

УДК 347.61

ОПТИМИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ

Юрчук Василий Степанович,

канд. юрид. наук, доцент кафедры «Теории, истории, государства и права»,

e-mail: vJurchuk@miiv.ru,

ЧОУВО Московский университет имени С.Ю. Витте, г. Москва,

тел. 8 905-505-84-86,

<http://www.miiv.ru>

В статье дана краткая история государственной политики в сфере защиты интересов несовершеннолетних. Отмечается, что, начиная с начала XX века, в стране появляются элементы системы ювенальной юстиции. После революции 1917 года появляется ряд государственных органов, занимающихся проблемами несовершеннолетних, которые монополизировали эту деятельность, исключив из неё независимые институты гражданского общества. Показаны структурные компоненты создаваемой системы государственных органов РФ в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних.

Ключевые слова: права несовершеннолетних, структурная модернизация, государственные органы, оптимизация

DOI 10.21777/2587-9472-2018-1-26-31

Реальное обеспечение прав и свобод каждого индивида, в том числе и несовершеннолетних, это основная задача правового демократического государства. Сегодня в Российской Федерации признаются международные правовые стандарты прав человека, что нашло свое отражение в Конституции РФ и является базовой, основной для реализации личностью гарантированных ей прав и свобод.

Провозглашение Конституцией государства прав и свобод высшей ценностью еще не означает, что они эффективно реализуются на практике. Для этого необходим реально функционирующий механизм государства, который бы защитил права и свободы человека, в том числе и права несовершеннолетних. Одним из важных звеньев такого механизма являются судебные органы, в рамках которых создан новый институт – институт ювенальной юстиции. Вопрос сегодня стоит не в плоскости быть ли «детской» юстиции, а в том – какой ей быть.

В настоящее время реальная ситуация в области обеспечения прав человека, в том числе и прав несовершеннолетних, в России остается сложной и противоречивой. С одной стороны, многое сделано для того, чтобы внутреннее законодательство Российской Федерации соответствовало признанным нормам и принципам международного права. С другой стороны, на фоне коррупции, правового нигилизма – многие из этих норм, пока носят декларативный характер. В России, на сегодняшний день, не создан эффективный механизм привлечения должностных лиц к ответственности за нарушение прав и свобод человека.

Многие международные нормативно-правовые акты уделяют особое внимание правам ребенка, охрана которых имеет свои особенности. Среди них особое место занимает Декларация прав ребенка (1959 г.), которая полностью посвящена защите прав несовершеннолетних детей. Этот документ закрепил наиболее важные, имеющие принципиальный характер нормы.

Введение в нормотворческий оборот термина «несовершеннолетний» предполагает, что создается автономная демографическая группа людей, которые являются носителями определенных прав и обязанностей. Это в свою очередь предполагает создание специальной юридической защиты несовершеннолетних. Возрастные особенности несовершеннолетних, которые не позволяют им адаптироваться к быстро меняющимся условиям жизни, должны компенсироваться повышенной эффективной правовой защитой.

Сегодня проблемы защиты прав несовершеннолетних стоят в центре внимания мирового сообщества. Большое внимание этим проблемам уделяется и в Российской Федерации, хотя здесь есть значительное количество проблем, которые требуют своего решения. Одним из путей решения этих

проблем, это совершенствование законодательной базы в этой области, а также создание действенных механизмов практической реализации принятых законов.

Россия, строящая правовое государство, должна решить ряд задач в области охраны прав несовершеннолетних. В современном обществе с его политическими, экономическими, социальными проблемами ребенок, как никто другой, нуждается в защите прав и законных интересов.

В соответствии с международной Конвенцией о правах ребенка, ратифицированной Россией в 1990 году с нормами Конституции РФ, интересы ребенка подлежат охране. В Конвенции о правах ребенка приоритетным требованием является защита его прав всеми государственными, частными, административными и судебными органами.

Свое развитие нормы международного права о защите интересов детей нашли отражение в Основном законе РФ, Семейном кодексе РФ, Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. Данный закон устанавливает основные гарантии в сфере защиты прав несовершеннолетних.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина. Эти права и свободы являются общепризнанными принципами и нормами международного права, которые признает Россия и которые закреплены в международных договорах Российской Федерации, в Семейном и Гражданском кодексах Российской Федерации и в других нормативно-правовых актах Российской Федерации.

Негативные общественные процессы, которые существуют в любом обществе, не обошли стороной и Россию. Рост преступности, потеря духовных ориентиров и другие негативные явления в значительной мере затронули несовершеннолетних, привели к нарушению их прав, свобод и законных интересов. Появилось понятие «омоложение» подростковой преступности. Большое количество преступлений совершают несовершеннолетние нарушители. Среди них: кражи, грабежи, разбойные нападения, угоны автомашин, хулиганские действия.

Сегодня, сложившаяся обстановка в стране, в сфере правонарушений среди несовершеннолетних, связана с изменениями, происходящими в российском обществе.

Проблемы оптимизации структуры государственных органов, институтов гражданского общества, занимающихся защитой прав и интересов различных категорий несовершеннолетних, многие годы и даже десятилетия являются предметом острых научных, профессионально-юридических, политических, идеологических дискуссий, которые, к сожалению, не приводили к реальным позитивным структурным изменениям.

Ретроспективный анализ решения данных проблем показывает, что в XX–начале XXI вв. в нашей стране предпринимались три попытки оптимизации государственных структур, занимавшихся проблемами правового обеспечения интересов несовершеннолетних детей.

В самом начале XX века на волне интенсивного и в целом успешного капиталистического развития России, определенной демократизации экономических, социальных, властно-политических отношений, гуманизации правовой, правоприменительной системы, по примеру развитых государств в нашей стране начали складываться элементы системы ювенальной юстиции, в центре которой находились ювенальные суды. Этот опыт хорошо известен специалистам, но к нему и в советское и в постсоветское время существовало и существует ныне весьма неоднозначное отношение.

Безусловно, деятельность ювенальных судов сталкивалась с огромным числом объективных и субъективных проблем – от повсеместного дефицита финансовых средств на организацию их функционирования, нехватки помещений, дефицита подготовленных судей ювенологического профиля до весьма критического отношения к ювенализации права, законодательства, правоприменительной практики отечественных консерваторов, приверженцев семейной патриархальности. Нетрудно обнаружить аналогии ситуации начала XX века с ситуацией начала XXI века.

Вторая революционно-социалистическая попытка оптимизации структуры государственных органов, занимающихся проблемой несовершеннолетних детей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, была предпринята сразу же после революции 1917 года.

17 января 1918 года специальным Декретом создаются комиссии для несовершеннолетних. Этим же Декретом были ликвидированы досоветские суды по делам несовершеннолетних.

К ведению комиссий для несовершеннолетних относилось рассмотрение дел несовершеннолетних обоих полов до 17 лет, замеченных в общественно опасных деяниях, а также об эксплуатации детского труда, о жестоком обращении с детьми и об охране прав детей.

Декретом о суде над несовершеннолетними от 4 марта 1920 г. была узаконена процедура выделения из общих народных судов (судебных коллегий) специальных составов для рассмотрения дел несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, направляемых комиссиями по делам несовершеннолетних. В последующие годы принималось немало политических, юридических документов, призванных оптимизировать советскую модель ювенальной юстиции.

По мнению Е.А. Сунцовой, «созданная система правосудия по делам несовершеннолетних характеризовалась охранительно-карательной направленностью: с одной стороны, суды действовали в целях защиты и охраны прав и законных интересов несовершеннолетних, а с другой – презюмировалась неизбежность наказания при совершении преступления, назначение справедливых и обоснованных наказаний, пусть и в смягченной форме» [1]. Советская модель структуры соответствующих органов, занимающихся проблемами прав и интересов несовершеннолетних детей, была предельно централизованной, унифицированной, ключевую роль в этой структуре играли правящая коммунистическая партия, находящиеся под ее повседневым контролем государственные правоохранительные органы, а также профсоюзные, комсомольские, предельно политизированные, идеологизированные организации.

В этих условиях исключалась какая-то деятельность независимых институтов гражданского общества по защите прав и интересов несовершеннолетних детей, ибо их просто не было в социалистическом обществе. В постсоветский период, по сути, до первого десятилетия XXI века, в России не принимались какие-либо реальные меры по оптимизации структуры государственных правоприменительных органов, институтов гражданского общества, занимающихся защитой прав и интересов несовершеннолетних детей, за исключением плохо подготовленного эксперимента с внедрением ювенальных судов в ряде регионов, а также создания множества формальных организаций, заявляющих в своих уставных документах о деятельности по защите прав и интересов несовершеннолетних детей, которые фактически этой деятельностью не занимались.

К концу первого десятилетия XXI века и правящим политическим элитам, и лидерам объединений, организаций гражданского общества, причастным к проблемам семьи и детства, многим категориям населения стало очевидно, что без продуманной, системной модернизации структуры государственных правоохранительных органов, без создания реальных правовых и иных условий для формирования жизнеспособных, инициативных, самостоятельных институтов гражданского общества невозможно своевременно и качественно решать огромный перечень проблем, накопившихся в сфере обеспечения прав и интересов несовершеннолетних детей.

На структурную модернизацию в этой сфере неоднократно указывал Российской Федерации Комитет по правам ребенка ООН в своих рекомендациях по итогам рассмотрения периодических докладов России и положении дел с правами детей. В частности, после рассмотрения третьего периодического доклада на своем 1080-м заседании, состоявшемся 30 сентября 2005 года, Комитет по правам ребенка ООН отметил:

«Комитет рекомендует государству-участнику активизировать его усилия по укреплению согласованности и скоординированности мер, принимаемых в интересах детей и молодежи, для обеспечения адекватного взаимодействия между центральными и местными органами власти, а также сотрудничества с детьми, молодежью, родителями и неправительственными организациями. Кроме того, он рекомендует создать для этих целей соответствующий орган по координации осуществления Конвенции о правах ребенка, наделить его необходимыми полномочиями и обеспечить надлежащими людскими и финансовыми ресурсами, для того, чтобы он мог осуществлять эффективную координацию мер по выполнению на федеральном и региональном уровнях» [2].

Конкретные меры по оптимизации структуры государственных органов, институтов гражданского общества, занимающихся защитой прав и интересов несовершеннолетних детей, определены лишь в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. [3]. Структурные реорганизации предполагается осуществлять комплексно, поэтапно, в рамках единой концепции дружественного к ребенку правосудия.

В модернизируемой структуре органов, организаций, участвующих в защите прав, интересов несовершеннолетних детей, выделяются три структурных компонента: 1) структура государственных органов правосудия, входящих в национальную систему судебной власти; 2) структура государственных органов, учреждений общефедерального, регионального уровня, участвующих в реализации тех или иных административных, профилактических, воспитательных, других дополнительных функций, способствующих реализации прав и интересов детей; 3) структура институтов, объединений, организаций гражданского общества, вовлеченных на инициативной основе, на основе государственно-общественного партнерства в реализацию прав и интересов несовершеннолетних детей.

Важно при этом отметить, что структурная модернизация предполагает и обновление функционального содержания деятельности тех или иных органов, организаций, соучаствующих в реализации Концепции формирования дружественного к ребенку не только правосудия, но и дружественно-благоприятной социальной среды жизнедеятельности, развития несовершеннолетних детей, реализации их прав и интересов.

Стратегией предусматривается реформирование деятельности органов опеки и попечительства, совершенствование их деятельности, повышение ответственности специалистов этих органов, усиление профилактических мер по защите прав и интересов детей, находящихся в социально опасном положении, обеспечение раннего выявления семей, находящихся в кризисной ситуации, в целях защиты прав детей, проживающих в таких семьях, и сохранения для ребенка его семьи.

В соответствии со Стратегией предполагается разработать проект федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, определяющего место и роль комиссий в системе органов профилактики, а также включить в систему органов профилактики правонарушений несовершеннолетних соответствующие подразделения судов, Следственного комитета РФ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных по правам ребенка и неправительственных организаций.

Стратегией предусматривается реформирование сети и деятельности учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, создание системы постинтернатного сопровождения выпускников данных учреждений для их социализации в обществе. Реформирование учреждений интернатного типа предполагает, в частности, их перепрофилирование в службы по поддержке семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в реабилитационные центры.

Для координации деятельности по реализации Стратегии различных государственных структур, институтов гражданского общества предполагается образовать при Президенте РФ координационный совет.

Как отмечает И.В. Предеина: «Структурные преобразования создают организационные, кадровые, иные предпосылки для становления новой общенациональной модели защиты прав и интересов российских детей. В систему этих преобразований включается организация работы по восстановлению отношений детей с их родителями, внедрение инновационных программ профессионального обучения детей, лишенных свободы и т.д.».

Если базовые универсальные нормы реализации прав и интересов российских детей определены конституционным и гражданским законодательством, соответствующими нормами международного ювенального права, то юридические процедуры, механизмы их практического осуществления содержатся в семейном, образовательном, трудовом, социальном законодательстве, во многих иных отраслях права.

В отраслевом законодательстве, регулирующем те или иные типы публичных, частных отношений физических, юридических лиц, как правило, содержатся нормы, специально посвященные ювенальной проблематике. Это многообразие правового материала целесообразно систематизировать, по тем или иным основаниям, и лишь затем приступить к его исследованию.

Базовым показателем классификации юридических отраслевых норм являются интересы несовершеннолетних детей, институционализированные в том или ином нормативном правовом документе. В качестве дополнительного показателя данной классификации целесообразно, с нашей точки зрения, использовать традиционную типологию жизненных феноменов личности, тех или иных социальных общностей, в соответствии с которой в жизненном мире выделяются экономические, социальные, куль-

турные, политические и некоторые иные сегменты или сферы. Данная типология применима и для сегментации жизненного мира несовершеннолетних детей и соответственно для классификации их прав и интересов.

Следуя подобному познавательному-методологическому подходу, из всей совокупности интересов детей, институционализированных или узаконенных в отраслях отечественного права, выделим их группы: экономические, материально-вещественные интересы несовершеннолетних детей; социально-бытовые интересы несовершеннолетних детей; коммуникативно-познавательные, образовательные, воспитательные интересы несовершеннолетних детей; интересы несовершеннолетних детей в сфере труда; интересы несовершеннолетних детей в сфере досуга и спорта; общественно-политические интересы несовершеннолетних детей.

Ретроспективное рассмотрение ювенально ориентированного массива отраслевого законодательства общефедерального уровня и уровня субъектов РФ позволяет выдвинуть предположение о том, что за последние десятилетия в России в основном создана законодательная база для осуществления конкретных процедур, механизмов реализации интересов несовершеннолетних как самими детьми, так и при участии родителей, других взрослых, тех или иных государственных структур, институтов гражданского общества.

Отсутствие адекватных механизмов реализации многих нормативно-правовых документов, затрагивающих права и интересы несовершеннолетних детей, – это лишь одна из многих проблем, отмеченных автором. Дефицит этих механизмов наблюдается в частности в главе 11 Права несовершеннолетних детей СК РФ, в ряде статей ТК РФ, Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и в других нормативно-правовых документах, содержащих положения, касающиеся прав и интересов несовершеннолетних детей.

Другая проблема – недостаточная финансовая обеспеченность многих нормативно-правовых актов общефедерального и регионального уровня, призванных защищать, обеспечивать права, интересы детей.

Следует выделить еще одну проблему – отсутствие приемлемой гармонизации национального законодательства с международным и общеевропейским законодательством в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних детей.

В Стратегии уделено особое внимание принятию комплексных, конкретных мер по разрешению этих, ряда других проблем, связанных с качеством законотворчества, с обеспечением правоприменительной деятельности в интересах детей необходимыми финансовыми, кадровыми, организационно-управленческими и иными ресурсами.

Очевидно, что по каждому из этих направлений практической деятельности необходима разработка и принятие соответствующего общефедерального нормативного правового документа, вероятно уровня федерального закона.

Предполагается разработка и принятие нормативно-правового документа, вероятно федерального закона, который бы утвердил стандарты минимальных гарантий доступа семей с несовершеннолетними детьми к доходам и социальным услугам, определяющим основные показатели качества жизни и несовершеннолетних, и других членов семьи, включая минимальный гарантированный доход, гарантированное социальное жилье, семейный отдых, качество питания детей и взрослых членов семьи.

Это актуальная задача, требующая научно-аналитической, правотворческой деятельности и выделения значительных целевых бюджетных ресурсов государства. При его разработке следует учитывать опыт зарубежных стран, международное законодательство. Очевидно, что данный законопроект должен быть широко обсужден населением.

Задача нормативно-правового обеспечения поиска, поддержки различных категорий российских талантливых детей и молодежи может быть решена посредством внесения изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», в некоторые другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты, а также разработки нового федерального закона о талантливых детях и их поддержке.

Как нам представляется, предпочтительнее вариант разработки, обсуждения и принятия соответствующего нового федерального закона. Принятие закона данного профиля потребует внесения многих изменений в ряд уже принятых федеральных нормативных правовых документов.

В соответствии со Стратегией предполагается осуществить нормативное урегулирование ресурсного обеспечения воспитательной деятельности, в том числе материально-технического, финансового, информационно-методического. Стратегией предусматривается разработка и принятие федерального закона, определяющего основы государственной семейной политики. Безусловно, такой федеральный закон необходим. Но при проработке его концепции, структуры важно разобраться с содержанием понятия «семейная политика», с целями, задачами, функциями семейной политики, с субъектами реализации, в условиях, когда семейно-детская проблематика отнесена к совместному ведению России и субъектов РФ.

Обратим внимание на то, что в тексте Стратегии используются понятия «политика в области детства», «семейная политика», «семейная политика детствосбережения». Вероятно, в процессе разработки федерального закона, определяющего основы семейной политики целесообразно инициировать творческие дискуссии правоведов по поводу терминологического содержания данного закона, во многом предопределяющего и его структуру.

С нашей точки зрения, необходимо найти вариант синтетического термина, который объединял бы собственно семейную проблематику и проблематику политики в сфере защиты, реализации прав и интересов несовершеннолетних детей.

Стратегией предусмотрено формирование законодательной базы для реформирования работы органов опеки и попечительства по защите прав и интересов несовершеннолетних детей. Очевидно, что речь идет о пересмотре не только Федерального закона «Об опеке и попечительстве», Федерального закона «О государственном банке данных детей, оставшихся без попечения родителей», но и ряда других общефедеральных нормативно-правовых документов, определяющих, регламентирующих деятельность органов опеки и попечительства, их персонала.

По мнению автора, речь должна идти о специальном федеральном законе, в котором должны получить обоснование и развитие соответствующие показатели, индексы, индикаторы, фиксирующие базовые параметры реализации семейной политики, политики в сфере детства, различного рода стратегий, концепций, комплексных целевых программ, проектов, процедуры получения надежной, комплексной информации, механизмы ее использования.

Список литературы

1. Сунцова Е.А., Юрчук В.С. Ювенализация государственной политики и российского законодательства в интересах детей // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – №7. – С. 199.
2. Российская Федерация и Конвенция о правах ребенка. – М., 2008. – С. 10.
3. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг.: утверждена Указом Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 23. – Ст. 6821.

OPTIMIZATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF PROTECTION THE INTERESTS OF CHILDREN

Urchuk V.S.,

*candidate of legal sciences, associate professor of department of theory and history of the state and right,
e-mail: vJurchuk@muiv.ru,
Moscow Witte University,
Тел. 8 905 505-84-86,
<http://www.muiv.ru>*

The article presents a brief history of the state policy in the sphere of protection of interests of minors. It is noted that since the beginning of the twentieth century in the country there are elements of the juvenile justice system. After the revolution of 1917 there are several state bodies dealing with minors who monopolized this activity, excluding independent civil society institutions. Shows the structural components of the created system of state authorities of the Russian Federation in the sphere of protection of rights and interests of minors.

Keywords: the rights of minors, structural modernization, public authorities, optimization