

Семья как конституционная ценность

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы конституционно-правового закрепления семьи как ценности для государства и общества. Анализируется нормативное содержание конституционного права человека на семью и конституционной обязанности родителей по содержанию и воспитанию детей. Уделяется внимание проблеме конкуренции права на семью и других основных прав. Исследуются проблемы допустимости законного ограничения конституционного права человека на семью. Особое внимание уделяется вопросам конституционно-судебной защиты прав отцов, матерей и детей. Автор обращается к анализу федерального законодательства и законов субъектов РФ, регламентирующих разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по регулированию поддержки семьи как гарантии реализации конституционного права человека на семью. Делается вывод о необходимости федеральной власти стимулировать принятие регионами самостоятельных решений, способствующих их экономическому и социальному развитию, а также смягчить жесткую модель централизации налоговых доходов и обеспечить финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Данные меры направлены на обеспечение прав граждан, включая право на семью.

Ключевые слова: семья, Конституция, ценность, права человека, ограничение прав, дети, родители, судебная защита, компетенция субъектов Федерации.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.78.5.021-030

Семья — не ячейка государства.
Семья — это государство и есть.
Сергей Довлатов

Российская Конституция, обладая прогрессивным характером, ориентирует государство и общество на систему ценностей с целью формирования на их основе правосознания и мировоззрения, законодательства и правоприменительной практики, воплощающих конституционные ценности и определяющих тенденции развития общественных отношений, всей стратегии совершенствования правовой системы. Ценностная ориентация государственных структур и всего общества на

самом высоком юридическом уровне влияет на их деятельность, мотивирует интересы и поведение.

Одной из наиболее значимых для каждого человека конституционных ценностей является семья, находящаяся под защитой государства. Семья всегда была и остается одним из главных факторов совершенствования общества, полноценного воспитания новых поколений граждан. Повышение социального потенциала семьи, ее активности во всех сферах жизни

© Нарутто С. В., 2017

* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования России
svetanarutto@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

общества имеет непосредственное отношение к социальному развитию страны, к полному использованию ее возможностей¹. По пессимистическим прогнозам, к 2050 г. в России останется лишь 92 млн человек². Такие прогнозы не могут не вызывать озабоченности, прежде всего относительно развития семейных традиций и государственной поддержки семьи.

Ценности семьи, материнства, отцовства и детства наряду с другими базовыми ценностями утверждаются в Конституции РФ в качестве первичного и безусловного основания как для правовой системы государства в целом, так и для каждой нормы права — волей народа, для которого они имеют объективную социальную значимость. Конституция определяет Россию как социальное государство, политика которого направлена на обеспечение государственной поддержки семьи, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Социальное государство берет на себя обязанность гарантирования социального равенства, справедливости, благополучия своих граждан, их социальной защищенности. Социальное государство стремится к улучшению качества жизни тех групп населения, которые в силу своего физического состояния и по другим объективным причинам особо нуждаются в защите, поскольку не могут самостоятельно решать проблемы личного или семейного жизнеобеспечения. Материальной основой достижения этой цели служит повышение реальных доходов населения за счет выплаты субсидий, пособий, компенсаций, предоставления установленных законом льгот, развития системы социального обслуживания семей с детьми.

Конституционно-правовых аспектов, связанных с обеспечением реализации признаков социального государства и поддержки семьи, немало, среди них: право на семью как конституционное право, нормативное содержание этого права; гражданство детей; конституционно-судебная защита прав отцов, матерей и детей; конкуренция права на семью и других

основных прав; конституционная допустимость ограничения права на семью; конституционная обязанность родителей по содержанию и воспитанию детей; защита прав детей уполномоченными по правам человека и по правам детей; разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию поддержки семьи.

Хотя **право на семью** так четко не сформулировано в Конституции РФ, как, например, закрепленное в Конвенции о защите прав человека и основных свобод право на уважение семейной жизни (ст. 8), тем не менее право на семью, на семейную жизнь следует признать конституционным правом любого человека. Формулировка ст. 38 Конституции РФ «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» может быть интерпретирована как право матерей, детей, членов семьи на государственную защиту. Кроме того, в этой же ст. 38 закреплены право и обязанность родителей заботиться о детях и воспитывать их, равно как и право детей на родительскую заботу и воспитание. И, наконец, в ст. 23 Конституции РФ провозглашено право каждого человека на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Следовательно, невозможно отрицать, что право на семейную жизнь, на семью не является основным, конституционным. В право человека на семью необходимо включать право ребенка иметь семью, а также право материнства и отцовства, права сестер и братьев, бабушек и дедушек как членов семьи.

Значение признания права на семью как основного, конституционного права заключается в гарантировании самого высокого уровня его защиты — конституционно-судебного. Основные права не могут быть отменены законодателем. При конкурировании с другими конституционными правами право на семью может иметь большую значимость.

Право на семью как любое конституционное право имеет свое **нормативное содержание**, в которое включаются конкретные правомочия

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 100.

² Лунина Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (постатейный) // СПС «Консультант-Плюс». 2007.

лица: выбирать возможное поведение (совершать определенные действия или, наоборот, воздерживаться от действия) и пользоваться социальным благом; требовать соответствующего поведения от других лиц; обратиться за содействием и защитой к государству. Для выяснения содержания права на семью необходимо обратиться не только к конкретизирующему соответствующие конституционные нормы текущему отраслевому законодательству, но и к судебной практике, научной доктрине (причем не только правоведческой, но и философской, социологической, политологической и др.).

При выявлении содержательного наполнения конституционных прав человека необходимо иметь в виду, что от них производны отраслевые права, которые в определенной своей части конкретизируют и детализируют их, наполняют дополнительным смыслом³. При этом четкий водораздел между конкретными правами (правомочиями), содержательно наполняющими основное право, зачастую установить очень трудно. По справедливому утверждению Е. И. Козловой, «по сути дела, во всех отраслях российского права получают воплощение и конкретизацию закрепленные в нормах конституционного права незыблемые, приращенные права и свободы человека и гражданина»⁴. Безусловно, изложенное характерно и для права на семью, содержание которого составляют семейные правомочия члена семьи. Вместе с тем вопрос выявления нормативного содержания конституционного права не так прост, о чем свидетельствует практика Конституционного Суда РФ⁵. Например, право ребенка на имя, право знать своих родителей и общаться с ними, право на неразлучение с ними, на заботу и воспитание роди-

телями, на усыновление входят в содержание конституционного права на семью. Ряд этих прав может быть тесно связан с достоинством личности, которое охраняется государством и не подлежит умалению (ст. 21 Конституции РФ), в частности, право воспитываться родителями уважительно, без духовного и телесного насилия. Право на тайну усыновления связано и с достоинством личности, и с правом на неприкосновенность личной и семейной жизни.

Содержание родительских прав, наполняющих конституционное право на семью, как и семейных прав ребенка, конкретизированы в СК РФ. Однако и они имеют конституционный смысл, касаясь родителей и несовершеннолетних детей, родителей между собой по вопросам воспитания детей, а также лиц, ставших родителями вследствие применения современных репродуктивных технологий⁶, например, в отношении суррогатного материнства, когда родительские права у лиц, заключивших договор суррогатного материнства, ставятся в зависимость от воли женщины, родившей ребенка (суррогатной матери)⁷, относительно усыновленных детей⁸.

Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность законодательного закрепления приоритетов и дополнительных гарантий для отдельных категорий лиц, включая детей, молодежь. В частности, Суд указал, что, «реализуя социальную политику, федеральный законодатель вправе выбирать способы и инструменты правового регулирования, необходимые для решения приоритетных социально-экономических задач», обозначив при этом приоритетные области социальной политики в Российской Федерации: образование⁹, защиту семьи, материнства, отцовства, детства¹⁰, прав и интере-

³ Нарутто С. В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : учебно-практич. пособие. М. : Норма, 2011. С. 66.

⁴ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Велби ; Проспект, 2006. С. 30.

⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П ; определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2001 г. № 309-О.

⁶ Шахова Е. С. Участники родительских правоотношений: позиция Конституционного Суда РФ по вопросам толкования норм семейного права // Семейное и жилищное право. 2016. № 1. С. 24—27.

⁷ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2012 г. № 880-О.

⁸ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2015 г. № 15-П.

⁹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П.

¹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П.

сов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи, детей — инвалидов с детства¹¹, что согласуется с конституционными ценностями справедливости и равенства.

Нередко Конституционный Суд РФ отказывает в принятии жалобы, полагая, что оспариваемое право не является основным. Так, Суд отметил, что право на получение материнского (семейного) капитала непосредственно из Конституции РФ не вытекает и носит временный характер, обусловленный как демографическими задачами, так и финансовыми возможностями государства, условия его предоставления определяются законодателем в рамках его компетенции¹².

Необходимо обратить внимание, что многие проблемы не нашли разрешения ни в конституционно-правовой науке, ни в других отраслевых науках, в частности проблема соотношения терминов «право на семью» и «семейные права», «права члена семьи». Само понятие «семья» сегодня тоже воспринимается неоднозначно. Судья Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиев, комментируя ч. 1 ст. 38 Конституции РФ, гарантирующей защиту семьи государством, и мнения коллег-ученых¹³, ставит вопрос: «Какая семья? Является ли конституционной ценностью традиционная семья или фактические брачные отношения тоже подпадают под понятие семьи?»¹⁴. Представляется справедливым вывод Г. А. Гаджиева о том, что конституционные ценности не должны представлять собой заранее установленную данность, необходимо иметь в виду развитие социальной жизни.

Вместе с тем важно учитывать традиции, особенности правосознания населения, его социальной психологии, менталитета, правовой культуры. Так, Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос, касающийся отказа в регистрации заключения брака между лицами одного пола и невозможности заключения

брака между лицами одного пола, а также между мужчиной и двумя женщинами (невестами), подчеркнул, что семья как социальный институт прежде всего создается для рождения и воспитания детей. В преамбуле Конституции РФ отмечается, что ее принятие продиктовано ответственностью народа за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями и государственной защитой семьи, материнства и детства. Из этого следует, что семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства.

Суд отметил важную социальную ценность интересов несовершеннолетних и необходимость государства принимать меры, направленные на обеспечение интеллектуальной, нравственной и психической безопасности детей, в том числе в виде запрета совершать публичные действия, направленные на пропаганду гомосексуализма. Конституционный Суд пояснил, что «запрет такой пропаганды — как деятельности по целенаправленному и бесконтрольному распространению информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе сформировать искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений, — среди лиц, лишенных в силу возраста возможности самостоятельно критически оценить такую информацию, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права граждан»¹⁵.

В практике Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) неоднократно вставала проблема **конкуренции права на семью и иных конститу-**

¹¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2005 г. № 231-О.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 года № 431-О.

¹³ См.: Толстая А. Д. Фактический брак: перспективы правового развития // Закон. 2005. № 10. С. 21—29; Кострова Н. М. Как защитить семью и права детей: проблемы совершенствования семейного законодательства // Закон. 2010. № 8. С. 131—135.

¹⁴ Гаджиев Г. А. Экономическая эффективность, правовая этика и доверие к государству // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 10—21.

¹⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 января 2010 г. № 151-О.

ционно значимых ценностей, и ему приходилось преодолевать конфликты, искать разумное равновесие, оптимальный баланс между конституционными ценностями, что не всегда просто и однозначно¹⁶. Так, в деле ВИЧ-инфицированного гражданина Украины, обжаловавшего возможность его депортации из России, Суд столкнулся с конкуренцией права на охрану здоровья граждан, с одной стороны, и правом на проживание совместно с семьей и свободой передвижения — с другой. В решении по данному делу Суд указал, что федеральный «законодатель, исходя из конституционно значимых целей и с учетом конституционно защищаемых ценностей, основой которых является право на охрану государством здоровья граждан, может ограничить федеральным законом право на временное проживание в Российской Федерации иностранных граждан (а значит, и гражданина Украины Х.), инфицированных ВИЧ-инфекцией»,¹⁷ а следовательно, и право на проживание совместно с семьей.

Конкуренция интересов возможна и в рамках одного права. Конституционному Суду РФ и ЕСПЧ приходилось решать проблему обеспечения баланса интересов членов семьи и обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи. В частности, ЕСПЧ разрешал проблему конкурирующих интересов с позиций действия принципа обеспечения баланса интересов родителей и несовершеннолетних детей¹⁸. Суд усмотрел справедливый баланс в приоритетности интересов ребенка.

В решениях Конституционного Суда РФ также отмечается необходимость учета принципа соблюдения баланса прав и законных интересов детей и родителей в случае их конкуренции, который подразумевает приоритетное обеспечение интересов детей¹⁹.

Анализируя практику Конституционного Суда РФ, можно утверждать, что в его деятельности находит место **конституционно-судебная защита прав отцов, матерей и детей**. Конституционный Суд РФ выступает хранителем семьи как конституционной ценности, неуклонно следуя такому толкованию Конституции РФ и законов, которые в полной мере адекватны прогрессивному пониманию гуманистической сущности государства, служащего человеку, защищающего его права и свободы. Суд неоднократно рассматривал обращения граждан по вопросам правового регулирования заключения брака, признания его недействительным, алиментных обязательств²⁰, порядка усыновления (удочерения), порядка предоставления информации о тайне усыновления (удочерения)²¹.

Конституционный Суд РФ, защищая права отцов, отметил, что они так же, как и матери, имеющие детей в возрасте до трех лет, в случае воспитания детей указанного возраста без матери, не могут быть уволены по инициативе работодателя как являющиеся единственным кормильцем в многодетной семье, воспитывающей малолетних детей²². Однако в деле К. А. Маркина, проходящего военную службу по контракту в должности начальника смены отде-

¹⁶ См. подробнее: *Бондарь Н. С.* Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 24 ; *Гаджиев Г. А.* Указ. соч. С. 19—20 ; *Нарутто С. В.* Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56—64.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О.

¹⁸ Решение Европейского Суда по правам человека от 24 ноября 2005 г. «По вопросу о приемлемости жалобы № 16153/03 “Владимир Лазарев (Vladimir Lazarev) и Павел Лазарев (Pavel Lazarev) против Российской Федерации”».

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июня 2010 г. № 13-П.

²⁰ См., например: Определения Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 841-О-О ; от 22 апреля 2010 г. № 546-О-О ; от 17 января 2012 г. № 122-О-О ; от 20 ноября 2008 г. № 1033-О-О ; постановления Конституционного Суда РФ от 8 июня 2010 г. № 13-П, от 20 июля 2010 г. № 17-П.

²¹ Подробнее см.: *Юнусова К. В.* Общий обзор и значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам толкования отдельных положений семейного законодательства // Семейное и жилищное право. 2015. № 5. С. 3—6.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2011 г. № 28-П.

ла, которому было отказано в предоставлении отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста трех лет, Конституционный Суд расставил приоритеты не в пользу отцовства, а в пользу государственных интересов²³, отказав отцу в «праве на счастье», каковым является право на семью. При рассмотрении дела Маркина в ЕСПЧ решение было вынесено в пользу отца²⁴.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ **права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены** федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В ранее упоминавшемся «деле инфицированного ВИЧ-инфекцией гражданина Украины» Конституционный Суд РФ признал, что здоровье населения является правомерной целью ограничения права на въезд в Российскую Федерацию и семейных прав иностранцев, что вызвало дискуссию в научной среде²⁵.

Учитывая федеративное устройство России, **гарантии права на семью** осуществляются не только федеральным законодательством, но и **законами субъектов РФ, а также муниципальными правовыми актами**. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ семейное право находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. В конституциях и уставах субъектов РФ нередко закрепляются государственная защита семьи, детей; поддержка многодетным семьям (ст. 71 Устава (Основного Закона) Омской области). В Уставе Иркутской области содержится положение о том, органы государственной власти области осуществляют социальную поддержку семей, имеющих

детей, в том числе многодетных семей, одиноких родителей, а также социальную поддержку и социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Уставом Кемеровской области предусмотрены создание условий для защиты прав детей, поддержка экономической самостоятельности каждой семьи (ст. 22).

Положения о правах ребенка и обязанностях органов власти по их обеспечению содержатся во многих конституциях республик и уставах иных субъектов РФ. Вслед за ст. 38 Конституции РФ региональные основные законы провозглашают защиту семьи, материнства, отцовства и детства, нередко дополняют положения федеральной Конституции, вынося на конституционный уровень гарантии прав детей. Так, Конституцией Кабардино-Балкарской Республики гарантируется открытие личного денежного вклада в размере десяти минимальных размеров оплаты труда каждому новорожденному гражданину республики (ст. 40). В субъектах Федерации действует немало законов и подзаконных актов, направленных на повышение государственной социальной помощи, поддержку семей, имеющих детей. Предусмотрены специальные меры по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлены льготы приемным семьям, определены обстоятельства, предоставляющие право на ранние браки.

Например, региональным законодательством регулируется институт патроната. И что характерно, если на федеральном уровне патронат был учрежден в 2008 г.²⁶, то в ряде субъектов РФ он возник значительно раньше, например в Пермской области — в 2000 г.²⁷,

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О.

²⁴ Постановление ЕСПЧ от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин (Konstantin Markin) против России» (жалоба № 30078/06).

²⁵ См.: *Кряжкова О. Н., Рудт Ю. А.* Расстановка мест слагаемых в решениях конституционных судов: почему сумма меняется? // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 120—135; *Троицкая А.* Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45—69.

²⁶ Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1756.

²⁷ Закон Пермской области от 6 октября 2000 г. № 1129-164 «О патронатном воспитании» // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2000. № 9.

в Оренбургской области — в 2001 г.²⁸ Таким образом, субъекты продемонстрировали эффективность опережающего регионального регулирования, хотя чаще происходит наоборот: федеральный законодатель настолько детально регулирует социальную сферу, что в субъектах РФ мало остается возможностей для собственного регулирования. Понятно стремление федерального законодателя к детальному регулированию — возложить обязанности и ответственность на субъекты РФ. Не случайно законы субъектов РФ стали фрагментарными и называются «Об особенностях правового регулирования...», «Об отдельных полномочиях...», «Об отдельных вопросах правового регулирования...», «О регулировании отдельных отношений...», «Об отдельных вопросах организации...», «О некоторых вопросах...»²⁹ и т.п. И все потому, что значительная часть регулируемых ими полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно». Федеральное детальное регулирование не позволяет субъектам РФ оперативно выявлять нуждающиеся в регулировании общественные отношения и эффективно восполнять законодательные пробелы, вносить коррективы в нормативные правовые акты, максимально учитывая местные особенности, интересы своего населения.

Но основная проблема видится в закреплении за субъектами полномочий, в том числе и непосредственно в области государственной

поддержки семьи, без достаточного ресурсового обеспечения. Согласно официальным данным, объемы валового регионального продукта (ВРП) на душу населения по регионам страны отличаются более чем в 45 раз. Различия в размере заработной платы работников одной профессии и квалификации составляет до 4 и более раз. Так, в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах размер средней заработной платы составляет соответственно 77 272 и 71 230 руб., а в Республике Дагестан и Алтайском крае — 19 239 и 20 090 руб.³⁰ Часть регионов признаются устойчиво депрессивными.

В целях сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов РФ, уменьшения разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами Правительством РФ была принята Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)»³¹, однако поставленных целей Программа не достигла. Несмотря на проводимые органами государственной власти мероприятия, направленные на снижение дифференциации субъектов РФ, неравенство доходов между наиболее и наименее финансово обеспеченными субъектами только росло³².

²⁸ Закон Оренбургской области от 19 ноября 2001 г. № 364/340-II-ОЗ «О патронатном воспитании» // Южный Урал. 2001. 24 ноября. № 226.

²⁹ См., например: Закон Республики Калмыкия от 3 ноября 2011 г. № 296-IV-З «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере жилищных отношений»; Закон Астраханской области от 13 мая 2013 г. № 17/2013-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений, связанных с приобретением гражданами жилья экономического класса»; Закон Астраханской области от 10 декабря 2014 г. № 80/2014-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания граждан в Астраханской области»; Закон Республики Хакасия от 15 марта 2013 г. № 16-ЗРХ «О регулировании отдельных отношений в сфере охраны здоровья граждан в Республике Хакасия»; Закон Тюменской области от 5 июля 2013 г. № 63 «О регулировании отдельных отношений в сфере образования в Тюменской области»; Закон Республики Коми от 25 декабря 2015 г. № 134-ПЗ «О некоторых вопросах, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по обеспечению жильем (жилищами) отдельных категорий граждан»; Закон Волгоградской области от 22 октября 2015 г. № 178-ОД «О некоторых вопросах защиты прав детей, с участием которых или в интересах которых осуществляются правоприменительные процедуры (действия) на территории Волгоградской области».

³⁰ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016 : стат. сб. М. : Росстат, 2016. С. 18—19.

³¹ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100.

³² Кириенко Г. С. О некоторых проблемах экономического развития субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 12.

Одной из проблем, связанной с региональными и муниципальными мерами поддержки семьи, является **неопределенность полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления**. Как известно, в 2003 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был внесен перечень полномочий региональных органов власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Этот перечень полномочий практически ежегодно изменяется и ныне насчитывает порядка 80 позиций, при этом он постоянно подвергается критике со стороны ученых и практиков.

На протяжении многих лет расходные обязательства большинства субъектов РФ, связанные с реализацией полномочий, не соответствуют объему имеющегося у них финансового обеспечения. Федеральными законами на региональные органы власти возложено более 630 полномочий, а свыше 500 полномочий

установлены различными федеральными законами без определения их четкого статуса и механизма финансирования. На реализацию этих 500 с лишним полномочий не предоставляются субвенции из федерального бюджета. Они финансируются по факту за счет средств субъектов РФ³³.

Однако далеко не все субъекты в состоянии реализовывать эти полномочия в связи с отсутствием средств. В 2016 г. в 76 субъектах РФ бюджеты исполнены с дефицитом, и регионы не имеют возможности финансировать программы развития³⁴. Поэтому одной из приоритетных задач федеральной политики в области выравнивания реального положения субъектов РФ следует признать установление разумного соотношения полномочий и финансов. При этом федеральной власти необходимо стимулировать принятие регионами самостоятельных решений, способствующих их экономическому и социальному развитию, а также смягчить жесткую модель централизации налоговых доходов и обеспечить финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. — 2005. — № 11. — С. 24.
2. Гаджиев Г. А. Экономическая эффективность, правовая этика и доверие к государству // Журнал российского права. — 2012. — № 1. — С. 10—21.
3. Кириенко Г. С. О некоторых проблемах экономического развития субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. — 2012. — № 2. — С. 11—14.
4. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Велби ; Проспект, 2006. — 608 с.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. — М. : Эксмо, 2009. — 706 с.
6. Кострова Н. М. Как защитить семью и права детей: проблемы совершенствования семейного законодательства // Закон. — 2010. — № 8. — С. 131—135.
7. Лунина Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (постатейный) // СПС «Консультант-Плюс».
8. Нарутто С. В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : учебно-практич. пособие. — М. : Норма, 2011. — 175 с.

³³ URL: <http://aartyk.ru/obshestvo/item/7968-dmitriy-azarov-iz-630-polnomochiy-tolko-107-polnomochiy-vozloženo-s-soblyudeniem-poryadka>.

³⁴ URL: <http://bujet.ru/article/290749.php>.

9. Нарутто С. В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2. — С. 56—64.
10. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016 : стат. сб. — М., Росстат, 2016. — 981 с.
11. Толстая А. Д. Фактический брак: перспективы правового развития // Закон. — 2005. — № 10. — С. 21—29.
12. Троицкая А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. — 2015. — № 2. — С. 45—69.
13. Шахова Е. С. Участники родительских правоотношений: позиция Конституционного Суда РФ по вопросам толкования норм семейного права // Семейное и жилищное право. — 2016. — № 1. — С. 24—27.
14. Юнусова К. В. Общий обзор и значение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам толкования отдельных положений семейного законодательства // Семейное и жилищное право. — 2015. — № 5. — С. 3—6.

Материал поступил в редакцию 15 марта 2017 г.

A FAMILY AS A CONSTITUTIONAL VALUE

NARUTTO Svetlana Vasilyevna — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Worker of Higher Education of Russia

svetanarutto@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article deals with the constitutional consolidation of the family as a value for the state and society. It analyses the normative content of the constitutional human right to the family life and constitutional responsibility of parents to maintain and bring up children. Attention is paid to the problem of competition between the right to the family and other fundamental rights. The author examines the problems of permissibility of imposing legal restrictions on the constitutional right to the family life. Special attention is paid to the constitutional and judicial protection of the rights of fathers, mothers and children. The author refers to the analysis of the federal legislation and the laws of the constituent entities of the Russian Federation providing for the division of powers of the federal and regional state authorities regulating family support as a guarantee of the constitutional right to the family life. It is concluded that the federal authorities need to encourage the regional authorities to make independent decisions that facilitate their economic and social development, as well as to soften the rigid model of centralizing tax revenues and to ensure financial equalization of the levels of providing the constituent entities of the RF with their budgets. These measures are aimed at ensuring the rights of citizens, including the right to the family life.*

Keywords: *family, Constitution, value, human rights, restriction of rights, children, parents, judicial protection, jurisdiction of the constituent entities of the Federation*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bondar' N. S. Konstitucionnoe pravosudie kak faktor modernizacii rossijskoj gosudarstvennosti // Zhurnal rossijskogo prava. — 2005. — № 11. — С. 24.
2. Gadzhiev G. A. Jekonomicheskaja jeffektivnost', pravovaja jetika i doverie k gosudarstvu // Zhurnal rossijskogo prava. — 2012. — № 1. — С. 10—21.
3. Kirienko G. S. O nekotoryh problemah jekonomicheskogo razvitija sub#ektov Rossijskoj Federacii // Rossijskaja justicija. — 2012. — № 2. — С. 11—14.
4. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / pod red. V. D. Zor'kina, L. V. Lazareva. — М. : Jeksmo, 2009. — 706 s.

5. *Kozlova E. I., Kutafin O. E.* Konstitucionnoe pravo Rossii: uchebnik. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : Velbi ; Prospekt, 2006. — 608 s.
6. *Kostrova N. M.* Kak zashhitit' sem'ju i prava detej: problemy sovershenstvovanija semejnogo zakonodatel'stva // *Zakon*. — 2010. — № 8. — S. 131—135.
7. *Lunina E. V.* Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 29 dekabrja 2006 g. № 256-FZ «O dopolnitel'nyh merah gosudarstvennoj podderzhki semej, imejushhih detej» (postatejnyj) // *SPS Konsul'tantPljus*.
8. *Narutto S. V.* Obrashhenie grazhdan v Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii: uchebno-prakticheskoe posobie. — M. : Norma, 2011. — 175 s.
9. *Narutto S. V.* Konkurencija konstitucionnyh prav i svobod cheloveka v interpretacijah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. — 2010. — № 2. — S. 56—64.
10. *Regiony Rossii. Social'no-jekonomicheskie pokazateli. 2016 : stat. sb.* — M. : Rosstat, 2016. — 981 s.
11. *Tolstaja A. D.* Fakticheskij brak: perspektivy pravovogo razvitija // *Zakon*. — 2005. — № 10. — S. 21—29.
12. *Troickaja A.* Predely prav i absoljutnye prava: za ramkami principa proporcional'nosti? Teoreticheskie voprosy i praktika Konstitucionnogo Suda RF // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*. — 2015. — № 2. — S. 45—69.
13. *Junusova K. V.* Obshhij obzor i znachenie pravovyh pozicij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii po voprosam tolkovanija otidel'nyh polozhenij semejnogo zakonodatel'stva // *Semejnoe i zhilishhnoe pravo*. — 2015. — № 5. — S. 3—6.
14. *Shahova E. S.* Uchastniki roditel'skih pravootnoshenij: pozicija Konstitucionnogo Suda RF po voprosam tolkovanija norm semejnogo prava // *Semejnoe i zhilishhnoe pravo*. — 2016. — № 1. — S. 24—27.