

УДК 234.7

## **ЗАКОНЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИСТОЧНИК СЕМЕЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**Л.И. Ординарцева**

Тверской государственной университет

Автор анализирует основания реализации законодательной инициативы субъектов РФ в сфере регулирования семейных отношений. Проводится классификация оснований, прямо предусмотренных Семейным кодексом РФ, и иных оснований самостоятельности субъектов РФ в регулировании вопросов семьи, материнства и детства.

**Ключевые слова:** *семейное законодательство; законы субъектов РФ; вопросы совместного ведения; источники семейного права.*

В соответствии со ст.72 Конституции Российской Федерации семейное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответствующая норма содержится и в п.1 ст.3 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ)<sup>1</sup>. Кроме того, в п.2 ст.3 СК РФ предусматривается, что законы субъектов РФ регулируют семейные отношения, которые указаны в ст.2 настоящего кодекса, по вопросам, отнесенным к ведению субъектов РФ настоящим кодексом, и по вопросам, непосредственно настоящим кодексом не урегулированным. При этом нормы семейного права, содержащиеся в законах субъектов РФ, должны соответствовать СК РФ.

Итак, следует заметить, что законодательные органы субъектов РФ могут принимать законы в сфере регулирования семейных отношений в двух случаях: при наличии прямого предписания в СК РФ и при отсутствии не только прямого предписания, но и вообще семейно-правового регулирования тех или иных отношений.

В связи с этим вызывает интерес исследование оснований и вопросов правового регулирования семейных отношений законами субъектов РФ. Почти десять лет назад данная проблематика исследовалась Блохиной О.Ю. : «... региональные законы регулируют семейные отношения по вопросам, прямо отнесенным к ведению субъектов Федерации Семейным кодексом РФ: установление порядка и условий, при наличии которых вступление в брак может быть разрешено в виде исключения до достижения возраста 16 лет (п. 2 ст. 13); выбор супругами двойной фамилии при заключении брака (п. 1 ст. 32); присвоение фамилии и отчества ребенку (пункты 2, 3 ст. 58); организация и деятель-

---

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс»

ность органов местного самоуправления по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей (п. 2 ст. 121); определение дополнительных по сравнению с СК РФ форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей (п. 1 ст. 123); установление размера оплаты труда приемных родителей и льгот, предоставляемых приемной семье (п. 1 ст. 152); определение порядка и размера денежных средств, выплачиваемых ежемесячно опекуну (попечителю) на содержание ребенка (п. 5 ст. 150)».<sup>2</sup>

По нашему мнению, на сегодняшний день актуален иной взгляд на возможности правового регулирования семейных отношений законами субъектов РФ, что, в свою очередь, дает основания по-новому оценивать место и значение законов субъектов РФ в системе источников семейного права.

Прежде всего обратим внимание на то, что изменился перечень вопросов, прямо предусмотренных СК РФ в части реализации полномочий по законодательному регулированию семейных отношений. Изучение соответствующих статей СК РФ позволяет сформировать следующий перечень:

- определение порядка и условий, при наличии которых вступление в брак в виде исключения с учетом особых обстоятельств может быть разрешено до достижения возраста шестнадцати лет (п.2 ст.13 СК РФ);
- возможность и порядок выбора супругами двойной фамилии (п.1 ст.32 СК РФ);
- порядок присвоения ребенку отчества (п.2 ст.58 СК РФ);
- порядок присвоения ребенку фамилии при разных фамилиях родителей (п.3 ст.58 СК РФ);
- вопросы организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей (п.2 ст.121 СК РФ);
- основания и порядок передачи детей на воспитание в патронатную семью (п.1 ст.123 СК РФ);
- определение размера и порядка выплаты денежных средств, выплачиваемых на содержание детей, находящихся под опекой или попечительством (п.3 ст.148 СК РФ);
- определение размера вознаграждения, причитающегося приемным родителям, размера денежных средств, выплачиваемых на содержание каждого ребенка, а также мер социальной поддержки, предоставляемых приемной семье (п.2 ст.153.1 СК РФ).

Таким образом, законодатель исключительно на федеральном уровне теперь определяет формы устройства детей, оставших-

---

<sup>2</sup> Блохина О.Ю. Вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере защиты прав и интересов детей // Современное право. 2005, №3, с.42.

ся без попечения родителей, зато в полном объеме меры финансовой и иной дополнительной поддержки соответствующих семей передал на усмотрение законодательных органов субъектов РФ.

Представляется, что это целесообразно, прежде всего, с точки зрения обеспечения прав и интересов детей, оставшихся без родительского попечения.

Вышеуказанный перечень вопросов, которые прямо отнесены законодателем в СК РФ к сфере регулирования законами субъектов РФ, является исчерпывающим.

Изучение законодательства субъектов РФ показало, что не по всем названным вопросам и не во всех субъектах приняты соответствующие законы. Поскольку в том или ином объеме информация о законах, регулирующих семейные отношения в пределах, установленных соответствующими статьями СК РФ, содержится практически в каждом учебнике по семейному праву, в рамках настоящей статьи дублировать ее нет смысла. В то же время сами принципы и правила реализации законодательными органами субъектов РФ инициативы по правовому регулированию семейных отношений нуждаются в самостоятельном исследовании.

На наш взгляд, совершенно необоснованно ученые, занимающиеся данной проблематикой, оставляют за пределами внимания позицию федерального законодателя, выраженную в формулировках соответствующих статей СК РФ.

Итак, в п.2 ст.13 СК РФ предусматривается, что порядок и условия, при наличии которых вступление в брак в виде исключения с учетом особых обстоятельств может быть разрешено до достижения возраста шестнадцати лет, могут быть (выделено мною – Л.О.) установлены законами субъектов РФ. Заметим, что, устанавливая перечень вопросов, такую формулировку законодатель употребляет всего лишь один раз. «Могут быть» можно истолковать двояко, что не исключает и варианта, когда в том или ином субъекте РФ такой закон не будет принят. Кстати, как показало изучение законодательства субъектов РФ в сфере регулирования семейных отношений, это имеет место быть.

Нормы, содержащиеся в п.1 ст.32, п.2 ст.58 и п.3 ст.58 СК РФ, применяются, «если иное не предусмотрено законом субъекта РФ». Обратимся к каждой из перечисленных норм.

Итак, «супруги по своему желанию выбирают при заключении брака фамилию одного из них в качестве общей фамилии, либо каждый из супругов сохраняет свою добрачную фамилию, либо, если иное не предусмотрено законами субъектов Российской Федерации, присоединяет к своей фамилии фамилию другого супруга (выделено мною – Л.О.)». Значит ли это, что в том или ином субъекте РФ может быть принят закон, который предусматривает иные варианты формирования двойной фамилии супругов? Вряд ли. Поскольку в этом же пункте ука-

зывается: «Соединение фамилий не допускается, если добрачная фамилия хотя бы одного из супругов является двойной». Следовательно, «конструкция» фамилия может быть только двойной.

В связи с этим представляет интерес правило, содержащееся в п.2 ст.28 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее – закон «Об АГС»)<sup>3</sup>: «В качестве общей фамилии супругов может быть записана фамилия одного из супругов или, если иное не предусмотрено законом субъекта РФ, фамилия, образованная посредством присоединения фамилии жены к фамилии мужа (выделено мною – Л.О.). Общая фамилия супругов может состоять не более чем из двух фамилий, соединенных при написании дефисом».

Буквальное толкование данной нормы позволяет предположить иное содержание предписания: законом субъекта РФ может быть установлена иная последовательность использования фамилий супругов, то есть первой может быть названа фамилия жены. Но, заметим, только в том случае, если это предусмотрено законом субъекта РФ.

Итак, в соответствии с п.1 ст.32 СК РФ при выборе двойной фамилии в качестве общей каждый из супругов (как муж, так и жена) присоединяет к своей фамилии фамилию другого супруга. Но закон о регистрации актов гражданского состояния исключает вариант выбора – первой идет фамилия мужа, хотя законом субъекта РФ может быть установлена иная последовательность.

На наш взгляд, такое неоднозначное понимание соответствующего предписания может быть исключено посредством изменения редакции п.1 ст.32 СК РФ следующим образом: «Супруги по своему желанию выбирают при заключении брака фамилию одного из них в качестве общей фамилии, либо каждый из супругов сохраняет свою добрачную фамилию, либо в порядке, установленном законом «Об актах гражданского состояния», супруги выбирают двойную фамилию».

Формула «если иное не предусмотрено законами субъектов РФ» используется и при регулировании отношений, возникающих при государственной регистрации рождения ребенка, присвоении ему имени, фамилии и отчества.

Согласно п.2 ст.58 СК РФ отчество ребенку присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов РФ или не основано на национальном обычае. В п.3 этой же статьи предусматривается, что если родители имеют разные фамилии, ребенку присваивается фамилия одного из них по соглашению родителей, если иное не предусмотрено законами субъектов РФ.

Кстати, в п.6 ст.18 закона «Об АГС» акценты расставлены по-иному: «В случае, если законом субъекта Российской Федерации, ос-

---

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс»

нованным на нормах Семейного кодекса Российской Федерации, предусмотрен иной порядок присвоения фамилии и определения отчества ребенка, запись фамилии и отчества ребенка при государственной регистрации рождения производится в соответствии с законом субъекта Российской Федерации». Таким образом, в данном законе нет указания на то, что иной порядок применяется, если родители имеют разные фамилии. Очевидно, это техническая погрешность, иначе соответствующая норма утратила бы смысл.

В результате изучения законодательства субъектов РФ в сфере регулирования семейных отношений выяснилось, что такие законы отсутствуют. Следовательно, при регулировании соответствующих отношений органы записи актов гражданского состояния руководствуются федеральным законодательством.

В контексте данных рассуждений нельзя не упомянуть п.1 ст.123 СК РФ, в которой законодатель следующим образом формулирует вопрос «семейно-правовой самостоятельности» субъектов РФ: «Дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью...».

Таким образом, самостоятельным вопросом, отнесенным СК РФ к ведению субъектов РФ, является принятие закона о патронатной семье.

Следующая формула, используемая законодателем, предполагает императивное содержание – «определяются законами субъектов РФ». Речь идет о вопросах, которые должны быть обязательно урегулированы в силу имеющегося предписания.

В частности, в п.2 ст.121 СК РФ указывается: «Вопросы организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, определяются законами субъектов Российской Федерации, настоящим Кодексом, Гражданским Кодексом российской Федерации».

Как показало изучение законодательства субъектов РФ, такие законы приняты в каждом субъекте РФ, хотя и отражают иногда принципиально разные позиции органов исполнительной власти. Имеется в виду то, что вопросы опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, могут составлять компетенцию либо органов образования, либо системы социальной защиты населения, либо органов здравоохранения. В рамках настоящей статьи не предполагается исследование данной специфики, что, в то же время, не снижает степени ее значимости для изучения темы в целом.

Несколько по-иному законодательная инициатива субъектов РФ предполагается в п.3 ст.148, п.2 ст.153.1 СК РФ.

В частности, «Дети, находящиеся под опекой или попечительством, имеют право на содержание, денежные средства на которое выплачиваются ежемесячно в порядке и в размере, которые установлены законами субъектов Российской Федерации...» (п.3 ст.148). «Размер вознаграждения, 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» (п.2 ст.153.1).

Таким образом, косвенно предполагается, что соответствующие законы субъектов РФ должны быть приняты, иначе денежные средства и иные меры социальной поддержки не смогут быть предоставлены семьям, принявшим детей на воспитание.

В рамках настоящей статьи была исследована позиция федерального законодателя по вопросу о предоставлении субъектам РФ права принимать законы в сфере семейно-правового регулирования, причем лишь в тех случаях, которые прямо названы в СК РФ. Памятует о том, что субъекты РФ также могут принимать законы по семейно-правовым вопросам, непосредственно СК РФ не урегулированным, сформулируем ряд выводов:

- во-первых, несмотря на презумпцию относительной самостоятельности субъектов РФ, федеральный законодатель обозначает вопросы, для решения которых «может быть» или «должен быть» принят соответствующий закон субъекта РФ;

- во-вторых, при определении и закреплении в СК РФ перечня вопросов, в правовом регулировании которых «используется платформа» субъектов РФ, законодатель изменил частично вектор самостоятельности, возложив на субъекты РФ тем самым бремя финансового обеспечения ряда вопросов;

- в-третьих, как показало изучение законодательства субъектов РФ по вопросам, прямо отнесенным СК РФ к сфере их самостоятельности, достаточно активна инициатива в сфере снижения брачного возраста, однако совершенно она не просматривается при регулировании иных семейных отношений.

### **Список литературы**

1. СПС «КонсультантПлюс»
2. Блохина О.Ю. Вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере защиты прав и интересов детей // Современное право. 2005, №3, с.42.
3. СПС «КонсультантПлюс»

**LAWS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A SOURCE OF  
FAMILY – REGULATORY**

**L.I. Ordinartseva**

Tver State University

The author analyzes the base implementation of the legislative initiative of the RF subjects in the regulation of family relations. A classification of the grounds expressly provided by the Family Code of the Russian Federation, and other grounds independence of the subjects of the Russian Federation in the regulation of matters of family, motherhood and childhood.

**Keywords:** *family law , the laws of the Russian Federation subjects , issues of joint jurisdiction , sources of family law .*

*Об авторе:*

ОРДИНАРЦЕВА Лаура Игоревна- аспирант кафедры гражданского права ТвГУ