятельность. Министерство (Департамент) может иметь четыре структурных подразделения:

- *отдел по делам семьи, материнства и детства*, состоящий из отдела мониторинга информационно-аналитической деятельности, отдела нравственно-духовного развития человека, отдела социальной поддержки семей с детьми, отдела реализации социальных гарантий и отдела социальной поддержки неполных семей;

- *отдел попечения и оказания помощи детям*, состоящий из отдела правового обеспечения и отдела организации работы Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- *отдел бухгалтерского учета и контроля;*

- *отдел кадрово-правового обеспечения и делопроизводства.*

К ведению Департамента можно отнести следующие полномочия:

- разработку направлений и методов деятельности органов исполнительной власти в области реализации семейной политики;

- защиту прав и интересов семьи, детей и подростков;

- обеспечение взаимодействия в работе департаментов, комитетов, общественных институтов по вопросам семейной политики, оказание методической помощи региональным органам управления в организации развития семейной политики;

- реализацию мер по повышению уровня жизни семей, улучшению социального положения женщин;

- создание условий для духовного, интеллектуального развития и содержательного досуга детей и молодежи;

- поддержку инновационной, интеллектуальной и творческой деятельности детей и молодежи, содействие ее развитию;

- разработку предложений по финансированию программ по улучшению положения семьи;

- содействие развитию малого семейного и молодежного предпринимательства, семейных форм занятости, трудоустройство несовершеннолетних, выпускников учебных заведений, молодых людей с ограниченной трудоспособностью;

- пропаганду в средствах массовой информации идей поддержки и укрепления семьи, необходимости социальной защиты детей и молодежи и иные полномочия по обеспечению статуса семьи.

Отдел по делам семьи, материнства и детства должен заниматься:

- разработкой контроля за осуществлением федеральных программ по улучшению положения женщин, семьи и детей, основных социальных гарантий и адресной социальной поддержки малоимущим семьям с детьми;

- организацией совместно с региональными и местными органами власти отдыха, оздоровления, реабилитации детей и подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- взаимодействием с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений;

- контролем выполнения федеральных целевых программ по улучшению положения детей.

К ведению отдела попечения и оказания помощи детям возможно отнести:

- обеспечение реализации Конституции РФ, Конвенции ООН о правах ребенка, Закона Российской Федерации «О правах ребенка» и иных законодательных и нормативных правовых актов по вопросам защиты прав и законных интересов детей;

- координация на федеральном уровне межведомственного сотрудничества и контроль за осуществлением комплекса мер, связанных с реализацией прав всех категорий детского населения, в соответствии с законодательством Российской Федерации и международным правом;

- оказание содействия региональным исполнительным органам в реализации программ по защите прав и законных интересов детей;

- профилактика и предупреждение социального сиротства, детского насилия и эксплуатации, оказание помощи детям, находящимся в трудных жизненных ситуациях, оказание содействия в создании условий для улучшения качества жизни детей;

- повышение уровня информированности населения о правах ребенка и путях их реализации.

Отделом также должны рассматриваться письма, жалобы и предложения, звонки, поступающие по горячей линии, от организаций и граждан, по которым затем принимаются необходимые меры в пределах компетенции.

Отдел, помимо этого, осуществляет информационно-разъяснительную и просветительскую деятельность по реализации государственной политики в области защиты прав детей и реализует план мероприятий по профилактике социального сиротства, детского насилия и эксплуатации.

Отдел в своей деятельности использует следующие формы защиты прав детей:

- защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей;
- выявление и учет детей, оставшихся без попечения родителей;
- разработка межведомственных планов работы по защите прав ребенка;
- анализ результатов выполнения законодательства Российской Федерации по защите прав и законных интересов несовершеннолетних;

– представительство в суде по делам несовершеннолетних.

Отдел бухгалтерского учета и контроля может осуществлять следующую деятельность: формирование в установленном порядке бюджетных заявок на финансирование расходов, предусмотренных для Департамента в федеральном бюджете Российской Федерации на очередной финансовый год. Организовать работу по качественному исполнению консолидированного бюджета по разделу «Социальная политика». Распределять денежные средства, контролировать и вести учет целевого использования средств областного бюджета, обеспечивать прогнозирование расчетов в потребности средств.

Отдел кадрово-правового обеспечения и делопроизводства мог бы осуществлять: формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы, организацию прохождения государственной гражданской службы и реализацию законодательства о гражданской службе, подготовку и проведение конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, организацию и обеспечение функционирования системы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих, организацию работы по награждению государственными наградами, наградами Российской Федерации и поощрениями Департамента, обеспечение деятельности Департамента по вопросам кадровой политики, решение кадровых задач. Осуществляет правовое обеспечение деятельности Департамента. Представляет интересы Департамента в органах судебной власти. Оказывает юридическую помощь структурным подразделениям Департамента социальной защиты населения Российской Федерации. Организует делопроизводство в Департаменте, осуществляет контроль за исполнением документов. Организовать прием граждан по личным вопросам министром труда и социального развития и др.

Продолжая рассматривать полномочия органов государственной власти по обеспечению статуса семьи, необходимо уделить особое внимание институту *Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации*, который учрежден Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г.

№ 986 «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», ставшим важным шагом в области обеспечения статуса наиболее незащищенных членов семьи – детей.

Очень важно, что вышеуказанным нормативным правовым актом регламентировано «рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации учредить должность Уполномоченного по правам ребенка», что еще более приблизит государство к проблемам детей, находящихся как в семье, так и в иных учреждениях, что в свою очередь предполагает осуществление данной политики и в регионах Российской Федерации.

Несмотря на позитивные тенденции деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, существует очевидная проблема, связанная с отсутствием должной правовой базы, так как нет соответствующего нормативного правового акта, конкретизирующего порядок деятельности, компетенцию, сферу деятельности данного должностного лица. В связи с этим необходимо принять Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка при Президенте Российской Федерации», который будет регламентировать порядок деятельности, полномочия и компетенцию указанного института. Мы видим, что введение данного института не является случайным, так как новая идеология семейной политики, основанная на парадигме общечеловеческих ценностей, равных прав и возможностей мужчин и женщин для их реализации и приоритете прав ребенка в семье начала формироваться в России под воздействием деятельности ООН. В области обеспечения прав детей одним из важнейших постулатов международно-правовых документов ООН является постулат о приоритете семейного воспитания детей. В преамбуле Конвенции о правах ребенка признано, «что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания»¹. Право ребенка на семейное воспитание раскрывается в целом ряде статей Конвенции (5, 7.1, 8.1, 9.1, 9.3, 9.4, 10.1, 10.2, 14.2, 16.1, 18.1, 20.1, 20.3, 21, 22.1, 27.2, 27.3).

¹ Корбут Л. В., Поленина С. В. Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей. // Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1997. С. 60.

Первым нормативным документом, регламентирующим деятельность Российской Федерации в области государственной политики в отношении семьи и детей, после принятия упомянутых выше Конвенции и Декларации, стал Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 г. № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации по обеспечению выживания, защиты и развития детей в 90-е годы»¹. В Указе провозглашен принцип приоритетности решения проблем детства в социальной и экономической политике государства и намечены меры по его реализации. Благодаря Указу обеспечение прав детей стало основой реагирования новой социальной и семейной политики. В соответствии с ним в 1993 г. была сформирована и реализована система решения наиболее актуальных общенациональных и региональных проблем детства на программной основе – разработана федеральная целевая программа «Дети России»², в рамках которой были приняты программы «Здоровое поколение»³, «Одаренные дети»⁴, «Дети и семья»⁵ и соответствующие региональные программы. Они содержат конкретные меры по улучшению положения детей-сирот, детей-инвалидов, детей-беженцев, детей, проживающих в условиях Севера, детей, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС, а также по общим проблемам защиты детства (обеспечению детским питанием, охране материнства и детства, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, развитию сис-

¹ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 23, ст. 1276.

² *Федеральная* целевая программа «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № 72 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 14, ст. 1688. С. 3194–3298 ; 2011. № 8, ст. 1117.

³ *Подпрограмма* «Здоровое поколение» федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 608 // Там же. 2007. № 14, ст. 1688. С. 3194–3298 ; 2011. № 8, ст. 1117.

⁴ *Подпрограмма* «Одаренные дети» федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля. 2009 г. № 608 // Там же.

⁵ *Подпрограмма* «Дети и семья» федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля. 2009 г. № 608 // Там же.

темы социального обслуживания семьи и детей, организации летнего отдыха и др.). Важное значение для обеспечения здоровья семьи и детей имеют также федеральные программы по проведению вакцинации¹, по профилактике СПИДа², противодействию распространения наркомании³.

В России ежегодно разрабатывается и распространяется государственный доклад о положении детей в Российской Федерации, в котором содержится мониторинг положения детей во всех сферах жизнедеятельности и анализ эффективности мер государственной политики в отношении детей.

Решен вопрос в области опеки и попечительства посредством принятия Закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» Это первый в России единый документ, который охватывает все вопросы опеки и попечительства, ранее они содержались в различных законодательных актах и регламентировались Семейным, Гражданским и другими кодексами и законами. Новый закон установил правовой статус опекунов и попечителей, упорядочил процедуры установления и прекращения опеки и попечительства. В нем определен правовой режим имущества подопечных и установлена ответственность опекунов, попечителей, а также органов опеки и попечительства. Установлен единый порядок, единые процедуры, значит, коррупционных схем в этой сфере станет меньше. Новеллами Закона являются: введение упрощенного порядка назначения опеки и попечительства; введение временной опеки (например, на срок командировки родителей); возможность назначения опекуна и попечителя над несовершеннолетними

¹ *Федеральная целевая программа «Вакцинопрофилактика» на 1993–1997 годы* : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 г. № 623 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1206 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 9, ст. 1004; Рос. газета. 1997. 1 окт.

² *Федеральная целевая программа «По предупреждению распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция), на 1996–1997 годы и на период до 2000 года»* : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 г. № 540 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 374 // Рос. газета. 1996. 23 мая ; Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 15, ст. 1824.

³ *О неотложных мерах по предупреждению распространения в Российской Федерации наркомании и токсикомании среди детей и молодежи* : утв. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 декабря 1998 г. № 3384-П ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52, ст. 6374.

по заявлению их родителей (с указанием конкретного лица) на период, когда по уважительным причинам они не могут исполнять свои родительские обязанности и др.

Положение детей в нашей стране остается весьма сложным: их права рутинно нарушаются как родителями, так и должностными лицами. В значительной мере это объясняется отсутствием сводного федерального законодательства по правам детей. Призванные заменить его законы, подзаконные акты и, в частности, внутриведомственные приказы и инструкции объективно затрудняют государству и обществу контроль за соблюдением прав и интересов ребенка. Сказывается, конечно, и укоренившаяся в обществе привычка воспринимать права ребенка как что-то искусственное, а самих детей – как объект любви и заботы, а не как субъект права. В связи с этим необходимо направить развитие законодательства в сфере защиты детей именно на федеральный уровень, а не на уровень внутриведомственных и локальных актов. Если проанализировать законодательство в сфере защиты прав детей, то среди федеральных законов, направленных на обеспечение статуса несовершеннолетних, можно указать лишь: Семейный кодекс Российской Федерации, Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, федеральные законы «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «О государственном банке данных детей, оставшихся без попечения родителей», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и «О дополнительных гарантиях социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и др. Но большинство нормативных правовых актов обладают более низкой юридической силой, т. е. являются подзаконными актами, которые не способны решить проблемы защиты детей.

Наибольшее количество жалоб на нарушение прав детей поступает к Уполномоченному из сельской местности. Заявители, как правило, имеют смутное представление о своих правах, предусмотренных региональными законами, и потому нередко просят о том, что должны были бы требовать. Недостаточная ин-

формированность родителей о правах своих детей свидетельствует о недостатках в разъяснительной работе, проведение которой является важной обязанностью органов социальной защиты. Данная проблема требует решения посредством принятия Федерального закона «О повышении правовой культуры населения сельской местности в области семейных прав». В соответствии с данным законом органы социального обслуживания в субъектах РФ обязаны будут осуществлять деятельность, направленную на информирование семей в сельской местности по вопросам их прав и законных интересов, а также готовить ежегодный отчет по поводу проделанной работы и предоставлять его на рассмотрение органам исполнительной власти субъекта РФ. Подобная мера повысит уровень правовой культуры населения сельской местности в области социального обслуживания семей, что существенно снизит количество нарушений в сфере защиты прав семьи.

По-прежнему чрезвычайно остро стоит в нашей стране проблема невыплаты алиментов на содержание детей.

Одним из нарушений прав детей при рассмотрении данной категории судебных дел является именно малоэффективная работа служб судебных приставов по исполнению судебных решений¹. Вместе с тем в ряде учреждений работа по взысканию алиментов не ведется вовсе, в других же руководители не смогли назвать число воспитанников, которые должны получать алименты, и сколько получают их реально. Еще одна проблема в последнее время приобретает все более актуальный характер. Она заключается в том, что ответчик скрывает свое истинное материальное положение и те источники дохода, с которых должно было бы производиться удержание в пользу несовершеннолетних детей. *Отсутствует реальный правовой механизм выявления истинных доходов должника, а также практики ареста, описи имущества должника и обращения на него взыскания. Фактически получается, что розыск места работы должника и его имущества ложится на плечи взыскателя, что, естественно, не дает результата в силу его ограниченных возможностей, в то время как это – прямая обязанность службы*

¹ Кошаева Т., Гуль Н. Проблемы ответственности за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей. URL: <http://www.to-1.ru/articles/251/>.

судебных приставов. Так, каждый третий, обратившийся в аппарат Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве сообщал, что должники уклоняются от работы, а в 80% случаев – скрывают место работы или реальный доход, представляя фиктивные справки о заработной плате. Все это говорит не только о том, что существует важная проблема в реализации права детей на получение алиментов, но и о том, что необходима доработка ч. 1 ст. 157 УК РФ во избежание кризиса как уголовного, так и исполнительного производства по делам о рассматриваемых преступлениях. Представляется наиболее целесообразным взыскивать алименты на содержание несовершеннолетних детей, определяя их в твердой денежной сумме, как это предусмотрено в ст. 83 СК РФ. Кроме того, одним из способов решения проблемы принудительного взыскания алиментов могло бы стать участие государства в лице определенного его органа в контроле за реальным их взысканием в пользу несовершеннолетних и нетрудоспособных детей. Например, можно было бы оказывать адресную материальную помощь семьям, оказавшимся в трудной ситуации.

Также необходимо ввести в ст. 157 УК РФ квалифицирующие признаки, предусматривающие ответственность за сокрытие доходов или имущества от обращения взыскания по исполнительному производству, а также несообщение должником судебному приставу-исполнителю о перемене своего места жительства, совершение иных умышленных действий, влекущих невозможность взыскания алиментов или задержку их взыскания. Соответственно для этого состава должны быть предусмотрены более жесткие и альтернативные виды уголовного наказания.

Анализируя санкцию ч. 1 ст. 157 УК РФ, отметим, что данная статья на практике малоэффективна, на что указывают практически все правоприменители. С учетом высокой общественной опасности данного преступления имеется необходимость ужесточения уголовного наказания. Следует установить в санкции ч. 1 ст. 157 УК РФ наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет. Полагаем, что эти меры будут иметь определенное превентивное значение и способствовать сокращению числа случаев злостного уклонения от уплаты алиментов.

В целом, можно отметить, что государственная политика в области поддержки детей достаточно широкомасштабна и осуществляется в правильном направлении, но и здесь существуют недочеты: недостаточное финансирование всех федеральных региональных программ, высокий уровень коррупции в данной сфере, низкий культурный и духовный уровень подрастающего поколения, насилие в семье и др. Поэтому детская политика должна быть в первую очередь направлена на решение обозначенных проблем и должна осуществляться на всех уровнях власти одновременно.

Особое значение в области обеспечения статуса семьи имеет *Уполномоченный по правам человека* в Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹, «должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» (ч. 1 ст. 1)².

В сфере обеспечения статуса семьи Уполномоченный по правам человека осуществляет деятельность, направленную на принятие и рассмотрение жалоб, касающихся нарушения прав, свобод и законных интересов семьи и детей. По статистическим данным, в указанной сфере доля жалоб составляет 8,3%³ и занимает второе место после нарушений в области гражданских прав и свобод человека и гражданина (прил.). Если проанализировать информацию, то можно сделать вывод, что в основном это нарушения, связанные с соблюдением прав и выполнением обязанностей родителями и детьми; охраной семьи, материнства и детства; опекой и попечительством и др. Каждая третья жалоба – на нарушения социаль-

¹ *Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации* : федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 2006 г. № 1-ФКЗ : с изм. и доп., внесенными Федеральным конституционным законом от 10 июня 2008 г. № 3-ФКЗ // Рос. газета. 1999. 23 июля ; 2008. 18 июня.

² Там же.

³ *Сведения о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2012 году*. URL: <http://ombudsman.gov.ru/doc/documents.shtml>.

ных прав граждан в сфере жилищного законодательства и социального обеспечения, прежде всего, при предоставлении льгот социально уязвимым категориям населения, в том числе беременным женщинам и детям. Внутри этой группы наблюдается незначительное снижение доли жалоб на нарушения прав граждан при выплате пенсий, пособий, льгот. В то же время быстро растут общее количество и доля жалоб, связанных с вопросами предоставления жилья, коммунальных услуг, защиты прав детей, усыновления, опеки, предоставления жилья детям-сиротам.

Уполномоченный имеет право также давать заключения, обращения, заявления по различным вопросам. Например, заключение на соответствие положений ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию»¹ Конституции Российской Федерации от 18 ноября 2008 г.², обращение с просьбой о ратификации Европейской Конвенции об осуществлении прав детей к Президенту Российской Федерации от 1 декабря 2008 г.³ Из вышесказанного следует, что Уполномоченный по правам человека играет роль арбитра именно в сфере правовой защиты семьи. Уполномоченный по правам человека реагирует на определенные нарушения, но в рамках своей компетенции *не может обязать нарушителя восстановить нарушенное право*. Для выполнения возложенных на него обязанностей Уполномоченному предоставляется ряд прав, в том числе право запрашивать и получать от федеральных органов государственной власти необходимые сведения и материалы, беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными органами

¹ *Об обеспечении* пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию: федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ // Рос. газета. 2006. 31 дек.

² *Заключение* на соответствие положений части 1 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» Конституции Российской Федерации от 18 ноября 2008 г. URL: <http://ombudsman.gov.ru/doc/documents.shtml>.

³ *Обращение* с просьбой о ратификации Европейской Конвенции об осуществлении прав детей Президенту Российской Федерации от 1 декабря 2008 г. URL: <http://ombudsman.gov.ru/doc/documents.shtml>.

проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц, направлять в федеральные органы исполнительной власти обращения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и интересов человека, но все они носят лишь рекомендательный характер, вследствие чего их можно игнорировать и не соблюдать. В данном случае целесообразно внести следующие изменения в ст. 27 ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека»: слово «рекомендации» заменить на «*предписания, обязательные для исполнения*».

Далее обратимся к федеральным органам законодательной власти в области обеспечения статуса семьи. Это Федеральное Собрание Российской Федерации в составе Государственной Думы и Совета Федерации. Особое внимание следует уделить такому структурному подразделению Государственной Думы РФ, как *Комитет по вопросам семьи, женщин и детей*. Данный орган:

- занимается законотворческой деятельностью в области защиты семьи, женщин и детей;
- проводит парламентские слушания, круглые столы и иные мероприятия по вопросам семьи, женщин и детей.

Государственной политикой в сфере поддержки семьи занимается именно данный орган, а в Совете Федерации вопросы семейной политики, наряду со многими другими проблемами, рассматривает *Комитет по вопросам социальной политики*. Рассматривая его полномочия необходимо сделать акцент на том, что существование данного органа решает лишь проблему правового обеспечения семьи, но не затрагивает всех существующих вопросов.

В результате рассмотрения полномочий федеральных органов в сфере обеспечения статуса семьи можно сделать вывод, что на федеральном уровне осуществляются меры по защите семьи, материнства, отцовства и детства, создаются новые институты, ориентированные на данную сферу жизни, формируется соответствующая нормативная правовая база. Но наряду с положительной динамикой прослеживаются и ряд недостатков, таких как, например, недостаточная правовая обеспеченность института Уполномоченного по правам ребенка при

Президенте Российской Федерации в области определения его полномочий и компетенции, определенная формальность института Уполномоченного по правам человека, в связи с отсутствием у него императивных полномочий, обязывающего характера, а не рекомендательного. К числу федеральных органов государственной власти в области защиты семьи относится Правительство Российской Федерации, но все-таки в России необходим орган исполнительной власти, именно на системной основе занимающийся проведением государственной политики в области демографии и поддержки семьи. Ведь решение этих задач поручено разным министерствам и ведомствам, разобщенным друг с другом и объединенным только через закон¹. Необходимы многочисленные изменения законодательной базы в области полномочий органов федеральной власти по обеспечению статуса семьи, а также принятие новых федеральных законов Российской Федерации, направленных на регулирование деятельности органов федеральной власти, по осуществлению полномочий в области защиты прав и законных интересов семьи.

Постоянное ухудшение социально-экономического положения семьи, острый кризис ее жизнедеятельности, возрастающая в обществе социальная напряженность требуют, помимо федерального реагирования, усиления внимания к проблемам семейной политики именно *региональных и местных органов власти*². За счет осуществляемых федеральным центром мер экономического, правового, административного характера, направленных на децентрализацию власти, развитие самостоятельности регионов, значительное расширение их полномочий в сфере совместного ведения, увеличилась возможность для обеспечения статуса семьи именно на региональном и местном уровне.

Прошло несколько лет со времени принятия федеральных законов о разграничении полномочий власти. Решение важнейших и непростых вопросов социальной поддержки семей с детьми, детей-сирот, беспризорных и безнадзорных

¹ Мизулина Е. Б. Семейная политика – одна из важнейших проблем нашего общества. URL: <http://www.spravedlivie.ru>.

² Пьянов А. И. Региональные особенности семейной политики // Вузовская наука – Северо-Кавказскому региону : мат-лы XI региональной науч.-техн. конференции. Ставрополь, 2007. Т. 2 : Общественные науки. 168 с.

оказалось в сфере полномочий регионов и органов местного самоуправления. Именно на региональном и местном уровнях пришлось принимать законы, разрабатывать программы, решать финансовые и организационные вопросы. Степень готовности регионов, соответственно, разная и в связи с этим существенно отличаются финансовые возможности, и совершенно по-разному понимается значимость решения проблем семьи и детей. Есть регионы, где этими вопросами занимаются давно, и органы власти осуществляют свои полномочия довольно успешно: созданы специальные структуры, налажено конструктивное взаимодействие между исполнительной, законодательной властью, общественными организациями. Другие же регионы пока находятся в поиске эффективных механизмов решения социальных проблем семей. Есть и такие регионы, где еще не пришли к пониманию необходимости работы с семьей и считают, что сначала следует укрепиться экономически, а потом уже думать о семье¹. В связи с этим сложились весьма полярные точки зрения на передачу столь важных полномочий в сфере обеспечения статуса семьи регионам и органам местного самоуправления. Например, Ю. А. Меркулова считает, что осуществление качественно новых мер национальной семейной политики, сопряженное с такими общероссийскими тенденциями в государственном управлении, как административное и бюджетное реформирование, ведущее к децентрализации социальной политики, усилению роли и ответственности регионов, органов местного самоуправления за социальное благополучие населения, весьма положительно². Существует и совершенно противоположное мнение по данному вопросу. Е. Б. Мизулина считает, что «государство совершило глобальную ошибку, передав решение проблем семьи регионам – то есть от региона зависит, будут или не будут они данными проблемами заниматься...»³. С нашей точки зрения нельзя согласиться ни с одной из приведенных точек зрения. В современной России семейная политика обязательно

¹ *Новости Федерации*. В Госдуме обсудили законодательный опыт регионов в области семейной политики. URL: [http:// www.regions.ru](http://www.regions.ru).

² Меркулова Ю. А. Модель реализации государственной семейной политики на уровне органов местного самоуправления // Регионология. 2008. № 3.

³ Там же.

должна осуществляться на федеральном уровне, но в тесном взаимодействии с органами власти на уровне субъектов и местным самоуправлением. Необходим единый координирующий орган в сфере материнства и детства на федеральном уровне, который бы осуществлял основные направления семейной политики, а на региональном и местном уровне должны быть созданы соответствующие структуры, которые реализовывали бы указанные направления на подведомственной им территории с учетом свойственных им особенностей.

Обратимся к детальному анализу компетенции органов региональной власти и органов местного самоуправления по отношению к семье. Законодательной основой для становления и развития региональной семейной политики стало положение пп. «ж» и «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ об отнесении к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации координации вопросов: здравоохранения; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение, а также семейного законодательства. Принятые в развитие Конституции Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»¹ и Концепция государственной национальной политики предусматривали правовое разграничение полномочий и ответственности между органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях, реализацию принципа дополнительности, предполагающего выполнение ими тех полномочий, которые они в состоянии реализовать. Региональная семейная политика призвана обеспечить на основе федеральных стандартов государственные гарантии в отношении семьи, защиту ее прав и интересов, создание условий для нормального функционирования, усиления семейного аспекта в деятельности органов власти. Важнейшей задачей региональной политики является реализация дополнительных мер поддержки семей в Российской Федерации².

¹ *Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Рос. газета. 1996. 11 июня.

² *Пьянов А. И.* Региональные особенности семейной политики.

Для более детального рассмотрения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо обратиться к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. В указанном нормативном правовом акте определены сферы деятельности законодательных и исполнительных органов власти, в том числе в области обеспечения статуса семьи и социальной политики.

В соответствии с главой 2 указанного Закона, в области обеспечения статуса семьи законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов играют важную роль посредством права законодательной инициативы (ст. 6) и дальнейшего издания нормативных правовых актов в сфере своей компетенции. Например, законом субъекта Федерации утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Федерации. Также важным полномочием *законодательных органов* на уровне субъекта Российской Федерации в области обеспечения правового статуса семьи является осуществление парламентского контроля, который бывает следующих видов:

- за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации;
- за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации;
- за выполнением программ социального, экономического, культурного развития и иных программ.

Данное полномочие позволяет контролировать процедуру реализации социальной и семейной политики органам власти, а также осуществлять проверку расходования денежных средств, выделенных в соответствии с законом на реализацию мер по улучшению положения семьи в Российской Федерации.

Наряду с законодательными органами в области обеспечения статуса семьи в России немаловажную роль играют и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Глава 3 Федерального закона «Об общих принципах ор-

¹ Рос. газета. 1999. 19 окт.

ганизации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» регламентирует порядок деятельности данных органов и их полномочия.

Рассмотрим основные *полномочия исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере семейной политики.*

Для этого был проведен детальный анализ региональных программ, направленных на поддержку семьи в Российской Федерации, в результате чего удалось выделить следующие полномочия:

1) *принятие нормативных правовых актов, предусматривающих меры государственной поддержки семей* (например, постановление Правительства Омской области от 24 апреля 2006 г. № 46-п «О мерах социальной поддержки беременным женщинам, кормящим матерям и детям в возрасте до трех лет по обеспечению лекарственными средствами и полноценным питанием»¹);

2) *принятие и реализация целевых программ по государственной поддержке молодых семей* (например, постановление Правительства Омской области от 13 ноября 2006 г. № 137-п «О мерах по реализации целевой программы Омской области “Обеспечение жильем молодых семей” на 2006–2010 годы»²);

3) содействие в трудоустройстве членов молодых семей, посредством: установления гарантии занятости на рынке труда для работников, являющихся членами молодой семьи, путем стимулирования (квотирования) процесса создания для них рабочих мест; осуществления (при необходимости) профессиональной подготовки и переподготовки; обучения их профессиям, востребованным на современном рынке труда; формирования системы стимулирования работодателей в создании и предоставлении рабочих мест для членов молодых семей.

¹ *О мерах* социальной поддержки беременным женщинам, кормящим матерям и детям в возрасте до трех лет по обеспечению лекарственными средствами и полноценным питанием : утв. постановлением Правительства Омской области от 24 апреля 2006 г. № 46-п : в ред. постановления Правительства Омской области от 5 июня 2013 г. № 131-п // Омская правда. 2006. 28 апр. ; Омский вестник. 2013. 14 июня.

² *О мерах* по реализации целевой программы Омской области «Обеспечение жильем молодых семей» на 2006–2010 годы : утв. постановлением Правительства Омской области от 13 ноября 2006 г. № 137-п : в ред. постановления Правительства Омской области от 25 июня 2008 г. № 91-п // Омская правда. 2006. 17 нояб. ; Омский вестник. 2008. 27 июня.

Рассмотрим их более детально. Например, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» субъекты РФ сами определяют размер и порядок назначения ежемесячного пособия (ст. 5), а также финансируют его выплату из средств собственных бюджетов. Что в полной мере позволяет отнести процедуру установления и выплат социальных пособий к ведению субъектов РФ. Данный момент достаточно проблематичный, так как региональные бюджеты, в основном, испытывают дефицит денежных средств, что может сказаться на процедуре выплаты денежных пособий и всей системе социального обеспечения семьи в рамках региональной политики в России. В сложившейся ситуации целесообразно было бы внести изменения в Федеральный закон № 178 в части, касающейся выплат социальных пособий и закрепить данное полномочие в совместное ведение регионов и Российской Федерации.

Единая система государственных пособий согласно ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», включает следующие их виды: пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие по уходу за ребенком; ежемесячное пособие на ребенка; единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью; единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Начнем анализ с ежемесячного пособия на ребенка. Как уже было отмечено выше, субъекты РФ имеют полную свободу при принятии решений о том, требуется ли проверка материального положения при назначении ежемесячных пособий на ребенка, каким должен быть размер пособия и должен ли он дифференцироваться по категориям получателей¹.

¹ Мисихина С., Феоктистова О., Гришина Е. Адресные программы социальной помощи в регионах РФ // Бюджет. 2007. № 8.

Если система социальной защиты в регионе *децентрализована* таким образом, что фактическое предоставление пособия и работа с заявителями на местном уровне проводятся органами социальной защиты муниципальных образований, как, например, в Карачаево-Черкесии, то эти органы несут ответственность и за предоставление пособий на ребенка, сбор заявлений, проверку информации заявителей и т. д. Если система *централизована* на региональном уровне таким образом, что обработкой заявлений и оформлением пособий на местном уровне занимаются отделения департамента или министерства социальной защиты региона, как в Тверской и Томской областях, то они работают и с заявлениями на пособия на детей, а значит, предоставление пособий формально остается обязанностью региона. Для детального рассмотрения указанного вопроса была исследована нормативная правовая база различных регионов РФ, касающаяся процедуры выплаты социальных пособий и в результате было установлено, что размер базового ежемесячного пособия на ребенка на момент исследования варьировался в регионах Федерального Сибирского округа в пределах от 80 до 205 рублей, а именно, в Омской области – около 174,69 рублей с учетом индексации и особенностей семьи, в Новосибирской области – около 160 рублей, в Иркутской области – 205 рублей, в Алтайском крае – около 80 рублей. В соответствии с законом размеры ежемесячных пособий могут быть увеличены для матерей-одиночек и для детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных федеральным законодательством, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, но даже с учетом особого положения граждан размер ежемесячного пособия на ребенка не может превышать 700 рублей. Кроме того, региональным законодательством закрепляется ряд условий, которые позволяют данное пособие получать семье. Например, в Алтайском крае «право на ежемесячное пособие на ребенка имеет один из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет (на учащегося общеобразовательного учреждения – до окончания им обучения, но не

более чем до достижения им возраста восемнадцати лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого *не превышает величину прожиточного минимума* в Алтайском крае, установленную в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и Алтайского края». Идентичные основания и в законодательстве иных регионов. Как следствие, указанные суммы получить могут не все семьи, имеющие детей, а лишь те, у кого есть указанные обстоятельства. Мы видим, что в данной сфере существуют проблемы, связанные с тем, что семья, имеющая ребенка и заработок, даже незначительно превышающий минимальный прожиточный минимум конкретного региона, уже не имеет право на какую-либо поддержку со стороны государства. Хотя семье, которая имеет право на получение указанных сумм, даже увеличение их размера не поможет решить проблему материального недостатка. Необходимо отметить, что предельный размер социальных пособий с 2010 г. был увеличен. В соответствии с изменениями женщины будут получать на первого ребенка не менее 2060 рублей в месяц (даже в случае, если 40% их заработной платы меньше этой величины). Для мам, ухаживающим за вторым ребенком, минимальный размер пособия выше – 4120 рублей. Однако принятые меры по повышению размера социальных выплат не решают существующей проблемы.

Когда в семье появляется ребенок, она начинает испытывать определенные материальные трудности. Во-первых, женщина теряет заработке, поскольку какое-то время находится в декретном отпуске. Во-вторых, ей выплачивают незначительное пособие на ребенка в размере 100–700 рублей, в зависимости от региона. Конечно, государство не должно содержать детей вместо родителей, но в самый сложный период, когда ребенок еще маленький, семья вправе рассчитывать на более существенную поддержку. Целесообразно было бы ввести доплаты для работающих граждан, имеющих детей, особенно для работников бюджетной сферы. В качестве решения указанной проблемы можно предложить следующий вариант. В Федеральный закон № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» ввести изменения, касающиеся величины размера ежемесячного пособия на ребенка.

Важен вопрос финансовой обеспеченности женщины в период от достижения ребенком 1,5 лет и до 3-летнего возраста. В настоящее время законодательством не предусмотрены никакие выплаты в указанный период, за исключением ежемесячного пособия на ребенка малоимущим семьям в размере, колеблющемся от 80 до 205 рублей, что совершенно не отвечает жизненным потребностям. Необходимо отметить, что в Государственной Думе на экспертном уровне возможность увеличения пособий на детей старше 1,5 лет неоднократно обсуждалось¹. Но пока решений по этому поводу не принято.

Но наиболее важна проблема, состоящая в том, что ребенка в возрасте 1,5 года женщина не может отдать в дошкольное учреждение (так как он слишком мал), чтобы выйти на работу. Таким образом, в указанный период она финансово не обеспечена со стороны государства, что в рамках правового, социального государства недопустимо. В связи с этим необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации, которые бы решили проблему выплаты социальных пособий на ребенка до момента официального устройства ребенка в детское дошкольное учреждение. Именно тогда женщина может выйти на работу, и содержание ребенка со стороны государства уже не будет требоваться.

Приветствуется опыт г. Перми, где с 1 января 2009 г. в рамках пилотного регионального проекта выплачиваются ежемесячные пособия родителям, чьи дети в возрасте от 1,5 до 5 лет не посещают детские сады. Согласно решению Пермской Городской Думы, родители получают денежный эквивалент образовательной услуги в муниципальном дошкольном учреждении, т. е., в виде пособия им выплачивается столько же средств, сколько обходится городскому бюджету содержание ребенка в детском саду².

Предполагается, что дети получают семейное воспитание, посещают центры дополнительного образования, школы развития и частные детские сады. Старшим дошкольникам в возрасте от 5 до 7 лет будут обязательно предоставлены места в

¹ *Рос. газета.* 2010. 25 февр.

² *Официальный сайт Администрации города Пермь.* URL: http://www.gorodperm.ru/social/education/edu-ds/pospbie_ds/.

детских садах для прохождения подготовки перед школой. Кроме того, места в детских образовательных учреждениях будут гарантированы для детей из семей, находящихся в социально опасном положении.

Для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет сумма пособия составляет 5295 рублей, на детей с 3 до 5 лет – 4490 рублей. Пособие назначается на один год с месяца обращения и выплачивается ежемесячно. Выплата пособий проходит на условиях финансирования из краевого и городского бюджетов.

Решение проблемы заключается в повышении размера указанных социальных выплат, но именно на федеральном уровне, так как региональные власти хоть и обладают полномочиями по увеличению установленных размеров пособий, но не пользуются данными предоставленными ими возможностями.

Особое внимание следует уделить вопросу, касающемуся трудоустройства беременной женщины, женщины после декретного отпуска, а также женщины, имеющей детей дошкольного возраста и в целом лиц, имеющих семейный статус.

Семейные обязанности возникают у граждан в связи со следующим обстоятельством: государственная регистрация брака; прямое родство; беременность; юридический акт (решение суда об усыновлении, установлении опеки или попечительства). Следовательно, к категориям лиц или трудящихся с семейными обязанностями относятся: мужчины и женщины, имеющие семейные обязанности в отношении находящихся на их иждивении детей; мужчины и женщины, имеющие обязанности и в отношении других ближайших родственников-членов семьи, которые нуждаются в уходе или помощи¹.

Таким образом, определяется круг граждан, которых при правовом регулировании труда и социального обеспечения следует признавать лицами с семейными обязанностями: родители, усыновители (ст. 257 ТК РФ), опекуны, попечители (ст. 262 ТК РФ), бабушки, дедушки, другие родственники (ст. 256 ТК РФ).

Особая охрана труда женщин начинается уже с момента приема их на работу, поскольку ст. 253 ТК РФ ограничивает возможность применения труда жен-

¹ *Международная организация труда. Конвенции и Рекомендации (1919–1990) : в 2 т. М., 1957. Т. 2.*

щин на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда, а также на подземных работах, за исключением нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию.

Несмотря на все законодательные гарантии, женщина не защищена от работодателя. При поступлении на работу заполняется анкета, в которой указывается семейное положение, наличие либо отсутствие детей и их возраст. Данный документ необходим для более точной информации о кандидате на работу, но для женщины это часто бывает помехой при устройстве на работу. Для устранения данной проблемы целесообразно ввести в ТК РФ поправку, касающуюся запрета включать в анкету вопросы, касающиеся наличия детей у женщины.

В целом, можно отметить, что политика, реализуемая на уровне субъектов Российской Федерации, имеет ряд особенностей. Законодательной основой для становления и развития региональной семейной политики стало положение Конституции (пп. «ж» и «к» ч. 2 ст. 72) об отнесении к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации координации вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, а также семейного законодательства. Принятые в развитие Конституции указы Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» и «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации»¹ предусматривали правовое разграничение полномочий и ответственности между органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях, реализацию принципа дополнительности, предполагающего выполнение ими тех полномочий, которые они в состоянии реализовать. Региональная семейная политика была призвана обеспечить на основе федеральных стандартов государственные гарантии в отношении семьи, защиту ее прав и интересов, создание условий для нормального функционирования, усиления семейного аспекта в деятельности органов власти. В условиях социаль-

¹ *Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25, ст. 3010.

но-экономического кризиса важнейшая задача региональной политики состояла в реализации дополнительных мер поддержки семей.

В соответствии с Федеральным законом от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ была определена новая нормативная и финансовая основа разработки и реализации государственной семейной политики. Суть изменений в том, что произошел перенос полномочий по работе с семьей и детьми с федерального на региональный уровень. Субъекты Российской Федерации занимают особое место в поддержке семьи, материнства, отцовства и детства. С одной стороны, они получили свободу в выборе форм и способов поддержки с учетом социальных, демографических, национальных особенностей своих территорий. С другой стороны, соответственно возросла и их ответственность.

На основе выборочных исследований, проведенных в рамках Сибирского Федерального округа, а также комплексного изучения различных федеральных и региональных источников, включая официальные информации, нормативные документы, целевые программы субъектов Российской Федерации, были выявлены тенденции, характеризующие состояние именно региональной семейной политики. Прежде всего, следует отметить усиление внимания ряда региональных органов власти к проблемам семьи, женщин и детей, активизацию процессов разработки и принятия решений в целях улучшения их жизнедеятельности. Практически во всех регионах решение рассматриваемых проблем осуществлялось на основе программно-целевого метода, использование которого является важным фактором повышения эффективности деятельности органов власти, в том числе в области семейной политики.

Острым вопросом в регионах остается устройство детей, оставшихся без попечения родителей. В результате чего первоочередная задача властей состоит в том, чтобы заинтересовать граждан брать на воспитание детей. В регионах России действуют законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок

¹ Рос. газета. 2003. 8 окт.

предоставления приемным семьям дополнительных льгот и материальной поддержки, порядок и размеры оплаты труда приемных родителей. Например, в Красноярском крае действует закон Красноярского края от 28 апреля 2005 г. № 143365 «Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае»¹. Закон регулирует отношения по устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронатное воспитание между органами опеки и попечительства, учреждениями, передающими детей на патронатное воспитание, гражданами. Определяется материальное обеспечение ребенка, переданного на патронатное воспитание, а также выплаты патронатному воспитателю. Данные меры стимулируют процесс усыновления детей и реализацию иных способов устройства несовершеннолетних.

В Новосибирске детские дома заполнены на 70%. Еще несколько лет назад в таких учреждениях воспитывалось около 1200 детей, сейчас – около 700. Как подчеркивают специалисты, это связано не с демографической ситуацией, а с проявлением интереса к судьбам детей-сирот со стороны горожан, а также дополнительной материальной поддержкой со стороны государства². Как сообщили в пресс-центре мэрии Новосибирска, в минувшем году были закрыты несколько детских домов. Последние годы органы опеки и попечительства Новосибирска проводят активную работу по профилактике социального сиротства, информированию о формах семейного жизнеустройства, функционирует городской центр по профилактике социального сиротства «Солнечный круг». Благодаря этому в городе растет число опекунских и приемных семей. Если три года назад в городе было около 10 приемных семей, то сегодня их более 75.

Защита материнства и детства стала одним из приоритетных направлений региональной политики многих регионов. Так, в отдельных регионах приняты местные законы о дополнительных гарантиях защиты семьи, материнства и детства,

¹ *Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае* : закон Красноярского края от 28 апреля 2005 г. № 143365-ОЗ : в ред. закона Красноярского края от 1 декабря 2011 г. № 5-1508 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 23(66) ; *Наши Красноярский край*. 2011. 14 дек.

² *Приоритетные национальные проекты*. URL: <http://www.rost.ru/>.

которые предусматривают: диспансерное наблюдение и бесплатное лечение; медико-социальную помощь и питание нуждающимся на льготных условиях; адресную социальную помощь детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; оказание адресной помощи нуждающимся беременным женщинам и кормящим матерям; содействие развитию и поддержание деятельности общественных организаций, осуществляющих социальное обслуживание, медицинское психологическое консультирование, иную помощь. Осуществляется дополнительное информирование населения.

Выборочный анализ содержания более двух десятков региональных программ, посвященных проблемам семьи, женщин и детей, показал, что они нацелены на поддержку социально уязвимых, остро нуждающихся категорий семей (многодетных и неполных семей, семей с детьми-инвалидами и детьми, находящимися под опекой, и т. д.). Так, закон Томской области от 8 июня 2006 г. № 123-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»¹ предоставляет право на получение ежемесячной компенсационной выплаты на оплату дополнительной площади жилого помещения пенсионерам, которые по тем или иным причинам не получают трудовую пенсию. Это могут быть инвалиды детства, граждане из числа малочисленных народов Севера, тот, кто достиг пенсионного возраста, но не имеет права на трудовую пенсию по старости. Сегодня эту помощь по уже существующему закону на территории области получают 11 категорий граждан. Наряду с социальными гарантиями в ряде регионов предусматривается дополнительная адресная поддержка наиболее нуждающихся семей. Например, социальная поддержка женщин, готовящихся стать матерями, а также воспитывающих детей. Социальная поддержка оказывается также в форме продажи товаров широкого потребления, предоставления различных услуг (комму-

¹ *О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг* : закон Томской области от 8 июня 2006 г. № 123-ОЗ : в ред. Закона Томской области от 9 февраля 2008 г. № 4-ОЗ // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2006. № 53(114) ; 2008. № 12(134).

нальных, бытовых, транспортных и др.) по льготным ценам, натуральной помощи (питание, одежда, обувь). Определенное распространение получили компенсационные выплаты семьям, в которых воспитываются дети, не посещающие дошкольные учреждения. Усилия региональных органов власти направлены на повышение конкурентоспособности женщин, молодежи, инвалидов, создание рабочих мест для социально незащищенных категорий населения. В качестве примеров указанной адресной помощи можно привести городскую программу «Обеспечение жильем молодых семей в городе Омске» на 2009–2012 гг.¹, основными целями которой являются оказание социальной поддержки молодым семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, а также создание предпосылок к последующему демографическому росту, повышению уровня рождаемости путем решения жилищной проблемы молодых семей.

Участником программы может стать молодая семья, в которой возраст супругов не превышает 35 лет, либо неполная семья, состоящая из одного родителя в возрасте до 35 лет и одного и более детей, признанная нуждающейся в улучшении жилищных условий и состоящая на учете по месту жительства. На реализацию программы из городского бюджета планируется направить 3560,0 тыс. рублей.

Закон от 23 октября 2006 г. № 63-ОЗ «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей»² предусматривает меры социальной поддержки многодетных семей (их в области насчитывается 14 657), малоимущих семей (13 699) и семей одиноких родителей (46 320). Многодетным и малоимущим семьям предоставляется следующие меры социальной поддержки: 1 раз в 2 года обеспечение детей комплектом одежды и спортивной формой для посещения школьных занятий либо предоставление пособия на приобретение для детей ком-

¹ *О разработке* долгосрочной целевой программы города Омска «Обеспечение жильем молодых семей в городе Омске» на 2009–2012 годы : утв. постановлением Администрации города Омска от 2 апреля 2009 г. № 247-п : в ред. постановления Администрации города Омска от 20 мая 2009 г. № 363-п // Третья столица. 2009. 9 апр. ; 28 мая.

² *О социальной* поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей [Электронный ресурс] : закон Иркутской области от 23 октября 2006 г. № 63-ОЗ : принят постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 4 октября 2006 г. № 24/13-ЗС : в ред. закона Иркутской области от 3 ноября 2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

плекта одежды и спортивной формы для посещения школьных занятий (в размере 1000 рублей). Кроме того, семейная политика на региональном уровне включает меры социальной поддержки по компенсации расходов на приобретение лекарств по рецептам врачей при амбулаторном лечении детей в возрасте до шести лет и детей первых трех лет жизни (предоставляются при приобретении лекарств, входящих в перечень, утверждаемый исполнительным органом государственной власти области, уполномоченным администрацией области).

Особое значение имеют меры, способствующие развитию семьи как субъекта экономических отношений. В связи с этим следует обратить внимание на поддержку региональными органами власти предпринимательской деятельности семей. Данные меры включают: содействие в организации самостоятельной производственной деятельности; предоставлении безвозмездной материальной помощи, беспроцентных ссуд для возмещения расходов на развитие фермерского хозяйства; введения льгот для малообеспеченных семей с детьми при приватизации мелких объектов торгового и бытового обслуживания и др. В некоторых территориях предоставляются льготы по налогообложению и кредитованию предприятиям и фермерским хозяйствам, созданным семейными детскими домами, многодетными семьями. Однако такие меры в целом по стране не получили сколько-нибудь серьезного развития.

Важны и полномочия органов власти на уровне субъектов Российской Федерации, направленные на: поддержку развития предпринимательской деятельности молодых семей и (крестьянских) фермерских хозяйств; развитие системы социальных пособий молодым, многодетным и малоимущим семьям; субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, которые выделяются из региональных и федеральных бюджетов. В сфере агропромышленного комплекса важным шагом стало принятие и развитие приоритетного национального проекта «Развитие АПК», который предполагает: ускоренное развитие животноводства; стимулирование развития малых форм хозяйствования; обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе. В соответствии с проблемой данного исследования, внимание необходимо уделить именно последнему, третьему направ-

лению. В рамках данного национального проекта действует федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года»¹. Основной целью данной программы в отношении поддержки семьи является создание условий для улучшения социально-демографической ситуации в сельской местности. В соответствии с данной целью необходимо решить задачу обеспечения доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе.

Проведенный анализ свидетельствует, что программно-целевой метод реализуется в регионах без определенного комплексного подхода, что негативно влияет на дальнейшее изучение проблемных сторон семейной политики. Региональные программы чаще всего не соответствуют требованиям, предъявляемым к такого рода документам на федеральном уровне. Их комплексность выражена главным образом в объединении мероприятий, относящихся к разным сферам социальной политики. Программы не снабжены концепциями, понятийным аппаратом, механизмами реализации намеченных мер, прогнозом ожидаемых результатов. Работа по реализации целевых программ содействия жизнедеятельности семьи, женщин и детей осуществляется со значительными издержками, противоречива и часто малоэффективна. Во многом это связано с острым недостатком средств, отсутствием необходимого опыта, кадров в такой новой для нашей страны сфере деятельности, как семейная политика, неразработанностью методологических основ ее проведения. В целом, политика государства по поддержке семьи именно на уровне субъектов Российской Федерации обязательно должна проводиться, в том числе совместно с федеральной и муниципальной политикой в данном направлении.

Согласно ст. 159 ЖК РФ расчет жилищных субсидий производится с учетом региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, закон установил единый порядок предоставления субсидий на всей территории России, возложил полномочие по их предоставлению на органы местного само-

¹ *Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года»* : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 591 // Российская бизнес-газета. 2002. 17 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.ru.

управления, определил возможность улучшения условий предоставления субсидий органами местного самоуправления и установил источники финансирования субсидий и обеспечения их предоставления. Во исполнение норм Жилищного кодекса Правительство РФ постановлением от 14 декабря 2005 г. № 761 утвердило новые Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Региональные органы власти, в соответствии с новым порядком, обязаны определить размеры региональных стандартов, на основе которых органы местного самоуправления будут предоставлять субсидии.

В муниципальных образованиях Федерального Сибирского округа программа жилищных субсидий была передана в ведение органов социальной защиты населения, а субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг начали предоставляться непосредственно получателям через отделения банков и почтовые отделения.

В регионах, участвовавших в проекте, были разработаны свои стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, и максимально допустимой доли (далее – МДД) расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Во всех пилотных регионах стандарты расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ) основаны на том, что размер оплаты жилищных и коммунальных услуг устанавливается конкретно для каждого поселения. Установлены также размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м. общей площади жилого помещения для определения размера ежемесячной компенсационной выплаты на оплату дополнительной площади жилого помещения и размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг из расчета на одного члена семьи для семей различной численности и одиноко проживающих граждан для расчета расхода граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Например, в Омской области стандарты расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг установлены в каждом муниципальном образовании для индивидуальных и многоквартирных домов и для семей различной чис-

ленности¹. В Томской области конкретно для каждого поселения определены размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м. общей площади жилого помещения для определения размера ежемесячной компенсационной выплаты на оплату дополнительной площади жилого помещения и размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг из расчета на одного члена семьи для семей различной численности и одиноко проживающих граждан для расчета расхода граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг². В Алтайском крае региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг представляет собой сумму стоимости содержания, ремонта и отопления жилья, которые приходятся на площадь, равную региональному стандарту нормативной площади жилого помещения, и стоимости нормативного объема потребления коммунальных услуг из расчета на одного члена семьи для семей различной численности и одиноко проживающих граждан. Стандарт устанавливается в разрезе городских (включая городские округа) и сельских поселений края и используется при расчете субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг. Субсидированию подлежит стоимость части фактически потребленных жилищно-коммунальных услуг, не превышающая установленный региональный стандарт³. В Кемеровской области стандарты расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг установлены в соответствии с 4 категориями семей⁴. Следует отметить, что согласно федеральному законодательству не предусматривается наличие в одном муниципальном образова-

¹ *Об утверждении* размеров региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2010 год : постановление Правительства Омской области от 25 ноября 2009 г. № 223-п // Омская правда. 2009. 4 дек.

² *Об установлении* региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2010 год [Электронный ресурс] : постановление Администрации Томской области от 27 января 2010 г. № 25. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/tomsk/230383/>.

³ *Об установлении* размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг в Краснодарском крае на 2009 год : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 9 апреля 2009 г. № 272 .

⁴ *Об установлении* размеров региональных стандартов максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2008 год : постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 21 марта 2008 г. № 96 .

нии сразу нескольких стандартов стоимости ЖКУ для многоквартирных и для индивидуальных домов.

Регионы, участвовавшие в исследовании, приняли стандарт МДД расходов в среднем в размере от 18% до 22%. Некоторые регионы снизили эту долю для отдельных категорий граждан, например пенсионеров, многодетных семей и т. д. В то же время для повышения адресности предоставления жилищных субсидий более целесообразным представляется другой путь – снижение МДД для малоимущих семей. Например, как было указано выше, в Томской области региональный стандарт МДД расходов является многоуровневым и зависит от среднедушевого дохода.

Государственная поддержка молодых семей по улучшению жилищных условий осуществляется путем: содействия в предоставлении долгосрочных ипотечных кредитов на жилищное строительство, долевого участия в жилищном строительстве, приобретения жилья; предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья или строительство индивидуального жилого дома, в том числе субсидий на уплату первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита либо займа на приобретение жилья или строительство индивидуального жилого дома, а также на погашение основной суммы долга и уплату процентов по этим ипотечным жилищным кредитам или займам; предоставления безвозмездных жилищных субсидий молодым семьям, имеющим остаток невыплаченной стоимости строящегося или приобретенного жилья или части непогашенного кредита (займа), в случае рождения (усыновления) ребенка (детей).

В отношении указанного полномочия существуют многочисленные проблемы, связанные с реализацией как федеральных, так и региональных программ по улучшению жилищных условий семьи. Во-первых, для того чтобы стать участником адресной социальной помощи, необходимо соответствовать определенным условиям. Например, это должна быть молодая семья, состоящая из двух родителей и 1 и более детей, где возраст каждого из супругов либо 1 родителя в неполной семье на день принятия решения о включении молодой семьи-участницы программы в список претендентов на получение субсидии в планируемом году не

превышает 30 лет, и признанная молодой семьи нуждающейся в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством; необходимо также наличие у молодой семьи доходов либо иных денежных средств, достаточных для оплаты расчетной (средней) стоимости жилого помещения в части, превышающей размер предоставляемой субсидии. В Томской области действует областная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей и специалистов на территории Томской области на 2002–2010 годы», утвержденная Законом Томской области, которая предусматривает кредитование молодых семей на строительство (приобретение жилья).

Поэтому целесообразным было бы создание единой системы гарантий семье в жилищной сфере на всей территории Российской Федерации. Необходимо принять на федеральном уровне законодательный акт (например, федеральный закон «Об установлении порядка по оказанию государственной поддержки семьям в области улучшения жилищных условий»), определяющий общие условия и подходы в формировании мер государственной поддержки в обеспечении жильем семей, особенно, касающиеся расширения условий вступления в указанные программы. Вместе с тем необходимо обязательно учитывать индивидуальные особенности социально-экономического развития различных регионов России.

В развитие вопроса, касающегося жилищной сферы остановимся на приоритетном национальном проекте «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Он призван создать условия для решения всех названных проблем. Однако это не значит, что государство будет самостоятельно строить новые дома, помогать строительным компаниям, вкладывать деньги в развитие их бизнеса и регулировать ценовую политику. Формируя рынок, государство действует по рыночным принципам, и его основной задачей является создание условий для развития жилищного строительства в стране и сбалансированное стимулирование спроса и предложения на жилищном рынке. В рамках данного проекта была проведена федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 гг.¹

¹ Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 : в ред. постановления Пра-

В отношении семьи в рамках проекта действует подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»¹, входящая в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг. (далее – подпрограмма). Она предусматривает создание системы государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в целях стимулирования и закрепления положительных тенденций изменения демографической ситуации в Российской Федерации.

Но, несмотря на широкомасштабность государственных мер по поддержке семьи и запланированное выделение весьма существенных денежных средства, по мнению западных аналитиков, у российского Правительства средств на реализацию национальных проектов достаточно. На это могут пойти значительные суммы из сверхдоходов, которые Россия получает от торговли нефтью и газом. «Президенту сегодня остается лишь контролировать расходование денег», – считает одно из немецких изданий². Однако существует множество нюансов, препятствующих осуществлению данного проекта. Рассмотрим некоторые из них.

Субсидии, предоставляемые на оплату первого взноса по жилищной ипотеке (40% от средней стоимости жилья), финансируются так: 10% – из федерального бюджета, 30% – из региональных средств. Найдутся ли для этого необходимые средства в регионах? Две трети регионов – дотационные, кроме того, регионам вменили выплаты по монетизации и жилищно-коммунальному хозяйству. Молодых семей в России – несколько миллионов, из них более 80% нуждаются в улучшении жилищных условий. Отсутствуют критерии, по которым следует отбирать участников данной программы.

Необходимо отметить и тот момент, что участницей подпрограммы может быть молодая семья, в том числе неполная молодая семья, состоящая из 1 молодого

ительства Российской Федерации от 15 декабря 2010 г. № 1018 // Рос. газета. 2001. 26 сент. ; Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 52, ч. 1, ст. 7083.

¹ Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2010 г. № 1018 // Там же.

² Тихонов Д. Жилье пока недоступно // Российская Федерация сегодня. 2007. № 4. С. 34–35.

го родителя и 1 и более детей, соответствующая установленным условиям, настолько жесткие, что желающим участвовать в этой программе молодым семьям проще обойтись без помощи государства. Исходя из закона, супруги должны нуждаться в жилье не как семья, а по отдельности. Если каждый из них прописан у своих родителей, то нуждающимся в жилье не является, в результате стать участниками данной программы они не смогут. Такие условия необходимо корректировать, в противном случае положительная программа так и останется нереализованной, а соответственно не достигнет поставленных целей. В связи с этим необходимо смягчить требования в отношении участников указанных программ.

Возникают и трудности бюрократического характера, но они могут быть решены на местном уровне. Например, возникают вопросы в связи со сроками регистрации договоров купли-продажи регистрационной службой. Молодые семьи находят себе подходящее жилье, но продавцы не хотят ждать, пока будут выполнены все формальности, и сделки не имеют возможности состояться.

Следующая проблема – в схеме предоставления ипотечных жилищных кредитов. Сегодня процентная ставка по стандартам агентства ипотечного жилищного кредитования составляет 13,0–13,5% годовых. При такой ставке за 10 лет проценты по кредиту превысят стоимость квартиры в два раза. Многочисленные социологические исследования говорят о том, что более половины из общего числа желающих улучшить жилищные условия хотят участвовать в ипотечном кредитовании, при этом 70% опрошенных готовы оплатить в качестве первого взноса до 20% стоимости квартиры. Иными словами, проблема не в субсидиях на первый взнос, а в общей плате за кредит. Данную проблему понимают и на федеральном уровне.

Вызывает вопросы и законодательный блок, так как без вмешательства властных структур, без законодательной инициативы решить поставленные задачи сложно. Так, Федеральный закон № 214 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений

в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹ и отсутствие документации на строительство домов приводит к тому, что на сегодняшний день большинство строителей уходят в схему инвестирования строительства через жилищно-строительные кооперативы. Очень мало объектов, где сразу регистрируется долевое участие. Возможно, к середине строительства или к его окончанию документы появляются, но если дом начался строиться по схеме ЖСК, то он так и будет доведен до конца. Использование схем ЖСК делает крайне сложным кредитование, точнее, обеспечение выданных кредитов, потому, что пайщик ЖСК не имеет никаких прав, кроме своего пая.

Еще один момент, который снижает темпы развития ипотеки – это отсутствие механизмов рефинансирования для банков при кредитовании клиентов на стадии строительства объектов. При новом строительстве у кредитных организаций возможностей рефинансирования, т. е. возможности дальнейшей продажи кредита немного, по сравнению с вторичным жильем. Крупная проблема – рост цен на жилье. Темп роста цен намного опережает темп роста доходов населения. Соответственно количество семей, которые могут себе позволить приобрести квартиры или получить ипотечный кредит, уменьшается. Пока заемщики, обращающиеся в кредитную организацию и получающие одобрение, ищут себе квартиру, цены поднимаются. И данный вопрос больше региональный, чем федеральный.

Рассмотрим возможные пути решения данных проблем. Сначала нужно выбрать уполномоченные банки для работы по Нацпроекту (в этом качестве может выступить один Сбербанк России со своей филиальной сетью). Затем уполномоченный банк выдает по программе Нацпроекта ипотечную ссуду, оформляет закладную и предоставляет ее для рефинансирования в Агентство ипотечного жилищного кредитования, которое перечисляет банку из средств Нацпроекта деньги на замещение выданных банковских ресурсов. Самое главное, что процентная

¹ *Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации* : федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ : в ред. федерального закона от 23 июля 2013 г. № 241-ФЗ // Рос. газета. 2004. 31 дек. ; 2013. 25 июля.

ставка по таким кредитам должна составлять 2% годовых, по 1% уполномоченному банку за обслуживание и Агентству по ипотечному жилищному кредитованию за рефинансирование.

Необходимо также провести корректировку списка граждан, имеющих право на получение кредита. Можно предложить следующие меры. Для бюджетников с ежемесячным «белым» доходом на каждого члена семьи от 10 до 20 тыс. рублей следует предусмотреть самостоятельную оплату (например, старым жильем при улучшении жилищных условий). Для участников с доходом на каждого члена семьи менее 10 тыс. рублей должна предоставляться субсидия на первый взнос. Погашение выданных кредитов может производиться только из «белой» зарплаты и в пропорции не более 50% от совокупного дохода семьи. Те, кто зарабатывает больше, могут воспользоваться рыночной схемой получения ипотечной ссуды по стандартам агентства ипотечного жилищного кредитования.

Для развития Нацпроекта нужно выделить земельные участки, строящиеся и построенные дома в новых микрорайонах, поскольку там коммунальная инфраструктура дешевле и возможность коррупции уменьшается. Нельзя предусматривать субсидирование процентных ставок по ипотечным кредитам или кредитам на модернизацию инфраструктуры, поскольку ситуация с наличием в бюджете средств может изменяться.

Итак, национальный проект только начал действовать, а его реализация уже вызвала множество проблем. Нет механизма страхования ипотечных кредитов для молодых семей, отсутствуют критерии отбора банков для участия в Нацпроекте, не определен единый порядок предоставления субсидий с учетом особенностей по каждой категории, не сформирована организационная структура управления проектом, не разработан план информационного обеспечения. Необходимо в данном случае не менее чем в пять раз увеличить государственное финансирование на эти цели. Сбербанк и другие государственные банки должны предоставлять ипотечные кредиты по ставке, не превышающей ставку рефинансирования Центробанка. Необходимо усилить антимонопольный контроль над строительной индустрией, прежде всего над производителями цемента, именно здесь отмечаются

значительные злоупотребления. Земельные участки под многоэтажные дома должны предоставлять застройщикам бесплатно, на условиях абсолютно открытых конкурсов. Приобретение жилья в спекулятивных целях должно стать невыгодным. Государству стоит вернуться на рынок строительства дешевого муниципального жилья. И, конечно же, очень важно повышать общий уровень благосостояния населения. Но все эти системные решения должны приниматься на федеральном уровне в условиях стабильной устойчивой экономики, в противном случае все вышеуказанные меры будут бессмысленны.

Было отмечено, что помимо федерального и регионального уровня статусом семьи занимаются *органы местного самоуправления* в рамках собственной компетенции.

В рамках муниципальной семейной политики принимается ряд общегородских целевых программ, отраслевых планов, в которых отражены вопросы поддержки, развития семей, удовлетворения их реальных интересов в области здравоохранения, образования, культуры, молодежной, социальной и жилищной политики. Например, общегородская целевая программа «Демографическое развитие города Омска до 2030 года»¹. С 2008 г. мероприятия Программы обеспечены финансированием из бюджета Омска на сумму 50,9 млн рублей. Программой предусмотрены содержательные меры по созданию условий для проведения комфортного и доступного досуга, семейного отдыха, укрепления здоровья детей и родителей, развития семейного спорта. Основными исполнителями Программы являются структурные подразделения Администрации города Омска, деятельность которых в данном направлении координирует Департамент социальной политики.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» каждый из видов муниципальных образований призван решать прису-

¹ О ходе реализации общегородской целевой программы «Демографическое развитие города Омска до 2030 года»: утв. постановлением Мэра города Омска от 6 октября 2008 г. // Третья столица. 2008. 16 окт.

щие только ему вопросы местного значения, т. е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа.

Одним из важных вопросов местного значения является *опека и попечительство*. Они устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются также в целях их воспитания (ст. 31 ГК РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 34 ГК РФ и ст. 121 СК РФ органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления. Это особая их функция, выходящая за рамки осуществления ими полномочий по решению вопросов местного значения, которая в сфере семейно-правовых отношений определяется непосредственно Семейным кодексом Российской Федерации. Организация работы органов местного самоуправления по осуществлению переданных в их ведение полномочий по опеке и попечительству определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

В некоторых муниципальных образованиях принимаются специальные законодательные акты в этой сфере. Например, в Москве действует Закон г. Москвы от 4 июня 1997 г. № 16 «Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве». Основные полномочия в области опеки и попечительства возлагаются на органы местного самоуправления муниципального района, а органы местного самоуправления поселений должны оказывать им содействие в этом.

К вопросам местного значения городского округа, касающихся семьи, относятся вопросы образования и организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе (пп. 13, 14, 34 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Главными направлениями в реализации семейной политики в области здравоохранения являются: сохранение и укрепление репродуктивного здоровья населения, вопросы планирования семьи; улучшение качества медицинской помощи в

родовспомогательных учреждениях на основе внедрения новых технологий родовспоможения, перинатального ухода на всех этапах оказания медицинской помощи матери и ребенку; снижение младенческой смертности; а также медико-социальные вопросы, направленные на укрепление статуса семьи, семейных отношений, создание условий для обеспечения социально-экономических потребностей семьи.

Большую роль играет деятельность, направленная на неэкономические сферы жизнедеятельности семьи – духовную, нравственную, культурную. Ведется пропаганда ценности семьи, семейных отношений, образа благополучной семьи. Ведется работа по включению семей в процесс самообеспечения, мобилизации внутренних ресурсов и возможностей, предупреждению социального иждивенчества.

Центральным по значимости приоритетом для любой семьи является проблема здоровья. Для решения основных проблем в сфере здравоохранения был запущен национальный проект «Здоровье», который реализуется с 2006 г.¹ *В области поддержки семьи в рамках данного проекта было предусмотрено следующее направление:* совершенствование медицинской помощи матерям и детям, которое включает повышение ее доступности и качества. В том числе продолжается программа «Родовой сертификат» – учетный документ для оплаты медицинской помощи, оказываемой женщинам женскими консультациями в период беременности и родильными домами в период родов. Дальнейшее развитие получают скрининговые программы. Многие проблемы здоровья детей в России решаются в рамках Президентской Программы «Дети России» на 2007–2010 гг. Но проблемы охраны здоровья семьи в целом и особенно матерей и детей остаются самой острой и важнейшей задачей государства, его социальной и семейной политики².

¹ Программы реализации приоритетных национальных проектов «образование», «здоровье», «доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2009–2012 годы. URL: <http://www.rost.ru/main/priors/2008.shtml>.

² Климантова Г. И. Здоровая семья – здоровое поколение // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. М., 2001. № 13(144). С. 13.

Необходимо помнить, что реформа систем здравоохранения имеет свою специфику, обусловленную, в частности, тем, что, одним из механизмов финансирования государственной и муниципальной систем здравоохранения является *обязательное медицинское страхование*. Исходя из того, что существующая система обязательного медицинского страхования признана неэффективной по большинству из стоящих перед ней задач, важнейшая мера – принятие новой редакции закона об обязательном медицинском страховании.

Наряду с проблемой здравоохранения, важное место занимает *демография России*. Демографический кризис, с которым столкнулось российское общество, является исторически беспрецедентным для страны и представляет одну из самых трудноразрешимых проблем, угрожающую существованию социума и государства. Именно разрушение фундаментальных семейных ценностей привело к драматическим последствиям¹.

Поэтому так значима для России реализация Концепции демографической политики в Российской Федерации². В соответствии с ней целями демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. являются стабилизация численности населения к 2015 г. на уровне 142–143 млн человек и создание условий для ее роста к 2025 г. до 145 млн человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 г. до 70 лет, к 2025 г. – до 75 лет.

Особое внимание необходимо уделить *Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»*³. С 2007 г. начался прием заявлений на получение материнского капитала. Эта дополнительная мера государственной поддержки для семей, родивших или усыновивших *второго ребенка* (или последующих детей), начиная с 1 января 2007 г. до 31 декабря 2016 г., если они не воспользовались ею ранее

¹ Белобородов И. И. Правовые аспекты современной семейно-демографической политики в Российской Федерации // Власть. 2008. № 6. С. 22.

² Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.

³ О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ // Рос. газета. 2006. 31 дек.

(пп. 1 и 2 ст. 3). Размер материнского капитала ежегодно пересматривается с учетом инфляции.

Средства материнского (семейного) капитала не передаются в виде наличного расчета. Распорядиться ими можно не ранее чем по истечению трех лет со дня рождения (усыновления) второго, третьего и последующих детей. Исключение составляет направление средств материнского (семейного) капитала на погашение ипотечных кредитов – этим правом можно воспользоваться уже с 1 января 2009 г. Данными средствами можно распоряжаться в полном объеме либо частями по таким направлениям, как: улучшение жилищных условий; получение образования ребенком; формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин.

Ключевое нововведение – это то, что теперь законом разрешено оплатить за счет материнского капитала индивидуальное строительство без привлечения организации подрядчика. Проще говоря, семья может строить дом самостоятельно, не заключая договор подряда со сторонней организацией (как это требовалось до сих пор). Не менее важно и то, что речь в поправках идет не только о строительстве жилого помещения, но и о его реконструкции. Например, в связи с рождением ребенка родители решили пристроить к дому дополнительную комнату. При наличии необходимых документов, они могут это сделать, используя средства материнского капитала.

Изменения в законе коснулись и сроков подачи заявления на распоряжение материнским капиталом на улучшение жилищных условий без привлечения кредитных средств, образование детей или перевод на накопительную часть трудовой пенсии. Если раньше заявление нужно было подавать не позднее 1 мая, чтобы распорядиться деньгами во втором полугодии текущего года (или не позднее 1 октября для распоряжения в первом полугодии последующего года), то теперь его можно подавать в любое время после достижения вторым или последующим ребенком трехлетнего возраста. С учетом сокращения срока рассмотрения документов такая схема подачи заявления для владельцев материнского сертификата го-

раздо удобнее¹. Подробное распоряжение средствами материнского капитала на улучшение жилищных условий регламентировано в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 «Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий»².

При этом материнский капитал не обязательно тратить целиком и только на одну из перечисленных целей. Можно расходовать деньги по частям и на разные нужды. Неизрасходованный остаток будет ежегодно индексироваться.

Необходимо обратить внимание на ситуацию, связанную с выплатой «материнского капитала» женщинам – россиянкам, проживающим за рубежом.

По информации консульского департамента МИД России, действительно, в российские консульские учреждения за рубежом, в основном в государствах СНГ, поступают обращения гражданок России, находящихся замужем за иностранными гражданами. В настоящее время зафиксировано около 60 заявлений. В странах дальнего зарубежья зарегистрированы единичные случаи подобных обращений³. Закон «О материнском капитале» начинается с утверждения, что «право на получение сертификата имеют граждане Российской Федерации независимо от места жительства». В соответствии с законом, деньги не могут быть потрачены за пределами Российской Федерации. Однако, консулы толкуют это право, мягко говоря, не очень единообразно.

Вице-консул генерального консульства РФ в Астане рассказал, что с начала 2007 г. с вопросом о получении материнского капитала обратилось около 15 женщин. «Право получить деньги имеют только граждане РФ, постоянно зарегистрированные на территории России, но временно проживающие в Казахстане

¹ Невинная И. «Хорошо иметь домик» // Там же. 2010. 2 авг.

² Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий: постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 // Там же. 2007. 19 дек.

³ Не те дети // Коммерсантъ Власть. 2007. 9 апр.

на момент рождения ребенка. То есть если гражданка России имеет постоянную регистрацию в Казахстане, денег она не получит»¹.

Заведующий консульским отделом РФ в Киеве говорит, что не более десяти гражданок России задали вопросы о получении материнского капитала. Это при том, что на территории Украины проживает около 70 тыс. зарегистрированных граждан РФ, а если считать незарегистрированных, то в два раза больше. В консульстве советуют женщинам обращаться по месту регистрации в России. Если они постоянно зарегистрированы на Украине, права на получение денег они не имеют.

В соответствии с законом, на материнский капитал имеют право претендовать все граждане России независимо от места жительства. Главное условие – ребенок должен иметь российское гражданство. Более того, подзаконным актом, утвержденным правительством, закреплено право на получение государственных средств и теми, кто не имеет подтвержденного регистрацией места жительства: «Граждане Российской Федерации, выехавшие на постоянное место жительства за пределы территории Российской Федерации и не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания на территории Российской Федерации, подают заявление непосредственно в Пенсионный фонд Российской Федерации».

Анализируя европейский опыт по поддержке семьи и стимулирования рождаемости, многие государства выплачивают пособия уже при рождении первого ребенка. Например, самое большое денежное пособие за детей получают жители итальянского г. Лавиано – 10 тыс. евро за первого ребенка и столько же за последующих. Но деньги получают строго те, кто живет в городе и имеет гражданство Италии, другой страны ЕС или Швейцарии.

Австралия в рамках госпрограммы «Один – маме, другой – папе, еще один – стране» платит за каждого родившегося гражданина 4 тыс. австралийских долларов, причем деньги выплачиваются тремя равными долями в течение первых двух

¹ Там же.

лет жизни ребенка. Вторую и третью части выплат родители получают, только если сделали ребенку все необходимые прививки.

Ирландия также выдает одну и ту же сумму на любого ребенка – 1905 долларов. Выплачивается она в три приема: сразу после рождения, по достижении ребенком четырех- и двенадцатилетнего возраста.

В Европе общепринятой является практика выплат пособий не только гражданам собственной страны, а всем матерям, постоянно проживающим в стране. Исключения немногочисленны. Например, на Мальте пособие выплачивается только гражданам страны или постоянно проживающим в стране гражданам ЕС, в Турции же – только гражданам страны. Чаще ограничения касаются материального положения граждан, когда выплата пособия обусловлена доходом семьи.

Близким аналогом российского «материнского капитала» можно считать принятую в Британии практику. При рождении ребенка государство открывает трастовый счет с начальным капиталом в 250 фунтов стерлингов (для бедных семей эта сумма удваивается). Когда ребенок достигает семилетнего возраста, государство передает в фонд еще 250 или 500 фунтов стерлингов в зависимости от уровня доходов семьи. Кроме того, ежегодно родители могут вкладывать в фонд 1200 фунтов стерлингов. Родители же выбирают, как будут инвестированы средства фонда. Существует три варианта – «счет акционера» (средства инвестируются в корпоративные ценные бумаги высокой надежности), «сберегательный счет» (средства поступают на банковский счет с выплатой стандартных банковских процентов по вкладам) и, наконец, «инвестиционный счет» (средства вкладываются в высокодоходные, но менее надежные ценные бумаги). Счет – собственность ребенка, который может распоряжаться деньгами по достижении 18-летнего возраста.

Несмотря на все положительные тенденции рассматриваемого закона, существуют и недостатки в механизме реализации материнского капитала.

Во-первых, вызывает сомнение, что материнский капитал за второго ребенка будут начисляться матерям на их счета не в Сбербанке, а в Пенсионном фонде, хотя он испытывает немалый дефицит средств. В связи с этим формулируется

первая цель: решить имеющиеся в Пенсионном фонде финансовые проблемы, позволяя ему по своему усмотрению распоряжаться три года материнскими средствами. К тому же, выбор ограничен: или направить данную сумму денег на покупку жилья по ипотечной схеме, или на учебу второго ребенка. Если молодая мама все же не сделала выбор, деньги переходят в накопительную часть ее пенсии, а в данном случае возникает слишком долгий промежуток, в течение которого возможны изменения, касающиеся финансовой системы в условиях нашей нестабильной экономики.

Во-вторых, направление «материнского капитала» на улучшение жилищных условий имеет множество проблем. Конечно, никакая среднестатистическая семья купить квартиру за сумму, предоставляемую по данной программе, не сможет. Даже на первый взнос средств (части средств) материнского (семейного) капитала при получении кредита или займа, в том числе ипотечного, не хватит. Поэтому будущим матерям после рождения второго ребенка предлагается брать кредит под залог будущего жилого помещения под большие проценты. Данный шаг ставит семью в долговую зависимость.

В-третьих, рассмотрим вариант направления «материнского капитала» на образование детей, которое по Конституции является бесплатным. Можно предположить, что нас ожидает платное среднее образование. Но и в данном случае женщина, родившая второго ребенка, сможет распорядиться своими деньгами только через 17–18 лет, когда ребенку придется поступать в среднее профессиональное либо высшее учебное заведение. Следовательно, пока семья будет воспитывать обоих детей, ее деньги полтора десятка лет будут использовать банки и Пенсионный фонд, извлекая прибыль в свою пользу.

Если говорить об образовании, целесообразно дать возможность матери потратить средства на собственную учебу или повышение квалификации. Часто женщину, планирующую родить второго, третьего или четвертого ребенка, беспокоит, как она вернется на работу, какую должность займет, какая зарплата у нее будет. Ведь женщина всегда неконкурентоспособна на рынке труда, и государство должно это учитывать. Служба занятости не всегда может решить эту проблему.

Важным является тот факт, что в программу по выплате материнского капитала не входят отцы. У них нет возможности получить денежные выплаты, имея 2-х детей, но от разных женщин, которые либо лишены родительских прав, либо умерли. В данной ситуации отцы-одиночки не имеют законного права на получение материнского капитала, так как они не рожали детей. В соответствии с Законом им выплачивается ежемесячное пособие в размере 126–300 рублей, в зависимости от региона России. Для решения данной проблемы и защиты отцов-одиночек целесообразно изменить название проекта «материнский капитал» на «детский капитал», в результате этого, под чьей бы опекой не оказался ребенок, он будет иметь право на выплату государственной поддержки в полном объеме. В России впервые подобная ситуация была решена в пользу отца-одиночки двух детей от разных матерей. Верховный суд Башкирии признал право мужчины, в одиночку воспитывающего двух несовершеннолетних детей, на получение материнского капитала.

Исходя из вышеизложенного, напрашивается неутешительный вывод: чтобы на самом деле повысить рождаемость, недостаточно осуществления подобных мер. Учитывая эти обстоятельства, в условиях политической и социально-экономической трансформации России необходимо изучать проблемы семьи, а государственная семейная политика должна приобрести первостепенное значение. В результате нужно не только повысить благосостояние людей, но и сосредоточить государственную политику и идеологию на создании принципа уважения семьи и ребенка. Вне всякого сомнения, необходимо платить достойную заработную плату, проводить как можно больше мероприятий, направленных на помощь молодым семьям и семьям, имеющим детей, воплощать в жизнь программы по предоставлению беспроцентных займов на улучшение жилищных условий либо на его приобретение. Следует, по возможности, приостановить рост платы за коммунальные услуги, цен на продукты и медикаменты.

Наряду со здравоохранением, одним из безусловных приоритетов семьи является образование. Образование можно рассматривать, прежде всего, как инвестиции в развитие человека. В Российской Федерации конституционно закрепле-

но право детей на получение основного общего образования. Современная российская семья ориентирована на то, чтобы дать детям хорошее образование и воспитать в них стойкость, умение постоять за себя, высокие моральные качества¹.

В России продекларирован принцип общедоступного и бесплатного общего образования, поэтому процессы софинансирования семьями воспринимаются как явное ухудшение ситуации в образовании, нарушение принципа социальной справедливости. В то же время отсутствие достаточных финансовых ресурсов государства диктует проведение стратегии, уже выработанной мировым сообществом: при ведущей роли государства софинансирование образования другими структурами. Для российских семей, особенно с низким доходом, очень важен доступ к качественному образованию, поэтому им должна быть предложена система реальной социальной поддержки. Акцент в социальной поддержке детей из малообеспеченных семей должен делаться на расширении для них возможностей выбора образовательных учебных заведений. Этот момент принципиально важен для обеспечения социальной стабильности в обществе, создания равных стартовых возможностей для детей из разных типов семей.

Важнейшим шагом в данном направлении стал приоритетный национальный проект «Образование», который реализуется с 2006 г.²

Но на современном этапе наиболее острой проблемой является устройство ребенка в дошкольное учреждение (детский сад). Субъектам Российской Федерации катастрофически не хватает детских садов. Но и те, что действуют, закрываются на ремонт. Например, в г. Омске только в одном округе на ремонт закрыли сразу восемь детских садов, уже второй раз за год, по причине того, что помещения данных дошкольных учреждений не соответствуют санитарным нор-

¹ Коробейников А. А. Человеческий ресурс России. Проблемы развития // Проблемы развития человеческого потенциала в деятельности Совета Федерации : Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2000. № 9(40). С. 13.

² О федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10, ст. 1377.

мам¹. Садики пришлось закрыть, чтобы выполнить многочисленные предписания пожарных и санитарных врачей. Родителям приходится брать дополнительные отпуска, которые работодатель вправе не предоставить. В результате возможна потеря рабочего места, а следовательно, и средств к существованию. На очереди в детские сады сегодня стоят десятки тысяч детей. Половина из них – дети до полутора лет. Острой является проблема устройства детей, имеющих сельскую прописку. Таких детей нельзя ставить в очередь, потому что у них нет городской прописки. А зарегистрироваться в городе у многих семей нет возможности, так как они снимают квартиру. Местные власти решают названные проблемы по-разному.

Например, проблему взяток попытались решить во многих регионах Российской Федерации путем введения электронной очереди в детский сад. Система «Электронная очередь» автоматически рассчитывает номер в очереди на устройство ребенка в муниципальное дошкольное образовательное учреждение на основании даты постановки ребенка на учет в отделе образования. Учет общей очереди ведется отдельно по каждой возрастной группе детей с датой рождения от 1 сентября по 31 августа следующего календарного года. При комплектовании муниципальных дошкольных образовательных учреждений в первую очередь путевки выдаются гражданам, имеющим в соответствии с действующим законодательством внеочередное и первоочередное право на устройство детей в ДООУ. Проверить номер очереди на устройство ребенка в детский сад можно с помощью регистрационного номера, который присвоен ребенку при его регистрации в «Электронной очереди». Указанная система действует, например, в г. Екатеринбурге.

Решением существующих проблем должны заниматься органы местного управления при участии региональных органов власти путем строительства дошкольных учебных заведений. Целесообразно внести дополнение в ст. 18 Феде-

¹ *В очередь с пеленок.* Как городские власти решают проблему дефицита детских садов [Электронный ресурс] // Рос. газета – Прииртышье. 2008. 10 сент. URL: <http://www.rg.ru/2008/09/10/reg-irtysh/detsady.html>.

рального закона «Об образовании», устанавливающее, что дошкольное образование является обязательным. Данная мера позволит законодательно обязать органы местного самоуправления планировать бюджет с учетом строительства и содержания детских дошкольных образовательных учреждений.

Существует также проблема устройства детей в школу по месту их жительства (в отношении семей, имеющих льготы). Возникает часто вопрос очередности льготников. Например, дети военных, многодетные семьи, дети федеральных судей – неясно, кому из указанных в законе категорий граждан отдать предпочтение. На сегодняшний момент законодательно решена проблема поступления в школу и иные воспитательные учреждения лишь в отношении детей военнослужащих. Утверждена поправка в ст. 19 Закона «О статусе военнослужащих»¹, которая гарантирует детям военнослужащих предоставление места в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях. Принимать в данные учреждения детей из семей военнослужащих теперь будут в первую очередь. Проблема касается и детей без привилегий, так как родители стремятся направить детей в престижные школы, даже если они находятся в другом районе, в результате дети по месту жительства могут не попасть в то учебное заведение, которое находится рядом с их домом.

В законодательстве четко указано: родители имеют право выбирать школу, детей принимают без всякого конкурсного отбора и независимо от места жительства. Впрочем, закрепление образовательного учреждения за какой-то территорией допускается – для того, чтобы обеспечить всех желающих местами. Даже если в школе первый класс набран, и семья живет в ближайшем к школе микрорайоне, ребенка обязаны взять.

В действительности получается, что попасть в хорошую школу, если семья не живете в соседнем доме и ребенок не ходил в группу дошкольной подготовки, почти невозможно. Не у всех есть возможность водить ребенка на подготовитель-

¹ *О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих»* : федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 34-ФЗ // Рос. газета. 2009. 17 марта.

ное отделение¹. Возможно, ситуация изменится, когда дошкольная подготовка станет обязательной. Уже известно, что ею займутся детские сады. Но есть одна сложность: в федеральном законодательстве и местных нормативных актах слишком много разногласий. Один документ говорит, что принимать нужно всех, другой уточняет, что только тех, кто живет на подведомственной территории и соответствует 19 пунктам требований.

Поэтому следует более конкретно определить порядок зачисления детей в школу (путем введения поправок в законодательство) с указанием конкретной очередности зачисления детей на льготных условиях.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ в компетенцию органов местного самоуправления, помимо вопросов местного значения, могут входить и отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством. До сих пор на федеральном уровне вопрос о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями практически не регулируется.

Особое внимание необходимо уделить *территориальному общественному самоуправлению* (далее – ТОС). В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указанный вид самоуправления является одной из форм народовластия, посредством которого осуществляется местное самоуправление.

В области обеспечения статуса семьи ТОС выполняет следующие задачи: участие в оказании социальной помощи малоимущим гражданам; создание детских площадок, мест отдыха, физкультурно-спортивных комплексов; ведение воспитательной работы среди детей и подростков; оказание помощи инвалидам, престарелым, семьям военнослужащих и погибших воинов, малообеспеченным и многодетным семьям, детям, оставшимся без родителей; оказание помощи школам, детским садам, больницам и поликлиникам и др.

¹ *Ивойлова И. В первый класс как в институт // Там же. 7 апр.*

Специфика деятельности ТОС состоит в том, что на этом уровне осуществления местного самоуправления не требуются механизмы публично-властного воздействия и наличие правотворческих полномочий. Для территориального общественного самоуправления достаточно механизмов самоорганизации населения. В рамках местного самоуправления полномочиями по обеспечению статуса семьи обладают не только органы власти, но и общественные объединения.

Анализируя все полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения конституционно-правового статуса семьи, отметим, что необходимо решать проблемы, связанные с повышением престижа семьи, материнства и отцовства, созданием благоприятных условий для самореализации семьи и воспитания детей, выработке эффективных механизмов именно в условиях разграничения полномочий власти и с учетом позитивного опыта регионов.

Подводя итог, необходимо указать, что приоритетное место в ряду мер, направленных на улучшение положения семей занимает реализация государственной семейной политики по укреплению стабильности семей, профилактике бедности и улучшению материального положений семей с детьми, обеспечению условий работающим женщинам для рождения и воспитания детей, повышению роли отцов в воспитании детей. Самое важное, что семейная политика должна быть реализована в условиях существующего разграничения полномочий между уровнями власти. Необходимо добиться, чтобы в России было престижно иметь детей, чтобы быть матерью и отцом было почетно. В Российской Федерации, к сожалению, нет семейной политики как стройной системы, как стратегии государства. Выделяются финансовые средства на социальные программы развития здравоохранения, поддержки инвалидов. Но это не выстроено в комплексную систему. Во Франции, например, с момента окончания Второй мировой войны каждый год инициируют что-то новое – пособия, льготы для семей и другие меры. В результате указанных мер поднялась рождаемость с 1,3 до 1,7 ребенка на одну женщину. В России же на семейную политику тратиться 0,7% ВВП, в то время как по стандартам ООН должно быть минимум 2%. Семейная политика – не только финансо-

вая поддержка в виде льгот и пособий, но также и психологическая поддержка в решении внутрисемейных проблем. Положительные примеры семейной политики имеются и в регионах России, в частности, в Липецкой, Самарской и Воронежской областях. Например, в Самарской области уже сформирован системный подход, о котором говорилось выше, по оказанию помощи конкретной семье, и, что особенно ценно, подход дифференцированный. Там успешно решаются вопросы социализации детей с особыми социальными нуждами в семейных условиях. Это касается, прежде всего, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов. Большинство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в области воспитывается в семьях – 84%. Целенаправленно формируется служба семьи, материнства и детства. Создано 100 специализированных учреждений, в которых работает свыше 4 тыс. человек. Более половины из них – это специалисты высшей категории с высшим образованием.

Но для решения всех проблем необходимо разработать Федеральный закон «Об основах поддержки семьи в Российской Федерации», который бы четко определял цели, приоритеты и социальные гарантии государственной защиты семьи и в особенности детей. *Сегодня единая правовая база государственной семейной политики в стране отсутствует, ее функции системно не включены в деятельность органов государственной власти. Принимаемые государством меры в основном адресованы индивидууму и слабо учитывают интересы семьи как социального института.*

К сожалению, сегодня государство лишь в минимальной степени или вовсе не выполняет свои обязательства по экономической и социальной *поддержке семей с детьми*, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, «Концепцией демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года», «Основными направлениями государственной семейной политики», Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Трудовым кодексом Российской Федерации.

Политика в области рождаемости и поддержки семей с детьми должна соответствовать международным обязательствам, принятым Россией как государст-

вом-членом ООН. Сегодня мы мало продвинулись в реализации основных целей Программы действий, принятой Международной конференцией по народонаселению и развитию (1994 г.): «разработать политику и принять законы, обеспечивающие более эффективную поддержку семьи, содействующие ее стабильности и учитывающие многообразие ее типов и повышение издержек, связанных с воспитанием детей; обеспечить учет разнообразных и меняющихся потребностей семей в рамках всех направлений политики в области социально-экономического развития, предоставлять семьям необходимую поддержку и защиту, в частности наиболее уязвимым семьям».

Как уже было отмечено выше, после вступления в 2005 г. в силу Федерального закона № 122-ФЗ¹ основные виды деятельности, ответственность и финансирование социальной поддержки подавляющей части семей с детьми переданы в регионы. А это означает, что различия между регионами в уровне поддержки семей с детьми будут нарастать. Региональным бюджетам в большинстве своем будет трудно самостоятельно справиться с выплатой ежемесячного пособия на детей.

Социальные и экономические условия являются важным фактором, ограничивающим рождаемость. Сегодня у большинства семей нет экономической свободы для принятия решения в отношении рождения второго или третьего ребенка. Один ребенок – вот максимум, который может позволить себе семья не только с низкими, но и со средними доходами.

Поскольку сегодня средняя заработная плата не включает расходы на расширенное воспроизводство работников, т. е. на двоих–троих детей, то нужны специальные инструменты демографической политики (пособия, налоговые и

¹ *О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”* : федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Там же. 2004. 31 авг.

иные льготы), которые образуют систему государственной поддержки семей с детьми.

Политику в области рождаемости не следует трактовать только как политику, нацеленную на увеличение числа рождений. Важно учитывать и качественные характеристики рожденных детей. Надо создавать соответствующие условия, чтобы дети могли рождаться здоровыми (питание матери в период беременности, качество приема родов), а уже рожденных важно вырастить здоровыми, для этого семья должна получать определенный уровень социальной поддержки.

Принципиально важно, чтобы политика в области рождаемости и поддержки семей с детьми включала:

– комплекс минимальных социальных гарантий, обеспечивающих всем семьям (прежде всего молодым) понятную, доступную и реально обеспеченную систему мер поддержки, реализуемых при рождении и воспитании детей (оплачиваемые отпуска, пособия, налоговые, пенсионные и жилищные льготы, доступность дошкольных учреждений и т. д.), а также меры, направленные на подготовку к семейной жизни, сохранение и укрепление репродуктивного здоровья;

– меры адресной социальной поддержки семей с детьми, находящихся в особо трудных обстоятельствах (многодетные и неполные семьи, семьи с детьми-инвалидами, семьи безработных и нетрудоспособных родителей и т. п.);

– специальные меры, которые могли бы стимулировать рождение второго и третьего ребенка (без чего невозможно воспроизводство населения).

Эти меры должны сопровождаться комплексной программой снижения смертности и увеличения продолжительности жизни, а также соответствующей стратегическим интересам России миграционной политикой.

Важным способом реализации семейной политики является *законотворческая деятельность*, направленная на поддержку семьи. В определении государственной семейной политики, данном С. В. Дармодехиным¹, верно сказано, что «система комплексной деятельности государства, направленная на социальный

¹ Дармодехин С. В. Семья как объект государственной политики. М., 1998.

институт семьи, осуществляется на основе правового регулирования ее отношений с государством». В этом направлении первоочередной задачей является принятие Федерального закона «О государственной поддержке многодетных семей», который расширяет и конкретизирует права и льготы, предоставляемые в качестве мер государственной политики многодетным семьям.

Анализ современного состояния государственной семейной политики в России свидетельствует о необходимости завершения законодательного закрепления ее новой концепции, основанной на парадигме общечеловеческих ценностей, тендерном равноправии и приоритете интересов ребенка в семье в специальном федеральном законе. Целесообразна также экспертиза действующего законодательства, чтобы привести его в соответствие с избранной концепцией государственной семейной политики, отменить устаревшие и не отвечающие этой идеологии положения, принять новые конкретные нормы, защищающие права семей и их членов и обеспечивающие стабилизацию и улучшение положения семей.

Помимо развития законодательного обеспечения государственной семейной политики необходимо также обеспечить реформирование организационных, финансовых, информационных пропагандистских и других механизмов реализации семейной политики. Целесообразно развивать взаимодействие и сотрудничество государства и институтов гражданского общества, всех семей в процессе разработки и реализации государственной семейной политики, обратив особое внимание на религиозные конфессии, являющиеся важным фактором здорового консерватизма, преемственности поколений и стабильности семей.

Полномочия органов государственной власти в области обеспечения статуса семьи в Российской Федерации весьма обширные. Все ветви и уровни власти задействованы в этом процессе. Федеральные органы власти определяют, координируют и направляют государственную политику в данной сфере, посредством установления целевых программ и концепций государственного развития, а региональные органы власти реализуют данные положения уже на уровне соответствующих субъектов Российской Федерации. Особое значение уделено органам местного самоуправления, которые играют важную роль в области обеспечения

статуса семьи в России. Именно в руках местной власти сосредоточено большинство полномочий в области защиты семьи. Наряду с положительной динамикой прослеживается и отрицательный момент, касающийся отсутствия в Российской Федерации органа исполнительной власти на системной основе осуществляющего мероприятия в области семейной политики, что весьма необходимо в современных условиях для более слаженной работы в данном направлении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование понятия и содержания института семьи в Российской Федерации как института конституционного права, его роли в социальном государстве, совокупности конституционных прав, обязанностей и гарантий человека и гражданина в сфере семейных отношений, международных стандартов в области защиты семьи, конституционного механизма защиты семьи в Российской Федерации, в том числе особенностей охраны и реализации прав и законных интересов человека и гражданина в сфере семейных отношений и общей государственной политики, направленной на улучшение положения семьи в Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

Комплексность института семьи обусловлена составным характером его норм; он содержит ряд качественно разнородных норм конституционного права и иных отраслей, регулирующих однородные отношения, связанные с семьей, достигая, таким образом, системного комплексного воздействия на эти отношения, являющиеся предметом конституционного права. В теории конституционного права не существует четкой классификации, связанной с выделением комплексных правовых институтов, но наиболее часто встречается классификация, основанная на критерии структуры самой Конституции, и мы в ходе исследования придерживались именно ее. Таким образом, наряду с такими институтами, как 1) нормы, закрепляющие основы конституционного строя РФ; 2) нормы, закрепляющие правовое положение (статус) личности в РФ; 3) нормы, определяющие федеративное устройство РФ, административно-территориальное устройство ее субъектов; 4) нормы, закрепляющие систему органов (институтов) государственной власти РФ, принципы их организации и деятельности (институты президентства, законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти); 5) нормы, закрепляющие систему местного самоуправления в РФ; 6) нормы, определяющие порядок изменения Конституции РФ, предложено выделить: 7) *институт семьи*.

Данный институт имеет ограниченное содержание объема, как в отношении понятия «семья», так и в отношении понятия «круг членов семьи» по сравнению с

другими отраслями права. На наш взгляд, этот перечень будет уже, чем в отраслевом законодательстве, что способствует более четкому определению, на кого будет распространяться государственная семейная политика. К членам семьи в конституционно-правовом смысле необходимо отнести: супругов, детей (родные сестры и братья), независимо от того, каким образом установлено родство. То есть даже опекуны, усыновители, отчимы (мачехи), пасынки (падчерицы), выполняющие фактически роль родителей, детей, на наш взгляд, должны входить в обозначенный круг. Бабушки дедушки, а также иные лица, близкие родственники не могут входить в круг членов семьи, так как в силу выполняемых ими социальных ролей являются таковыми относительно своих детей, т. е. родителями.

Анализируемый институт семьи является сложным, так как включает сразу такие элементы, как: материнство, отцовство, детство, выступающие одновременно его подинститутами (субинститутами), так как регулируют отдельные более мелкие виды общественных отношений.

Особое (комплексное) содержание института семьи позволило нам рассматривать его одновременно в двух самостоятельных значениях: как исторически конкретную систему взаимоотношений между супругами, родителями и детьми; как малую социальную группу, члены которой связаны брачными, юридически оформленными или родственными отношениями, общностью быта и взаимной моральной ответственностью, порождающие взаимные личные и имущественные права и обязанности, направленные на создание семьи, рождение и воспитание детей, которая в свою очередь имеет свой персональный социокультурный код, основанный именно на особенностях и ментальности нации и народа.

Именно особый характер и роль семьи в обществе и государстве, в настоящее время в Российской Федерации обуславливает ее статус не только как объекта, но и как равноправного субъекта (участника) общественных отношений, имеющего право участвовать в реформировании, иметь возможность защитить свои права именно как семьи, а не отдельного ее члена. Семья, таким образом, равноправный самостоятельный субъект правоотношений и проводимой социальной политики государства, в том числе и конституционных. Целесообразно, кроме

того, на конституционно-правовом уровне использовать в отношении семьи понятие «охрана» нежели «защита», дополнив круг объектов таким элементом, как «отцовство».

Принципы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, такие как: материальные, организационные, духовные, социально-экономические и юридические, в полной мере распространяются на институт семьи и составляют систему гарантий, обеспечивающих конституционно-правовой статус семьи в Российской Федерации.

Международные документы, регулирующие отношения, связанные с реализацией семьей определенной группы прав, являются частью российской правовой системы и дальнейшая активизация процесса внедрения норм международных стандартов в области защиты прав семьи в законодательство Российской Федерации путем ратификации международных конвенций, касающихся прав семьи, — это важнейшая задача государства, требующая установить на законодательном уровне процедуру исполнения решений Европейского Суда по правам человека путем принятия специального федерального закона. Но при этом, несомненно, очень важно учитывать социокультурный код нации и народа.

Как на международном, так и на внутригосударственном уровне основным субъектом защиты всегда выступает ребенок. Несмотря на уязвимость и незащищенность в обществе прав ребенка, традиционное их восприятие как чего-то искусственного, а самих детей — как объекта любви и заботы, а не как субъекта права. Из сферы социальной и семейной политики имеет место выделение детской политики, а ребенка как самостоятельного субъекта правовых отношений.

Регулирование конституционно-правового статуса семьи в Российской Федерации требует весьма значительного совершенствования, в первую очередь федерального законодательства в области охраны семьи. Следует редактировать положение ст. 27 Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека», заменив термин «рекомендации» на *«предписания, обязательные для исполнения»*, придав тем самым решениям омбудсмана обязательный, а не рекомендательный характер. В государстве должны быть созданы условия, позволяющие

исполнять заключения уполномоченного именно по причине закрепления этого в законе, а не в связи с его личным авторитетом в государстве и обществе. Статус Уполномоченного по правам ребенка должен быть независимым на региональном уровне, с четко определенными полномочиями, включающими осуществление контроля за деятельностью детских учреждений, отправлением правосудия в отношении несовершеннолетних. Следует изменить правовой статус Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации, приняв Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации», который будет регламентировать порядок деятельности, полномочия и компетенцию указанного института в качестве самостоятельного, не относящегося напрямую к Президенту РФ. Продублировать данное положение на уровне субъектов Российской Федерации, закрепив в Федеральном конституционном законе положение о самостоятельности (независимости) регионального омбудсмана.

Мы видим, что состояние семьи как особого комплексного института в конституционном праве Российской Федерации требует тщательного и всестороннего анализа. В проведенном исследовании была проведена попытка детального изучения основных характеристик данной категории именно с позиции конституционного права. И в качестве основного вывода можно констатировать, что для восстановления института семьи и возрождения органически присущих ей функций, направленных на рождение, воспитание, поддержку и обеспечение своих членов, необходима переориентация социально-экономических отношений на повышение потенциала семьи в государстве и обществе, изменения именно государственной политики и отношения к семье.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. *Конституция* Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : с изм., внесенными законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 № 6 – ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Рос. газета. – 2009. – 21 янв. Рос. газета. -2009. – 5 янв.
2. *Всемирная декларация* об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 30 сентября 1990 г. // Дипломатический вестник. – 1992. – № 6. – С. 10–13.
3. *Всеобщая декларация прав человека* от 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. – 1995. – 5 апр.
4. *Декларация прав и свобод человека и гражданина* от 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 52, ст. 1865.
5. *Конвенция о правах ребенка* от 20 ноября 1989 г. : одобрена Ген. Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. : вступила в силу для Российской Федерации 15 сентября 1990 г. // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.
6. *Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам* от 22 января 1993 г. : вступила в силу 19 мая 1994 г. : ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 4 августа 1994 г № 16-ФЗ // Бюллетень международных договоров 1995. – № 2. – С. 3.
7. *Международный пакт о гражданских и политических правах* : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 1. – С. 3–6.
8. *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном

заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12. – С. 1–5.

9. *Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»* : в ред. Федерального конституционного закона от 5 апреля 2005 г. № 3-ФКЗ // Рос. газета. – 1997. – 6 янв. ; 2005. – 9 апр.

10. *Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»* // Рос. газета. – 1997. – 23 дек.

11. *Федеральный конституционный закон от 26 февраля 2006 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»* : с изм. и доп., внесенными Федеральным конституционным законом от 10 июня 2008 г. № 3-ФКЗ // Рос. газета. – 1999. – 23 июля ; 2008. – 18 июня.

12. *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г.* // Ведомости Верховного Совета РСФСР – 1964. – № 24 (утратил силу Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ) // Рос. газета. – 2002. – 20 нояб.

13. *Кодекс о браке и семье РСФСР от 30 июля 1969 г.* // Ведомости Верховного Совета РСФСР – 1969. – № 32 (утратил силу с 1 марта 1996 г. Семейным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ).

14. *Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г.* // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 3. – С. 14.

15. *Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1* // Рос. вести. – 1993. – 9 сент.

16. *Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании* // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1985. – № 48, ст. 918.

17. *Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ* // Рос. газета. – 2004. – 30 дек.

18. *Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (Часть первая)* : с изм., внесенными Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 306-ФЗ // Рос. газета. – 1994. – 8 дек. ; 2008. – 31 дек.

19. *Гражданский* кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (Часть вторая) // Рос. газета. – 1996. – 6–8 февр.
20. *Гражданский* кодекс Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (Часть третья) // Рос. газета. – 2001. – 28 нояб.
21. *Гражданский* кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (Часть четвертая) // Рос. газета. – 2006. – 22 дек.
22. *Жилищный* кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Рос. газета. – 2005. – 12 янв.
23. *Налоговый* кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (Часть первая) // Рос. газета. – 1998. – 6 авг.
24. *Семейный* кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Рос. газета. – 1996. – 27 янв.
25. *Уголовно-исполнительный* кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ : в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 219-ФЗ // Рос. газета. – 1997. – 16 янв. ; 2013. – 26 июля.
26. *Уголовно-процессуальный* кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Рос. газета. – 2011. – 22 дек.
27. *Уголовный* кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 221-ФЗ // Рос. газета. – 1996. – 18–20, 25 июня ; 2013. – 25 июля.
28. *Федеральный* закон от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» : с изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 148-ФЗ // Рос. газета. – 1999. – 23 июля ; 2009. – 22 июля.
29. *Федеральный* закон от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» : в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ // Рос. газета. – 1993. – 16 апр. ; 2009. – 29 июля.
30. *Федеральный* закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» : в ред. Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ // Ведомости Съезда на-

родных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12, ст. 425 ; Рос. газета. – 2008. – 25 июля.

31. *Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»* : в ред. Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12, ст. 427 ; Рос. газета. – 2008. – 25 июля.

32. *Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»* // Рос. газета. – 1995. – 24 мая.

33. *Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»* // Рос. газета - 1995. – 4 июля.

34. *Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* // Рос. газета. – 1995. – 2 дек.

35. *Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»* // Рос. газета. – 1995. – 19 дек.

36. *Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»* // Рос. газета. – 1997. – 29 окт.

37. *Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»* // Рос. газета. – 1998. – 2 июня.

38. *Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»* // Рос. газета. – 1998. – 5 авг.

39. *Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»* // Рос. газета. – 1999 – 23 июля.

40. *Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации»* // Рос. газета. – 1999. – 24 июля.

41. *Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* // Рос. газета. – 1999. – 19 окт.

42. *Федеральный закон* от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газета. – 2003. – 8 окт.

43. *Федеральный закон* от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Рос. газета. – 2004. – 31 авг.

44. *Федеральный закон* от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Рос. газета. – 2006. – 31 дек.

45. *Федеральный закон* от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Рос. газета. – 2007. – 8 дек.

46. *Федеральный закон* от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Рос. газета. – 2008. – 30 апр.

47. *Закон* Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Рос. газета. – 1993. – 12 мая.

48. *Закон* Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» // Рос. газета. – 2006. – 31 дек.

49. *Указ* Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»: с изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 250 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 19, ст. 1044.

50. *Указ* Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 г. № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации по обеспечению выживания защиты и развития детей в 90-е годы» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 23, ст. 1276.

51. *Указ* Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 г. № 942 «Об утверждении основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (национального плана действий в интересах детей)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 38, ст. 3669.

52. *Указ* Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики»: с изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2002 г. № 1129 // Рос. газета. – 1996. – 21 мая ; 2002. – 9 окт.

53. *Указ* Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Рос. газета. – 1996. – 11 июня.

54. *Указ* Президента Российской Федерации от 8 июля 1996 г. № 851 «Об усилении социальной поддержки одиноких матерей и многодетных семей» // Рос. газета. – 1996. – 11 июня.

55. *Указ* Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25, ст. 3010. –

56. *Указ* Президента Российской Федерации от 14 июня 2007 г. № 761 «О проведении в Российской Федерации Года семьи»: с изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2008 г. № 1134 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 25, ст. 3009. – С. 6387–6388 ; 2008. – № 31, ст. 3704. – С. 10001–10002.

57. *Указ* Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 42, ст. 5009. – С. 10382–10391.

58. *Указ* Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Рос. газета. – 2009. – 4 сент.

59. *Постановление* Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 декабря 1998 г. № 3384-П ГД «О неотложных мерах по предупреждению распространения в Российской Федерации наркомании и токсикомании среди детей и молодежи» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 52, ст. 6374. – С. 11925-11327.

60. *Постановление* Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 октября 2007 г. № 425-СФ «О проекте федерального закона “Об основах государственной поддержки семьи”» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 43, ст. 5101. – С. 10535.

61. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 15 июня 1994 г. № 664 «Об утверждении Примерного порядка формирования и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства» // Рос. газета. – 1994. – 21 июня.

62. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 8 января 1996 г. № 6 «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» // Рос. газета. – 1996. – 14 февр.

63. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 23 марта 1996 г. № 327 «Об одобрении и представлении на утверждение Президента Российской Федерации основных положений региональной политики в Российской Федерации» // Рос. газета. – 1996. – 9 апр.

64. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 г. № 542 «Об утверждении Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не мо-

жет усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью» // Рос. газета. – 1996. – 21 мая.

65. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 г. № 599 «О межведомственной комиссии по вопросам улучшения положения женщин» // Рос. газета. – 1996. – 29 мая.

66. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 829 «О приемной семье» : с изм., внесенными постановлением Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 617 // Рос. газета. – 1996. – 15 авг. ; 2008. – 27 авг.

67. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 29 марта 2000 г. № 275 «Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществление контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства» : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № 210 // Рос. газета. – 2000. – 13 апр. ; 2006. – 18 апр.

68. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2000 г. № 927 «О государственной поддержке развития фермерства и других субъектов малого предпринимательства в сельском хозяйстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 50, ст. 4906.

69. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием» от 4 апреля 2002 г. № 217 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № 210 // Рос. газета. – 2002. – 13 апр. ; 2006. – 18 апр.

70. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе “Социальное развитие села до

2012 года”»: // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 49, ст. 4887.

71. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» // Рос. газета. – 2006. – 29 июня.

72. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 654 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением»: ред. постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 930 // Рос. газета. – 2006. – 16 нояб. ; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 50, ст. 5958. – С. 15158–15163.

73. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 31 марта 2007 г. № 195 «Об утверждении Правил предоставления в 2007 году федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на возмещение части стоимости инвестиционных проектов по обеспечению земельных участков для граждан, признанных до 1 марта 2005 года, нуждающимися в улучшении жилищных условий» // Рос. газета. – 2007. – 4 апр.

74. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 «Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» // Рос. газета. – 2007. – 19 дек.

75. *Программа* социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 5, ст. 589. – С. 2047–2157.

76. *Федеральная* целевая программа «Вакцинопрофилактика» на 1993–1997 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 г. № 623 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от

19 сентября 1997 г. № 1206 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 9, ст. 1004. – С. 1394-1407 ; Рос. газета. – 1997. – 1 окт.

77. *Федеральная* целевая программа «По предупреждению распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция), на 1996–1997 годы и на период до 2000 года» : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 г. № 540 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 374 // Рос. газета. – 1996. – 23 мая ; Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 15, ст. 1824. – С. 3495-3499.

78. *Федеральная* целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 133 // Рос. газета. – 2001. – 26 сент. ; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 8, ст. 993. – С. 2474–2475.

79. *Федеральная* целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года» : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 83 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 49, ст. 4887. ; 2009. – № 8, ст. 966. – С. 2355–2396.

80. *Федеральная* целевая программа развития образования на 2006–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2008 г. № 199 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 2, ст. 186. – С. 523–638 ; 2008. – № 13, ст. 1304. – С. 4317–4397.

81. *Федеральная* целевая программа «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 608 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 14, ст. 1688. – С. 3194–3298 ; 2011. – № 8, ст. 1117.

82. *Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»* федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2010 г. № 1018 // Рос. газета. – 2001. – 26 сент. ; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 52, ч. 1, ст. 7083.

83. *Подпрограмма «Дети и семья»* федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172: в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 608 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 14, ст. 1688. – С. 3194–3298 ; 2011. – № 8, ст. 1117.

84. *Подпрограмма «Здоровое поколение»* федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 608 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 14, ст. 1688. – С. 3194–3298 ; 2011. – № 8, ст. 1117.

85. *Подпрограмма «Одаренные дети»* федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля. 2009 г. № 608 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 14, ст. 1688. – С. 3194–3298 ; 2011. – № 8, ст. 1117.

86. *Постановление* Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 12, 15 ноября 2001 г. № 15/18 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» // Рос. газета. – 2001. – 8 дек.

87. *Постановление* Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 1996 г. № 9 «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов» // Рос. газета. – 1996. – 5 нояб.

88. *Постановление* Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // Рос. газета. – 1998. – 10 июня.

89. *Постановление* Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 15 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака» // Рос. газета. – 1998. – 18 нояб.

90. *Закон* Красноярского края от 28 апреля 2005 г. № 143365-ОЗ «Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае» : в ред. закона Красноярского края от 1 декабря 2011 г. № 5-1508 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – № 23(66) ; *Наши Красноярский край*. – 2011. – 14 дек.

91. *Закон* Омской области. от 6 июля 2005 г. № 651-ОЗ «О целевой программе Омской области “Дети Омской области”» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2005. – № 2(43), ст. 2574.

92. *Закон* Томской области от 8 июня 2006 г. № 123-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан при предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» : в ред. Закона Томской области от 9 февраля 2008 г. № 4-ОЗ // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2006. – № 53(114) ; 2008. – № 12(134).

93. *Городская программа* «Обеспечение жильем молодых семей в городе Омске» на 2009–2012 годы : утв. постановлением Администрации города Омска от 2 апреля 2009 г. № 247-п : в ред. постановления Администрации города Омска от 20 мая 2009 г. № 363-п // Третья столица. 2009. 9 апр. ; 28 мая.

94. *О концепции* развития социальной рекламы в городе Омске : утв. постановлением Мэра города Омска от 11 августа 2006 г. № 244-п // Третья столица. – 2006. – 24 авг.

95. *Общегородская* целевая программа «Демографическое развитие города Омска до 2030 года»: утв. Решением Омского городского Совета от 25 апреля 2007 г. № 4 : в ред. Решения Омского городского Совета от 10 декабря 2008 г. № 199 // Третья столица. – 2007. – 10 мая .

96. *Постановление* главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 9 апреля 2009 г. № 272 «Об установлении размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг в Краснодарском крае на 2009 год» .

97. *Постановление* Правительства Омской области от 25 ноября 2009 г. № 223-п «Об утверждении размеров региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2010 год» // Омская правда. 2009. 4 дек.

98. *Постановлением* Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 25 июля 2000 г. № 270-п «О дополнительных мерах по государственной поддержке граждан в строительстве, реконструкции и приобретении жилья» // СПС Кодекс.

99. *Постановлением* Коллегии Администрации Кемеровской области от 21 марта 2008 г. № 96 «Об установлении размеров региональных стандартов максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2008 год» .

100. *Районная* программа «Социальное развитие села на территории Эвенкийского муниципального района» в 2007–2008 годах : утв. Решением Районного Совета депутатов Эвенского муниципального района от 14 декабря 2006 г. № 146-7 : в ред. Решения Районного Совета депутатов Эвенского муниципального района от 20 декабря 2007 г № 2-334-2 // Эвенская жизнь. – 2006. – 12 дек.

101. *Приказ* Министерства здравоохранения Российской Федерации от 10 сентября 1996 г. № 332 «О порядке медицинского освидетельствования граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями) или приемными родителями» // Рос. вести. – 1996. – 17 окт.

102. *Письмо* Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 мая 2007 г. № АФ-163/06 «Концепция государственной политики в отношении молодой семьи» // Вестник образования России. – 2007. – № 17, 18.

103. *Устав* (Основной Закон) Омской области от 26 декабря 1995 г. // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 1995. – № 6, ст. 155.

104. *Обращение* к Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. – 2005. – 26 апр.

105. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. // Рос. газета. – 2006. – 11 мая.

106. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Рос. газета. – 2007. – 26 апр.

107. *Доклад* Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. «Закон сильнее власти» // Рос. газета. – 2009. – 17 апр.

108. *Обзор* судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 1998 г. (по гражданским делам) : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 1999 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации – 1999. – № 7. – С. 16.

Научная и учебная литература

109. *Алексеев, С. С.* Восхождение к праву / С. С. Алексеев. – М., 2002.

110. *Алексеев, С. С.* Проблемы теории права / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т. 1.

111. *Антокольская, М. В.* Семейное право / М. В. Антокольская. – М., 2003.

112. *Антонов, А. И.* Семья на пороге XXI века / А. И. Антонов, С. А. Сорокин.

113. *Антонов, А. И.* Социология семьи / А. И. Антонов, В. М. Медков. – М., 1996.

114. *Анурин, В. Ф.* Основы социологических знаний / В. Ф. Анурин. – Н. Новгород, 1998.

115. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М., 2007.

116. *Бергер, П. Л.* Приглашение в социологию Гуманистическая переписка / П. Л. Бергер ; пер. с англ. ; под ред. Б. С. Батыгина. – М., 1996.
117. *Бранденбургский, Я. Н.* Брак и его правовые последствия / Я. Н. Бранденбургский. – М., 1926.
118. *Веблен, Т.* Теория праздного класса / Т. Веблен. – М., 1984.
119. *Вишнякова, А. В.* Комментарий к семейному кодексу / А. В. Вишнякова. – 2-е изд. – М., 2008.
120. *Гегель, Г.* Соч. : в 8 т. / Г. Гегель. – М., 1934. – Т. 7.
121. *Гидденс, Э.* Социология / Э. Гидденс. – М., 1997.
122. *Гражданское право : учебник : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого.* – М., 2001. – Т. 3.
123. *Дармодехин, С. В.* Семья как объект государственной политики / С. В. Дармодехин. – М., 1998.
124. *Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2008 год / под общ. ред. А. Г. Вишневого, С. Н. Бобылева.* – М., 2009.
125. *Дорохова, М. В.* Основные проблемы семей, обращающихся в Центр социально-психологической реабилитации : в 2 ч. / М. В. Дорохова. – М., 1999. – Ч. 2.
126. *Ильин, О. Ю.* Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации / О. Ю. Ильин. – М., 2007.
127. *Ильин, И. А.* Путь духовного обновления. Работы разных лет / И. А. Ильин. – СПб., 2006.
128. *Ильяшенко, А. Н.* Борьба с насильственной преступностью в семье / А. Н. Ильяшенко. – М., 2003.
129. *Ишеков, К. А.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / К. А. Ишеков, П. Ю. Тюрин, К. В. Черкасов. – М., 2006.
130. *Карлсон, А.* Общество – Семья – Личность: Социальный кризис Америки. Альтернативный социологический подход / А. Карлсон. – М., 2003.

131. *Климантова, Г. И.* Государственная семейная политика современной России / Г. И. Климантова. – М., 2004.
132. *Комаров, М. С.* Введение в социологию / М. С. Комаров. – М., 1994.
133. *Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / под ред. Ю. А. Королева. – М., 2003.
134. *Козлова, Е. И.* Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М., 2008.
135. *Конституции государств Европы : в 3 т.* / под ред. Л. А. Окунькова. – М., 2001.
136. *Королев, Ю. А.* Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Ю. А. Королев. – М., 2003.
137. *Косова, О. Ю.* Семейное и наследственное право России / О. Ю. Косова. – М., 2001.
138. *Кочев, В. А.* Государственная власть в РФ: Конституционные правовые основы, корреляции : учебное пособие для вузов / В. А. Кочев. – Пермь, 2000.
139. *Крашенинникова, П. В.* Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / П. В. Крашенинникова, П. И. Седугина. – М., 1997.
140. *Кузнецова, И. М.* Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / И. М. Кузнецова. – М., 1996.
141. *Кутафин, О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М., 2001.
142. *Кучмаева, О. В.* Отчет по результатам экспертного опроса «Фамилистика – наука о семье?» (апрель 1996 г.) / О. В. Кучмаева. – М., 1996.
143. *Лебедев, В. М.* Судебная власть в современной России проблемы становления и развития / В. М. Лебедев. – СПб., 2001.
144. *Лейст О. Э.* Санкции в советском праве / О. Э. Лейст. – М., 1962.
145. *Маркс, К.* Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – Т. 1.
146. *Матвеев, Г. К.* Советское семейное право / Г. К. Матвеев. – М., 1985.
147. *Матузов, Н. И.* Актуальные проблемы теории права / Н. И. Матузов. – Саратов, 2004.

148. *Милецкий, В. П.* Введение в историю и теорию институтов конфликто-разрешения. Опыт сравнительного анализа / В. П. Милецкий. – СПб, 2002.
149. *Мозолин, В. П.* Право и защита семьи государством / В. П. Мозолин, В. А. Рясенцев. – М., 1987.
150. *Муратова, С. А.* Семейное право / С. А. Муратова. – М., 2004.
151. *Нерсесянц, В. С.* Общая теория права и государства / В. С. Нерсесянц. – М., 1999.
152. *Нечаева, А. М.* Брак, семья, закон / А. М. Нечаева. – М., 1984.
153. *Нечаева, А. М.* Семейное право / А. М. Нечаева. – М., 1998.
154. *Нечаева, А. М.* Семейное право : курс лекций / А. М. Нечаева. – М., 1999.
155. *Общая теория права* / под общ. ред. В. К. Бабаева. – Н. Новгород, 1993.
156. *Общая теория прав человека* / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М., 1996.
157. *Орлова, О. В.* Гражданское общество и личность: Политико-правовые аспекты / О. В. Орлова. – М., 2005.
158. *Основы теории государства и права.* – М., 1971.
159. *Основы ювенального права : учеб. пособие : в 3 т.* – Воронеж, 2001. – Т. 1.
160. *Памятники русского права.* – М., 1955. – Вып. 3.
161. *Плеханов, Г. В.* К вопросу о развитии монистического взгляда на историю / Г. В. Плеханов. – М., 1949.
162. *Проблемы советского семейного права : мат-лы всесоюз. науч.-практ. конф.* – М., 1980.
163. *Пчелинцева Л. М.* Семейное право / Л. М. Пчелинцева. – М., 2001.
164. *Рамих, В. А.* Материнство как социокультурный феномен / В. А. Рамих. – Ростов н/Д, 1995.
165. *Роль гражданского и семейного законодательства в обеспечении конституционных прав и обязанностей граждан СССР.* – М., 1983.
166. *Рясенцев, В. А.* Советское семейное право / В. А. Рясенцев. – М., 1956.

167. *Самошенко, И. С.* Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самошенко, М. Х. Фарукшин. – М., 1971.
168. *Скуратов, Ю. И.* Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Ю. И. Скуратов, В. М. Лебедева. – М., 2000.
169. *Советское семейное право : учебник / под ред. В. А. Рясенцева.* – М., 1982.
170. *Социальная политика: парадигмы и приоритеты : монография / под общ. ред. В. И. Жукова.* – М., 2000.
171. *Сыроватская, Л. А.* Трудовое право / Л. А. Сыроватская. – М., 1998.
172. *Франк, С. Л.* Духовная основа общества: Введение в социальную психологию / С. Л. Франк. – М., 1992.
173. *Харчев, А. Г.* Брак и семья в СССР / А. Г. Харчев. – М., 1964.
174. *Харчев, А. Г.* Брак и семья в СССР / А. Г. Харчев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1979.
175. *Шебанова, Н. И.* Семейные отношения в международном частном праве / Н. И. Шебанова. – М., 1995.
176. *Шептулина, Н. Н.* Правовое регулирование труда женщин / Н. Н. Шептулина. – М., 1978.
177. *Шершеневич, Г. Ф.* Учебник русского гражданского права : в 2 т. / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1915. – Т. 2.
178. *Эволюция семьи и семейная политика в СССР / отв. ред. А. Г. Вишневский.* – М., 1992.
179. XX международный Конгресс «Семья на пороге тысячелетия». Материалы Конгресса. – М., 2000.
180. *Hantrais, L.* Families and Family Policies in Europe / L. Hantrais, M.-T. Letablier. – London, 1996.

Научные статьи и публикации

181. *Апарина, А. А.* Социально-правовая защита прав и интересов детей и молодежи / А. А. Апарина // Дети России: факты и проблемы. Аналитический

вестник. Государственная Дума. Комитет по делам женщин, семьи и молодежи. – М., 1996.

182. *Артюхов, А.* Государственная семейная политика и ее особенности в России / А. Артюхов // Социологические исследования. – 2002. – № 7.

183. *Баглай, М.* Конституционное правосудие в России состоялась / М. Баглай // Гос-во и право. – 2001. – № 10.

184. *Белобородов, И. И.* Правовые аспекты современной семейно-демографической политики в Российской Федерации / И. И. Белобородов // Власть. – 2008. – № 6.

185. *Бердяев, Н.* Смысл творчества / Н. Бердяев // Семья : книга для чтения / сост. И. С. Андреева, А. В. Гулыга. – М., 1990. – Кн. 2.

186. *Вершинин, А. Л.* Соотношение судебной и административной форм защиты субъективных прав / А. Л. Вершинин // Осуществление и защита гражданских и трудовых прав. – Краснодар, 1989.

187. *Воробьева, Е.* Гарантии женщинам и работникам с семейными обязанностями / Е. Воробьева // Экономика и жизнь. – 2003. – Вып. 2.

188. *Все об алиментах* // Социальное обеспечение. – 1997. – № 1.

189. *Дармодехин, С. В.* Государственная семейная политика: принципы формирования и реализации / С. В. Дармодехин // Семья в России. – 1995. – № 3–4.

190. *Дармодехин, С. В.* Социальный институт семьи: проблемы и направления развития / С. В. Дармодехин // Семья в России. – 2008. – № 1.

191. *Декларация прав ребенка* : принята 20 ноября 1959 г. Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Международная защита прав и свобод человека : сб. документов. – М., 1990.

192. *Елизаров, В. В.* Демографическая ситуация и проблемы семейной политики / В. В. Елизаров // Социс. – 1998. – № 2.

193. *Звягинцева, Л. М.* Меры защиты в советском семейном праве / Л. М. Звягинцева // Проблемы советского семейного права : мат-лы всесоюз. науч.-практ. конф. (19–21 января 1979 г.). – М., 1980.

194. *Ивойлова, И.* В первый класс как в институт / И. Ивойлова // Рос. газета. – 2009. – 7 апр.
195. *Карлсон, А.* Семья и конституция / А. Карлсон // Семья в России. – 1995. – № 1–2.
196. *Климантова, Г. И.* Здоровая семья – здоровое поколение / Г. И. Климантова // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – М., 2001. – № 13(144).
197. *Конвенция* о правах ребенка : принята 20 ноября 1989 г. Резолюцией 44/25 // Международная защита прав и свобод человека : сб. документов. – М., 1990.
198. *Коробейников, А. А.* Человеческий ресурс России. Проблемы развития / А. А. Коробейников // Проблемы развития человеческого потенциала в деятельности Совета Федерации : Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 2000. – № 9(40).
199. *Косова, О. Ю.* О конституционном принципе защиты семьи государством / О. Ю. Косова // Правоведение. – 1997. – № 3.
200. *Кудашкин, А. В.* «Члены семьи – кто они?» / А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах. – 1999. – № 7.
201. *Мацковский, М. С.* Основные тенденции в сфере брачно-семейных отношений и возможные пути их регулирования на современном этапе / М. С. Мацковский // Стратегия фамилистических исследований и проблем выбора целей семейной политики. – М., 1994.
202. *Международная организация труда* // Конвенции и Рекомендации (1919–1990) : в 2 т. – М., 1957. – Т. 2.
203. *Меркулова, Ю. А.* Модель реализации государственной семейной политики на уровне органов местного самоуправления / Ю. А. Меркулова // Регионология. – 2008. – № 3.
204. *Мизулина, Е. Б.* Семейная политика – одна из важнейших проблем общества / Е. Б. Мизулина // Справедливая Россия. – 2010. – 14 мая.

205. *Миронова, Т. Н.* Социюридическая природа понимания категории «семья» / Т. Н. Миронова // История государства и права. – 2007. – № 24.
206. *Мисихина, С.* Адресные программы социальной помощи в регионах РФ / С. Мисихина, О. Феоктистова, Е. Гришина // Бюджет. – 2007. – № 8.
207. *Митюков, М.* Исполнение актов Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации / М. Митюков // Гос-во и право. – 2001. – № 6.
208. *Мустаева, Ф. А.* Социальные проблемы семьи / Ф. А. Мустаева // Социологические исследования. – 2009. – № 7.
209. «Надо из нацпроекта выходить, а входить в систему» // Российская Федерация сегодня. – 2007. – № 4.
210. *Национальные* проекты стали экзаменом, который страна пока сдала на троечку с плюсом // Российская Федерация сегодня. – 2007. – № 4.
211. *Невинная, И.* «Хорошо иметь домик» / И. Невинная // Рос. газета. – 2010. – 2 авг.
212. *Никеров, Г. И.* Судебная власть в правовом государстве (опыт сравнительного исследования) / Г. И. Никеров // Гос-во и право. – 2001. – № 5.
213. *О состоянии* и неотложных мерах по развитию государственной семейной политики // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. – 2004. – № 4(224).
214. *Погребинский, Г. М.* Как привлечь молодежь на стройки и поддержать молодые семьи или что такое предипотека / Г. М. Погребинский // Архитектура и строительство Омской области. – 2007. – № 9(48).
215. *Понкин, И. В.* Субъекты демографической политики в зарубежных странах / И. В. Понкин // Свободная мысль. – 2007. – № 1.
216. *Потяркин, Д. Е.* Понятие семьи в жилищном праве / Д. Е. Потяркин // Бюллетень нотариальной практики. – 2008. – № 2.
217. *Правовое* регулирование труда женщин и лиц с семейными обязанностями // Гражданин и право. – 2007. – № 6.

218. Пуляев, В. Т. Размышления о семье российской / В. Т. Пуляев // Социальные гуманитарные знания. – 2001. – № 6.
219. Пьянов, А. И. Региональные особенности семейной политики / А. И. Пьянов // Вузовская наука – Северо-Кавказскому региону : мат-лы XI регион. науч.-техн. конф. – Ставрополь, 2007. – Т. 2 : Общественные науки.
220. Пьянов, А. И. К вопросу о содержании предметной области государственной семейной политики / А. И. Пьянов // Вестник Ставропольского государственного университета. – 2008. – № 58.
221. Римашевская, Н. М. Роль семьи в условиях социальных трансформаций / Н. М. Римашевская // Семья, тендер, культура / под ред. В. А. Тишкова. – М., 1997.
222. Сазонова, А. В. Проблемы формирования государственной семейной политики / А. В. Сазонова // Власть. – 2007. – № 4.
223. Сандалов, Ю. Г. Половое просвещение школьников как краеугольный камень антирепродуктивной революции / Ю. Г. Сандалов // РАПС против России. – М., 1999.
224. Свердлык, Г. А. Понятие и юридическая природа самозащиты гражданских прав / Г. А. Свердлык, Э. Л. Страунинг // Гос-во и право. – 1998. – № 5.
225. Семашко, И. М. Современная семья в Индии / И. М. Семашко // Семья, тендер, культура. – М., 1997.
226. Семейная политика Российской Федерации: от оценки состояния к формированию стратегии // Семья в России. – 1996. – № 2.
227. Системная психотерапия // Провизор. – 2005. – № 1.
228. Тархов, В. А. Понятие юридической ответственности / В. А. Тархов // Правоведение. – 1973. – № 2.
229. Тихонов, Д. Жилье пока недоступно / Д. Тихонов // Российская Федерация сегодня. – 2007. – № 4.
230. Топорин, Б. Конституционный суд РФ – эффективный фактор развития права / Б. Топорин // Гос-во и право. – 2001. – № 10.

231. *Хасбулатова, О. А.* Социальное самочувствие женщин и мужчин в средних городах России / О. А. Хасбулатова // Социологические исследования. – 2002. – № 11.

232. *Шадрин, В. М.* К вопросу о понятии юридической ответственности как фундаментальной категории юриспруденции / В. М. Шадрин // Проблемы юридической ответственности : мат-лы науч.-практ. конф. 25 мая 2000 г. – Челябинск, 2001.

233. *Шеляг, Т.* Сложный и противоречивый мир семьи / Т. Шеляг // Социальная педагогика. – 2004. – № 2.

234. *Эбзеев, Б. С.* Прямое действие Конституции Российской Федерации: (Некоторые методологические аспекты) / Б. С. Эбзеев // Правоведение. – 2000. – № 1.

Диссертации и авторефераты диссертаций

235. *Анохин, Ю. В.* Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Анохин Юрий Васильевич – Саратов, 2007.

236. *Бутылин, В. Н.* Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02/ Бутылин Валерий Николаевич – М., 2001.

237. *Дзугаева, А. З.* Правовые проблемы усыновления детей – граждан Российской Федерации иностранными гражданами в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Дзугаева Алла Зауровна – М., 2006.

238. *Заикина, Г. А.* Основные направления и меры регулирования брачно-семейных отношений. Опыт социологического анализа : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 22.00.04 / Заикина Галина Александровна. – М., 1988.

239. *Николаева, Ю. В.* Охрана интересов семьи уголовно-правовыми средствами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Николаева Юлия Валентиновна. – М., 1996.

240. *Платонова, А. П.* Детство и его защита в условиях реформирования российского общества : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.05 / Платонова Антонина Петровна. – М., 1995.

Справочная литература

241. *Большой* толковый социологический словарь. – М., 1999. – Т. 1.

242. *Лукашов, Л. А.* Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению / Л. А. Лукашов, А. А. Подсумкова. – Саратов, 1999.

243. *Российская* социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г. В. Осипова. – М., 1998.

244. *Словарь* русского языка / сост. О. И. Ожегов. – М., 1952.

245. *Современный* словарь иностранных слов. – М., 1992.

246. *Социологический* энциклопедический словарь. – М., 1998.

247. *Справочник* кадровика. – 2002. – № 11.

248. *Справочник* юриста по семейному праву / под ред. Л. В. Кружалова, И. Г. Морозова. – СПб., 2007.

249. *Тихомирова, Л. В.* Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М., 1997.

250. *Философский* словарь / под ред. А. И. Розенталя. – М., 1975.

251. *Юридический* энциклопедический словарь / под ред. В. Е. Крутских. – 3-е изд. – М., 2001.

Электронные источники информации

252. *Конвенция* о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [Электронный ресурс] // Корбут Л. В., Оленина С. В. Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей : сб. универсальных и регион. междунар. документов. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

253. *Минимальные* стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних от 29 ноября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

254. *Национальный* план действий в интересах детей (проект) [Электронный ресурс] : утв. решением Межведомственной Комиссии по координации работ, связанных с выполнением в Российской Федерации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 26 декабря 2002 года. – Режим доступа: <http://www.detirossii.ru/12644.php>.

255. *Руководящие* принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) от 14 декабря 1990 г. [Электронный ресурс] : приняты 14 декабря 1990 г. Резолюцией 45/112 на 68-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

256. *Постановление* Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 октября 2007 г. № 425-СФ «Об основах государственной поддержки семьи» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://www.kodeks-luks.ru/>.

257. *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 135-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Костромской областной думы о толковании понятия «семья», содержащегося в статье 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

258. *Положение* о Департаменте развития медицинской помощи детям и службы родовспоможения Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 сентября 2008 г. № 525. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

259. *Определение* СК Омского областного суда от 4 августа 1999 г. № 33-2328 «При обследовании условий жизни ребенка и лица, претендующего на его воспитание, орган опеки и попечительства обязан представить суду акт обследования и основанное на нем заключение по существу спора» (извлечение) [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

260. . *Официальный сайт* Администрации города Перми. – Режим доступа: http://www.gorodperm.ru/social/education/edu-ds/pospbie_ds/.

261. *Бюллетень* судебной практики по гражданским делам Свердловского областного суда за 2004 г. – Режим доступа: <http://www.ekboblsud.ru/>.

262. *Верба* – кризисный центр для женщин и их семей, подвергшихся насилию. – Режим доступа: <http://www.centerverba.ru/violence/politics/>.

263. *Все новости*. Томск. – Режим доступа: <http://vesti70.ru/news/full/?id=9039>.

264. *Городская* целевая программа «Обеспечение жильем или улучшение жилищных условий молодых семей в городе Барнауле» на 2005–2010 годы [Электронный ресурс] : утв. Решением Барнаульской городской Думы от 21 апреля 2006 г. № 356 : в ред. Решения Барнаульской городской Думы от 26 августа 2008 г. № 810. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

265. *Городская* целевая программа «Предоставление молодым семьям муниципальной поддержки на приобретение (строительство) жилья на территории муниципального образования “Город Томск” на 2006–2010» [Электронный ресурс] : утв. Решением Думы города Томска от 31 октября 2006 г. № 300. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

266. *Демография.ru*. Институт демографических исследований. – Режим доступа: <http://www.demographia.ru/articles>.

267. *Заключение* на соответствие положений части 1 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» Конституции Российской Федерации от 18 ноября 2008 г. – Режим доступа: <http://ombudsman.gov.ru/doc/documents.shtml>.

268. *Закон* Иркутской области от 23 октября 2006 г. № 63-ОЗ «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей» [Электронный ресурс] : принят постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 4 октября 2006 г. № 24/13-ЗС : в ред. закона Иркутской области от 3 ноября 2011 г. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

269. *Зиммель, Г.* Большие города и духовная жизнь / Г. Зиммель. – Режим доступа: <http://www.nithefiia.ru/>.

270. *Корбут, Л. В.* Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей / Л. В. Корбут, С. В. Поленина [Электронный ресурс] // Сборник универсальных и региональных международных докладов. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

271. *Мизулина, Е. Б.* Семейная политика – одна из важнейших проблем нашего общества / Е. Б. Мизулина. – Режим доступа: <http://www.spravedlivie.ru>.

272. *Минздравсоцразвития России.* – Режим доступа: <http://www.minzdrav.soc.ru/health/prior/52>.

273. *Новости Федерации.* В Госдуме обсудили законодательный опыт регионов в области семейной политики. – Режим доступа: <http://www.regions.ru>.

274. *Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2002 г. (по гражданским делам)* [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

275. *Обращение с просьбой о ратификации Европейской Конвенции об осуществлении прав детей* Президенту Российской Федерации от 1 декабря 2008 года. – Режим доступа: <http://ombudsman.gov.ru/doc/documents.shtml>.

276. *Определение Свердловского областного суда от 21 февраля 2008 г. по делу № 33-1319/2008.* – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/sverdlovsk/19843/>.

277. *Официальный сайт города Новосибирска.* – Режим доступа: <http://www.novo-sibirsk.ru/media/news/17638.html>.

278. *Официальный текст доклада Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5–13 сентября 1994 г. Нью-Йорк, 1995 г.* – Режим доступа: http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/m_doc/m_doc01.html.

279. *Портал органов власти Калужской области.* – Режим доступа: <http://www.admoblkaluga.ru>.

280. *Постановление Администрации Томской области от 27 января 2010 г. № 25 «Об установлении региональных стандартов стоимости жилищно-*

коммунальных услуг в Краснодарском крае на 2010 год». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/tomsk/230383/>.

281. *Приоритетные национальные проекты*. – Режим доступа: <http://www.rost.ru/>.

282. *Кошаева, Т.* Проблемы ответственности за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей / Т. Кошаева, Н. Гуль. – Режим доступа: <http://www.to-1.ru/articles/251/>.

283. *Программы реализации приоритетных национальных проектов «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2009–2012 годы*. – Режим доступа: <http://www.rost.ru/main/priors/2008.shtml>.

284. *Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № ВКПИ02-85 [Электронный ресурс]*. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

285. *Риановости*. – Режим доступа: <http://www.rian.ru/society/20090814/180927535.html>.

286. *Сведения о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2008 году*. – Режим доступа: <http://ombudsman.gov.ru/doc/documents.shtml>.

287. *Смушкин, А. Б.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] / А. Б. Смушкин. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

288. *Социальный проект поддержки материнства «Я мама»*. – Режим доступа: <http://mamatest.ru/>.

289. *Федеральная служба государственной статистики*. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>.

290. *Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года» [Электронный ресурс]* : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 : в ред. постановления Правительства Рос-

сийской Федерации от 15 июля 2013 г. № 591 // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: www.pravo.ru.

291. *Федеральные целевые программы России.* – Режим доступа: http://www.programs-gov.ru/1_pod2_1.php.

292. *Целевая комплексная программа «Молодежь Барнаула» на 2007–2010 гг.* [Электронный ресурс] : утв. Решением Барнаульской городской Думы от 27 февраля 2007 г. № 516 : в ред. Решения Барнаульской городской Думы от 10 октября 2008 г. № 861. – Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=17511>.

293. *Целевая программа «Основные направления развития образования города Барнаула» на 2007–2010 г.* [Электронный ресурс] : утв. Решением Барнаульской городской Думы от 27 февраля 2007 г. № 518: в ред. Решения Барнаульской городской Думы от 21 декабря 2007 г. № 679. – Документ опубликован не был. Режим доступа: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=17511>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

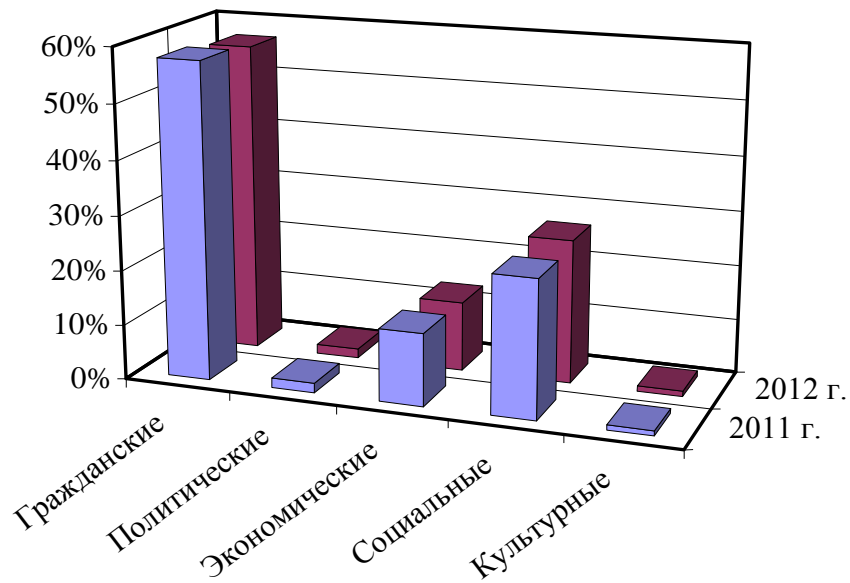


Рис. 1. Распределение жалоб по группам прав и свобод человека в 2011–2012 гг.

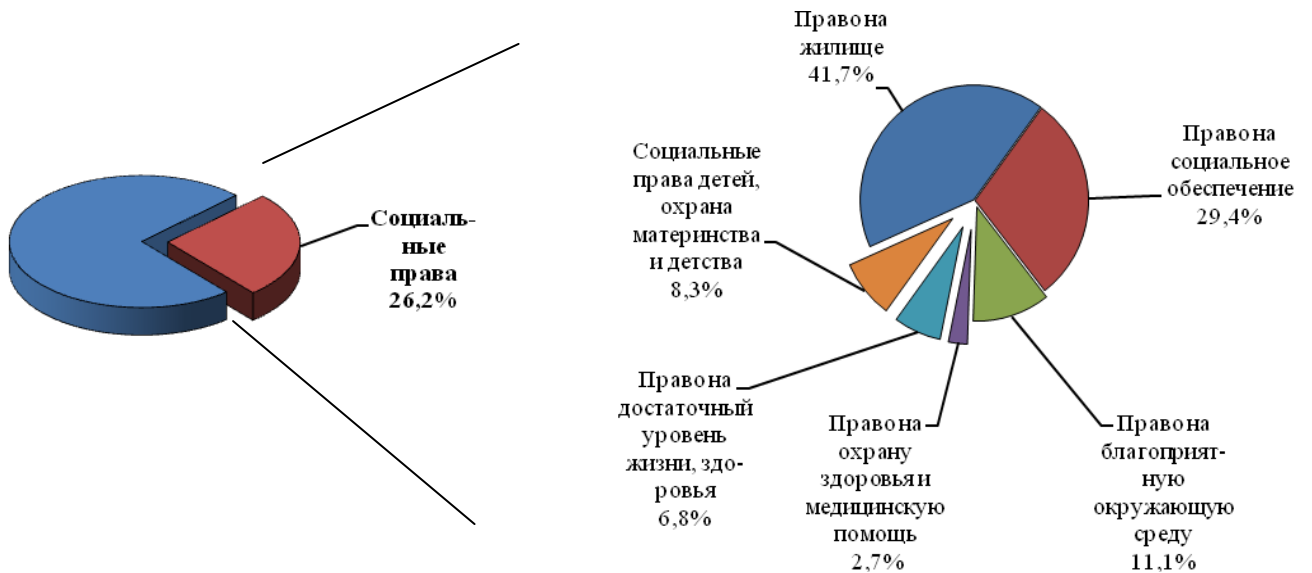


Рис. 2. Распределение поступивших жалоб на нарушения социальных прав и свобод в 2012 г.