ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

№ **1(39)** 2012

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия Рег. ПИ № ФС77-29366 от 23.08.2007.

Издается три раза в полугодие

Учредители: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Лахова Е.Ф., председатель редакционного совета журнала, председатель Общероссийского общественно-политического движения женщин России

Памфилова Э.А., председатель Общероссийского союза общественных объединений «Гражданское общество — детям России»

Плигин В.Н., председатель Комитета Государственной Думы ФС РФ

по конституционному законодательству

и государственному строительству

Морщакова Т.Г., судья Конституционного

Суда РФ (в отставке)

Линская Т.Г., судья Верховного Суда РФ Карелова Г.Н., председатель Фонда

социального страхования РФ

Гордеева М.В., заместитель директора

Департамента медико-социальных проблем семьи, материнства и детства Минздравсоцразвития РФ Шилов Н.К., председательствующий судебной коллегии по делам несовершеннолетних,

г. Санкт-Петербург

Стребиж В.В., президент детского правозащитного фонда «Шанс», г. Екатеринбург Альтшулер Б.Л., руководитель программы

«Право ребенка» Российского исследовательского центра по правам человека, г. Москва

Крайтон Н., старший окружной судья Городского семейного суда г. Лондона, Великобритания Дуткевич П., профессор Карлтонского университета, Канада

Главный редактор:

Автономов А.С., д.ю.н.

Шеф-редактор:

Зыков О.В.

Редакционная коллегия:

Борисова Н.Е., председатель редколлегии Хананашвили Н.Л., заместитель председателя редколлегии

Егорова А.Ю., ответственный секретарь редколлегии Беляева Л.И., Воронова Е.Л., Головань А.И., Дозорцева Е.Г., Дрейзин А.А., Карнозова Л.М., Никитина Е.М., Ростовская Т.К., Цымбал Е.И., Чернобровкин В.С.

Главный редактор

Издательской группы «Юрист»:

Гриб В.В.

Содержание номера

ТЕОРИИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

- **3 Верстова М.Е., Сафронова Ю.Б.** Основные направления межведомственного взаимодействия в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан
- 8 Замышляев Д.М. Ювенальные технологии

ОПЫТ И ПРЕЦЕДЕНТЫ

- 13 Бенсман И.Л. «Школа родителей»
- **15 Никитина Л.В.** Состояние законодательства в области защиты прав и интересов несовершеннолетних как основа формирования ювенального законодательства России (на примере Краснодарского края)

КРИТИКА И АНАЛИЗ

- **18 Биткова Л.А.** Административно-правовая защита несовершеннолетних: понятие и содержание
- **21Пронин А.А.** Об учебном пособии «Ювенальное право»

МЕТОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ

- **23 Беженцев А.А.** Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы интерпретации и применения
- **25 Боршевский А.П., Сосна А.Б.** Актуальные аспекты прав молодежи: право на образование
- **27 Елов М.В.** Правовой статус опекунов и попечителей

ЗАКОНЫ И НОРМЫ

29 Ильгова Е.В. Еще раз к вопросу о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, или «Услышит ли Москва регионы?»



Зам. главного редактора Издательской группы «Юрист»:

Ренов Э.Н., Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В., Фоков А.П.

Редакция:

Бочарова М.А., Калинина Е.С.,

Шешеня Н.М.

Тел./факс: (495) 953-91-08, 953-77-94 E-mail: avtor@lawinfo.ru, nan@nan.ru Центр редакционной подписки:

Тел./факс: (495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписка по России по каталогу «Роспечать» подписной индекс 46773

Адрес для корреспонденции:

125057, Москва, а/я 15

Вниманию наших авторов!

Отдельные материалы журнала размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс». Полная или частичная перепечатка авторских материалов без письменного разрешения редакции преследуется по закону.

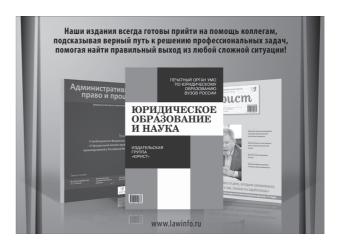
Полная или частичная перепечатка материалов, опубликованных в журнале «Вопросы ювенальной юстиции», допускается только с письменного разрешения редакции. При перепечатке ссылка на журнал «Вопросы ювенальной юстиции» обязательна.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа» Тел. (4842) 70-03-37 Формат 60х90/8. Печать офсетная. Общий тираж 2000 экз.

Цена свободная.

Номер подписан в печать 27.01.2012 г.

ISSN - 2072-3695





© НАН © ИГ «ЮРИСТ», 2012

Требования к оформлению рукописей!

1. Редакционный совет и редакция журнала рассматривают материалы, присланные по почте или представленные в редакцию журнала на бумажном носителе вместе с дискетой в следующих объемах:

статья — 6-10 страниц — 20 000 печатных знаков со всеми сносками и пробелами, обзор, рецензия, информация — не более 6 страниц.

- 2. Требования к тексту: бумага А-4 через 1,5 интервала; размер шрифта основного текста 12—14; сноски можно печатать через 1 интервал, размер шрифта 12; поля: слева 3 см, сверху, справа и снизу 2 см.
- 3. При ссылках на авторов в тексте следует указать инициалы и фамилию, в сноске наоборот, сначала фамилию, затем инициалы автора; обязательно привести название публикации, источник место, год, номер, страница. Сноски размещаются в конце текста.
- 4. На первой странице материала после заголовка помещаются фамилия и инициалы автора, а в подстрочнике должность и место работы, ученая степень при наличии. Например: доцент кафедры (ее название) юридического факультета (название вуза), кандидат юридических наук.
- 5. На последней странице в обязательном порядке автору необходимо указать точные контактные данные: адрес служебный и (или) домашний, с индексом; телефон(ы) и факс (с кодом); адрес электронной почты (при наличии).

При несоблюдении перечисленных требований материалы к публикации не принимаются.

Тел. редакции: +7 (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru, nan@nan.ru — для статей.



Основные направления межведомственного взаимодействия в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан

Верстова М.Е.,

начальник кафедры гражданского права и процесса ФГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России», доктор юридических наук

Сафонова Ю.Б.,

доцент кафедры гражданского права и процесса ФГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России», кандидат юридических наук

Интерес со стороны государства к проблеме детства не угасает на протяжении нескольких лет. Президент Российской Федерации в ставших традицией посланиях Федеральному Собранию постоянно подчеркивает важность и значимость семьи, материнства и детства для России в целом. Не стало исключением и ежегодное Послание Президента РФ от 30 ноября 2010 г., в котором главное внимание Д.А. Медведев уделил необходимости эффективной государственной политики в области детства. Так, Президент РФ, выступая с обращением к Федеральному Собранию, отметил, что «...нам не должно быть стыдно за то, какую страну мы передадим нашим детям и внукам, но не менее важно, в каких руках будет находиться судьба России» 1.

В целях формирования эффективной государственной политики в области детства Президент РФ предложил целый пласт мероприятий, комплексная реализация которых будет способствовать достижению поставленной цели.

Во-первых, обозначено повышение доступности и качества медицинской, социальной помощи матерям и детям, в частности, дальнейшее развитие программы «Родовый сертификат», системы восстановительного лечения для детей первых трех лет жизни, новорожденных с низкой массой тела, увеличение государственной поддержки лечения бесплодия, в т.ч. с применением технологий экстракорпорального оплодотворения.

Во-вторых, осуществление технологической модернизации детских поликлиник и больниц, повышение квалификации их сотрудников, на что выделены серьезные средства из федерального и регионального бюджетов.

В-третьих, немаловажна и поддержка молодых и многодетных семей. Остро стоящую проблему с жильем в связи с нехваткой денежных средств предлагается решать посредством использования материнского капитала на погашение ипотечных жилищных кредитов и займов (договоры по которым заключены по 31 декабря 2010 г.).

В-четвертых, улучшить ситуацию с демографическим кризисом посредством радикального увеличения количества семей с тремя и более детьми, создания для них режима наибольшего благоприятствования. В качестве экономических стимулов увеличения многодетных семей предлагается законодательное закрепление предоставления бесплатных земельных участков под строительство жилого дома или дачи при рождении третьего и последующего ребенка, введение так называемого регионального мателинского капитала

В-пятых, предлагается увеличение размера налогового вычета до 3 тыс. рублей в месяц на каждого ребенка, начиная с третьего, отменив при этом стандартные вычеты, носящие символический характер.

В-шестых, в развитие вышеназванного положения предлагается поддержать лиц, осуществляющих благотворительную деятельность, используя инструменты льготного налогообложения. Кроме того, предлагается восстановить справедливость и исключить средства, получаемые на поддержку детей от благотворительных организаций, из налогооблагаемого дохода.

Далее, в-седьмых, для разрешения наболевшего вопроса о детских садах предлагается во всех регионах реализовать программы реконструкции старых и строительства новых детских садов, поддержать вариативные формы дошкольного образования, в т.ч. систему негосударственных детских учреждений и семейных детских садов, рассмотреть возможность снижения арендных ставок и установления льгот по налогу на имущество для новых видов детских садов, в т.ч. семейных детских садов, для детей, которые не посещают детские сады, необходимо создать дошкольные группы в общеобразовательных школах.

Безусловно, планируемые мероприятия заслуживают внимания и всесторонней поддержки, вот только вопрос об их реализации стоит достаточно остро, поскольку проблемы, затронутые Президентом РФ, наболевшие, формирующиеся годами, искоренить в одночасье весьма затруднительно, если не невозможно. Требуется совершенно иной подход, и модернизация как цель, идея должна произойти, прежде всего, на уровне отдельно взятой личности, которая будет нести совершенно иную ментальность.

Основную, конечную цель государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних детей можно сформулировать как улучшение их положения, создание благоприятной среды развития и стабилизацию всех сфер жизнедеятельности детей². Отметим, что законодательно закрепленными в ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»³ целями государственной политики в интересах детей являются: осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией РФ, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений; формирование правовых основ гарантий прав ребенка; содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры. Также отмечено, что государственная политика в интересах детей является приоритетной и основана на



таких принципах, как законодательное обеспечение прав ребенка, поддержка семьи в целях обеспечения воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе, ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда и др.

Анализируя данные положения закона, полагаем, что в качестве приоритетных можно выделить следующие направления: обеспечение безопасности детей, создание благоприятных условий для беспрепятственного осуществления прав несовершеннолетними гражданами, формирование системы качественного доступного образования для детей, реформирование системы здравоохранения посредством предоставления доступной и качественной медицинской, а также социальной помощи матерям и детям, повышение уровня жизни данной категории граждан и улучшение их экономического положения, также разработка мер социальной поддержки несовершеннолетних.

Обратимся к исследованию основополагающих актов, нормы которых содержат гарантии в отношении несовершеннолетних детей, провозглашают их права.

Конвенция о правах ребенка⁴, в которой Россия участвует в порядке правопреемства после СССР, имеет прямое действие на территории нашего государства, соответственно, Россия приняла на себя обязательства, предусмотренные ею, в полном объеме. Признавая общей целью государственной социальной политики улучшение положения детей, преодоление нарастания негативных тенденций, стабилизацию положения детей и создание реальных предпосылок положительной дальнейшей динамики процессов жизнеобеспечения детей, государство еще в середине 90-х гг. XX в. определило в качестве одного из основных направлений в своей деятельности укрепление правовой защиты детей.

Права ребенка в Российской Федерации закреплены в ряде нормативных правовых актов (СК РФ, ГК РФ, ФЗ «Об опеке и попечительстве», ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и др.) и в целом законодательно обеспечены, однако проблема прежде всего состоит в том, что они носят в большинстве своем декларативный характер.

Очень много государственных гарантий, которые сейчас функционируют на федеральном уровне, перекладывается на плечи субъектов Российской Федерации, которые сами устанавливают, что они могут или не могут предоставить той или иной категории детей, исходя из своих финансовых возможностей.

В этой связи заслуживает всесторонней поддержки мнение профессора А. Бастрыкина о том, что недопустимо «ссылаться на недостаток финансирования и кризис»⁵. Ситуация, когда ребенок «боится возвращаться из школы домой или выйти во двор», не имеет права на существование. Нет времени ждать выполнения программ, которые рассчитаны на десятилетия. «Решать проблемы защиты детей годами — непозволительная роскошь. Нужно, чтобы уже сейчас каждый ребенок чувствовал заботу и уверенность в завтрашнем лне»⁶

Во всех случаях, когда ребенок по тем или иным причинам остался без попечения своих родителей (в случае их смерти, болезни, длительного отсутствия, лишения родителей родительских прав или ограничения их в таких правах, уклонения родителей от его воспитания и т.п.), заботу о нем принимает (в отдельных случаях должно принимать) на себя государство. Безусловно, семейное неблагополучие спо-

собствует росту безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, числа детей, оставшихся без попечения родителей, в первую очередь, за счет детей, родители которых лишены родительских прав. В соответствии с действующим законодательством задачи государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству (они созвучны с основными направлениями государственной политики в сфере защиты прав несовершеннолетних детей) заключаются:

- в обеспечении своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройстве;
- 2) в защите прав и законных интересов подопечных;
- 3) в обеспечении достойного уровня жизни подопечных;
- 4) в обеспечении исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- 5) в обеспечении государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулировании такой деятельности⁷.

Защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляют специально уполномоченные государством органы опеки и попечительства. Органы опеки и попечительства ведут учет детей, оставшихся без попечения родителей; исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей избирают формы их устройства; осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования (ст. 121 СК РФ). Для своевременного выявления оставшихся без попечения детей закон возлагает на должностных лиц учреждений, которые непосредственно соприкасаются с детьми (детских садов, школ, детских поликлиник и т.д.), а также на граждан, располагающих сведениями об утрате детьми попечения родителей, обязанность сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей. Соответственно, получив такие сведения или при самостоятельном выявлении детей, оставшихся без попечения, органы опеки и попечительства принимают меры для защиты их прав и интересов и решают вопрос о форме устройства и дальнейшем воспитании ребенка.

Стремительное реформирование общества, обострение проблем занятости, резкое падение жизненного уровня большей части населения, негативные стороны сплошной коммерциализации, экологическое неблагополучие — таков далеко не полный перечень факторов, гибельно сказывающихся на детях.

Серьезные проблемы в основных сферах жизнедеятельности детей вызывают озабоченность как государственных органов, так и широкой общественности, поскольку Российская Федерация, взявшая на себя обязательства уделять первостепенное внимание правам детей, их выживанию, защите и развитию, на деле оказывается не в состоянии эффективно выполнять эту задачу. В различных ведомствах осуществляется аналитическая работа, формируется статистика, отражающая положение детей, но современная ситуация требует новых подходов к анализу и решению проблем детства, семьи. В частности, несвоевременно выявляются семьи, в которых дети находятся в трудной жизненной ситуации и нуждаются в помощи государства, с ними не проводится или проводится некачественно, формально необходимая профилактическая работа. В ре-



ТЕОРИИ И ИССЛЕДОВАНИЯ



зультате этого многие из таких детей становятся жертвами преступлений или совершают их сами, будучи не способными противостоять негативному влиянию знакомых в отсутствие у них сформированного позитивного отношения к жизни, людям, правильной морально-нравственной и этической позиции. Существующее положение вызывает тревогу государства и общества, т.к. наблюдается тенденция снижения рождаемости, растет уровень заболеваемости, алкоголизации и наркотизации среди несовершеннолетних, влекущих, как следствие, рост правонарушений и преступлений как со стороны несовершеннолетних, так и по отношению к ним. Усиливаются такие явления, как бродяжничество, социальное сиротство, безнадзорность.

Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется посредством различных правовых форм. В первую очередь детей стремятся передать на воспитание в семью: на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в приемную или патронатную семью. При отсутствии такой возможности детей помещают на воспитание в различные государственные учреждения: дома ребенка, детские дома, школы-интернаты, дома для инвалидов и т.д. (ст. 123 СК РФ), при этом тип учреждения определяется в зависимости от возраста и состояния здоровья ребенка.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» утвержден ряд правил, призванных способствовать упрощению работы органов опеки и попечительства, их координации в целях лучшей защиты прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, пострадавших от жестокого обращения.

Право на защиту интересов несовершеннолетнего реализуется через процесс воспитания в семье и проведение государственной политики в отношении несовершеннолетних. Нормативное воплощение это право получило в целом ряде документов. Так, в Конституции РФ, в норме ст. 38, определено, что забота о детях, их воспитание есть равное право и обязанность родителей, причем это положение декларировано и на международном уровне (ст. 18, 19 Конвенции о правах ребенка).

Обязанности по должному воспитанию детей в семье закреплены также в ряде статей Семейного кодекса РФ. Так, ст. 54 СК РФ устанавливает, что каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, право на заботу со стороны родителей, на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства. Еще более детализирован этот вопрос в норме ст. 63 СК РФ, установившей, что родители имеют право, обязаны воспитывать и «несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей». Важное положение закрепляется и в ст. 65 СК РФ, согласно которой при осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей. Небезызвестно, что дети, пережившие насилие в семье, испытывают трудности в социализации и часто не могут быть полноценными членами общества. В результате эмоционального отвергания родителями ребенка, его неприятия или лишения родительской ласки и попечения в его психике на уровне бессознательного формируется тревожность, беспокойство, боязнь утраты себя, собственного «я», своего положения в жизни, неуверенность в своем бытии, ощущение враждебности, даже агрессивности окружающего его мира. Эти черты при определенных социальных условиях закрепляются и могут сформироваться даже в характер убийцы.

Так или иначе, в России вопросам защиты детей уделяется мало внимания, несмотря на обилие по этой проблеме законов и целевых программ, которые по большей части носят декларативный характер, практически претворяясь в жизнь только в экспериментальном порядке. Столь малая поддержка семьи со стороны государства приводит к ослаблению родительской семьи как базового института формирования личности подростка и его правосознания, что влечет, в частности:

- резкое снижение возможности семьи защитить детей от дурного влияния, обеспечить необходимый уровень их интеллектуального и нравственного развития;
- нарастание процесса распада семей, что лишает детей нормальных условий семейного воспитания; растет число семей, характеризующихся крайним нравственным неблагополучием (алкоголизм, наркомания, совершение преступлений, драки и истязания как способ решения конфликтных ситуаций в семье);
- низкий достаток, нужда и даже нищета, особенно в семьях безработных, беженцев, вынужденных переселенцев;
- у родителей, отягощенных проблемой выживания, отсутствует реальная возможность уделять детям необходимое внимание; родители отказываются от своих детей, их лишают родительских прав, что приводит к заметному росту такого контингента, как социальные сироты;
- —формирование искаженных и ложных нравственных и правовых установок в сознании детей, воспитывающихся в семьях, где достаток и роскошь добываются нечестным путем (и это внутри семьи преподносится как нечто заслуживающее уважения и восхищения, где внутрисемейные отношения исковерканы алчностью, бездуховностью, презрением к общепризнанным ценностям)9.

Что же является ненадлежащим исполнением родителей своих обязанностей? Так, под ненадлежащим исполнением своих обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего считается нечеткое, нерадивое, формальное, несвоевременное, неправильное, а чаще всего преднамеренно неполное их осуществление¹⁰. Следует отметить, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации, разъясняя пределы осуществления родительских прав, отмечает в своем Постановлении от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей», что уклонение родителей от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей может выражаться в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовки к общественно полезному труду. Злоупотребление родительскими правами может иметь место при создании родителями препятствий в обучении детей, склонении их к попрошайничеству, воровству, проституции, к употреблению спиртных напитков или наркотиков и т.п.

Таким образом, пределы осуществления родительских прав в форме действий или бездействия в достаточной мере определены семейным законодательством и судебной практикой и не требуют конкретизации в законодательстве уголовном

Следует особо отметить, что неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего является преступ-



лением только в том случае, если оно соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним. Само по себе жестокое обращение состава преступления в настоящее время не образует, и уголовному преследованию обычно подвергаются лица, действия которых содержат еще и признаки других составов преступлений (например, ст. 115, 116, 117 УК РФ). Также отметим, что в норме ст. 69 СК РФ установлено в качестве одного из оснований для лишения родительских прав именно неисполнение родителями (одним из них) своих обязанностей по воспитанию ребенка, что будет влечь применение к нему мер семейно-правовой ответственности.

В настоящее время в теории семейного, гражданского права остается спорным понимание таких вопросов, как обязательность (или отсутствие таковой) систематического характера неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего; жестокое обращение с несовершеннолетним, соотношение жестокого обращения и насилия при неисполнении обязанностей по воспитанию. Полагаем, необязательно устанавливать систематический характер неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, т.к. в законе текстуально отсутствует такое требование, иными словами, криминальным может быть и однократное неисполнение своих родительских обязанностей. Так, по данным ГУВД Москвы, в Москве в неблагополучных семьях проживают более 7,5 тыс. детей, из них 856 подростков состоят на учете в отделах милиции по делам несовершеннолетних¹¹.

Определенные пути в защите прав несовершеннолетних граждан от насилия предложены Министерством образования и науки РФ, которые воплотились в Рекомендациях об организации в субъектах Российской Федерации работы по профилактике жестокого обращения с детьми¹².

Основополагающая деятельность органов опеки и попечительства в направлении защиты прав несовершеннолетних граждан, осуществляется в соответствии с ФЗ «Об опеке и попечительстве» 13, при этом следует отметить комплексный характер действий всех субъектов системы защиты прав и законных интересов детей. Полномочия по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, реабилитационные мероприятия, индивидуальную профилактическую работу могут осуществлять различные организации: образовательные, медицинские, организации, оказывающие социальные услуги, в т.ч. организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иными словами, органы опеки и попечительства, осуществляя координацию деятельности таких организаций, могут выполнять и функцию контроля за их деятельностью.

Определенная роль в защите прав несовершеннолетних граждан отводится органам внутренних дел, которые при реализации правоохранных функций в рамках своих полномочий также осуществляют комплексные мероприятия. Так, задачами органов внутренних дел, сформулированными в норме ст. 2 Закона РФ «О милиции», являются обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных законом¹⁴.

Как видим, законодатель на первое место с учетом значимости данного направления деятельности милиции поставил обеспечение безопасности личности, поскольку данная

задача согласуется с сущностью государственной политики не только в России, но и во всем мире. Осуществляя сравнительно-правовой анализ норм и положений действующего Закона «О милиции» и проекта ФЗ «О полиции», находящего на рассмотрении в Государственной Думе, отметим их различия, поскольку такая задача, как обеспечение безопасности личности, не сформулирована в качестве основных направлений деятельности полиции, что вызывает недоумение и предложение корректировки. В этой связи отметим, что обеспечение безопасности ребенка, прежде всего мерами семейно-правовой ответственности, является важнейшей задачей любого общества и правопорядка 15.

Организация правоохранительной деятельности в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан строится в основном на положениях подзаконных нормативноправовых актов, к которым, в частности, относятся: Приказ МВД РФ от 26.05.2000 № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» 16, Приказ МВД РФ от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» ¹⁷, Приказ МВД РФ от 02.04.2004 № 215 «О мерах по совершенствованию деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел» (вместе с «Инструкцией по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел», «Типовым штатным расписанием центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел»)¹⁸, Приказ МВД РФ от 30.08.2006 № 690 «О дальнейшем совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел»¹⁹, Приказ МВДРФ от 02.04.2004 № 215 (ред. от 30.08.2006), утверждающий Акт о передаче несовершеннолетнего родителям или законным представителям, представителям органов опеки и попечительства, учреждений социального обслуживания, детских учреждений или в другие центры временного содержания 20 , и другие акты, в т.ч. для служебного пользования.

Для обеспечения реализации права ребенка на всемерную защиту, в т.ч. и от родителей (иных законных представителей несовершеннолетних), иных граждан, сотрудники ПДН совершают мероприятия по выявлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних граждан в совершение преступлений и иных правонарушений, в связи с чем вносят предложения о применении к ним мер ответственности²¹.

Проведение индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних граждан, состоящих на учете, ненадлежащим образом исполняющих или не исполняющих предусмотренные законом обязанности, а также в отношении жестоко обращающихся с ними родителей и иных лиц является эффективной мерой превенции, поскольку позволяет предотвратить последующие правонарушения, может способствовать становлению и формированию ориентированной на правопорядок личности ребенка. Во время проведения такой работы сотрудники ПДН выявляют несовершеннолетних граждан, употребляющих спиртные напитки, наркотические вещества, места их концентрации, возможного сбыта, приобретения и потребления наркотических средств, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в их потребление.

Еще один немаловажный аспект деятельности сотрудников ПДН в этой сфере — это формирование правового сознания у населения посредством проведения встреч, выс-



туплений в образовательных учреждениях, средствах массовой информации по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Обращает на себя внимание тот факт, что используемый нами в контексте данной статьи термин «предупреждение» необходимо понимать в широком смысле этого слова, поскольку предупреждение охватывает и пресечение, и превенцию, и защиту, поэтому именно в этих направлениях и будут рассмотрены действия уполномоченных органов в сфере предупреждения насилия в семье.

Представляется целесообразным привести слова Е.В. Вавилина по этому вопросу, который наиболее точно сформулировал цель существования механизма защиты: «Цель механизма защиты гражданских прав — обеспечить с помощью последовательно организованных юридических средств реальную гарантированную защиту субъективных прав и интересов. Каждое звено механизма защиты должно быть сформировано таким образом, чтобы оно не только реализовывало свою внутреннюю цель, оправдывало свою сущность, но и создавало все условия (предпосылки) для наступления и осуществления следующего этапа»²².

Полагаем, что необходимо создать эффективный механизм межведомственного взаимодействия, позволяющий защитить пострадавших от проявлений семейного насилия лиц, оптимизировать пути и направления деятельности организаций, функционально обеспечивающих правовую защиту граждан. В свою очередь, организации в рамках своих полномочий должны осуществлять действия, направленные на пресечение, предотвращение, превенцию насильственных действий в семье, обеспечивать предоставление разносторонней помощи и защиты пострадавшим от насильственных действий гражданам. Так, лишь по официальным данным МВД, в 2009 г. от преступных посягательств пострадали более 100 тыс. детей и подростков, сколько случаев не учтено, можно только догадываться.

В рамках данной статьи рассмотрим более детально механизм межведомственного взаимодействия и основные вехи деятельности правоохранительных органов по вопросам помощи лицам, пострадавшим от насильственных действий.

Прежде всего, отметим, что необходимо обозначить координатора действий организаций по этому вопросу. Полагаем, необходимые координационные мероприятия может осуществлять милиция, которая по факту обращения гражданина с жалобой на насильственные действия может осуществить уведомление и привлечение соответствующих служб и организаций с учетом специфики обращения, обеспечить своевременное уведомление медицинских организаций в целях оказания медицинской помощи, поставить в известность органы опеки и попечительства в случае обращения по вопросу нарушения прав несовершеннолетних граждан, использовать ресурсы средств массовой информации.

Важно подчеркнуть, что при обращении гражданина по факту семейного насилия в любое другое ведомство или организацию такие организации должны так же немедленно осуществить соответствующие уведомления, и прежде всего правоохранительные органы, для последующей координации межведомственных усилий.

Мы считаем, что этого недостаточно, поскольку не все органы и организации, призванные функционально обеспечивать защиту прав несовершеннолетних граждан как самой незащищенной группы граждан от насилия, задействованы в названных правовых линиях. Так, не используются ресурсы Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка в регионе, Управления по

делам молодежи, МЧС, общественных организаций и т.д., а ведь задействование их способствовало бы лучшей защите и возможности ее реализации в отношении несовершеннолетних граждан.

Кроме того, мы полагаем, что назрела реальная необходимость принятия не только подзаконного нормативного правового акта (о котором речь пойдет чуть позже), содержащего предельно четкий механизм, пошаговую инструкцию действий всех названных организаций, но и специального закона — «О противодействии насилию в семье», в котором вслед за Конвенцией «О правах ребенка», Конституций РФ, СК РФ был бы закреплен пласт правовых гарантий (социальных, экономических, юридических) для граждан, пострадавших от насилия в семье, их права и порядок защиты. Думается, что данный закон был бы полезен прежде всего для защиты прав несовершеннолетних граждан.

Защита гражданина осуществляется в установленном законодательством порядке, при необходимости и наличии установленных законом оснований производится отобрание несовершеннолетних, возбуждаются уголовные дела и дела об административных правонарушениях, подаются гражданские иски в защиту нарушенных прав.

Полагаем, что осуществлять превенцию возможно посредством осуществления таких мероприятий, как профилактика безнадзорности среди несовершеннолетних граждан (включая и деятельность средств массовой информации и школьных инспекторов милиции, и проводимые вузами конференции, круглые столы по проблемам предупреждения насилия в семье и защиты прав граждан, пострадавших от насилия, и выездные заседания Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав); информационное обеспечение пропаганды здорового образа жизни, института брака и семьи; совершенствование школьной программы путем включения в качестве обязательных для изучения таких предметов, как основы права (правоведение), семейное воспитание подростков, основы профессиональной деятельности и др., позволяющих ориентироваться уже в школе на непреходящие ценности, заниматься по направлению деятельности; усиление федерального и муниципального финансирования на развитие детского творчества и спорта и другие мероприятия, комплексное использование которых позволит достичь поставленной цели.

В настоящее время такой комплексный межведомственный механизм защиты прав несовершеннолетних граждан отсутствует. Отметим при этом, что в рамках отдельных организаций осуществляется межведомственное взаимодействие, которое оказывается не столь эффективным, и права ребенка продолжают ущемляться.

Обеспечение межведомственного взаимодействия возможно также путем выработки и принятия Инструкции или Методических рекомендаций по вопросам предупреждения семейного насилия и защиты прав граждан, пострадавших от него, утвержденных МВД РФ, органами опеки и попечительства, Уполномоченным по правам человека в РФ (Уполномоченным по правам ребенка в РФ), Минздравом РФ, Генеральным прокурором РФ. Данный документ должен содержать основные направления сотрудничества, сроки и порядок действий сотрудников каждого из ведомств при обнаружении фактов семейного насилия или его угрозы.

Считаем, данный акт должен стать действенным инструментом предотвращения насилия над несовершеннолетними гражданами, в т.ч. в семье. Обозначенными в настоящей статье аспектами пласт проблем в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан от семейного насилия не исчер-



пывается, множество вопросов правового, законодательного, правоприменительного характера остаются неисследованными и могут быть предметом рассмотрения далее.

- Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию от 30.11.2010 // Российская газета. 2010. 1 дек. № 271.
- ² Об этом также см.: Николаева Ю.В. О государственной политике в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних // Адвокат. 2009. № 6. С. 6.
- ³ Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 17.12.2009).
- Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // СПС «КонсультантПлюс». 2010.
- Бастрыкин А. На защите прав несовершеннолетних // Законность. 2009. № 9. С. 43.
- 6 Там же. С. 44.
- Отметим, что первостепенными по значимости в рамках данного плана являются Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» и взаимосвязанный с ним Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве». См.: Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (в ред. Федерального закона от 18.07.2009 № 178-ФЗ) // СПС «Консультант-Плюс». 2010.
- ⁸ Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 26.07.2010) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // СПС «КонсультантПлюс». 2010.
- Уб этом см.: Богуш Г.И. Криминология: учеб. пособие / под ред. Н.Ф. Кузнецовой. М.: ТК Велби; изд-во «Проспект», 2007. С. 100; Харченко О.В. Виктимологические проблемы предупреждения преступлений против женщин, семьи и несовершеннолетних (по материалам Санкт-Петербурга): автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 19.
- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 7. С. 11.
- 11 Сообщение начальника управления организации деятельности участковых уполномоченных ГУВД г. Москвы Григория Краснова на брифинге, посвященном Международному дню пропавших детей // РИА «Новости». 25.05.2009; URL: http://www.rian.ru/moscow/20090525/172238789.html

- Письмо Минобрнауки РФ от 10.03.2009 № 06-224 «Об организации в субъектах Российской Федерации работы по профилактике жестокого обращения с детьми» (вместе с «Рекомендациями об организации в субъектах Российской Федерации работы по профилактике жестокого обращения с детьми») // СПС «КонсультантПлюс». 2010.
- 13 Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ред. от 18.07.2009).
- 14 Закон РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» (ред. от 22.07.2010).
- О формировании правового инструментария в сфере обеспечения и защиты прав несовершеннолетних граждан см: Пчелинцева Л.М. Обеспечение безопасности несовершеннолетних граждан семейно-правовыми средствами // Журнал российского права. 2001. № 6.
- Приказ МВД РФ от 26.05.2000 № 569 (ред. от 06.04.2007) «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел».
- Приказ МВД РФ от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений») (ред. от 29.01.2009).
- Приказ МВД РФ от 02.04.2004 № 215 (ред. от 30.08.2006) «О мерах по совершенствованию деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел» (вместе с «Инструкцией по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел», «Типовым штатным расписанием центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел») (зарегистрировано в Минюсте РФ 10.08.2004 № 5964).
- Приказ МВД РФ от 30.08.2006 № 690 «О дальнейшем совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел» (зарегистрировано в Минюсте РФ 15.09.2006 № 8271).
- 20 Акт о передаче несовершеннолетнего родителям или законным представителям, представителям органов опеки и попечительства, учреждений социального обслуживания, детских учреждений или в другие центры временного содержания (Приказ МВД РФ от 02.04.2004 № 215 в ред. от 30.08.2006).
- ²¹ Гирфанов Р.М., Калинкина М.Ю. Российский и зарубежный опыт борьбы с насилием в отношении детей // Вопросы ювенальной юстиции. 2008. № 1.
- Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 63.

Ювенальные технологии¹

Замышляев Д.М.,

аспирант кафедры судебной власти и организации правосудия НИУ-ВШЭ

Juvenālis» (лат.) — юношеский, неполовозрелый, jūstitia — правосудие, таким образом, ювенальная юстиция — правосудие по делам несовершеннолетних.

Явление это западное, но корни его уходят в историю, на глубину, гораздо более удаленную от нас, чем жизнь и деятельность известной активистки Лауры Джейн Аддамс², чья на-

стойчивость побудила законодателей штата Иллинойс принять в 1899 г. закон «О детях покинутых, беспризорных и преступных и о присмотре за ними», учредивший специальный суд, рассматривающий дела несовершеннолетних. Это послужило основой зарождения и распространения по миру идеи ювенальной юстиции, которую подхватила сначала Великобритания (год 1908), Россия, Франция (год 1914), а затем и другие страны³.



ТЕОРИИ И ИССЛЕДОВАНИЯ 🗲

Корни ювенальной юстиции (в смысле идеи выделения особого возрастного статуса правонарушителя) уходят к римскому праву, так, в Дигестах Юстиниана (VI в. н.э.) был титул, озаглавленный «О лицах, не достигших 25 лет» 4. Исследователи ссылаются также на Законы XII таблиц, содержащие принцип прощения наказания (уменьшение наказания, вследствие того, что совершивший преступление не понимал характера своих действий и преступный акт не был доведен да конца), это напрямую затрагивало малолетних правонарушителей 5.

Тем не менее, с тех далеких пор и вплоть до XIX в. особые суды по делам малолетних правонарушителей и сама идея особого отношения к мерам воздействия на малолетних правонарушителей отсутствовали, что, конечно же, крайне отрицательно сказывалось на положении молодых людей, претерпевавших всю суровость наказаний тех времен наряду со взрослыми преступниками и получавших богатый криминальный опыт будучи еще в подростковом возрасте.

На данный момент ювенальная юстиция занимает прочные позиции в правосудии в целом ряде зарубежных государств (США, Франция, Канада, Новая Зеландия и др.), она отделена от общеуголовной юстиции и представляет собой не только специфический вид судопроизводства, но и набор сопровождающих его социальных механизмов⁶.

В 1991 г. Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы, которая предусматривала формирование специализированных ювенальных судов (повидимому, целесообразно создание ювенальных судов, а также учреждений административной юстиции)⁷.

В 1995 г. появился Указ Президента «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г. (Национальный план действий в интересах детей)»⁸.

В документе среди социальных и экономических мер указывались также меры по укреплению правовой защиты детства, в обосновании их необходимости отмечалось, что «действующие законы и иные правовые акты пока не могут остановить рост преступности среди несовершеннолетних, даже детей малолетнего возраста;

- не выработаны правовые меры по борьбе с детской проституцией, наркоманией, алкоголизмом;
- не установлена в законе повышенная ответственность взрослых за вовлечение детей в криминальную сферу, преступную деятельность;
- пенитенциарная система не стала эффективным инструментом в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних и нуждается в совершенствовании и соответствующем правовом обеспечении»⁹.

Среди предлагаемых мер указывалось «создание системы ювенальной юстиции, специальных составов судов по делам семьи и несовершеннолетних; создание правовой базы по профилактике безнадзорности и правонарушений подростков; создание необходимых условий для исправления и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей».

То есть в начале становления нашего нового государства была вновь воспринята идея о необходимости специального правосудия по делам несовершеннолетних, тем не менее, эта идея далеко не сразу получила распространение в непосредственной реализации. В законодательстве было отражено понимание того, что несовершенно-

летний как субъект правонарушения нуждается в особом подходе, и механизмы воздействия правоохранительной системы на него должны быть особыми. Так, УК и УПК РФ содержат понятие несовершеннолетнего и прописывают особые процедуры и статусы, связанные именно с этой характеристикой лица, УК содержит отдельный раздел об уголовной ответственности несовершеннолетних, УПК содержит главу «Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних» 10. Но этого не было достаточно.

О необходимости создания в России системы ювенального правосудия заявлялось в официальных документах и позднее. В Постановлении Президиума Совета судей «О Программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 г.» от 26 декабря 2007 г. также указывается, что для защиты прав несовершеннолетних необходима особая ветвь правосудия — ювенальная юстиция.

Мы видим, что с момента утверждения Основных направлений прошло пятнадцать лет.

В своем Постановлении от 21 июня 2010 г. «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции» Президиум совета судей отметил, что ювенальные технологии в своей работе используют суды общей юрисдикции 52 субъектов Российской Федерации¹¹. Таким образом, «ювенальной юстиции» как таковой в Российской Федерации нет и на данный момент, однако существуют определенные «ювенальные технологии».

В смысле нормативного закрепления ювенальные технологии основываются, прежде всего, на статьях УПК РФ, УК РФ и Постановлениях Пленума Верховного Суда, уже продолжительное время регулирующих уголовное судопроизводство с участием несовершеннолетних.

Так, еще Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних», ныне утратившее силу, обращало внимание судей на особенности выбора меры пресечения, обязательность участия защитника, законных представителей, необходимость участия в производстве по делам несовершеннолетних наиболее опытных судей, необходимость повышения квалификации судей по вопросам педагогики, социологии и психологии, исключительность наказания в виде лишения свободы для несовершеннолетних, приоритет принудительных мер воспитательного воздействия перед уголовным наказанием¹², необходимость повышения воспитательного значения судебных процессов и т.д. ¹³

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» продолжает разрабатывать и дополнять особенности процессуального положения несовершеннолетних. В нем Пленум, помимо уже отмеченных в предыдущем Постановлении, указал также на необходимость внедрения современных индивидуальных методик работы с несовершеннолетними; особенности участия психологов и педагогов при допросе несовершеннолетних; сокращенные сроки давности привлечения к ответственности для несовершеннолетних; необходимость учета при назначении наказания условий жизни, воспитания, индивидуальных



особенностей несовершеннолетнего, влияния старших; ограничение сроков лишения свободы для несовершеннолетних; возможность применения курсов социально-педагогической реабилитации и т.д. 14

Таким образом, мы видим, что процессуальные особенности положения несовершеннолетних уже детально проработаны в нашем законодательстве. Тем не менее, в том же Постановлении 2011 г. Верховный Суд указывает, что производство по уголовному делу в отношении лица, совершившего преступление в несовершеннолетнем возрасте, осущест-

вляется в общем порядке, лишь с изъятиями, предусмотренными главой 50 УПК РФ (Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних). То есть сейчас можно говорить только о системе ювенальных подходов, существующей в общем порядке уголовного судопроизводства.

Но может ли она обеспечить индивидуальный, воспитательный, психологический подход в правосудии по делам несовершеннолетних? Давайте сопоставим некоторые аспекты процессуального положения и ответственности взрослых и несовершеннолетних по УПК РФ.

Процессуальное положение	Общий подход	Подход к несовершеннолетним
Обстоятельства, подлежащие доказыванию	 событие преступления; виновность лица, форма его вины и мотивы; обстоятельства, характеризующие личность; характер и размер вреда; обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость; обстоятельства, смягчающие и отягчающие; обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания; обстоятельства, связанные с имуществом, подлежащим конфискации; обстоятельства, способствовавшие совершению преступления. 	Помимо уже перечисленных: — возраст несовершеннолетнего, число, месяц и год рождения; — условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровень психического развития и иные особенности его личности; — влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц; — способность в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими.
Мера пресечения в виде заключения под стражу	применяется по судебному решению в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше двух лет при невозможности применения иной, более мягкой меры пресечения.	может быть применено в случае, если несовершеннолетний подозревается или обвиняется в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления. В исключительных случаях эта мера пресечения может быть применена при совершении преступления средней тяжести. При решении вопроса об избрании меры пресечения к несовершеннолетнему в каждом случае должна обсуждаться возможность отдачи
Допрос	допрос не может длиться непрерывно более 4 часов, общая продолжительность допроса в течение дня не должна превышать 8 часов.	его под присмотр. не может продолжаться без перерыва более 2 часов, а в общей сложности более 4 часов в день. В допросе несовершеннолетнего, не достигшего возраста шестнадцати лет, участие педагога или психолога обязательно. Допрос потерпевшего или свидетеля в возрасте до четырнадцати лет, а по усмотрению следователя и допрос потерпевшего и свидетеля в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет проводится с участием педагога. Потерпевшие и свидетели в возрасте до шестнадцати лет не предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний.
Сроки давности привлечения к уголовной ответственности	Лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения преступления истекли следующие сроки: а) два года после совершения преступления небольшой тяжести; б) шесть лет после совершения преступления средней тяжести; в) десять лет после совершения тяжкого преступления; г) пятнадцать лет после совершения особо тяжкого преступления.	Сроки давности при освобождении несовершеннолетних от уголовной ответственности или от отбывания наказания сокращаются наполовину.



C	C.,	
Сроки погашения	Судимость погашается:	сроки погашения судимости
судимости	a) в отношении лиц, условно осужденных, — по истечении	сокращаются и, соответственно,
	испытательного срока;	равны:
	б) в отношении лиц, осужденных к более мягким видам	а) шести месяцам после отбытия или
	наказаний, чем лишение свободы, — по истечении одного года	исполнения наказания более мягкого,
	после отбытия или исполнения наказания;	чем лишение свободы;
	в) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за	б) одному году после отбытия лишения
	преступления небольшой или средней тяжести, — по истечении	свободы за преступление небольшой
	трех лет после отбытия наказания;	или средней тяжести;
	г) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие	в) трем годам после отбытия лишения
	преступления, — по истечении шести лет после отбытия	свободы за тяжкое или особо тяжкое
	наказания;	преступление.
	д) в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие	
	преступления, — по истечении восьми лет после отбытия	
	наказания.	
Назначение	При назначении наказания учитываются характер и степень	Помимо уже перечисленных:
наказания	общественной опасности преступления и личность виновного,	
	в т.ч. обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а	учитываются условия жизни и
	также влияние назначенного наказания на исправление	воспитания, уровень психического
	осужденного и на условия жизни его семьи.	развития, иные особенности
		личности, а также влияние на него
		старших по возрасту лиц.
		, ,

Учет особенностей несовершеннолетних в уголовно-процессуальном законодательстве очевиден, но все это можно свести к своеобразным послаблениям судебной машины по отношению к людям, не достигшим определенного возраста.

Закрепление подобных особенностей в процессуальном законодательстве принципиально важно, однако само по себе оно не сильно отличается от закреплений тех же законов XII таблиц, по которым «смертным грехом для взрослого было потравить в ночное время урожай ...такого человека предать смерти ...несовершеннолетнего виновного в подобном преступлении или подвергнуть бичеванию или присудить к возмещению вреда в двойном размере» 15. Относительно России законодательное оформление подобного подхода к ограничению ответственности несовершеннолетних можно отнести уже к 18 в., временам правления Елизаветы Петровны, вернувшей Сенату былую и даже большую власть¹⁶. Этот подход был реализован давно, как мы видим, тем не менее, едва ли этих особенностей достаточно, если процесс ставит перед собой задачу не наказания, но изучения, исправления и воспитания.

Ювенальная юстиция, подразумевает под собой совершенно иное отношение к несовершеннолетнему преступнику, к реагированию на его правонарушение 17. Система правосудия берет на себя не только защитную и карательную функции, но и функцию воспитательную, восстановительную. Л.М. Карнозова отмечает, что ювенальная юстиция предполагает взаимодействие правоохранительных органов с воспитательными, профессионально-гуманитарными и общественными структурами с целью решения проблем несовершеннолетнего, попавшего в ситуацию правонарушения 18. Что из этого есть сейчас в отечественной действительности?

Исследователи вопросов ювенальной юстиции отмечают, что на данный момент в России отсутствует как таковой механизм взаимодействия судов с социальными службами, педагогическая защита и социальная коррекция подростков затруднены¹⁹. Рассмотрение уголовных дел по-прежнему осуществляется в контексте общих принципов и норм уголовной ответственности, большинство несовершеннолетних приговариваются к лишению свободы, как к наиболее доступной и «проверенной» мере пресечения, для судей

главным мерилом при вынесении решений является устойчивость приговора, что исключает индивидуальный подход к рассмотрению дел с участием несовершеннолетних, при этом не все регионы имеют свои воспитательные колонии, меры воспитательного воздействия скупы.

Тем не менее, в России существуют важные наработки. Так, суды в некоторых регионах активно привлекают специалистов по работе с несовершеннолетними, введены специализированные составы для рассмотрения дел с участием несовершеннолетних (что является неплохой альтернативой ввиду отсутствия ювенальной юстиции), разработана и внедрена процессуальная роль социального работника (собирающего информацию о личности подростка, проблемах его воспитания), проводится работа по повышению квалификации судей, рассматривающих соответствующие дела, в судебных заседаниях участвуют педагоги и психологи, разработаны даже программы восстановительного правосудия (программы примирения — программы по заглаживанию вреда), выносятся судебные решения, содержащие индивидуальные планы реабилитации несовершеннолетних. Работают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделения по делам несовершеннолетних МВДРФ, и их потенциал в полной мере еще не раскрыт.

Некоторые субъекты (такие как Ростовская область, Саратовская область, Санкт-Петербург и т.д.) довольно далеко продвинулись на пути внедрения ювенальных технологий в работу своих судов 20 .

То есть мы видим, что внедрение ювенальных технологий происходит по инициативе самих субъектов, поэтому существующие в разных субъектах технологии отличаются разнообразием подходов, что вызвано различиями уровня финансирования, инициативности, методической базы, поддержки среди судей и общественных организаций в различных субъектах. Мы не можем сейчас говорить о единых государственных ювенальных технологиях, это, скорее, ювенальные инициативы отдельных судов и организаций, нашедших поддержку в своих субъектах. Не существует даже единого понятия «ювенальные технологии»²¹.

При всем при этом важную роль при продвижении ювенальных подходов в правосудии играют общественные



организации. Именно общественные организации и сотрудничающие с ними суды создают, испытывают и внедряют их в российский процесс.

Среди центров таких инициатив следует отметить Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия, Общественный центр «Судебно-правовая реформа», Центр социально-психологической адаптации и развития подростков «Перекресток» Московского городского психолого-педагогического университета, Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» и многие-многие другие, в т.ч. большое количество региональных организаций.

Эти организации наработали богатейший материал, и мы видим, что Верховный Суд, приняв само выражение «ювенальная технология», одобрил их внедрение и одобрил, по сути, ту самодеятельность судов, которую они вели и ведут в последние годы, что само по себе явление знаменательное, поскольку в нашей традиции восприятие инициатив снизу — дело не такое уж и частое.

У нас возникает уверенная мысль о необходимости более определенного правового закрепления (создания или одобрения уже имеющихся) технологий работы с несовершеннолетними правонарушителями при тесном сотрудничестве судов с сетью социальных учреждений по работе с несовершеннолетними.

Ну а касательно вопроса о том, необходима ли современной России ювенальная юстиция или достаточно уже имеющихся «ювенальных технологий», нам кажется уместным упомянуть мысли человека, жившего довольно давно, он говорил, что тех, кто болен телом, мы ведем к врачам, а несправедливых и распутных (тех, кто болен душой) мы ведем к судьям, призванным с помощью правосудия и справедливого наказания (воспитания) избавлять душу от этих недугов (Платон).

Если судьи по отношению к душе человека должны быть подобны врачам по отношению к его телу, касательно дел с участием несовершеннолетних должны существовать особые судьи, ведь появились же с развитием медицины детские врачи, знающие особенности детских недугов, другое дело, что правосудие, видимо, развивается не так быстро и однозначно, как другие ремесла.

- В работе использованы результаты, полученные в рамках проекта № 11-04-0041 «Права ребенка в РФ», выполненного в рамках Программы «Научный фонд ГУ-ВШЭ» в 2011 г.
- Лаура Джейн Аддамс, основательница общества Hull Hause и Судебного комитета по ювенальным вопросам (позднее Ассоциация защиты ювенальных интересов), первый вице-президент Национальной американской женской суфражистской ассоциации, первый президент Женской международной лиги за мир и свободу, лауреат Нобелевской премии мира за 1931 год. См.: James Weber. Jane Addams: A Biography. Urbano, Illinois: University of Illinois Press, 2000. P. 24. ISBN.
- Первый суд по делам несовершеннолетних был создан в Российской империи 22 января 1910 г. И располагался он в Санкт-Петербурге. Подобные суды функционировали и в некоторых других городах империи (Москве, Харькове, Саратове и т.д.), однако в 1918 г. они были ликвидированы повсеместно. Затем на короткий срок суды по делам несовершеннолетних были восстановлены, но в 1935 г. вновь были упразднены.
- Вот какое повествование ведется в этом титуле: «Следуя естественной справедливости, претор установил этот эдикт, путем которого он предоставил защиту юным, так как всем известно, что у лиц этого возраста рассудительность является шаткой и непрочной и подвержена возможностям многих обманов; этим эдиктом претор обещал и помощь

- и защиту против обмана... Теперь следует рассмотреть, нужно ли приходить юным на помощь лишь тогда, когда они потерпели ущерб по заключенному ими контракту, или и тогда, когда они совершили правонарушение... нужно признать, что при правонарушениях не следует приходить несовершеннолетним на помощь, и таковая не оказывается». См.: Дигесты Юстиниана: Избр. фрагменты / пер. и примеч. И.С. Перетерского. М., 1984. С. 89.
- Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: уч. пособие для студентов юридических высших образовательных учреждений. М.: Фонд НАН, 2000. 176 с.
- 6 Карнозова Л.М. К модели восстановительной ювенальной юстиции // Альманах «Неволя». 2005. № 4.
- 7 Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // СПС «Консультант+».
- На момент утверждения Основных направлений в нашей стране проживало 38,8 млн. детей, что составляло 26,2% общей численности населения.
- Указ Президента РФ от 14.09.1995 № 942 «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)» // СПС «Консультант+».
- УК РФ: возраст, с которого наступает уголовная ответственность, обстоятельства, смягчающие наказание, и т.д., глава 14 «Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних». УПК РФ: основания прекращения уголовного преследования, обязательное участие защитника, меры пресечения и т.д.
- Постановление Президиума Совета судей РФ от 21.06.2010 № 228 «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции» // СПС «Консультант+».
- 12 Согласно ст. 90 УК РФ несовершеннолетнему могут быть назначены следующие меры воспитательного воздействия: предупреждение, передача под надзор родителей либо специализированного государственного органа, возложение обязанности загладить причиненный вред, ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего.
- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.02.2000 № 7 (ред. от 06.02.2007) «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» // СПС «Консультант+».
- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» // СПС «Консультант+».
- Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / сост. В.Н. Садиков; под ред. З.М. Черниловского. М., 1996.
- Указ Сената (1742 г.) определил, что в уголовных делах период малолетства продолжается до семнадцати лет, лица младше этого возраста не могли быть подвергнуты ни пытке, ни сечению кнутом, ни смертной казни. К слову, впоследствии смертная казнь и изощренные пытки были отменены вовсе.
- 17 Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа. М.: Р. Валент, 2010.
- 18 По мнению Л.М. Карнозовой, ювенальная юстиция система воспитательно-юридическая. См.: Там же.
- Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. 2010 No 6
- ²⁰ Справка о внедрении ювенальных технологий в суды общей юрисдикции. Редакционный материал // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 2.
- ²¹ Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. 2010. № 4. С. 18–22.



«Школа родителей»

Бенсман И.Л.,

заместитель председателя Советского районного суда г. Липецка, Липецкая область

Ювенальные технологии в судопроизводстве принято ассоциировать с уголовными делами, где на скамье подсудимых оказываются несовершеннолетние правонарушители. Но, на мой взгляд, применение ювенальных технологий при рассмотрении отдельных категорий гражданских дел иногда имеет даже большую социальную значимость. Объясню, почему. В уголовном судопроизводстве коррекционная работа с подростком начинается, к сожалению, иногда уже слишком поздно, когда преступление им совершено. При рассмотрении исков о лишении (ограничении) родительских прав можно начать работу с семьей гораздо раньше, когда ребенок еще мал, его характер, поведение, впечатления о мире только формируются и его хрупкая детская психика еще не полностью разрушена асоциальным поведением взрослых. Ведь ни для кого не секрет, что большинство людей, ставших частью криминального мира, воспитывались в семьях, где родители злоупотребляли алкоголем, наркотиками, не желали работать. Пополняют ряды малолетних преступников и воспитанники детских домов.

Таким образом, между лишением родительских прав и приговорами в отношении несовершеннолетних существует самая прямая зависимость. При рассмотрении и уголовных, и гражданских дел, где на кону оказывается судьба ребенка, ставятся общие задачи — уберечь подрастающее поколение от тлетворного влияния «улицы», от совершения преступлений и в конечном счете от попадания в места лишения свободы.

Если при рассмотрении уголовных дел объектом постоянного наблюдения, исследования, надзора является сам несовершеннолетний правонарушитель, то при рассмотрении исков о лишении родительских прав в центре внимания оказываются взрослые люди, с их устоявшимися взглядами, привычками, манерами поведения. Перевоспитать их куда сложнее, чем подростков, у которых еще только формируется жизненная позиция. Тем не менее, практика показывает, что и взрослые способны меняться. Некоторые родители под угрозой лишения родительских прав готовы предпринять усилия по исправлению ситуации, однако они не всегда знают, как это сделать и куда со своими проблемами обратиться.

Первоначально, когда ювенальные технологии толькотолько внедрялись в гражданское судопроизводство, претендентам на лишение родительских прав приходилось самостоятельно нарабатывать позитивный опыт взаимодействия с детьми и социальными службами. Откровенно признаться, не слишком-то у них это получалось. Во-первых, родители не проявляли настойчивость по причине своих психологических особенностей, выраженных в низкой способности к самоконтролю, нередко деформации личности вследствие алкоголизма. А во-вторых, и сами государственные органы работали недостаточно скоординированно. Каждое ведомство действовало только в рамках своих полномочий. Кроме того, кандидатам на лишение родительских прав часто была необходима бесплатная социально-психологическая помощь по коррекции их поведения. а государственные органы ее не предоставляли.

Именно для решения указанных проблем и задач по инициативе Советского районного суда г. Липецка Липецкой области при содействии ГУЗ «Липецкий областной наркологический диспансер» был разработан проект «Школа родителей». Мы не преследуем цель забрать ребенка из семьи, а, наоборот, считаем необходимым приложить все усилия для ее сохранения и оказания профессиональной помощи родителям.

В ходе разработки данного проекта мы провели немало круглых столов с участием представителей органов опеки и попечительства, прокуратуры, комиссий и инспекций по делам несовершеннолетних, руководителей городского департамента образования и центра занятости населения, участковых уполномоченных, а также психологов. Хочу сказать, что мало кто из присутствовавших на этих совещаниях верил в успех. Но мы были настойчивы, последовательны, многие учреждения пошли нам навстречу, и после утверждения методических разработок с октября 2010 г. проект «Школа родителей» начал свою работу.

Основные цели нашего проекта — помочь родителям выйти из сложной жизненной ситуации, преодолеть кризис и подвигнуть их на ответственное исполнение своих родительских обязанностей по воспитанию детей.

Целевой аудиторией проекта являются родители, имеющие несовершеннолетних детей и не выполняющие обязанности по их воспитанию; как правило, это лица, состоящие на учете в органах опеки и попечительства как кандидаты на лишение родительских прав, лица, чьи дела о лишении родительских прав находятся в производстве суда, лица, чьи дела о лишении родительских прав судом были рассмотрены и по ним вынесено предупреждение, лица, состоящие на учете в ПДН как не исполняющие свои родительские обязанности, лица, состоящие на учете в КДН как родители, чьи семьи находятся в социально опасном положении.

Помощь в «Школе родителей» оказывается бесплатно, посещение носит добровольный характер. Направление участнику данного проекта может быть выдано судом, органом опеки, инспектором ПДН и участковым. Занятия проводятся амбулаторно, а в случае, когда по состоянию здоровья родители нуждаются в госпитализации, — в стационаре. Если взрослые проходят лечение в стационаре, а за ребенком некому следить, то его помещают в детское медицинское учреждение. Местом проведения занятий с родителями является амбулаторное детско-подростковое отделение Липецкого наркологического диспансера, где при первичной явке врачами проводится медицинский осмотр родителей, тестирование, назначается ответственный специалист за ведение конкретной семьи, который собирает информацию о семье в органах системы профилактики, составляет индивидуальный план занятий. Помощь в этом оказывает и помощник суда с функциями социального работника.

Поскольку проблемы в семьях разные, работа «Школы родителей» строится, прежде всего, на проведении индивидуальной психологической коррекции кандидатов на лишение родительских прав. Кто-то из родителей страдает алкогольной или наркотической зависимостью, имеет нежелан-



опыт и прецеденты

ных детей, у кого-то проявляются генетические проблемы. Все это накладывает свой отпечаток на психику родителей из неблагополучных семей, в результате чего они перестают замечать и удовлетворять потребности ребенка, не занимаются его воспитанием.

План занятий обязательно включает в себя проведение минимум 5 занятий; двукратное обследование на предмет употребления наркотиков и алкоголя; двукратное посещение на дому (социальный патронаж) с составлением отчета о посещении, проведение психологического консультирования.

Чему же учат и как помогают в «Школе родителей»? Первое — это выход из сложной жизненной ситуации. Те родители, у которых существуют проблемы с употреблением алкоголя и наркотиков и которые хотят побороть зависимость, проходят лечение у врача-нарколога. Если кандидаты на лишение родительских прав выразили свое согласие, их сопровождают в клубы трезвости. Многим оказывается помощь по трудоустройству. Второе — работа по просвещению граждан в сфере семейного права. Многие родители относятся к детям как к собственности, с которой, считают, они вправе делать все, что угодно. Взрослым напоминают, что у них есть обязанности по воспитанию детей, а у несовершеннолетних — свои права. Участникам проекта объясняется процедура лишения родительских прав и то, какие последствия она влечет. Третье — работа с психологом. Он разъясняет психологические особенности развития ребенка того или иного возрастного периода, в зависимости от конкретной ситуации. Родители учатся выявлять его потребности в пище, одежде, общении. Им рассказывают о том, какие продукты питания и в каком количестве необходимы для нормального развития детского организма. Помогают составить распорядок дня: каким он должен быть у несовершеннолетнего и у его родителей. Взрослым рекомендуют обязательно выделять время на регулярную уборку жилья и приготовление пищи. Также в «Школе родителей» отрабатывают практические навыки планирования семейного бюджета, распределения доходов с учетом потребностей детей в еде и одежде. Проводятся и практические занятия по налаживанию контакта с несовершеннолетними, вырабатываются механизмы контроля над своим поведением. Психологи считают, что особенно сближает семью совместно проведенный досуг. Его, оказывается, тоже нужно организовать правильно. В «Школе родителей» помогают и в этом.

По результатам занятий проводится контроль усвоенных знаний. Составляется отчет, который передается органу, выдавшему направление. Следует отметить, что при вынесении решения о лишении родительских прав либо об отказе в удовлетворении такого иска суд должен учитывать много различных факторов, в т.ч. и стремление родителей исправить сложившуюся ситуацию. В этой связи отчет, представленный «Школой родителей», может оказаться одним из доказательств по делу, поскольку в нем содержатся сведения о желании, способностях и возможностях родителей изменить свое отношение к выполнению родительских обязанностей. Наличие или отсутствие такого отчета никоим образом не препятствует кандидату на лишение родительских прав представить другие доказательства, свидетельствующие о том, что он встал на путь исправления.

Теперь о том, как это выглядит на практике. Приведу пример конкретной семьи, назовем их Петровы. Ситуация типичная: папа с мамой злоупотребляли спиртными напитками и не осуществляли контроль за своим 7-летним сыном. Органы опеки и попечительства подали иск о лишении их

родительских прав. Когда дело поступило в суд, Петровым предложили пройти психологическую коррекцию в «Школе родителей». Они согласились. Первоначально с ними была проведена психологическая диагностика, Петровых осмотрел врач-нарколог. С семьей был установлен контакт, рассмотрены типичные семейные конфликты, разработаны способы их разрешения. Специалисты провели ряд консультаций по основным принципам воспитания несовершеннолетнего в семье, а также по нормализации взаимоотношений. В «Школе родителей» им рассказали об особенностях воспитания ребенка раннего школьного возраста, о его интеллектуальных и социальных потребностях, отработали практические навыки по взаимодействию с ребенком. Также была проведена коррекция влечения к психоактивным веществам.

После проведения ряда занятий специалисты «Школы родителей» посетили Петровых на дому. Отмечено, что обстановка в квартире изменилась в лучшую сторону. Последним шагом было обследование родителей на алкоголь и наркотики. Тестирование дало отрицательные результаты. Специалисты отметили, что семья устойчиво стоит на пути исправления, а поэтому в иске о лишении родительских прав в отношении Петровых органу опеки было отказано. В настоящий момент семья состоит на внутрисудебном учете. Помощник судьи с функциями социального работника проводит с ними ежемесячные встречи. Родители не пьют, надлежащим образом осуществляют свои обязанности по воспитанию ребенка. Более того, в адрес суда от одного из родителей поступило благодарственное письмо, в котором он указывает, что взаимоотношения в семье улучшились, появился стимул жить и воспитывать ребенка в нормальных

В период с октября 2010 г. по апрель 2011 г. в «Школу родителей» было направлено 54 человека (44 — Советским районным судом г. Липецка и органами опеки и попечительства; 10 человек — сотрудниками ПДН и КДН Советского района г. Липецка). В прохождение коррекционной программы включились 29 человек. Алкогольный рецидив установлен только у трех человек, при этом один из них вновь обратился для прохождения повторного курса занятий в «Школе родителей». Указанные данные свидетельствуют о том, что психологическая и медицинская помощь такими людьми востребована.

На мой взгляд, основным принципом современного ювенального правосудия должно быть не наказание, а помощь в исправлении. Суд, медики, психологи, общественные организации, государственные органы и ведомства, включаясь в программу помощи неблагополучным семьям, могут заслужить уважение наших граждан. Общество начинают беспокоить проблемы «маленького» человека. Люди видят это и ценят помощь и поддержку, которая оказана им в трудную минуту. Благодаря работе специалистов «Школы родителей» у участников данного проекта появляется надежда, шанс начать жизнь с чистого листа. Анализ работы показывает, что неблагополучные родители становятся внимательнее к своим детям, иначе строят свои отношения с ними, проявляют заботу и тепло — те чувства, которые так необходимы для ребенка. Удается снизить количество ссор, оптимизировать усилия по выходу семьи из трудной жизненной ситуации.

Пусть проект «Школа родителей» еще довольно молод и рано еще подводить итоги, но мы верим в его будущее. Ведь если нам удастся спасти от разрушения хотя бы одну семью и уберечь от тюрьмы хотя бы одного ребенка, значит, усилия были не напрасны!



Состояние законодательства в области защиты прав и интересов несовершеннолетних как основа формирования ювенального законодательства России (на примере Краснодарского края)

Никитина Л.В.,

адъюнкт Краснодарского университета МВД России

Конституция Российской Федерации гарантирует обеспечение государственной поддержки и защиты детства, провозглашает неотчуждаемость прав и свобод человека и принадлежность их каждому от рождения, а также равенство всех перед законом и судом [1]. Впервые на законодательном уровне государственная политика в интересах детей получила свое закрепление в Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», где наряду с Конституцией РФ установлены основные гарантии и законные интересы ребенка [2]. В частности, в нем предусмотрено, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов. Далее, Федеральным законом от 28.04.2009 № 71-ФЗ введена в действие новая ст. 14.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», предусматривающая меры по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей [3].

Во исполнение названной нормы Законодательным Собранием Краснодарского края принят Закон от 21 июля 2008 г. № 1539-КЗ «О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае», целью которого является создание правовой основы для защиты жизни и здоровья несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений на территории Краснодарского края [4].

Оговариваются обязанности в указанной сфере деятельности органов и учреждений, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, определен порядок взаимодействия каждого из указанных органов и учреждений с другими звеньями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних при выявлении безнадзорных, беспризорных несовершеннолетних или несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении либо проживающих в неблагополучных семьях. К органам, осуществляющим профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, Закон относит: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы государственной службы занятости, органы внутренних дел (милиция), органы управления культурой, досугом, спортом и туризмом, другие органы, осуществляющие (в соответствии с их компетенцией) меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и за-

конодательством Краснодарского края. Родителям и иным законным представителям несовершеннолетних вменяется в обязанность принимать меры по недопущению пребывания несовершеннолетних в ночное время в общественных местах (приводится неисчерпывающий перечень таких мест и критерии ночного времени для разных возрастных групп), учащихся в учебное время — в интернет-залах, игровых клубах, кафе, барах, ресторанах, кинотеатрах, развлекательных комплексах и иных развлекательных заведениях, за исключением специально организованных учебными заведениями в учебное время культпоходов. Несовершеннолетние не должны допускаться к участию в конкурсах красоты, к посещению игорных заведений, предприятий общественного питания, в которых подают алкогольные напитки и пиво, а также организаций, которые осуществляют реализацию товаров (услуг), эксплуатирующих интерес к сексу, распространение печатной продукции, аудио- и видеопродукции, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение. Вместе с тем специальные меры ответственности за нарушение норм Закона не оговорены (органы власти субъектов РФ не обладают полномочиями по установлению мер административной или иной ответственности в данной сфере правового регулирования). Согласно Закону ответственность за нарушение его положений наступает в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

Порядок образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также полномочия комиссий определены в Законе Краснодарского края от 13 ноября 2006 г. № 1132-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Краснодарском крае» [5].

На уровне Краснодарского края был принят Закон от 26 июня 2002 г. № 498-КЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» [6], которым определены правовые, организационные и финансово-экономические основы осуществления деятельности Уполномоченным по правам ребенка в Краснодарском крае, к компетенции которого отнесены реализация и обеспечение гарантий основных прав и законных интересов ребенка в Краснодарском крае, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами. Приоритетным направлением в деятельности Уполномоченного по правам ребенка определена защита прав и законных интересов детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа.

В 2007 г. Законодательным Собранием был принят Закон Краснодарского края от 29 декабря 2007 г. № 1372-КЗ «О наделении органов местного самоуправления в Краснодарском крае государственными полномочиями Краснодарского края по организации и осуществлению



опыт и прецеденты

деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» [7]. Предметом регулирования этого Закона стало наделение органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Краснодарском крае государственными полномочиями Краснодарского края по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних. Целью Закона является создание правовой основы защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для улучшения качества жизни и здоровья детей в Краснодарском крае, повышения доступности социальных услуг для семей с детьми, в т.ч. для семей с детьми-инвалидами, и для совершенствования государственной системы социальной защиты несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию, создана краевая целевая программа «Дети Кубани» на 2009—2013 гг. [8] В данную программу включены подпрограммы «Дети и семья», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Дети-инвалиды», «Дети-сироты», «Одаренные дети Кубани», «Организация отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков» и «Здоровый ребенок». Общий объем денежных средств краевого бюджета, предусмотренных на реализацию мероприятий программы, составляет 4 млрд 847 млн 771 тыс. руб., в т.ч. в 2009 г. — более 965 млн руб.

Таким образом, правовая основа деятельности органов государственной власти и государственных учреждений в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних создана как на федеральном уровне, так и на уровне Краснодарского края. Вместе с тем является признанным тот факт, что указанная система при решении конкретных проблем неэффективна.

Недостаточная работа проводится и по организации занятости и трудоустройства несовершеннолетних. Так, в крае из 666 подростков, совершивших преступления, 370 не учились и не работали, что составляет 55,6%. В Прикубанском округе г. Краснодара из 27 несовершеннолетних, совершивших преступления, 25 не учились и не работали; в Западном округе г. Краснодара из 26 — 20 были не заняты, в г. Геленджике — 8 из 9; в Славянском районе — 13 из 15; в Динском районе — 7 из 11 [9].

Не должным образом проводится работа по раннему выявлению семейного неблагополучия, защите прав и законных интересов несовершеннолетних. Достаточно сказать, что «в Отрадненском районе в январе 2009 г. отец жестоко избил свою дочь, в результате чего она была госпитализирована с диагнозом «закрытая черепно-мозговая травма, сотрясение головного мозга, тупая травма брюшины». В Новороссийске в феврале 2009 г. отец убил свою годовалую дочь, когда она ночью проснулась и стала плакать. В Успенском районе в марте 2009 г. была изнасилована четырнадцатилетняя школьница. В Северском районе в апреле 2009 г. бабушка задушила свою внучку. В Курганинском районе в апреле 2009 г. сосед убил и бросил в колодец 10-летнюю девочку. В Мостовском районе в мае 2009 г. мать повесила свою 7-летнюю дочь.

При этом ни органы, уполномоченные защищать детство, ни милиция, ни главы сельских поселений, ни общественность своевременно не приняли необходимых мер по защите прав и законных интересов детей.

В Карасунском округе г. Краснодара мать избивала, унижала своего двенадцатилетнего сына, который обратился во внутриокружную комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав за помощью в помещении его в социально-реабилитационный центр, но должностные лица

муниципальных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которые должны защищать детство, проявили волокиту и формализм в принятии мер» [10].

Логичным развитием системы охраны и защиты прав ребенка могло бы послужить создание системы ювенальной юстиции как институциональной основы формирования ювенальной политики. Формирование системы правовых актов как фактора, в котором находит выражение политика государства в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, обусловлено созданием системы ювенального законодательства. Работу в данном направлении необходимо начать с разработки концепции по созданию ювенальной юстиции в Российской Федерации как ее законодательной, так и институциональной основы.

При создании законодательства о ювенальной юстиции и ювенальной системе, которое является составной частью ювенального права, следует принять во внимание предложения некоторых авторов о проведении ревизии действующей нормативной правовой базы для выявления и последующего устранения имеющихся противоречий, пробелов и дублирования, в т.ч. в отношении законов, защищающих права и интересы несовершеннолетних, направленных на предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Так, А.В. Заряев считает, что «в нашей стране юридические нормы, регламентирующие правовой статус несовершеннолетнего, фактически входят в состав многочисленных обособленных отраслей права. Такая ситуация неизбежно порождает как коллизии, так и пробелы в правовом регулировании общественных отношений с участием несовершеннолетних. Вот почему необходим комплексный правовой подход к проблемам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и создания системы органов для регулирования общественных отношений с участием несовершеннолетних (органов ювенальной юстиции). По этой причине для определения правового статуса несовершеннолетнего в настоящее время возникла необходимость формирования новой для отечественных права и законодательства отрасли — ювенальной, которая, в свою очередь, будет регламентировать деятельность этих специализированных органов» [11, с. 7].

По мнению Н.Е. Борисовой, «как любая отрасль права, ювенальное право отличается предметом и методом правового регулирования. Предмет регулирования ювенального права составляет не ребенок как таковой, а совокупность существующих общественных отношений, как минимум одной из сторон в которых выступает несовершеннолетний. Их круг составляют: условия и порядок обеспечения надлежащего статуса ребенка в отношениях, традиционно урегулированных профилирующими отраслями права (конституционным, финансовым, налоговым, семейным, гражданским, гражданско-процессуальным, трудовым, социального обеспечения, административным, уголовным, уголовно-исполнительным, уголовно-процессуальным и др.); личные неимущественные и имущественные, социально-экономические, политические отношения, в которых ребенку как их участнику противостоят взрослые; формы и порядок юридической ответственности несовершеннолетних в русле отношений, связанных со становлением и функционированием системы ювенальной юстиции» [12, с. 79].

В теоретической науке в этой связи выделяется два основных подхода, определяющих внутреннюю организацию системы законодательства. Первый — характеризуется тем, что в системе законодательства выделяются ее отрасли [13, с. 107–113]. Другой — отмечает, что система законодательства — явление комплексное и его внутренняя диффе-



ренциация возможна на основе концепции системы и структуры права [14, с. 39-40]. Большинство ученых, исследующих указанную проблему, выделяют один из центральных элементов структуры системы законодательства — отрасль законодательства. На этом дифференциация системы законодательства заканчивается. Однако существует и отличающийся научный подход по данной проблеме. Так, И.Л. Бачило предлагает выделить следующие элементы: норма права, нормативно-правовой акт и блок нормативно-правовых актов или отрасль законодательства [15, с. 84]. По нашему мнению, подобное структурирование законодательства в контексте его гармонизации вполне уместно. Вместе с тем существует еще иерархическая, федеративная и отраслевая дифференциация системы законодательства. Это обстоятельство позволяет отметить приемлемость именно данного подхода для практического построения системы ювенального законодательства Российской Федерации.

Нам представляется, что система ювенального законодательства как необходимое условие регламентации развивающихся и требующих правового регулирования отношений в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних должна отражать следующие аспекты ювенальной политики в современной России:

- 1. Закрепить понятие, принципы, цели, функции и задачи ювенальной политики Российской Федерации, определить ее приоритетные направления.
- 2. Определить круг субъектов, формирующих и реализующих ювенальную политику, их предметы ведения и полномочия в указанной сфере, учитывая федеративную организацию российского государства и принципы организации местного самоуправления, предпринять меры по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, отметить круг полномочий органов местного самоуправления в данной области, а также негосударственных органов, учреждений и организаций, занимающихся защитой прав и интересов несовершеннолетних, и их взаимодействие.
- 3. Определить виды объектов ювенальной политики и режим их правового регулирования.
- 4. Закрепить правовой статус несовершеннолетних, разработать систему гарантий защиты прав и его интересов.
- 5. Закрепить нормы, регламентирующие обучение, образование и подготовку специалистов для институциональной системы ювенальной политики.
- 6. Закрепить ответственность за нарушение ювенального законодательства.
- 7. Совершенствовать систему административной и судебной защиты прав и интересов несовершеннолетних.
- 8. Урегулировать правовые средства борьбы с детской безнадзорностью и беспризорностью.
- 9. Закрепить нормы о международном сотрудничестве в сфере защиты прав несовершеннолетних, цели и задачи данного сотрудничества, его функции, положения о непосредственном применении норм международного права к регулированию ювенальных отношений.

Литература

- 1. Конституция Рос. Федерации: принята референдумом 12 декабря 1993 г.: с изм. и доп. от 30 декабря 2008 г. // Российская газета. 2009. 21 янв.
- Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ: в ред. от 17.12.2009 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 51, ст. 6163.

- 3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 71-Ф3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 18, ст. 2151.
- О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1539-КЗ // Кубанские новости. 2008. 22 июля. № 120.
- 5. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 13 ноября 2006 г. № 1132- КЗ: в ред. от 20.12.2010 // Кубанские новости. 2010. 22 дек. № 226.
- Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 26 июня 2002 г. № 498- КЗ: в ред. от 05.05.2009 // Кубанские новости. 2009. 7 мая. № 72.
- О наделении органов местного самоуправления в Краснодарском крае государственными полномочиями Краснодарского края по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних: Закон Краснодарского края от 29 декабря 2007 г. № 1372-КЗ: в ред. от 05.04.2010 // Кубанские новости. 2010. 8 апр. № 57.
- Об утверждении краевой целевой программы «Дети Кубани» на 2009-2013 гг.: Закон Краснодарского края от 29 декабря 2008 г. № 1654- КЗ: в ред. от 29.12.2010 // Кубанские новости. 2010. ЗО дек. № 231.
- 9. О состоянии работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в муниципальных образованиях Краснодарского края в рамках реализации Закона Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1539 «О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае за 4 месяца 2009 г.»: Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации Краснодарского края от 20 мая 2009 г. № 4/1.
- 10. Там же.
- 11. Ювенальное право : учебник для вузов / под ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова. М. : ЗАО «Юстицинформ», 2005.
- 12. Борисова Н.Е. Развитие ювенального права в России. М., 1999.
- 13. Мозолин В.П. Система российского права / Доклад на Всероссийской конференции 14 ноября 2001 г. // Государство и право. 2003. № 1.
- 14. Пилипенко Е.А. Система российского права: структурно-сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003.
- 15. Бачило И.Л. Проблемы гармонизации в законодательстве // Журнал российского права. 2000. № 8.

Внимание! Не забудьте продлить подписку на следующее полугодие

По каталогу «Роспечать» подписной индекс на журнал «Вопросы ювенальной юстиции»

46773





Административно-правовая защита несовершеннолетних: понятие и содержание

Биткова Л.А.,

доцент кафедры аграрного и земельного права PГАУ — МСХА им. Тимирязева, кандидат юридических наук

Научно-исследовательский интерес в сфере защиты прав и свобод несовершеннолетних граждан обусловлен спецификой их правового положения, серьезной озабоченностью по поводу криминализации молодежной среды, формирования деструктивного морально-нравственного облика будущих поколений российского государства. Попытки разобраться в причинах и условиях сложившейся негативной ситуации приводят к выводу, что нуждается в пересмотре и коренном изменении целый комплекс общественных и государственных институтов, зачастую не отвечающих реалиям сегодняшнего дня и не способных развивать социальные отношения.

Не подвергается сомнению то обстоятельство, что формирование нового поколения, воспитание его духовного, нравственного, культурного и физического развития должно быть главной целью любого цивилизованного общества, ибо без достойной смены, наделенной лучшими человеческими качествами, обладающей высокой нравственной культурой и правосознанием, не может быть и речи о прогрессивном построении правового государства¹.

Как показывает опыт истории, любое, даже самое процветающее государство, ограниченное лишь рамками развития своего экономического, материального благополучия, занимающееся накоплением капиталов и относящее на задний план вопросы духовно-нравственного, идеологического воспитания молодежи, рано или поздно обрекает себя на гибель, у такого общества нет будущего.

Эффективная политика в интересах детей и подростков в каждой стране основывается на точном знании и понимании настоящего положения детей, их потребностей и способов решения существующих проблем.

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ является важнейшим, естественным, неотъемлемым правом гражданина. Государство его легализует, т.е. формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры реализации, устанавливает обязанность государственных и общественных органов, должностных лиц в определенные сроки рассматривать и принимать меры в связи с обращением граждан, обеспечивает его государственным принуждением, вследствие чего данное право становится регулируемым законом, т.е. юридическим пра-

Основной закон российского государства (ст. 2) закрепляет, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Причем данная обязанность возникает у государства с момента рождения ее граждан (момента возникновения правоспособности). Главным инструментом реализации указанной обязанности, безусловно, выступают нормы права (закон) как изначальный и универсальный гарант личных прав граждан.

Принятие Конвенции о правах ребенка (1989 г.) послужило серьезной заявкой на международном уровне в обеспечении защиты прав детей, где впервые ребенок

был представлен и рассматривался не только как объект, требующий специальной защиты, но и как субъект права, которому необходим весь спектр прав человека. Согласно Международной Хартии Прозрачности ОБСЕ (1999 г.) проблемы детей и подростков по сути отличаются от проблем взрослых, и в данном случае «необходимы отдельные механизмы, способные обеспечивать соблюдение прав и защиту их законных интересов». К сожалению, положения, рекомендованные ООН по реализации Конвенции о правах ребенка в России (проведение всеобъемлющей судебной реформы в том, что касается отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (ювенальная юстиция); активное развитие альтернативных форм ухода за детьми, заменяющих уход в интернатных учреждениях; разработка процедуры и механизмов для рассмотрения жалоб детей на грубое и жестокое обращение с ними; оказание поддержки неправительственным организациям в целях активизации их работы в области прав ребенка), до сих пор носят декларативный характер, за исключением введения института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка².

Наряду с совершенствованием деятельности по противодействию любым нарушениям правопорядка (принудительное воздействие государства с применением крайней меры — наказания) необходимо создать политические, социальные, правовые условия для формирования правомерного поведенческого вектора, высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан.

В качестве одной из главных причин совершения несовершеннолетними правонарушений, по нашему мнению, выступает их безнадзорность, т.е. значительное ослабление, а иногда отсутствие наблюдения (контроля) за формированием личности и поведением несовершеннолетних как со стороны семьи, так и со стороны государственных и общественных организаций, которые, к сожалению, занимают в этой ситуацию крайне пассивную позицию.

Существующая на сегодняшний день государственная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, субъектами которой являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел³, безусловно, предназначена для снижения негативных последствий от противоправных деяний несовершеннолетних и защиты их прав и интересов, однако множественность субъектов профилактики, различающихся по характеру, масштабам, формам и методам деятельности, это не только одна из существенных особенностей, но и, к сожалению, причин неэффективности превенции. Поскольку профилактика, как государственно-общественный процесс, направлена на устранение причин и условий, способствующих отклонению в поведении человека к совершению им преступлений и иных правонарушений, в ней



концентрируется деятельность целых институтов и отдельных людей.

В юридической науке общепринято, что причины и условия правонарушений социальны как по происхождению, так и по своей сущности. Они составляют совокупность негативных социальных явлений, порождающих в целом преступность как свое следствие. В современных же российских условиях состояния экономики причинный комплекс несколько изменился и модифицировался, а его восприятие несовершеннолетними заметно обострилось.

С учетом имеющегося положительного опыта государственной программной политики представляется правильной, необходимой система воспитательных и профилактических научно обоснованных мероприятий, рассчитанных на перспективу. Это означает, что должна быть разработана целевая программа социально-правовой защиты и борьбы с правонарушениями среди несовершеннолетних и молодежи в условиях изменяющихся общественных отношений. Фактически государство должно предложить подрастающему поколению соответствующую систему социальных ценностей.

Поскольку рассматриваемая проблема приобрела государственный характер и имеет большой общественный резонанс, представляется необходимым исследовать институт защиты прав и свобод несовершеннолетних в рамках административно-правового аспекта.

По нашему мнению, административно-правовая защита несовершеннолетних — это регламентированная административно-правовыми нормами деятельность органов публичной власти, направленная на создание и поддержание механизмов реализации субъективных прав и свобод несовершеннолетних (лиц в возрасте до 18 лет).

Содержание данного понятия включает следующие основные характеристики.

Во-первых, ключевой основой рассматриваемой деятельности является совокупность субъективных прав и свобод, которыми наделено несовершеннолетнее лицо и которые нуждаются в защите.

Исследования, проводимые в рамках юридической науки, свидетельствуют об особенностях правосубъектности такой категории граждан: их правоспособность возникает с момента рождения, а дееспособность каждого зависит от возрастного критерия.

По общему нормативно принятому понятию несовершеннолетний (ребенок) — это лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)⁴. При этом следует учитывать, что возраст человека определяет его позицию как субъекта права (с учетом психофизической устойчивости). Однако возраст не обозначен в ст. 19 Конституции Российской Федерации, в которой перечисляются обстоятельства (факторы), не влияющие на правовое положение личности и гарантирующие равенство их прав и свобод. А согласно ст. 60 Конституции гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

Общий правовой статус ребенка детализируется в отдельных отраслях права. Так, гражданское законодательство пошло по пути разделения объема дееспособности малолетних граждан (лиц в возрасте от 6 до 14 лет), несовершеннолетних граждан (лиц в возрасте от 14 до 18 лет). Уголовная и административная ответственность наступает по общему правилу с 16 лет (за ряд преступлений — с 14 лет).

Таким образом, возрастной критерий реализации принадлежащих несовершеннолетним лицам прав и свобод позволяет говорить о необходимости создания специального механизма содействия их защиты.

Кроме того, многочисленность и многообразие источников права, закрепляющих права и свободы несовершеннолетних и имеющих разную отраслевую принадлежность, не позволяют получить общую картину об их правовом статусе ни родителям, ни самим детям. Зачастую они даже не подозревают, что их права нарушаются. В данной возрастной категории можно выделить несколько групп, права и свободы которых изначально равны, а вот степень их реализации находится в зависимости от правовой регламентации и желания чиновников (подростки, больные наркоманией, алкоголизмом, СПИДом, психическими болезнями; дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-«чернобыльцы», беженцы, вынужденные переселенцы и т.п.).

До сих пор не решен вопрос о законодательном закреплении правового статуса несовершеннолетних и защите их прав на федеральном уровне (принятии единого федерального закона), о необходимости чего свидетельствует обращение к российским гражданам министра внутренних дел России Р. Нургалиева и председателя Общественного совета при МВД России И. Резника⁵.

Таким образом, первоочередной задачей российского общества является нормативное установление и закрепление совокупности основных прав и свобод несовершеннолетних, подлежащих защите со стороны государства

Во-вторых, лексическое значение слова «защита» раскрывается через понятие охраны, включающей в себя ограждение от посягательств, враждебных действий, опасности⁶.

Обобщенно можно говорить о двух главных направлениях юридической защиты личности: от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан; от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти.

В первом случае речь идет об установлении юридической ответственности лиц, тем или иным образом угрожающих правам и свободам несовершеннолетних, их личности.

Так, Уголовным кодексом РФ установлена ответственность за убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106); половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста (ст. 134); развратные действия (ст. 135); вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления (ст. 150); вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий (ст. 151); неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего (ст. 156); злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей (ст. 157); склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ (ч. 3 ст. 230) и т.п.

В соответствии с действующим законодательством РФ об административных правонарушениях одним из специальных субъектов административной ответственности являются родители и иные законные представители несовершеннолетних. Данные лица имеют специфичный правовой статус, учитываемый конкретными составами административных правонарушений в качестве их конструктивных или квалифицирующих признаков.



критика и анализ

Анализ положений КоАП РФ позволяет выделить составы административных правонарушений, субъектами которых являются родители или иные законные представители несовершеннолетних (ст. 5.35, 5.37, ч. 3 ст. 6.10, ст. 20.22). Содержание диспозиций данных статей вытекает из положений Семейного кодекса РФ, посвященных обязанностям родителей (иных законных представителей) по отношению к детям. То есть нормативно предусмотрена административная ответственность родителей в связи с совершением подростками правонарушений, за которые сами несовершеннолетние не несут юридической ответственности (в связи с недостижением установленного возраста). Однако данный институт, как элемент правового статуса родителей, следует рассматривать в совокупности с обязанностями по содержанию, воспитанию и обучению детей, поскольку только в этом случае возможно грамотное выявление оснований для привлечения данных субъектов к административной ответственности.

Кроме того, административному праву принадлежит важная роль в защите прав граждан от неправильных действий субъектов государственной власти, органов местного самоуправления.

Основными средствами защиты прав и интересов граждан от злоупотреблений, бюрократизма, некомпетентности и других аномалий в деятельности должностных лиц, органов и иных обладателей властных полномочий являются:

- 1) создание организационно-правового механизма и повседневная работа уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций), важнейшей задачей которых является защита правопорядка;
- 2) существование и деятельность не зависимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам. Среди них должны быть институты, созданные специально для этой цели (адвокатура), для которых такая деятельность является основной (профсоюзы), а также иные образования (средства массовой информации, партии, религиозные объединения, добровольные общества);
- 3) активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права.

Основной гарантией прав граждан является деятельность существующих в стране специальных организационно-правовых институтов. Они функционируют как по своей инициативе, так и в связи с поступлением к ним обращений (заявлений, жалоб, исков) граждан. По желанию последних им оказывают юридическую помощь коллегии адвокатов. Участие адвокатов в уголовном и гражданском процессах закреплено рядом законов и широко практикуется в нашей стране. Намного хуже обстоит дело в административном процессе. По поручению гражданина адвокат может активно участвовать в решении жилищных, пенсионных, земельных и многих других дел, выступать на стороне виновного или потерпевшего при рассмотрении дел об административных правонарушениях. К сожалению, адвокатура крайне редко включается в административный процесс.

Многочисленность субъектного состава свидетельствует, с одной стороны, о заинтересованности государства и общества в решении целого ряда проблем, связанных с реализацией и защитой прав и свобод несовершеннолетних, однако представляется, что такая вынужденная ситуация является чрезвычайной и временной, поскольку

не в силах одного ведомства решить все вопросы подростков, но, с другой стороны, множественность субъектов негативно влияет на результат защитной деятельности: ответственных много, а спрашивать не с кого.

Закрепленные формы деятельности носят декларативный характер, на практике отсутствует информационная и методическая поддержка правовых норм, закрепляющих права и обязанности несовершеннолетних в различных отраслях, нет регламентации порядка поощрения исполнения ребенком обязанностей, предусмотренных действующим законодательством.

Ведь основная беда российского общества заключается в правовой безграмотности. Являясь субъектом права, ребенок не владеет нормативной информацией, это уже задача взрослых разъяснить ему его права и обязанности.

Таким образом, в настоящее время социальное и правовое положение несовершеннолетних, по мнению юристов, педагогов, психологов, политологов и ювенологов, оценивается как критическое.

Правовая социализация несовершеннолетних, на наш взгляд, должна стать более эффективной, если административные и педагогические усилия будут содействовать переходу из мира абстрактных обещаний в пространство активных позитивных действий. Без создания постоянно действующих независимых механизмов защиты прав ребенка невозможно выполнение государством принятых на себя международных обязательств. Положителен и тот факт, что не только государственные чиновники ратуют за развитие молодежных институтов, способных обеспечить правовую и социальную защиту детей и подростков, но и сами представители различных молодежных объединений.

С учетом сказанного можно сделать вывод, что система подходов к проблематике молодежи, и особенно несовершеннолетних подростков, существующие различные сферы их интересов требуют реформирования, т.к. происходит становление и развитие новой смены поколений (российской молодежи). В основе нового подхода должна лежать грамотная и эффективная государственная политика, основанная на международных и национальных нормах права, на стабильной материальной базе и общепризнанных моральных ценностей.

Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук: Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1994. С. 220–221.



Мазурин С.Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: состояние, тенденции и предупреждение органами внутренних дел (организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 10.

Указ Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» от 1 сентября 2009 г. № 986 // Российская газета. 2009 4 сент

³ Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-Ф3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ; Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ.

^{5 2000000.} Столько подростков неграмотны, 700 тысяч детей — сироты. Обращение // Российская газета. 2007. 20 июня. № 129 (4392).

Об учебном пособии «Ювенальное право»

Пронин А.А.,

доцент кафедры правового и документационного обеспечения управления Российского государственного профессионально-педагогического университета (Екатеринбург), член РАЮН, кандидат исторических наук

В прошедшем году в издательстве «Феникс» вышло в свет учебное пособие — «Ювенальное право»¹. Книга допущена Учебно-методическим объединением по профессионально-педагогическому образованию в качестве учебного пособия для слушателей институтов и факультетов повышения квалификации, преподавателей, аспирантов и других профессионально-педагогических работников, однако предназначена также студентам, обучающимся по специальности «Юриспруденция», специалистам различных ведомств, работающим с детьми.

В 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН в качестве основы для самого широкого спектра вопросов защиты детей была принята Конвенция о правах ребенка. На 2010 г. 193 страны стали участниками Конвенции в результате ратификации, принятия или присоединения к ней. Для России Конвенция вступила в силу 15 сентября 1990 г. и приобрела на ее территории статус закона, контроль за соблюдением которого осуществляет Комитет ООН по правам ребенка в составе десяти экспертов.

В 1996 г. было решено ежегодно отмечать 20 ноября— день принятия Генеральной Ассамблеей ООН текста Конвенции— как День прав ребенка.

В Конвенции подтверждаются права всех детей на выживание, охрану здоровья и образование через создание для них благоприятных условий жизни, позволяющих оградить детей от эксплуатации, жестокого обращения и насилия, а также гарантии права на гуманное обращение с детьми при нарушении ими закона.

С принятием в 1998—1999 гг. федеральных законов «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»² и «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³ в отечественной юридической науке все чаще стали звучать предложения о выделении новой отрасли права, которая регулировала бы особый предмет — правоотношения с участием несовершеннолетних. Такая отрасль получила название ювенальной (лат. juvenis — молодой, юный).

С точки зрения профессора кафедры образовательного права РГППУ С.А. Ветошкина (и она разделяется нами) задачами ювенального права являются:

- установление правового статуса несовершеннолетнего (прав, обязанностей, ответственности);
- установление правового статуса субъектов, обеспечивающих права, обязанности и ответственность несовершеннолетнего:
- установление правил поведения между несовершеннолетними и субъектами, обеспечивающими их права, обязанности и ответственность;
- установление правил поведения между субъектами, обеспечивающими права, обязанности и ответственность несовершеннолетних. Такими субъектами могут быть как физические лица (родители, педагоги и т.д.), так и юридические лица (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства, органы МВД, прокуратуры, юстиции и т.д.)⁴.

Обособление ювенального права как самостоятельной юридической отрасли находится в стадии становления. Не все ученые-правоведы видят смысл в выделении ювенального права из других отраслей российского права.

Наиболее важным в изучении ювенального права представляется понимание необходимости повышенной правовой защиты детей на основе научных знаний, обосно-

вывающих принципы и методы данной деятельности, и участие в ней квалифицированных специалистов.

Пособие содержит богатый учебно-теоретический материал, существенно дополняющий изданный в России учебник для вузов по ювенальному праву⁵. Автором рассмотрены актуальные проблемы защиты детей от жестокого обращения, включая их следствие — социальное сиротство; социально-правовые аспекты профилактики наркозависимости несовершеннолетних; вопросы ювенального судопроизводства и ювенальной юстиции (понятие и нормативные основы ведения, отечественный и зарубежный опыт, законодательные инициативы и первые практические шаги, детская адвокатура). Особое внимание уделяется теме развития общественных инициатив в сфере уголовной юстиции и восстановительному правосудию, попыткам привлечь ребенка, его внутренние ресурсы к активной работе по преодолению собственных проблем (карательная и восстановительная модели уголовной юстиции, международное движение за восстановительное правосудие, особенности практики уголовного преследования несовершеннолетних в России, применение и содержание принудительных мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних, нормативное регулирование института примирения в российском уголовном процессе и технологии организации примирения правонарушителей и их жертв). Приводится много примеров нарушения прав детей в России, судебная практика, опыт международной деятельности по защите прав детей.

Основные понятия и определения, используемые в пособии, можно эффективно закрепить, обратившись к тексту глоссария (прил. 1).

Библиографический список и приводимый в качестве приложения к пособию перечень основных нормативноправовых и судебных документов по защите детства в Российской Федерации, вобравший в себя действующие в нашей стране международно-правовые акты, федеральные законы, указы Верховного Совета РСФСР, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств, акты Конституционного и Верховного судов РФ, Генеральной прокуратуры (прил. 2), будут представлять интерес и значимость как для студентов, изучающих ювенальное право, так и для лиц, осуществляющих научные изыскания по схожей проблематике, и практикующих специалистов, работающих с детьми.

Учитывая, что объект ювенального права — общественные отношения с участием несовершеннолетних — весьма обширен, перечень вопросов, рассмотренных в тексте пособия и составляющих предмет науки ювенального права, не является исчерпывающим.

За рамками настоящей книги остались вопросы правового регулирования в следующих областях, также относимых нами с С.А. Ветошкиным к регулируемым ювенальным правом:



критика и анализ

- стимулирования рождаемости населения;
- социальной защиты семьи;
- статуса несовершеннолетнего в конституционном, гражданском, трудовом и образовательном праве;
- иных общественных отношений, связанных с защитой прав несовершеннолетних и их юридической ответственности;
- юридической ответственности физических и юридических лиц за нарушения ювенального законодательства.

Задача автора была скромной: актуализировать проблемы в сфере социально-правовой защиты детства и очертить известные на сегодня возможные пути постепенного их решения.

В 2005 г. Президент РФ обнародовал несколько национальных проектов, направленных на улучшение условий жизни тех граждан, которые находятся в наиболее неблагополучном положении. Эти проекты дают возможность улучшить и социальное обеспечение детей. Реализуемые в рамках проектов меры направлены на:

- 1) улучшение критической демографической ситуации в стране (увеличение пособия на детей в возрасте до полутора лет; предоставление матерям, имеющим детей в возрасте до полутора лет, отпуска по уходу за ребенком с оплатой в размере 40% от предыдущего заработка; компенсация расходов семей на оплату пребывания ребенка в дошкольном учреждении; наделение «материнским капиталом» семей, где рождается второй ребенок⁶);
- 2) улучшение здоровья детей и подростков (в федеральной целевой программе «Дети России» предусмотрены обеспечение охраны материнства и нормальных родов, охрана здоровья детей и подростков, меры по сокращению заболеваний, инвалидности и смертности среди детей и подростков⁷);
- расширение поддержки детям, оставшимся без родительского попечения, и уменьшение числа детей, воспитывающихся в государственных интернатных учреждениях⁸;
- 4) создание благоприятных условий для совершенствования системы образования (восстановление роли общедоступного дошкольного образования; постепенное увеличение финансирования образования; вовлечение социально уязвимых групп детей в образовательный процесс, снижение неравенства в доступе к образованию детей в городах и сельской местности; адаптация содержания образования к текущим потребностям российского общества и экономики, а также разработка долгосрочной стратегии приведения образования в соответствие требованиям рынка труда). Образование дает возможность детям в полной мере реализовать свой потенциал, когда они станут взрослыми.

Несмотря на порождающие умеренный оптимизм перечисленные меры, один из основных принципов Конвенции ООН о правах ребенка — приоритет интересов детей для общества — в России остается скорее далеким от реальности благим пожеланием, нежели четко поставленной целью. Этому можно найти немало оправданий. Однако очень многое зависит от гражданской позиции и правильного понимания своего профессионального долга тех специалистов, которые работают с детьми. Никто не выполнит за них то, что они могут и должны сделать.

Автор пособия надеется, что знания, полученные из данной книги, помогут в этом.

Материалы книги прошли апробацию в ходе преподавательской и консультационной деятельности автора в ряде вузов и образовательных центров Екатеринбурга и области, на всероссийских и региональных научно-практических конференциях. Думается, что они могут быть использованы

в учебном процессе высших учебных заведений при изучении таких дисциплин, как «Ювенальное право», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Педагогико-правовая работа со спецконтингентом», «Юридическая психология», «Педагогическая и юридическая антропология».

- Пронин А.А. Ювенальное право : учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2011. 282, [1] с. (Высшее образование.) ISBN 978-5-222-17561-3. Тираж 2500 экз.
- ² Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федер. закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ // Рос. газ. 1998. 5 авг.
- ³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федер. закон от 24.06.1999 № 120-Ф3 // Рос. газ. 1999. 30 июня.
- Ветошкин С.А. Ювенальное право : учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2009. 229 с.
- 5 Ювенальное право: учеб. для вузов / под ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова. М.: Юстицинформ, 2005. 317 с.
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей: Федер. закон от 05.12.2006 № 207-ФЗ // Рос. газ. 2006. 12 дек.; О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федер. закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ // Рос. газ. 2006. 31 дек. и до.
- ⁷ О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 годы: постановление Правительства РФ от 21.03.2007 № 172 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 14, ст. 1688.
- 8 Об опеке и попечительстве: Федер, закон от 24.04.2008 № 48-Ф3 // Рос. газ. 2008. 30 апр.

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «**ЮРИСТ**»



Телефон редакции

953-91-20



Административная ответственность несовершеннолетних: проблемы интерпретации и применения

Беженцев А.А.,

доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, капитан милиции, кандидат юридических наук

Административная ответственность, применяемая к несовершеннолетним правонарушителям представляет собой форму реагирования государства на административные правонарушения, совершенные лицами, не достигшими совершеннолетия, выраженную в применении к ним конкретных административных наказаний, предусмотренных санкциями нарушенных норм, и одновременно их специфическую обязанность нести определенные законодательством неблагоприятные последствия, связанные с применением указанных правовых мер.

По отношению к несовершеннолетним действующее законодательство предусматривает общее правило, согласно которому к лицам в возрасте от 16 до 18 лет, совершившим административные правонарушения, применяются меры, предусмотренные Положением о Комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДН). Именно данным государственным органам и принадлежит преимущественное право рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними. Но в ч. 2 ст. 23.2 КоАП РФ делается исключение, согласно которому дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 КоАП РФ, а также дела об административных правонарушениях, перечисленные в гл. 12, в области дорожного движения рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии.

КДН рассматривают дела об административных правонарушениях по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ). В первую очередь данное обстоятельство связано с тем, что должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел ставят на учет несовершеннолетних правонарушителей с заведением учетно-профилактических карточек или учетно-профилактических дел как раз по месту жительства подростка, что предполагает в дальнейшем индивидуальную профилактическую работу инспектора, которая может базироваться на основании решения КДН. Так как каждый профилактируемый подросток уникален, то и отдельно взятый случай совершения правонарушения должен рассматриваться сугубо самостоятельно, обязательно после общения с несовершеннолетним, исходя из целого комплекса сопутствующих факторов, и это сделать намного проще, ознакомившись с состоянием дел и выслушав мнение подростка и вердикт членов комиссии.

Административное наказание может быть наложено на несовершеннолетних или их родителей по общим правилам не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а за нарушения при длящемся правонарушении — не позднее двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 KoAП $P\Phi$).

Перечисляя составы, непосредственно направленные на охрану прав и законных интересов несовершеннолетних, следует отметить такие статьи КоАПРФ, как ст. 6.7 — нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения; ст. 6.10 — вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ; ст. 6.13 — пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров; ст. 20.22 — появление несовершеннолетних в состоянии опьянения, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

Важной особенностью ответственности несовершеннолетних лиц, устанавливаемой КоАПРФ, является то, что совершение административного правонарушения несовершеннолетним признается смягчающим вину обстоятельством, а вовлечение такого лица в совершение административного правонарушения — отягчающим вину обстоятельством. Причем эти обстоятельства следует четко отграничивать от таких правонарушений, как вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10 КоАПРФ), неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ), поскольку они образуют самостоятельные составы административных правонарушений с привлечением иных (но не несовершеннолетних) виновных в этом лиц к административной ответственности. Здесь необходимо дополнить, что применяемые административные наказания к несовершеннолетним, совершившим правонарушения, преследуют своей целью прежде всего восстановление социальной справедливости, а также исправление и предупреждение совершения новых правонарушений и преступлений. Высшие судебные инстанции постоянно обращают внимание на то, что административное наказание в отношении указанных лиц должно быть подчинено прежде всего этим целям.

Анализ мер воздействия, применяемых в отношении несовершеннолетних правонарушителей, позволяет сделать вывод о том, что из десяти видов административных наказаний, указанных в КоАПРФ, к несовершеннолетним чаще всего применяются только два — это предупреждение и административный штраф. Кодекс не предусматривает специальных видов административных наказаний, применяемых только к несовершеннолетним, но существуют опреде-



методы и технологии

ленные особенности при применении некоторых видов административных наказаний. Так, штраф может назначаться как мера наказания, как правило, при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей, к которым относятся родители, не ограниченные судом в объеме родительских прав, опекуны и попечители.

Существенная особенность административной ответственности несовершеннолетних закреплена ст. 2.3 КоАП РФ, где законодатель установил возможность КДН, с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение, в возрасте от 16 до 18 лет, решать вопрос об освобождении его от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

В качестве дополнительных гарантий обеспечения прав несовершеннолетних закон не позволяет применять к лицам, не достигшим 18-летнего возраста, административного ареста (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ). Это связано с тем, что административный арест как мера административной ответственности существенно отличается от других видов административного наказания, предусмотренных законодательством. Его правовая сущность заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей в предназначенных для этой цели учреждениях, к которым относятся специальные приемники при органах внутренних дел для содержания лиц, подвергнутых административному аресту. Строгий режим содержания является одним из средств достижения целей данного административного наказания и обеспечивает охрану и постоянный надзор за арестованными в целях предотвращения совершения ими новых правонарушений. Административный арест устанавливается и назначается за отдельные виды наиболее общественно опасных административных правонарушений. Назначение административного ареста допускается в исключительных случаях, когда по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя, применение других предусмотренных в соответствующей статье мер административной ответственности будет признано недостаточным. Исходя из гуманных соображений и особенностей личностно-психологических характеристик подростков, административный арест к ним не применяется. Не является административным арестом изоляция несовершеннолетних, совершивших правонарушение, влекущее административную ответственность, в случаях, если их личность не установлена либо они не имеют места жительства, места пребывания или не проживают на территории субъекта Российской Федерации, где ими было совершено правонарушение. В этом случае несовершеннолетние помещаются в специальные учреждения органов внутренних дел — Центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, режим содержания в которых направлен исключительно на проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, причастными к совершению административного правонарушения.

Продолжая дискуссию об административной ответственности, отметим, что некоторые ученые-административисты предлагают введение в современное административное законодательство альтернативную замену такой

мере административного взыскания, как штраф. В частности, предполагается ввести трехчасовую отработку несовершеннолетним правонарушителем на общественно-полезных работах, к примеру, по уборке общественных мест и благоустройству территории. Необходимость их введения диктуется условиями материального положения лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, это лица чаще всего из материально неблагополучных семей, не занятые работой или учебой и, соответственно, не имеющие средств для погашения взыскиваемых штрафов. Вместе с тем принятие таких мер принудительного воздействия явилось бы действенным средством воспитания и уважительного отношения к труду несовершеннолетних¹.

Ответственность по КоАП РФ родителей предусмотрена законодательством в связи с совершением подростками таких нарушений правопорядка, за которые сами несовершеннолетние не несут юридической ответственности, но подвергаются иным мерам правового принуждения. Поэтому указанные правонарушения подростков являются одновременно и частью основания для применения административной ответственности к родителям, и самостоятельным основанием для применения принудительных средств к ним самим.

Административную ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних нельзя рассматривать в отрыве от правовых обязанностей по воспитанию, обучению детей и надзору за ними. В теории это ведет к неразрешенным спорам по поводу оснований ответственности, в законодательстве — к нечетким формулировкам диспозиций правовых норм, ее устанавливающих, на практике — к возложению ответственности на тех родителей, которые виновно юридических обязанностей не нарушали. Исходя из вышесказанного видно, что, когда в создании условий для совершения подростками административных правонарушений окажутся виновными родители, они также должны нести административную ответственность.

КДН рассматривают дела в отношении родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих, об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35 КоАП РФ — неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, а также за нарушение порядка или сроков представления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотренных ст. 5.36 КоАП РФ.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать промежуточный вывод о необходимости, с одной стороны, дальнейшей гуманизации правовой основы административной ответственности несовершеннолетних в современном административно-деликтном законодательстве, с другой стороны, определенная конкретизация в законодательстве характерных особенностей неблагоприятных последствий для несовершеннолетних, совершивших правонарушение, позволит усовершенствовать гарантии защиты их прав и законных интересов.

Мазурин С.Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: состояние, тенденции и предупреждение органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 18–19.



Актуальные аспекты прав молодежи: право на образование

Боршевский А.П.,

старший научный сотрудник Института культурного наследия Академии наук Молдовы, кандидат исторических наук **Сосна А.Б.,**

Институт истории, государства и права АНРМ

На национальном уровне в различных странах, и в РМ в т.ч., современная молодежь вступает в жизнь в весьма сложных условиях экономического и социального развития общества. Проблемы формирования демократического государства ставят на первое место задачу становления личности молодого человека как субъекта активной созидательной деятельности.

Отметим, что среди молодежи особенно заметно социальное расслоение. Молодежь не может защитить свои права, поскольку, с одной стороны, не имеет возможности ознакомится с ними, а с другой — просто не знает об их существовании. Тем самым молодежь лишает себя возможности участвовать в формировании молодежной политики, оценивать приемлемость тех или иных правительственных решений.

Одним из главных прав молодежи является право на образование, в т.ч. получение первичного профессионального опыта. Однако образование, включая профессиональное, не востребовано в сфере труда.

Необходимо также отметить проблему политической пассивности молодежи, являющуюся важнейшим социальным и электоральным ресурсом общества и привлекающую сегодня особое внимание политиков и лидеров общественного мнения

Поскольку современный этап развития общества требует высокого уровня правового воспитания молодого поколения, именно от уровня правосознания молодежи зависит будущее управление обществом и государством.

Молдова в лице государственных органов обеспечивает молодежи права на профессиональную подготовку и труд, образование, медицинскую помощь и приобретение жилья, отдых, пользование достижениями культуры, занятие физической культурой и спортом, участие в управлении государством, оказывает помощь молодым семьям.

Права молодежи регламентирует Закон о молодежи (под молодежью в законе понимаются лица в возрасте от 16 до 30 лет), закрепляющий свободный доступ каждого молодого человека к социальным услугам, равенство в гражданских и политических правах, гарантию прав на образование, воспитание, духовное и физическое развитие, охрану здоровья, профессиональную подготовку и трудоустройство, материально-финансовую поддержку в обеспечении жильем.

К числу важнейших социально-экономических прав и свобод относится право на образование (ст. 35 Конституции РМ), которое является одним из наиболее существенных конституционных социальных прав человека, создающее предпосылку для развития как его личности, так и всего общества.

Конвенцией о правах ребенка предусмотрено, что государства-участники отмечают право детей на образование и создают условия для обеспечения осуществления их возможностей в этой сфере. Помимо определения аспектов

и принципов организации образования, в этой статье указано, что государства-участники будут содействовать ликвидации невежества и неграмотности во всем мире и облегчению доступа к научно-техническим знаниям и современным методам обучения. Конвенция закрепляет, что образование ребенка должно быть направлено на развитие личности, талантов, умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме; воспитание уважения к правам человека и основным свободам, к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, а также к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает; подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе; воспитание уважения к окружающей природе.

Право человека на образование можно охарактеризовать как «право, предоставляющее возможности». Это право предоставляет человеку больший контроль над его/ее жизнью и в особенности контроль над влиянием на человека действий государства. Иными словами, реализация права, предоставляющего возможности, позволяет человеку пользоваться преимуществами других прав.

Реализация многих гражданских и политических прав, таких как свобода информации, свобода выражения, право избирать и быть избранным и мн. др., зависит от минимального уровня образования. Некоторые экономические, социальные и культурные права, такие как право выбирать работу, получать равное вознаграждение за равную работу, пользоваться достижениями научного и технологического прогресса и получать высшее образование на основании способностей, также могут быть использованы подобающим образом только после получения минимального уровня образования.

То же самое относится и к праву принимать участие в культурной жизни. Для этнических и языковых меньшинств право на образование является существенным средством сохранения и укрепления своей культурной индивидуальности.

Фундаментальное право на образование дает право каждому человеку на определенные формы поведения со стороны государства. Государства обязаны уважать, защищать и реализовывать право на образование. Обязанность уважать право на образование запрещает самому государству действовать в противоречие с признанными правами и свободами, препятствовать или сдерживать реализацию таких прав и свобод. Государства обязаны, помимо прочего, уважать свободу родителей выбирать частные или государственные школы для своих детей и обеспечивать своим детям религиозное и моральное образование в соответствии с собственными убеждениями. Должна признаваться необходимость предоставлять равное образование мальчикам и девочкам, а также всем религиозным, этническим и языковым группам.

Право на образование обеспечивается обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным



методы и технологии

образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации. Государство обеспечивает в соответствии с законом право лица на выбор языка воспитания и обучения. Высшие учебные заведения имеют право на автономию.

Реализация права на образование дает возможность получить общеобразовательную и профессиональную подготовку, необходимую для осуществления трудовой деятельности, для содержательной духовной жизни. В этом зачитересован не только сам человек, но и государство, общество в целом, в связи с потребностями производства и других сфер в специалистах, способных в силу общей разносторонней подготовки овладевать сложными современными профессиями. Поэтому Конституция закрепила обязательность общего образования.

Учащимся и студентам в соответствующих случаях предоставляются государственные стипендии и различного рода льготы (отсрочка от призыва в армию и др.).

Наряду с государственными развивается и система частных платных образовательных учреждений различного рода. Они призваны способствовать использованию различных моделей обучения, учету потребностей обучающихся в получении желательного им комплекса знаний.

Право на образование гарантируется и Законом о правах ребенка. Статья 10 Закона устанавливает, что каждый ребенок имеет право на получение бесплатного образования на государственном или на другом языке в общеобразовательных школах, на продолжение учебы в профессионально-технических училищах, лицеях, колледжах, высших учебных заведениях в соответствии с законодательством. Дети с физическими, умственными и психическими отклонениями имеют право учиться в специальных школах, действующих на основе соответствующих положений. Дети-сироты и дети, оставшиеся без родительского попечения, имеют право на бесплатное обучение и содержание во всех учебных завелениях.

В Законе об образовании были сформулированы новые учебные принципы, составляющие основу демократических реформ, проводимых в системе образования, главной задачей которых является построение современной и демократичной системы образования, основанной на национальных и всеобщих ценностях. Согласно ст. 4 политика государства в области образования основывается на принципах гуманитаризации, доступности, адаптивности, творчества и разнообразия. Образование является демократичным и гуманным, открытым и гибким, формирующим и развивающим и основывается на национальных и общечеловеческих культурных ценностях. Государственное образование имеет светский характер и свободно от партийноидеологической, политической, расовой и национальной дискриминации. В ст. 5 закона сказано, что главная воспитательная задача школы заключается в свободном, гармоничном развитии человека и формировании творческой личности, способной адаптироваться к меняющимся условиям жизни.

В ст. 6 Закона говорится, что право на образование гарантируется независимо от национальности, пола, расы, возраста, религии, социального происхождения и положения, политической принадлежности, наличия или отсутствия судимости. Государственное лицейское, профессиональное и высшее образование в равной степени доступно всем в зависимости от способностей и наклонностей.

Право на образование в 2007/2008 уч. г. было реализовано в 1534 школах, лицеях и гимназиях (из них негосударственных — 22), где обучались 461 тыс. учащихся (в 2003/2004 уч. г. — 578,7 тыс. учащихся, 2004/2005 уч. г. — 546,6 тыс. учащихся, 2005/2006 уч. г. — 517 тыс. учащихся, 2006/2007 уч. г. — 491,5 тыс. учащихся); в 75 средних профессиональных учебных заведениях (из них негосударственных — 2), где обучались 24,5 тыс. учащихся; в 49 колледжах (из них негосударственных — 6), где обучались 31,3 тыс. учащихся; в 31 высшем учебном заведении (из них негосударственных — 14), где обучались 122,9 тыс. учащихся (из них в негосударственных высших учебных заведениях — 21,2 тыс. учащихся).

Литература

- Всеобщая декларация прав человека // Международные акты о правах человека. М., 1999.
- 2. Конвенция о правах ребенка // Международные акты о правах человека. М., 1999.
- Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Международные акты о правах человека. М., 1999.
- 4. Конституция Республики Молдова. Кишинев, 2008.
- 5. Закон РМ о правах ребенка № 338-XIII от 15.12.1994 // Monitorul oficial al Republicii Moldova. 1995. № 13.
- 6. Закон РМ об образовании № 547-XIII от 21.07.1995 // Monitorul oficial al Republicii Moldova. 1995. № 62-63.
- Закон РМ о молодежи № 279-XIV от 11.02.1999 // Monitorul oficial al Republicii Moldova. 1999. № 39-41.
- 8. Азаров А.Я. Права человека. Новый взгляд. М., 1995.
- 9. Базовый доклад о положении в области прав человека в Республике Молдова. Кишинев, 2003.
- Боршевский А.П. Основные права и свободы граждан в ведущих демократических странах мира и в Молдове. Кишинев, 2004.
- Боршевский А.П. Характеристика конституционных общественно-политических прав и свобод граждан и их защита в законодательстве Молдовы // Политика и общество. 2005. № 8.
- 12. Гаранина И.Г. Международное право защиты молодежи // Право и политика. 2004. № 6. С. 100-109.
- Гаранина И.Г. Международно-правовые нормы по защите прав молодежи и их имплементация в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.
- 14. Гид молодежного лидера. Кишинев, 2003.
- 15. Даниленко Г.М. Международная защита прав человека. М., 2000.
- Лукашева Е.А. Права человека : учебник для вузов. М., 1999.
- 17. Мухтарова А.К. Права человека для всех: учеб. пособие для учителей средних общеобразовательных школ. Алматы, 1999.
- 18. Основные права и обязанности молодежи : сборник нормативных актов / сост. И.Н. Ширяев; спец. науч. ред. К.С. Павлищев. М., 1987.
- 19. Шнекендорф З.К. Путеводитель по Конвенции о правах ребенка. М., 1997.
- 20. Яковлев Ю. Ваши права, дети. М., 1992.
- 21. Anuarul statistic al Republicii Moldova. 2006. Chișinãu, 2006.
- 22. Anuarul statistic al Republicii Moldova. 2007. Chișinãu, 2007.
- 23. Republica Moldova, 2007: Breviar statistic. Chişinãu, 2007.



Правовой статус опекунов и попечителей

Елов М.В.,

аспирант кафедры гражданского права и процесса Академии ФСИН России

В соответствии со ст. 32 и 33 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки, а попечители дают согласие на совершение тех сделок, которые граждане, находящиеся под попечительством, не вправе совершать самостоятельно. Кроме того, попечители оказывают подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охраняют их от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Представительство в различных отраслях права, как правило, определяется одинаково. Под представительством в гражданском праве «понимается совершение одним лицом, представителем, в пределах имеющихся у него полномочий сделок и иных юридических действий от имени и в интересах другого лица, представляемого»¹.

Юридическая природа данного понятия получила в литературе различные оценки. Одни ученые рассматривают полномочие представителя как особое субъективное право, которому не соответствует чья-либо конкретная обязанность² либо противостоит обязанность представляемого принять на себя все юридические последствия действий представителя³. По мнению В.А. Рясенцева, полномочие есть проявление гражданской правоспособности⁴. О.С. Иоффе полагает, что полномочие является юридическим фактом, определяющим границы присоединения к правоспособности представляемого дееспособности представителя⁵. Каждая из этих позиций имеет как позитивные, так и уязвимые стороны, в силу чего вопрос о юридической природе полномочия продолжает оставаться дискуссионным⁶.

Совершая юридически значимые действия, представитель создает правовые последствия не для себя самого, а для представляемого.

Таким образом, в гражданско-правовых отношениях опекун является представителем подопечного, а попечитель — не является. В этом и заключается отличие их правового статуса, и связано оно с разными функциями указанных лиц. Опекун призван полностью заменить в юридической сфере своего подопечного, а попечитель — лишь помочь подопечному, проконтролировать его действия, защитить гражданина от неразумной траты средств или предотвратить совершение несовершеннолетним правонарушения.

Права и обязанности, которые предоставлены законом, как опекунам, так и попечителям:

- заботиться о содержании подопечных (т.е. предоставить им питание, одежду и т.п.);
- обеспечить подопечного уходом и лечением (физической помощью, называемой в гражданском законодательстве «посторонний уход», а также в необходимых случаях медицинской помощью).

Это фактические действия, которые ст. 36 ГК РФ обязывает совершать опекунов над недееспособными лицами, а также опекунов и попечителей над несовершеннолетними. Не несет таких обязанностей попечитель над гражданином, ограниченным в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками и наркотическими средствами.

Дополнительные обязанности опекунов и попечителей несовершеннолетних граждан состоят в том, чтобы заботиться об обучении и воспитании последних, а также проживать с ними совместно.

Юридические действия опекунов (попечителей) направлены на защиту прав и охраняемых законом интересов подопечных. Согласно п. 3 ст. 36 ГК РФ опекуны и попечители всех подопечных (за исключением тех, которые ограничены в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами) обязаны защищать их интересы, а следовательно, имеют права и обязаны:

- подавать заявления о выплате причитающихся подопечному пособий, пенсий;
- подавать исковые заявления в суд о взыскании алиментов с лиц, обязанных по закону содержать подопечного;
- предпринимать меры по защите права собственности подопечного (предъявлять иски об истребовании его имущества из чужого незаконного владения, о признании права собственности, применять меры самозащиты и пр.):
- предъявлять требования о возмещении вреда, причиненного здоровью подопечного или его имуществу, о компенсации морального вреда, причиненного подопечному;
- обращаться в лечебные, учебные и иные учреждения с целью получения подопечным медицинских, образовательных и прочих услуг как на безвозмездной, так и на возмездной основе;
- защищать жилищные права подопечного путем подачи исков о его вселении, о выселении лиц, не имеющих права проживать в жилом помещении подопечного, подачи заявления о предоставлении подопечному жилого помещения и по
- обращаться с заявлениями ко всем другим гражданам, организациям, органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам в случаях нарушения прав подопечного или при угрозе такого нарушения.

Гражданский кодекс РФ также упоминает о том, чего как опекуны, так и попечители делать не вправе. В соответствии с п. 3 ст. 37 ГК РФ «опекун, попечитель, их супруги и близкие родственники не вправе совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование, а также представлять подопечного при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и супругом опекуна или попечителя и их близкими родственниками». Это означает, например, что попечитель ограниченно дееспособного лица не вправе купить что-либо у своего подопечного или продать ему что-либо. Это лицо вправе лишь одарить своего подопечного.

Выше были перечислены права и обязанности, закрепленные законодательством в равной степени как за опекунами, так и за попечителями. Однако в их статусе имеются и различия.

Так, опекун в отличие от попечителя имеет право и (или) обязан:

совершать от имени подопечного сделки. Речь идет о любых сделках, за исключением тех, которые по своему ха-



методы и технологии

рактеру могут быть совершены только лично, а равно других сделок, указанных в законе. Это означает, например, что опекун не вправе составить от имени подопечного завещание;

- предъявлять в суд иск о применении последствий недействительности совершенной подопечным сделки, а также о признании действительной той сделки, которая совершена к выгоде подопечного (ст. 171 и 172 ГК РФ);
- нести имущественную ответственность за вред, причиненный подопечным (ст. 1073 и 1076 ГК РФ), а также отвечать по сделкам малолетнего (п. 3 ст. 28 ГК РФ).

В отличие от опекуна попечитель имеет право и (или) обязан:

- давать согласие на совершение подопечным сделок, за исключением тех сделок, которые в соответствии с законом подопечный вправе совершать самостоятельно;
- предъявлять в суд иск о признании совершенной подопечным сделки недействительной и о применении последствий недействительности данной сделки (ст. 175, 176 ГК РФ);
- нести субсидиарную имущественную ответственность в соответствии со ст. 1073 ГК РФ (только при попечительстве над несовершеннолетними).

Все перечисленные действия являются не только правами, но и обязанностями. Опекуны (попечители) должны их совершать в тех случаях, когда того требуют интересы подопечного лица.

В отличие от опекуна попечитель не заменяет в гражданском обороте подопечного, а лишь помогает ему самостоятельно и полноценно выступать в нем, т.е. не является его законным представителем в гражданских (материальных) правоотношениях и представляет его только в гражданско-процессуальных правоотношениях⁷. Однако если обратиться к Федеральному закону от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», то мы увидим, что он наделяет статусом законных представителей подопечных в отношениях, регулируемых данным законом, как опекунов, так и попечителей. Согласно ст. 8 опекуны и попечители имеют право подачи заявления о выдаче подопечному паспорта для выезда из Российской Федерации и въезда в страну (загранпаспорт). Данный нормативный акт в этом случае не «видит» разницы между опекой и попечительством. Таким образом, гражданин, ограниченный в гражданской дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическим средствами, не вправе самостоятельно подать заявление о выдаче ему загранпаспорта. Данное правило противоречит самому смыслу ограничения дееспособности гражданина, ибо оно производится исключительно в целях охраны имущества физического лица от расточительства.

В соответствии с ч. 3 ст. 34 ГК РФ орган опеки и попечительства по месту жительства подопечных осуществляет надзор за деятельностью их опекунов и попечителей.

Гражданский кодекс РФ и Семейный кодекс РФ не устанавливают обязанность опекунов и попечителей предоставлять органу опеки и попечительства отчет о своих действиях, и это нельзя назвать справедливым. На мой взгляд, эта часть отношений должна быть подробно урегулирована законом.

В настоящее время действуют лишь «Правила управления имуществом несовершеннолетних подопечных, хранения и отчуждения этого имущества» (в части, не противоречащей гражданскому законодательству), которые рас-

пространяются только на охрану имущества несовершеннолетних. Согласно этим правилам опекун (попечитель) «ежегодно не позднее 1 февраля представляет в орган опеки и попечительства письменный отчет за предыдущий год о хранении и управлении имуществом подопечного. Годовой отчет должен содержать сведения о состоянии имущества и месте его хранения, приобретении имущества взамен проданного, доходах, полученных от управления имуществом, и произведенных расходах».

В отчете опекуна (попечителя) должны быть перечислены и указаны даты получения сумм с текущего счета подопечного, вырученных от отчуждения имущества в течение отчетного года, и затрат, произведенных из них для нужд подопечного. К отчету прилагаются оправдательные документы (копии товарных чеков, квитанции об уплате налогов, страховых сумм и др. платежные документы).

Таким образом, потребовать письменного или устного отчета о состоянии здоровья подопечного или об успехах несовершеннолетнего в обучении от опекуна (попечителя) невозможно. Орган опеки и попечительства вправе получать такую информацию любыми доступными ему способами, а также реагировать на ненадлежащее исполнение опекуном (попечителем) своих обязанностей.

Из вышесказанного вытекает целесообразность обязать опекуна (попечителя) предоставлять не только письменный отчет о хранении и управлении имуществом подопечного, но и отчитываться за так называемую «нематериальную сторону жизни подопечного», ведь назвать эту сферу менее важной никак нельзя.

Обязанности опекунов и попечителей несовершеннолетних любого возраста полностью совпадают с обязанностями родителей. Как родители, так и опекуны (попечители) обязаны обеспечить получение ребенком основного общего образования.

С целью выполнения вышеуказанной обязанности предлагается расширить круг полномочий органов опеки и попечительства, а именно добавить в ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» пункт 12, в котором была бы закреплена прямая обязанность опекуна (попечителя) отчитываться о процессе усвоения подопечным учебного материала, о состоянии его здоровья.

Выполнение данной обязанности может быть выражено, к примеру, в виде характеристики классного руководителя (подписанной директором общего образовательного учреждения), выданной опекуну специально для органов опеки и попечительства; заключение терапевта об общем состоянии здоровья ребенка.

⁷ Гражданское право : учебник. В 3 т. / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. М. : ТК Велби, 2008. Т. 1. С. 169.



Гражданское право : учебник. В 3 т. / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева [и др.]; под ред. А.П. Сергеева. М. : ТК Велби, 2008. Т. 1. С. 526.

² Советское гражданское право. В 2 ч. / отв. ред. В.А. Рясенцев. М., 1986. Ч. 1. С. 228.

³ Советское гражданское право. В 2 т. / отв. ред. В.П. Грибанова, С.М. Корнеев. М., 1979. Т. 1. С. 207.

Рясенцев В.А. Понятие и юридическая природа полномочия представителя в гражданском праве // Методические материалы ВЮЗИ. Вып. II. М., 1948. С. 7.

⁵ Иоффе О.С. Советское гражданское право. М., 1967. C. 201–203.

Более подр. обзор точек зрения см.: Андреев В.К. Представительство в гражданском праве. Калинин, 1978.

Еще раз к вопросу о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, или «Услышит ли Москва регионы?»

Ильгова Е.В.,

декан факультета магистратуры ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, доцент

Нами уже поднимался вопрос о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — Комиссии) и их месте и роли в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹, к сожалению, до сих пор проблемы нормативно-правового регулирования организации и деятельности Комиссий решены не были, а следовательно, являются не менее актуальными.

С момента проведения парламентских слушаний, посвященных 90-летию деятельности Комиссий, прошло более трех лет², но все предложения, которые были на них высказаны, так и остались предложениями, не воплотившись в нормы действующего законодательства.

Говоря о том, кто должен инициировать процессы совершенствования законодательства в области организации и деятельности Комиссий, нельзя не сказать о роли созданной еще в мае 2006 г. Правительственной комиссии. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.05.2006 № 2723 Правительственная комиссия образована в целях обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Достижение данной цели должно реализовываться как путем принятия участия в разработке и проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов и федеральных целевых программ, связанных с решением вопросов, отнесенных к компетенции Комиссии, так и путем привлечения специалистов для оказания практической помощи органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также для выработки предложений и рекомендаций по дальнейшему совершенствованию деятельности указанных органов и организаций, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защитой их прав.

Ранее мы уже писали, что отсутствие единого государственного подхода к четкому определению правового статуса Комиссий снижает качество и эффективность работы не только самих комиссий, но и всей системы профилактики, что подчас приводит к невозможности обеспечения интересов ребенка, а также к прямому нарушению его прав и законных интересов. Следовательно, можно наблюдать прямую взаимозависимость между обеспечением единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и обеспечением единого государственного подхода к определению правового статуса Комиссий. Отсутствие второго не позволяет эффективно реализовывать первый.

Несмотря на то, что у Правительственной комиссии в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2011 г. № 137-р⁴ появилось «новое лицо», участие ее в разработке проектов нормативно-правовых актов в рассматриваемой области нельзя назвать целенаправленным, системным и эффективным. Об этом свидетельствует, например, наблюдающаяся в 2011 г. тенденция решения проблем правового регулирования организации и деятельности Комиссий посредством внесе-

ния изменений в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Так, Минобрнауки России был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части внесения изменений в ст. 4 и ст. 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и в главу 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На наш взгляд, указанный проект не решает проблем в области правового регулирования организации и деятельности Комиссий.

При рассмотрении в рамках поручения Правительства Российской Федерации данного проекта в Генеральной прокуратуре Российской Федерации было отмечено, что необходима более детальная нормативная регламентация вопросов организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на федеральном уровне. Думается, что данная задача может быть решена путем принятия на федеральном уровне нормативного акта, определяющего основы организации и деятельности Комиссий в Российской Федерации. Данным нормативным актом должен быть Федеральный закон, акт, аналогичный по юридической силе «морально устаревшему» Положению о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденному Указом Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967.

В пользу принятия на федеральном уровне закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» можно высказать множество аргументов, но мы приведем лишь некоторые из них.

Во-первых, принятие Федерального закона «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» обеспечит единообразие в вопросах понимания места и роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, так и в вопросах обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Во-вторых, принятие Федерального закона «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» будет способствовать более эффективной реализации мер, направленных на защиту прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, предупреждению безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

В-третьих, Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних», устанавливающее порядок рассмотрения комиссиями по делам несовершеннолетних



законы и нормы

и защите их прав материалов и дел, противоречит положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части рассмотрения дел об административных правонарушениях, а в части рассмотрения материалов и дел, не связанных с административными правонарушениями, не соответствует реалиям существующей действительности, а также целям и задачам, закрепленным в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Принятие Федерального закона «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» позволит устранить указанные противоречия.

В-четвертых, в случае отмены Указа Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» остро встанет вопрос о необходимости правового регулирования рассмотрения Комиссиями материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях. В свою очередь, включение норм, закрепляющих порядок рассмотрения Комиссиями материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях, в Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» сделает данный нормативный акт громоздким, увеличив его в среднем на 10 статей. Включение же нормы, регулирующей рассмотрение Комиссиями материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях, предусматривающей возможность применения к несовершеннолетним каких-либо мер воздействия, в положения нормативно-правовых актов субъектов будет противоречить ст. 2.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанная статья Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях позволяет применять к несовершеннолетним только те меры воздействия (помимо административных наказаний), которые предусмотрены в федеральном законодательстве. Следовательно, определение видов и порядка применения иных мер воздействия, в т.ч. воспитательного, несмотря на то, что защита семьи, материнства, отцовства и детства является вопросом совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ), является прерогативой Российской Федерации.

В 2008 г. в целях консолидации усилий в работе, в т.ч. и в области совершенствования правовой основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, 24 субъекта $P\Phi^5$ объединились, подписали и реализуют «Соглашение о совместной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав субъектов $P\Phi$ ».

В качестве реальных результатов деятельности участников соглашения сегодня можно выделить два значимых.

Во-первых, создание и функционирование профессионализированного информационного ресурса — общероссийского портала КДН и ЗП (komissy.ru), который является открытой площадкой как для дискуссий, так и для обмена опытом между специалистами Комиссий и специалистами иных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также ученых, занимающихся исследованиями в данной области.

Во-вторых, участниками соглашения был обсужден и детально проработан проект Федерального закона «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (одним из авторов которого является автор данной статьи). Указанный проект также обсуждался на конференции в г. Ростове-на-Дону в октябре 2010 г. С учетом замечаний и предложений участников конференции проект был доработан и в мае 2011 г. прошел

обсуждение в Саратовской областной Думе и в порядке законодательной инициативы был передан во фракцию «ЕР» Государственной Думы Российской Федерации.

Хотелось бы обратить внимание на то, что представители 24 регионов сошлись во мнении о необходимости принятия Федерального закона «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», работа над проектом указанного закона продолжалась почти два года и имеет реальный результат, результат работы профессионального сообщества.

Авторы проекта не претендуют на универсальность его содержания, да, возможно, некоторые его положения спорны и требуют доработки. Думается, профессиональное сообщество готово к диалогу с законодателем и к конструктивной совместной работе.

Переход от точечной бессистемной правки законодательства в области организации и деятельности как системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом, так и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в частности к целостной, системной, эффективной работе по формированию принципиально нового законодательства в данной области сегодня, на наш взгляд, зависит от ответа на один лишь вопрос: «Услышит ли Москва регионы?!»

Для того чтобы заявления о проекте Федерального закона «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» не были декларативными, хотелось бы представить на открытое обсуждение и оценку читателей его содержание.

Проект

Российская Федерация Федеральный закон «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»

Настоящий федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством устанавливает основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с организацией деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации (далее — комиссии) являются постоянно действующими коллегиальными координирующими органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав, обеспечивающими в пределах своей компетенции единый подход к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних.

Статья 2. Правовая основа деятельности комиссий

Правовую основу деятельности комиссий составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, дру-



гие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Принципы организации деятельности комиссий

Организация деятельности комиссий основывается на принципах:

- законности;
- демократизма;
- коллегиальности;
- гласности;
- приоритета права ребенка и семьи на помощь и защиту государства;
- единства системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- индивидуального подхода к решению задач профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- гуманного и уважительного отношения к несовершеннолетнему, его родителям или иным законным представителям;
- индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации о них, а также его родителях или об иных законных представителях:
- взаимодействия с родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего, а также с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями по вопросам защиты его прав и законных интересов;
- обеспечения ответственности родителей (законных представителей), должностных лиц и граждан за нарушение прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних;
- самостоятельности аппарата комиссии, обеспечивающего ее деятельность.

Глава 2. Система комиссий, порядок их образования и состав

Статья 4. Система комиссий

- 1. На территории Российской Федерации может быть создана комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Российской Федерации (далее Правительственная комиссия).
- 2. На территории субъектов Российской Федерации создаются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при высших исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации (далее региональные комиссии).
- 3. На территории муниципальных районов, городских округов соответствующего субъекта Российской Федерации создаются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, являющиеся территориальными органами региональных комиссий (далее районные (городские) комиссии).

В городских округах, имеющих территориальное деление, могут создаваться комиссии в территориальных единицах городского округа (далее — комиссии районные в городах).

В случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию комиссий и организации их деятельности, районные (городские) комиссии образуются при местных администрациях муниципальных районов (городских округов). Комиссии районные в городах образуются при территориальных органах

местных администраций в соответствующей территориальной единице городского округа.

4. На территории субъектов Российской Федерации могут формироваться общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — общественные комиссии).

Статья 5. Порядок образования и состав Правительственной комиссии

- 1. Порядок образования, Положение о Правительственной комиссии, ее состав утверждаются нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.
- 2. В состав Правительственной комиссии входят председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь и члены комиссии.
- 3. В состав Правительственной комиссии входят руководители (заместители руководителей) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители общественных, научных организаций, социально ориентированного бизнеса, других органов и организаций, осуществляющих деятельность в области защиты прав и законных интересов детей.
- 4. Организация и обеспечение текущей работы Правительственной комиссии, контроль за выполнением ее постановлений осуществляется структурным подразделением аппарата Правительства Российской Федерации (далее аппарат Правительственной комиссии).

Статья 6. Порядок образования и состав региональных комиссий

- 1. Порядок образования, Положение о региональной комиссии, ее состав утверждаются нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.
- 2. В состав региональной комиссии входят председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь и 6–12 членов комиссии.
- В состав региональной комиссии входят руководители (заместители руководителей) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, депутаты законодательного (представительного) органа, представители общественных, научных организаций, социально ориентированного бизнеса, других органов и организаций, осуществляющих деятельность в области защиты прав и законных интересов детей.
- 3. Организация и обеспечение текущей работы региональной комиссии, контроль за выполнением ее постановлений возлагается на структурное подразделение аппарата высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее аппарат региональной комиссии).

Норматив обеспечения штатными сотрудниками аппарата региональной комиссии устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом рекомендуемой нормы—1 специалист на 5 районных (городских) комиссий, комиссий районных в городах.

Статья 7. Порядок образования и состав районных (городских) комиссий, комиссий районных в городах

1. Порядок образования, Положение о районной (городской) комиссии, комиссии районной в городе, ее состав



законы и нормы

утверждаются постановлением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию комиссий и организации их деятельности состав районной (городской) комиссии, комиссии районной в городе утверждается постановлением главы администрации муниципального района (городского округа).

2. В состав районных (городских) комиссий, комиссий районных в городах входят председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь и 6–12 членов комиссии.

В состав районных (городских) комиссий, комиссий районных в городах входят руководители (заместители руководителей) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, депутаты представительного органа, представители общественных, научных организаций, социально ориентированного бизнеса, других органов и организаций, осуществляющих деятельность в области защиты прав и законных интересов детей.

3. Организация текущей работы районной (городской) комиссии, комиссии районной в городе, контроль за выполнением ее постановлений осуществляется аппаратом комиссии, обеспечивающим ее деятельность (далее — аппарат районной (городской), районной в городе комиссии).

Норматив штатных сотрудников аппарата районной (городской), районной в городе комиссии устанавливается высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию комиссий и организации их деятельности норматив штатных сотрудников аппарата районной (городской), районной в городе комиссии устанавливается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Норматив штатных сотрудников аппарата районной (городской), районной в городе комиссии устанавливается с учетом рекомендуемой нормы -1 штатный специалист на 2 тысячи детского населения, но не менее двух.

Статья 8. Порядок образования и состав общественных комиссий

- 1. Порядок образования, Примерное положение об общественных комиссиях утверждаются нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.
- 2. Общественные комиссии образуются по инициативе общественности городских и сельских поселений.

Глава 3. Акты, принимаемые комиссией

Статья 9. Постановления комиссии

- 1. Комиссии по вопросам, отнесенным к их компетенции, принимают постановления, которые обязательны для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организациями, должностными лицами и гражданами.
- 2. Органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организации, должностные лица и граждане обязаны в течение десяти дней со дня его получения сообщить в письменной

форме в аппарат комиссии о мерах, принятых во исполнение постановления комиссии.

- 3. Ответственность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организаций, должностных лиц и граждан за неисполнение постановления комиссии наступает в установленном законом порядке.
- 4. Постановления комиссии могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Статья 10. Представления комиссии

- 1. Председатель комиссии или его заместитель, в случае выявления нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних, а также иных нарушений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, от лица комиссии вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по их устранению.
- 2. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении допущенных нарушений в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах в аппарат комиссии в письменной форме.
- 3. Ответственность органов, организаций и должностных лиц за неисполнение требований, изложенных в представлении комиссии, наступает в установленном законом порядке.
- 4. Представления комиссии могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

(Окончание следует)

- Ильгова Е.В. Проблемы правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 5.
- Парламентские слушания, посвященные Комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, проводились 17 марта 2008 г.
- ³ Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2093.
- Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2011 № 137-р «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 1024.
- Участники соглашения: Республика Марий Эл; Республика Саха (Якутия); Удмуртская Республика; Республика Хакасия; Республика Бурятия; Республика Татарстан; Краснодарский край; Алтайский край; Амурская область; Республика Мордовия; Кировская область, Курская область; Магаданская область; Рязанская область; Саратовская область; Сахалинская область; Смоленская область; Тамбовская область; Нижегородская область и г. Нижний Новгород; Тульская область; Ульяновская область; г. Петрозаводск Республики Карелия; Чукотский автономный округ.

EDUNGTONECE
ENDING
ENDI

