

ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

№ 4(42)
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:

Альтшулер Б.Л., Воронова Е.Л.,
Гордеева М.В., Марков И.И.,
Морщакова Т.Г., Памфилова Э.А.,
Плигин В.Н., Стребиж В.В.,
Тропина Л.И., Чернобровкин В.С.,
Шилов Н.К.

Главный редактор:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор

Шеф-редактор:

Зыков Олег Владимирович,
кандидат медицинских наук, доцент

Заместитель главного редактора:

Предеина Ирина Валерьевна,
кандидат юридических наук

Редакционная коллегия:

Головань А.И., Карнозова Л.М.,
Хананашвили Н.Л., Цымбал Е.И.

Интернет-версия журнала

Егорова А.Ю.,
Никитина Е.М.

Главный редактор ИГ «Юрист»

Гриб Владислав Валерьевич,
доктор юридических наук

Зам. главного редактора ИГ «Юрист»:

Бельх В.С., 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, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр 7

© НАН © ИГ «ЮРИСТ», 2012

Содержание номера

ТЕОРИИ

3 Штыкова Н.Н.

Советское правосудие по делам
несовершеннолетних: основные этапы развития

6 Кобец П.Н.

Факторы, способствующие употреблению
несовершеннолетними женского пола
наркотических средств и психотропных веществ

ЮВЕНАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

8 Лелеков В.А., Кошелева Е.В.

О некоторых особенностях криминологического
рецидива несовершеннолетних

11 Маркарьян Р.В.

Основные направления совершенствования
правовой защиты детей от распространения
через информационно-коммуникационные сети
информации, причиняющей вред их здоровью
и развитию

13 Артеменко Н.В., Шимбарева Н.Г.

Установление уголовной ответственности за
продажу несовершеннолетним алкогольной
продукции: оправдаются ли надежды

ПОЛЕМИКА

17 Тимошина Е.М.

О ювенальных судах в России

20 Хорьков В.Н.

К вопросу о законности муниципальных правовых
актов, регулирующих статус комиссий по делам
несовершеннолетних и защите их прав

МЫСЛИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

22 Харламова М.Л.

Прокурорский надзор за соблюдением прав детей-
сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

ДОКУМЕНТЫ

25 Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761

«О Национальной стратегии действий в интересах
детей на 2012–2017 годы»



Редакционный совет журнала:

Альтшулер Б.Л., кандидат физико-математических наук, президент региональной общественной организации содействия защите прав детей «Право ребенка», член Общественной палаты РФ

Воронова Е.Л., судья Ростовского областного суда (специальный состав по делам несовершеннолетних), ответственный секретарь рабочей группы при Совете судей РФ по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия РФ

Гордеева М.В., кандидат экономических наук, председатель правления Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, член Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Марков И.И., член Президиума Совета судей Российской Федерации, председатель Липецкого областного суда, председатель рабочей группы при Совете судей РФ по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия РФ, заслуженный юрист Российской Федерации

Морщакова Т.Г., доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного суда РФ (в отставке), заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Памфилова Э.А., председатель Общероссийского Союза Общественных объединений «Гражданское общество — детям России», старший научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора

Плигин В.Н., кандидат юридических наук, председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Стребиж В.В., кандидат юридических наук, доцент, президент Детского правозащитного фонда «Шанс»

Тропина Л.И., советник губернатора Московской области, председатель Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области, эксперт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по вопросам улучшения положения детей, молодежи, их правового и патриотического воспитания, совершенствования молодежной и семейной политики, эксперт Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, заслуженный юрист Российской Федерации

Чернобровкин В.С., председатель комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве Саратовской области

Шилов Н.К., председатель Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга

Главный редактор:

Автономов Алексей Станиславович, доктор юридических наук, профессор

Шеф-редактор:

Зыков Олег Владимирович, кандидат медицинских наук, доцент

Заместитель главного редактора:

Предеина Ирина Валерьевна, кандидат юридических наук

Редакционная коллегия

Головань А.И., кандидат юридических наук

Карнозова Л.М., кандидат психологических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, член Коллегии Центра «Судебно-правовая реформа».

Хананашвили Н.Л., кандидат юридических наук

Цымбал Е.И., кандидат медицинских наук, старший научный сотрудник НИИ при Генеральной прокуратуре РФ

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 60x90/8. Печать офсетная. Общий тираж 2000 экз. Цена свободная.

Номер подписан в печать 12.09.2012 г.

ISSN – 2072–3695



Советское правосудие по делам несовершеннолетних: основные этапы развития

Штыкова Н.Н.,

доцент кафедры государственных

и международно-правовых дисциплин

Муромского института (филиала) Владимирского

государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых,

кандидат юридических наук, доцент

Современный период социально-экономического развития России характеризуется углублением противоречий в области охраны прав и законных интересов несовершеннолетних, а также обострением проблем социальной дезадаптации детей и подростков. Серьезной проблемой Российского государства становится увеличение числа безнадзорных детей, потерявших семейные и родственные связи, брошенных родителями. Не меньшим бичом Российского государства является ежегодный рост количества правонарушений, совершаемых детьми и подростками. Обращает на себя внимание малоэффективная и разрозненная деятельность существующих институтов государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России. Очень медленно развивается сеть специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, отсутствуют специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным поведением, не развита подростковая наркологическая служба. Совершенно очевидным становится поиск путей решения этих проблем в исторических аналогиях и примерах.

Значительный вклад в исследование сущности, структуры, состава, компетенции и процессуальных особенностей советского правосудия по делам несовершеннолетних внесли Э.Б. Мельникова, М. Николаев, В. Бойцова, Н.Е. Борисова, Л.И. Нека и др.

Реформирование ювенальной системы правосудия началось уже после Октябрьской революции 1917 г.: 17 января 1918 г. принимается Декрет о комиссиях для несовершеннолетних, а 4 марта 1920 г. — Декрет о суде над несовершеннолетними. Эти два акта определили содержание *первого этапа* становления советского правосудия по делам несовершеннолетних — с 1918 по 1935 г.

Декрет о комиссиях для несовершеннолетних 1918 г. ликвидировал суды по делам несовершеннолетних, отменил тюремное заключение для детей и подростков, предусмотрел применение к несовершеннолетним только медико-педагогических мер, но, что наиболее важно, заложил основы административного рассмотрения дел о проступках и правонарушениях несовершеннолетних.

В ст. 2 Декрета 1918 г. определялось, что «дела несовершеннолетних обоюбого пола до 17 лет, замеченных в деяниях общественно опасных, подлежали ведению комиссий о несовершеннолетних»¹. Все дела, касающиеся этой возрастной группы, которые к тому времени нахо-

дились в производстве каких-либо судов, а также закончились осуждением, подлежали пересмотру указанными комиссиями (ст. 6 Декрета). Комиссии также рассматривали дела о жестоким обращении с детьми, эксплуатации детского труда, охране прав ребенка. Эти дела могли возбуждаться по сигналам судей, представителей общестственности, школы, членов общества «Друг ребенка».

Межведомственная инструкция о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, принятая по исполнению Декрета, признав отказ от судебного порядка рассмотрения дел о серьезных правонарушениях подростков нецелесообразным, предусмотрела передачу несовершеннолетнего «вместе с делом» народному судье в случае упорных рецидивов, систематических побегов из детских домов, явной опасности для окружающих оставления несовершеннолетнего на свободе, если комиссией признано недостаточным применение к нему медико-воспитательных мер.

В обязанности комиссий входило обстоятельное изучение личности несовершеннолетнего, освидетельствование его здоровья, обследование условий воспитания. На рассмотрение комиссий выносился материал, тщательно подготовленный специальным штатным педагогом-обследователем для принятия решения по определению меры медико-педагогического характера. По усмотрению комиссии в случае большой степени социальной запущенности несовершеннолетнего и безуспешности других воспитательно-профилактических мер несовершеннолетний направлялся в трудовой дом для перевоспитания и получения профессии.

Заседания комиссий для несовершеннолетних были публичными, разрешалось присутствие прессы, но запрещалось публиковать фамилии несовершеннолетних. Межведомственная инструкция требовала, чтобы решения, принимаемые комиссиями, были мотивированными и излагались письменно.

Принятый же 4 марта 1920 г. Декрет² восстановил судебную юрисдикцию по делам несовершеннолетних, но только не в рамках автономного специального суда, а наделив такими правами специальные составы общих народных судов (судебных коллегий). Декрет установил в качестве общего правила передачу дел несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в народный суд, если комиссия по делам несовершеннолетних пришла к выводу о невозможности применить к ним медико-воспитательные меры. Примечанием к Декрету предусматривалось поме-



щать этих несовершеннолетних отдельно от взрослых. Суд получил право по результатам рассмотрения дела помещать несовершеннолетних в реформатории — в качестве воспитательной меры. Восстановлен был и процессуальный порядок проведения по таким делам предварительного и судебного следствия.

Как известно, качественность и эффективность положений декретов и инструкций в области правосудия по делам несовершеннолетних проверяется временем. В начале 20-х гг. XX в. ряд исследователей проанализировал работу комиссий по делам несовершеннолетних. Ими были выявлены следующие негативные моменты:

1. У комиссий по делам несовершеннолетних отсутствовали полномочия по воздействию на родителей и иных лиц, нарушающих права и законные интересы несовершеннолетних. Комиссии обладали правом выступать в качестве обвинителя указанных лиц при рассмотрении их дел в судах, однако Уголовно-процессуальный кодекс каких-либо указаний на этот счет не содержал.

2. Комиссии не имели права лишать или ограничивать в правах родителей.

3. Юридическая сила постановлений комиссий была не определена. Они не зачитывались несовершеннолетнему и не сообщались ему каким-либо иным образом. Не был предусмотрен порядок их обжалования.

4. Комиссия не могла принять решение о возмещении несовершеннолетним причиненного вреда. В этом случае потерпевший должен был обращаться в общем порядке в народный суд.

5. Указанные недостатки влекли за собой в ряде случаев неисполнение предписаний комиссии³.

Некоторые положения Декретов 1918 и 1920 гг. были консолидированы в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР, принятом в 1922 г.⁴ УПК РСФСР 1922 г. окончательно закрепляет существование наряду с административным порядком рассмотрения дел несовершеннолетних судебный порядок, а также вводит ряд новых процессуальных норм. В частности, суд, рассматривая дело о правонарушении несовершеннолетнего, был обязан установить его возраст и имел право запретить присутствие несовершеннолетних в зале судебного заседания.

Нормы УПК РСФСР 1922 г. сближали судебную процедуру в отношении взрослых и несовершеннолетних подсудимых, поскольку был установлен единый порядок судебного заседания в уголовном процессе. Наряду с этим сохранялся приоритет административного органа — комиссий по делам несовершеннолетних. Так, рассмотрение судом дел несовершеннолетних обвиняемых в возрасте 14–16 лет могло иметь место только по постановлению этой комиссии. В ст. 40 УПК было предусмотрено выделение дел в отношении несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет, при наличии в деле нескольких обвиняемых и передачу их на рассмотрение в комиссии для несовершеннолетних.

Уголовный кодекс РСФСР 1922 г.⁵ предусмотрел применение всех видов уголовного наказания к несовершеннолетним в возрасте 16–17 лет, но, защищая их права, в

примечании к ст. 22 запретил назначение высшей меры наказания — расстрела. УК РСФСР в редакции 1926 г. в ст. 14-а предусмотрел обязательное уменьшение сроков наказания несовершеннолетним: в возрасте от 14 до 16 лет — наполовину, а в возрасте от 16 до 18 лет — на одну треть. Впоследствии внесенные дополнения в УК РСФСР усиливают ответственность родителей и взрослых подстрекателей.

Итак, первый этап (1918–1935) становления системы ювенального правосудия в СССР, начавшийся с ликвидации детских судов Российской империи, в результате сформировал две параллельно существующие и эффективно работающие системы рассмотрения дел, касающихся прав и интересов несовершеннолетних — административную (в лице комиссий по делам несовершеннолетних) и судебную (в лице специальных составов общих судов).

История *второго этапа* (1935–1951), получившего характеристику «карательного», берет начало с известного Постановления ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. № 3/598 «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних»⁶, в преамбуле которого четко была сформулирована необходимость быстрой ликвидации преступности среди несовершеннолетних. Это постановление снизило возраст уголовной ответственности до 12 лет в отношении несовершеннолетних, уличенных в совершении краж, в причинении насилия, телесных повреждений, увечий, в убийстве или в попытках к убийству, и предусмотрело привлечение их к ответственности с применением всех мер уголовного наказания. Особо оговаривалось, что не допускается расширительное толкование этой нормы. Все остальные случаи нарушений со стороны детей в возрасте от 12 до 16 лет по нормам Постановления от 7 апреля 1935 г. в уголовном порядке не наказывались. Ответственность за них несли родители, опекуны, а также подстрекатели и организаторы преступлений несовершеннолетних. Норма о применении к несовершеннолетним, признанным виновным по приговору суда в совершении указанных преступлений, всех видов уголовных наказаний, вплоть до смертной казни, противоречила не отмененному положению ст. 22 УК РСФСР о неприменении к несовершеннолетним расстрела. Это же постановление отменило обязательное применение к несовершеннолетним мер медико-педагогического воздействия, а также закрепило карательную направленность в отношении организаторов и подстрекателей преступлений несовершеннолетних.

20 июня 1935 года издается Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»⁷, которое прекратило существование комиссий по делам несовершеннолетних. В этот период принимается много инструкций, директивных писем и приказов Наркомата юстиции, Верховного суда, Прокуратуры СССР, предписывавших необходимость подбора специализированных народных заседателей по делам несовершеннолетних, выделения в составе прокуратур крупных городов специализированных следователей



по этим делам, усиления прокурорского надзора, обеспечения участия в делах о преступлениях несовершеннолетних квалифицированных адвокатов, имеющих опыт работы по этим делам.

После издания Постановления ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. в Москве и других крупных городах были созданы специализированные народные суды для рассмотрения дел несовершеннолетних. Советские исследователи того периода отмечали отсутствие у судей этих судов необходимых знаний в области педагогики и психологии.

Необходимо сказать, что политика советского правительства этого периода была очень непоследовательной и нерациональной. Отменив в 1935 г. комиссии по делам несовершеннолетних и учредив специализированные народные суды для рассмотрения дел о несовершеннолетних, советское правительство уже в 1938 г. их ликвидирует, а рассмотрение этих дел передает в районные народные суды. В каждом из них был выделен один из участковых судей. Реакция общественности на данный шаг была выдержана в том духе, что «дела несовершеннолетних были возложены на судей в качестве нагрузки к основной работе». В связи подобной реорганизацией Д. Горвиц отмечает еще один отрицательный момент — теперь в большинстве своем население лишилось возможности обжаловать решения этих судов. Во время существования специализированных судов по делам несовершеннолетних при них открывались юридические консультации, помогающие гражданам найти решение того или иного процессуального вопроса. Ученые говорили также о редком, по сравнению с предыдущей практикой, вызове в суд для экспертизы несовершеннолетних врачей-психиатров⁸.

В последующие годы законодательство в области борьбы с преступностью несовершеннолетних развивается все более в сторону ужесточения их ответственности. Законодательные акты, определившие карательную направленность осуществления суда над несовершеннолетними 30–50-х годов, были отменены после XX съезда КПСС, ознаменовавшего начало *третьего этапа* становления правосудия по делам несовершеннолетних в СССР.

27 октября 1960 г. принимается новый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР⁹, раздел VII которого специально был посвящен производству по делам несовершеннолетних. Этот кодекс закрепил компетенцию в отношении дел о преступлениях несовершеннолетних за судами общей юрисдикции, их специальными составами. Нормы этого закона были ориентированы более на охранительное, чем на воспитательное производство по делам несовершеннолетних.

В целях воспитательного воздействия на несовершеннолетних Пленум Верховного суда РСФСР в 1965 г. рекомендовал проводить выездные заседания суда, учитывая при этом характер дела, личность подсудимого и аудиторию. Подобная судебная практика, существующая исключительно в СССР, имела положительные результаты. Кроме всего прочего, выездные заседания оказывали в большей степени влияние на его родителей, что подтверждало

целесообразность применения таких судебных заседаний именно в отношении них. Здесь прослеживается акцент на конфиденциальности рассмотрения дел, касающихся несовершеннолетних. Однако в УПК РСФСР 1960 г. отсутствовали особые указания о специализации судей.

В 1967 г. в СССР были восстановлены комиссии по делам несовершеннолетних. Комиссии рассматривали дела об общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших 14 лет (в определенных случаях и 16 лет), о большинстве административных правонарушений, аморальных поступках и других правонарушениях несовершеннолетних.

Если принципами деятельности судов при рассмотрении дел о преступлениях несовершеннолетних были общие принципы уголовного процесса — законность, презумпция невиновности, неприкосновенность личности, жилища, охрана личной жизни и тайны переписки, равенство граждан перед законом и судом, коллегиальность, независимость судей и подчинение их только закону, гласность, то в деятельности комиссий как специфических органов по предупреждению и борьбе с безнадзорностью и правонарушениями детей и подростков были сформулированы иные принципы: простота и доступность обращения в комиссии, полнота исследования материалов, широкий демократизм и гуманизм, обоснованность применяемых мер воздействия, оперативность¹⁰.

В СССР на борьбу с преступностью несовершеннолетних, кроме суда и комиссий, были активизированы многочисленные органы и организации — детская комната милиции, товарищеские суды на предприятиях, учреждениях и организациях, общественные суды над родителями, не занимающимися воспитанием детей, администрации учебных заведений (педагоги и воспитатели), комсомольские организации, советы общественности, оперативные комсомольские отряды дружинников и др. Особое распространение имела практика установления шефства над «провинившимися» подростками и их родителями.

Итак, правительство СССР избрало путь ступенчатой борьбы с преступностью несовершеннолетних и последовательно определило роль каждого органа:

— комиссии по делам несовершеннолетних и другие органы занимались ранней профилактикой и предупреждением правонарушений, а также рассмотрением аморальных поступков и административных правонарушений подростков и детей;

— суды разбирали дела о более серьезных и тяжких правонарушениях и преступлениях.

Третий этап становления правосудия по делам несовершеннолетних оказал влияние на развитие и совершенствование нормативно-правовой базы правосудия в отношении несовершеннолетних, на организацию системы специальных служб и органов (государственных и общественных), занимающихся проблемами детей. Созданная система правосудия по делам несовершеннолетних характеризовалась охранительно-карательной направленностью: с одной стороны, суды действовали в целях защиты и охраны прав и законных интересов несовершен-



нолетних, а с другой — презюмировалась неизбежность наказания при совершении преступления, назначение справедливых и обоснованных наказаний, пусть и в смягченной форме. Перед народным судом при рассмотрении дел несовершеннолетних ставились задачи воспитания несовершеннолетних и предупреждения новых преступлений. Особое внимание при разрешении дел данной категории акцентировалось на исследовании специальными квалифицированными работниками личности, здоровья, условий жизни и воспитания юных правонарушителей.

¹ Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность. М., 1990. С. 13.

- ² Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 13. Ст. 83.
³ Николок М. В Россию надо вернуть суды для несовершеннолетних // Рос. юстиция. 1997. № 4. С. 56.
⁴ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. М., 1923.
⁵ Уголовный кодекс РСФСР. М., 1938.
⁶ Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1935. № 81.
⁷ Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1935. № 127.
⁸ Горвиц Д. Рассмотрение дел о несовершеннолетних в Москве // Соц. законность. 1938. № 12. С. 84.
⁹ Ведомости Верховного совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.
¹⁰ Смирнова Л.Е. Комиссии по делам несовершеннолетних (социально-правовые вопросы предупреждения и борьбы с безнадзорностью и правонарушениями детей и подростков): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1968. С. 10.

Факторы, способствующие употреблению несовершеннолетними женского пола наркотических средств и психотропных веществ

Кобец П.Н.,

главный научный сотрудник

ВНИИ МВД России

доктор юридических наук, профессор

Нестабильность экономики и политики, утрата стереотипных социальных представлений общества, межнациональные конфликты и борьба суверенитетов, рост миграции населения, рост числа несовершеннолетних, лишенных надлежащего контроля со стороны родителей и воспитателей, существенное криминогенное влияние семьи — все перечисленные выше причины и обстоятельства, детерминирующие приобщение россиян к наркотикам, зачастую не справедливо отнесены к числу второстепенных. Причиной приобщения девушек к наркотикам в специальной литературе уделяется недостаточное внимание. Значительно больше говорится о незаконном обороте наркотиков, просчетам в организации противодействия соответствующему явлению. Исследуя причины и условия приобщения к наркотикам несовершеннолетних женского пола, за основу можно взять одно из высказываний В.В. Кудрявцева, который еще в середине семидесятых годов прошлого столетия отмечал, что изучение любых антиобщественных явлений «преследует, в конечном счете, практическую цель: разработать и затем осуществить такие научно обоснованные мероприятия, которые способствовали бы успешному наступлению на эти отрицательные социальные явления, уменьшили бы их распространенность, ликвидировали бы наиболее опасные их формы»¹.

Следует заметить, что поступки несовершеннолетних обуславливаются множеством разнопорядковых факторов, действующих в различных комбинациях и с разной интенсивностью в основных сферах социальной жизни: бытовой, досуговой и социально-экономической. Следовательно, анализ факторов, входящих в комплекс детер-

минант правонарушений юных наркоманок, необходимо провести дифференцированно. Здесь критериями определения дифференциации избраны сферы жизнедеятельности девушек.

Комплекс причин всплеска наркотизации среди молодежи в условиях начала нового тысячелетия, в том числе, среди женщин, связан с общим снижением уровня жизни широких слоев населения, а также возникновением «теневых» социально-экономических отношений. Рост злоупотребления наркотическими средствами неразрывно связан с ростом наркопреступности. За пять лет XXI века количество выявленных преступлений, связанных с наркотиками, по сравнению с прошлым тысячелетием возросло в несколько раз. Вместе с ростом наркотизации населения и наркопреступности в стране происходит интенсивная структурная перестройка нелегального наркорынка. Возрастает стоимостное выражение незаконного оборота наркотиков.

Причины, за которыми кроется делинквентность исследуемого контингента, довольно разнообразны, и в связи с этим нужен комплексный научный подход к исследованию проблемы. Поскольку побудительной силой поведения любого индивида служат потребности (точнее — неудовлетворенные потребности), непосредственной причиной делинквентного поведения девушек (как и преступности вообще) являются противоречия между социально оформленными потребностями людей и социально обусловленными возможностями их удовлетворения.

Распространено деление потребностей на нормальные (естественные) и ненормальные (извращенные). Имен-



но последним придается «криминогенное» значение, что не совсем корректно. Следует говорить о ненормальных способах (средствах, формах) удовлетворения нормальных потребностей. Изучение большого массива данных о личности делинквентов дает основание полагать, что ряд положений нормативистской криминологии не подтверждает выводов о наличии каких-либо существенных черт у таких лиц. Для объяснения поведения типичного субъекта данной сферы отношений детерминанты необходимо искать среди предшествовавших поведенческому акту социальных факторов. К числу наркотических детерминантов может относиться аномия, то есть такое состояние общества, в котором для некоторых его членов утрачена значимость социальных норм и предписаний.

Определяющее воздействие на формирование личности девушки оказывает семейная среда (что характерно для становления несовершеннолетних вообще), отсутствие кого-либо из родителей, отношения между родителями и детьми. Согласно исследованиям 74% девушек из так называемой контрольной группы (не употребляющих наркотики) отметили атмосферу в своих семьях доброжелательной. Среди несовершеннолетних наркоманов такой ответ дали лишь 33%, причем эта тенденция была в особенности заметна у несовершеннолетних женского пола. 45% юных наркоманок заявили, что их родители не отличаются особыми достоинствами. Среди контрольной группы девушек аналогичный ответ был получен в 21% случаев. Это указывает на прямую связь между падением авторитета родителей и делинквентностью².

Вторым по значимости фактором, детерминирующим отклоняющееся поведение несовершеннолетних женского пола, является роль школы (техникума, колледжа). При этом анализ показал, что современные учебные программы практически не предусматривают работы по приобщению девушек к теплотам семейной жизни.

Недостаточно внимания уделяется взаимоотношению полов. Программы не предусматривают выступлений практических работников правоохранительных органов и органов здравоохранения по проблемам потребления наркотиков среди молодежи. Истоки приобщения к наркотикам следует искать в определенных дисфункциях, происходящих в обществе. Это, прежде всего, нестабильность в социально-экономической сфере, пессимистические настроения среди молодежи, хорошо отлаженные механизмы поставки и распространения наркотиков со стороны организованных преступных групп. Нельзя не отметить в этом ряду и несовершенство законодательной базы, разобщенность правоохранительных органов, слабую материально-техническую базу всех служб, призванных обеспечить контроль над наркоманией.

Наряду с объективными детерминантами на приобщение к наркотикам влияют индивидуально-психологические особенности несовершеннолетних женского пола. В союзе с ними неблагоприятные условия в семье, пагубное влияние окружения, разобщенность семейного и педагогического воздействия, плохая организация досуга, равнодушные окружающие, влияние взрослых наркоманов,

материальная неустроенность девушек, отсутствие постоянной работы, неуверенность в завтрашнем дне, общая напряженность социальных отношений, отрицательные последствия урбанизации, резкое возрастание нервно-психических нагрузок закономерно вызывают желание «растормозиться», хотя бы иллюзорно освободиться от неуверенности, тревоги, неприспособленности, наконец, просто испытать приятные ощущения путем приобщения к наркотикам.

Девушки интуитивно «считывают» систему ценностей родителей. При этом они наблюдают поступки родителей и не усваивают воспитательные беседы, если последние идут вразрез с действительностью. Добропорядочные родители могут иметь систему ценностей, включающую «работу по необходимости», отличаться амбициозностью в отношениях с окружающими. Такие работа и общение не приносят ни интереса, ни радости. Другие способы (спиртное, наркотики, острые ощущения от авантюры и криминала) для них неприемлемы в силу давления соответствующей системы ценностей. Подростки же с менее определенной системой ценностей пробуют спиртное и наркотики. Такие девушки и составляют резерв, который при стечении ряда факторов, пополняет ряды наркоманок. Их система ценностей, «переписанная» у родителей, не исключает фактической наркотизации или поощряет ее.

По поводу подростков-правонарушителей из семей, производящих впечатление благополучных, следует заметить, что описанная ситуация зачастую свидетельствует о наличии завуалированной системы ценностей у родителей. Эта система ценностей предполагает равнодушное или агрессивное отношение к ребенку в «интеллигентной» форме. Таким образом, знание механизмов формирования криминальной направленности и фактической наркотизации подростков позволяет построить схему возможного устранения причин и условий их возникновения.

Можно констатировать, что в силу описанных выше причин ни запреты, ни контроль не будут эффективны. Единственный выход — проведение коррекционной работы. Безусловно, это радикальные способы корректировки поведения несовершеннолетних, за которыми, возможно, будущее, однако в наше время в основном применяются традиционные методы правового воспитания, при надлежащей работе приносящие положительные плоды. Столь пестрое разнообразие первопричин наркотизации среди девушек указывает на то, что нет, и не может быть в данном феномене каких-то одних, пусть даже весьма значимых, первопричин наркотизации. В то же время, как показывают многочисленные исследования, на индивидуальном уровне — мотивы, лежащие в основе употребления наркотиков девушками, могут существенно отличаться. Однако во всех случаях начальным является любопытство, стремление к новизне ощущений, преодолению запретного барьера. Немалую роль играет и чувство принадлежности к определенной группе сверстников, отличающихся от большинства, объединенных чем-то «загадочным».



Данные подтверждают, что в правосознании делинквентов по сравнению с контрольной группой девушек имеются искажения в сторону оправдания правонарушающего поведения, а также недооценка внутренних, моральных стимулов законопослушного поведения. Для них мотивирующее значение имеет не внутренняя солидарность с законом, а страх перед возможным наказанием и осуждением окружающих.

Подводя итоги, следует отметить, что истоки наркотизации девушек-подростков весьма разнообразны.

Причины возникновения всплеска наркотизации среди молодежи связаны с негативными последствиями общего снижения уровня жизни граждан. Факторы, детерминирующие антиобщественное поведение девушек, в условиях начала нового тысячелетия представляют собой социально-биологическую (психофизиологическую) основу.

В число негативных социальных факторов включаются установки с момента рождения. Процесс наркотизации у подростков-наркоманов нарастает по мере взросления вместе с ослаблением защитной функции семьи и семейного влияния.

Недостаточная подготовленность педагогического персонала общеобразовательных школ и других учебных заведений приводит к обострению проблемы наркотизации подростков. Значительные просчеты в образовательной системе, иницирующие и стимулирующие у школьников симптомы социального протеста, подталкивают подростков к поиску комфортной атмосферы вне школы.

Психологический дискомфорт у работающих девушек, особенно подросткового возраста, связан с тем, что в кругу сверстников на них с самого начала лежит «клеймо» неудачниц, что вызывает стремление уйти в свой внутренний мир, отгородившись от внешнего при помощи наркотиков, чему в немалой степени способствует хорошо отлаженный организованными преступными группами механизм рекламы наркотических средств и психотропных веществ.

¹ Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. М., 1976. С. 8.

² Кобец П.Н., Власов Д.В. Опыт и проблемы профилактики несовершеннолетних лиц женского пола в современной России: пособие. Киров, 2005. С. 32.

О некоторых особенностях криминологического рецидива несовершеннолетних

Лелеков В.А.,

доктор юридических наук, профессор,
Воронежский институт МВД России

Кошелева Е.В.,

кандидат юридических наук, доцент,
Московский университет МВД России

По уголовному законодательству Российской Федерации рецидивной преступности среди несовершеннолетних не существует. Согласно п. «б» ч. 4 ст. 18 УК РФ при признании рецидива преступлений не учитываются судимости за преступления, совершенные лицом в возрасте до 18 лет. В статистических карточках, таблицах и сборниках МВД России такие лица именуется ранее совершавшими преступления, в том числе в несовершеннолетнем возрасте. Однако кроме уголовного права понятие рецидива определяет и криминология. Это совершение повторного преступления любыми лицами независимо от того, привлекались ли они или не привлекались к уголовной ответственности за ранее совершенные преступления. Криминологический рецидив именуют фактическим. Для повышения эффективности борьбы с преступностью изучение криминологического рецидива несовершеннолетних представляет значительный интерес.

В последние годы статистика отмечает рост общего преступного рецидива. Обратимся к таблице № 1.

Таблица 1

Динамика удельного веса ранее совершавших преступления среди выявленных преступников по России в 2003 — 2010 гг.

Годы	Удельный вес всех ранее совершавших преступления, в %	Удельный вес несовершеннолетних, ранее совершавших преступления, среди выявленных подростков, в %
	2003	24,4
2004	25,9	14,6
2005	28,8	16,1
2006	28,8	16,0
2007	29,1	17,0
2008	30,0	17,6
2009	32,0	18,5
2010	35,8	13,9

За исследуемый период отмечается рост рецидива среди всех выявленных участников преступлений, что свидетельствует о недостатках в профилактической работе с лицами с криминальным прошлым. Вместе с тем негативная динамика рецидива имеет положительное





значение: в преступную «орбиту» меньше вовлекается молодежь.

Для динамики удельного веса преступного рецидива среди несовершеннолетних характерно волнообразное развитие: снижение чередуется с ростом. Особенностью рецидива ювенальной преступности является его более низкий удельный вес (в 2–2,5 раза), чем среди взрослых. Это объясняется двумя обстоятельствами: по многим преступлениям подростки не могут быть привлечены к уголовной ответственности (14–15-летние привлекаются только по 20 статьям из 284 составов Особенной части УК РФ). Осужденные к условной мере наказания или возвратившиеся из воспитательных колоний новое преступление чаще всего совершают, уже достигнув совершеннолетия. Их рецидив учитывается во взрослой преступности.

Судебная статистика осужденных, вновь совершивших преступления, у подростков и взрослых имеет больше общего, чем различий. Вот как это выглядит в таблице 2.

Таблица 2

Удельный вес взрослых и несовершеннолетних, имеющих неснятую или непогашенную судимость и вновь совершивших преступление по России в 2005 — 2009 гг.

Годы	Взрослые, в %	Несовершеннолетние, в %
2005	28,7	18,4
2006	28,3	20,8
2007	27,9	19,5
2008	28,4	22,6
2009	30,6	25,1

Ранее судимые лица, вновь совершающие преступления, представляют повышенную общественную опасность.

Сочетание дерзости, чувства безнаказанности, правовой нигилизм побуждают их к совершению новых, более опасных преступлений. В 2010 г. среди участников особо тяжких преступлений 44,5% составили ранее совершавшие преступления, из них 81,7% были судимы; среди совершивших изнасилования 82,2% были ранее судимы.

Увеличивается удельный вес осуждаемых взрослых лиц за преступления против семьи и несовершеннолетних (ст. 150–157 УК РФ), в том числе за вовлечение в совершение преступлений несовершеннолетних. Если в 2005 г. эта категория преступников среди всех осужденных составляла 3,8%, то в 2009 г. — 5,1%.

Рассмотрим официальные статистические данные, характеризующие преступный криминологический рецидив несовершеннолетних. Обратимся к таблице 3.

Как видно из приведенных данных, преступный рецидив среди несовершеннолетних почти в два раза ниже, чем в целом среди всех возрастных групп. Дополнительный анализ участников, ранее совершивших преступление, свидетельствует о значительной доле среди них ранее судимых за преступления: в 2006 году — 80,6% лип, ранее совершавших преступление, были судимы, среди несовершеннолетних — 73,1%. Эти сведения подтверждают вывод многих авторов. Например, профессор А.И. Долгова считает, что из числа совершивших преступления в несовершеннолетнем возрасте лиц примерно 10% ведут себя в дальнейшем устойчиво правомерно. Таким образом, напрашивается еще один вывод: девять из десяти с уголовным клейменем подростков окончательно становятся на преступный путь. Этому способствует ряд обстоятельств.

На преступное поведение подростков оказывают влияние взрослые преступники. По данным официальной статистики, ежегодно выявляется небольшое количество взрослых лиц, вовлекающих подростков в соверше-

Таблица 3

Сведения о выявленных лицах, ранее совершивших преступления по России

Годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Всего выявлено участников преступлений	1741439	1544242	1257700	1236733	1222504	1297123	1360860	1317582	1256199	1219789
Ранее совершившие преступления	441772	429421	306747	301988	316227	373837	392275	383418	377401	390549
Их удельный вес	25,4	26,1	24,4	24,4	25,9	28,8	28,8	29,1	30,0	32,0
Выявлено несовершеннолетних	177851	172811	140392	145599	151890	149981	148595	131965	107890	85452
Из них ранее совершавших преступления	29472	29946	25479	22540	22250	24095	23717	22414	18972	15795
Их удельный вес среди выявленных несовершеннолетних	16,6	17,3	18,1	15,5	14,6	16,1	16,0	17,0	17,6	18,5



ние преступлений. В 2006 году выявлено 4289 таких лиц, тогда как 54199 взрослых совершили преступление в составе групп совместно с несовершеннолетними. Практика и проводимые исследования свидетельствуют о лидирующей роли взрослых в групповой преступности. Если, по данным Главного информационно-аналитического центра МВД России (официальная статистика), в 2006 году 40 % несовершеннолетних совершили групповые преступления вместе с взрослыми, то при опросе воспитанников колоний установлено, что до 70% подростков совершили преступления в группе совместно с взрослыми. Большинство взрослых соучастников преступлений остаются безнаказанными по причине недоказанности их вины. Более 90% воспитанников колоний отказываются давать информацию о взрослых соучастниках преступлений.

Неслучайно 93% несовершеннолетних начало своей преступной деятельности связывают с влиянием ранее судимых взрослых лиц. Изучение, проведенное среди воспитанников колоний, показало, что 73,7% из них имели ранее судимых близких родственников, в том числе 25,2% — братьев и сестер; 39% — родителей; 9,5% — дедушек и бабушек.

Негативное влияние на повторное совершение подростками преступлений оказывает микросреда воспитательной колонии.

В современных условиях развития Российского государства воспитательные колонии не справляются со своей главной функцией — исправлением подростков. Причина заключается в том, что в пенитенциарные учреждения попадают наиболее «трудные» дети с изломанными судьбами, нарушенной психикой, из проблемных семей, выросшие в условиях безнадзорности, беспризорности.

Экономические проблемы привели к ухудшению материальной базы колоний. Для последних 10–15 лет характерно сокращение производства, ухудшение организации досуга, ослабление связей с родственниками (сокращение посылок, свиданий ввиду финансовых затруднений родителей). После отбытия наказания значительная часть подростков отмечают ухудшение своего характера и здоровья, появление новых вредных привычек. Даже в «детской» колонии, по их мнению, «верховодят авторитеты».

Важную роль в колонии играет криминальная субкультура, насаждающая правила преступного мира («воровские законы»)¹. Нормы криминальной субкультуры заставляют выдавать тайны, обманывать своих, обязывают беспрекословно выполнять требования «авторитетов», предусматривают обязательность прохождения новичком «прописки» и строгие санкции за их нарушение. Проверка нередко носит жестокий, изощренный характер и сопряжена с риском для здоровья осужденного.

Соблюдение норм стратификации нередко порождает конфликтные ситуации, санкционирует жесткие наказания за посягательства на статус более авторитетного осужденного. Кроме того, осужденные подвергаются наказаниям за неуплату долга, сотрудничество с администрацией, распространение порочащих сведений, воровство и обман «своих», жалобу и донос администрации и т. д.

В деятельности пенитенциарной системы есть недостатки, затрудняющие процесс исправления осужденных. Ее дискредитируют факты нарушения законности, бездушного и грубого обращения с осужденными. Это затрудняет процесс исправления несовершеннолетних, поскольку они не испытывают доверия к своим воспитателям, не чувствуют угрызений совести за совершенное преступление. Практика свидетельствует о том, что не признающий своей вины подросток, как правило, нарушает режим, плохо учится, уклоняется от работы, рассматривает наказание как насилие, а себя — как жертву несправедливого приговора, что уже само по себе затрудняет процесс исправления. Такие осужденные обычно игнорируют различные мероприятия и противостоят педагогическому воздействию.

Важным криминогенным фактором, влияющим на рост преступного рецидива среди несовершеннолетних, является отсутствие системы ресоциализации несовершеннолетних, возвратившихся из воспитательных колоний.

По данным сплошного анкетирования, проведенного в колониях, 64,6% юношей (Бобровская воспитательная колония) и 51,7% девушек (Новооскольская воспитательная колония) высказали уверенность, что нового преступления не совершат. После возвращения из воспитательной колонии подростки, как правило, попадают в прежнюю, неблагоприятную для воспитания среду. Будучи в колонии, они больше всего опасались при освобождении упреков родителей, учителей, других лиц. Вернувшись домой, они начинают сознавать, что в условиях пьянства родителей, семейных скандалов, откровенной бедности и нужды, пребывание в колонии не так уж плохо. Желание не совершать новых преступлений быстро исчезает под влиянием окружения. На смену приходит желание кому-то отомстить, прожить характер бывалого «зека», доказать взрослым друзьям, что время в колонии ими потрачено не зря.

Помощь освободившимся из мест лишения свободы несовершеннолетним в трудоустройстве или возвращении на учебу, в решении жилищно-бытовых проблем, в медицинском обследовании не всегда бывает своевременной, что способствует преступному рецидиву.

Направление в колонию — не лучший выход в современных условиях. В то же время осуждение к мерам, не связанным с лишением свободы, также является неэффективным способом борьбы с рецидивом. Обратимся к судебной статистике. В 2000 г. среди осужденных несовершеннолетних 13,1% составили ранее судимые, а в 2009 г. — 25,1%. В определенной степени это объясняется расширением применения мер, не связанных с лишением свободы. На свободе остались в 2000 г. — 74,5%; в 2009 г. — 78,8% из числа всех осужденных несовершеннолетних.

Такая судебная практика имеет хорошую перспективу. Для этого требуется улучшение индивидуальной работы с возвратившимися из воспитательных колоний и осужденными условно со стороны сотрудников органов внутренних дел, подразделений Минюста России, ведающих исполнением наказаний, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.



В работе по предупреждению преступного рецидива несовершеннолетних необходимо коллективное участие профессионалов-ювеналистов: психологов, педагогов, юристов, наркологов, социологов.

Укрепление семьи, повышение жизненного уровня населения, обеспечение занятости подростков, организация досуговых центров, участие специалистов в правовом, нравственном, антинаркоманном воспитании несовершеннолетних — все это создает предпосылки для снижения криминогенности подростковой среды и, в частности, среди тех, кто совершил преступление и привлечен к уголовной или иной ответственности.

Общесоциальные меры предупреждения не всегда оказываются достаточными для изменения поведения ранее совершавших преступления несовершеннолетних. Требуется обеспечить полноту выявления и учета несовершеннолетних, ранее совершавших преступление или опасное деяние до достижения возраста уголовной ответственности.

Нуждается в улучшении связь органов внутренних дел, суда, уголовно-исполнительных инспекций, воспитательных колоний. Сотрудники воспитательных колоний должны получать полную информацию о поступающих к ним несовершеннолетних и характере преступлений. При освобождении несовершеннолетних воспитательные колонии обязаны в свою очередь подробно информировать органы внутренних дел о положительных и отрицательных изменениях личности подростков.

Необходимо повысить качество, сократить сроки расследования и судебного разбирательства по делам несовершеннолетних, что зависит от профессионализма сле-

дователей, оперативных работников, судей, их специализации и взаимодействия. С учетом отечественного и зарубежного опыта требуется повсеместная специализация судей — создание ювенальных судов.

Улучшению индивидуальной работы с подростками, ранее совершавшими преступления, способствовало бы возрождение практики закрепления за ними общественных воспитателей. Такая практика существовала в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые руководствовались специальным правовым актом «Положением об общественных воспитателях». Общественные воспитатели отчитывались о своей работе, участвовали в семинарах, совещаниях, конференциях, практиковалось их моральное и материальное поощрение.

Определяя меру наказания, не связанную с лишением свободы, суды обязаны требовать от несовершеннолетних и их родителей трудоустройства или возвращения в профессиональное или общеобразовательное учебное заведение. Контроль за выполнением постановления суда обеспечивают сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел и уголовно-исполнительные инспекции органов юстиции.

Работа с подростками, совершившими преступление, многогранна, требует индивидуального подхода с учетом семейной обстановки, особенностей характера, местных традиций и обычаев.

¹ Пенитенциарная криминология : учебник / под ред. Ю.М. Антоняна, А.Я. Гришко, А.П. Фильченко. Рязань : Академия ФСИН России, 2009. С. 469–489.

Основные направления совершенствования правовой защиты детей от распространения через информационно-коммуникационные сети информации, причиняющей вред их здоровью и развитию

Маркарьян Р.В.,

Московский гуманитарный университет

Одним из важнейших направлений обеспечения и развития правовых основ информационной безопасности как краеугольного принципа совершенствования правового регулирования распространения информации через информационно-коммуникационные сети, выступает необходимость первоначального определения меры должного поведения применительно к самым незащищенным с правовой точки зрения субъектам, фактически участвующим в информационных отношениях, — детям. В этих условиях на первый план выходит проблема правовой защиты детей от распространения через информационно-коммуникационные сети информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Начать рассмотрение данного вопроса целесообразно с международно-правовых аспектов. Как известно, международное право предусматривает возможность ограничения свободы слова в случаях, когда деятельность средства массовой информации угрожает правам и законным интересам детей¹.

Признавая в ст. 17 важную роль средств массовой информации в обеспечении доступа ребенка «к таким информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка», Конвенция ООН о правах ребен-



ка² ориентирует государства на поощрение разработки «надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию»³.

В таких условиях особое значение приобретает идея использования для регулирования интернет-отношений правовой конструкции средства массовой информации с его обязательной регистрацией. При таком подходе, как представляется, под средством массовой информации помимо его основных традиционных форм (газета, журнал, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации) должно пониматься и сетевое периодическое издание (Интернет-СМИ).

В качестве правовой основы для охраны несовершеннолетних от растления может быть принята ст. 34 названной Конвенции, обязывающая государств-участников «защищать ребенка от всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального совращения», принимать в этих целях все необходимые меры для предотвращения, в частности, «склонения или принуждения ребенка к любой незаконной сексуальной деятельности», «использования в целях эксплуатации детей в порнографии и порнографических материалах»⁴.

Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы)⁵ ориентируют государства на поощрение средств массовой информации к сведению «к минимуму показа материалов, связанных с порнографией, наркотиками и насилием», требуют «избегать показа детей, женщин и личных отношений в унижающей достоинство форме» (принцип 43)⁶. Необходимо отметить, что в последнее десятилетие российское законодательство постепенно приходит к расширенному использованию указанных принципов.

Впервые нормативная правовая база для реализации в России указанного руководящего принципа была заложена положениями принятого 3 июля 1998 г. Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В дальнейшем рассматриваемая проблема должна быть системно разрешена в Федеральном законе от 29 декабря 2010 г. № 436 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁷, который вступает в силу с 1 сентября 2012 г.

Согласно положениям ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» они обеспечивают «защиту ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе ... от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение». Очевидно, что указанная ограничительная норма распространяется и на профессионально непригодную, низкокачественную и не адаптированную к социально-психологическим возрастным особенностям детей печатную продукцию в случаях, когда она содержит информацию, потенциально опасную для

физического, нравственного и духовного развития несовершеннолетних.

Социальная значимость и острота проблемы информационной незащищенности несовершеннолетних, их родителей, социального института воспитания и семьи в целом проявились в массовых протестах общественности против попыток публичного сексуального просвещения детей, в том числе в СМИ, и нарушения тем самым преимущественного права родителей на воспитание собственных детей⁸.

Это право закреплено в нормах международного и отечественного конституционного и семейного законодательства. Так, Конвенция о правах ребенка, провозглашая в ст. 18, что родители несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка, обязывает государств-участников уважать ответственность, права и обязанности родителей, в том числе при обеспечении ребенку такой защиты и заботы, которые необходимы для его благополучия (ст. 3 и 5). Деятельность средств массовой информации в рассматриваемом направлении нарушает и ст. 63 Семейного кодекса РФ, предусматривающую преимущественное право родителей на воспитание своих детей перед всеми другими лицами. Соблюдение указанных норм представляется особенно важным в такой деликатной и связанной с сохранением социальной ценности семьи сфере, как половое воспитание⁹.

Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» призван урегулировать отношения, связанные с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, в том числе от такой информации, содержащейся в информационной продукции, распространяемой посредством сети Интернет.

При этом под «информационной продукцией» понимается предназначенная для оборота на территории Российской Федерации продукция средств массовой информации, печатная продукция, аудиовизуальная продукция на любых видах носителей, программы для электронных вычислительных машин и базы данных, а также информация, распространяемая посредством зрелищных мероприятий, и информация, размещаемая в информационно-телекоммуникационных сетях (в том числе в сети Интернет) и сетях подвижной радиотелефонной связи.

К информации, запрещенной для распространения среди детей, в том числе посредством сети Интернет, относится информация:

- 1) побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни или здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;
- 2) способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;
- 3) обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия или жестокости либо побуждающая осу-



ществлять насильственные действия по отношению к людям или животным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

- 4) отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и другим членам семьи;
- 5) оправдывающая противоправное поведение;
- 6) содержащая нецензурную брань;
- 7) содержащая информацию порнографического характера.

Кроме того, законом предусмотрено возрастное ранжирование доступа к информации иных видов (представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического и психического насилия, преступления или иного антиобщественного действия; вызывающая у детей страх, ужас или панику, в том числе представляемая в виде изображения или описания в унижающей человеческое достоинство форме ненасильственной смерти, заболевания, самоубийства, несчастного случая, аварии или катастрофы и их последствий; представляемая в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной; содержащая бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани).

При этом предусматриваются особые правовые условия распространения информации посредством информационно-телекоммуникационных сетей. Доступ детей к информации, распространяемой посредством информационно-телекоммуникационных сетей (в том чис-

ле сети Интернет), должен предоставляться операторами связи, оказывающими телематические услуги связи (провайдером Интернет-услуг) в пунктах коллективного доступа, только при условии применения указанными операторами связи технических, программно-аппаратных средств защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Вместе с тем в настоящее время законодательно так и не определен механизм возмещения вреда, нанесенного в результате оборота данной продукции или информации.

- ¹ Фатьянов А. Проблемы формирования института служебной тайны // Государство и право. 1999. № 4.
- ² Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.
- ³ Cyberspace and the American Dream: A Magna Carta for the Knowledge Age : Release 1.2 (2010).
- ⁴ Свобода доступа к информации. 2-е изд. М., 2010. С. 123.
- ⁵ Принята резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г.
- ⁶ О государственной защите нравственности и здоровья граждан и об усилении контроля за оборотом продукции сексуального характера : проект Федерального закона // СПС «Гарант».
- ⁷ Рос. газ. 2010. 31 дек.
- ⁸ Копылов В.А. Информационное право : учебное пособие. М., 1997.
- ⁹ Об ограничениях оборота продукции, услуг и зрелищных мероприятий сексуального характера в Российской Федерации : проект Федерального закона // СПС «Гарант».

Установление уголовной ответственности за продажу несовершеннолетним алкогольной продукции: оправдаются ли надежды?

Артеменко Н.В.,

доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета Южного федерального университета, кандидат юридических наук, г. Ростов-на-Дону

Шимбарева Н.Г.,

доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета Южного федерального университета, кандидат юридических наук, г. Ростов-на-Дону

В соответствии с п. 2 ст. 6 Конвенции ООН «О правах ребенка» Российская Федерация обязана обеспечивать в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка. Одной из целей государственной политики в интересах детей является их защита от факторов, негативно влияющих на физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие несовершеннолетних¹. В рамках достижения этой цели Уголовный кодекс РФ в 2011 г. был дополнен ст. 151.1, предусматривающей ответственность за розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции².

Введение данной нормы вытекает и из положений Концепции государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации³. Мерами по ее реализации являются, в первую очередь, *снижение доступности алкогольной продукции*, включая пиво, путем введения ограничений ее розничной продажи по месту и времени; усиление административной ответственности за нарушения в области производства и оборота алкогольной продукции, в том числе нормативно установленных ограничений на розничную продажу алкогольной продук-



ции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, лицам, не достигшим определенного законом возраста, а также *установление уголовной ответственности за неоднократное совершение указанных деяний*⁴.

Значительное число научных исследований подтверждает, что доступность алкоголя прямо пропорционально повышает его потребление. Поэтому очевидно, что повышение возраста, с которого возможно приобретение алкоголя и установление соответствующих запретов, должно существенно ограничить его фактическое потребление⁵.

Теперь обратим внимание на содержание комментируемой законодательной новеллы. На первый взгляд, у правоприменителей не должно возникнуть проблем с толкованием признаков состава анализируемого преступления. Однако за внешней краткостью и простотой текста новой статьи стоит ряд «коварных», достаточно сложных и требующих дополнительного разъяснения вопросов.

Прежде всего, речь идет о сфере применения рассматриваемой уголовно-правовой нормы. Используемый законодателем в диспозиции ст. 151.1 УК РФ термин «розничная продажа» позволяет сделать вывод о том, что речь идет о сфере розничной торговли. Розничная торговля — это вид торговой деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров для использования их в личных, семейных, домашних и иных целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности⁶.

Соответственно, под «розничной продажей» понимается продажа товаров покупателям (частным лицам), включая оказание услуг общественного питания, для личного, семейного, домашнего потребления и иных целей, не связанных с предпринимательской деятельностью. На наш взгляд, необоснованно сужает сферу возможного применения рассматриваемой уголовно-правовой нормы Н. Косевич, который утверждает, что к ней «не относится реализация алкогольных напитков в барах, ресторанах, кафе и других объектах организации общественного питания»⁷.

Мы полагаем, что в качестве возможного места совершения рассматриваемого преступления могут выступать предприятия розничной торговли (магазины, киоски, павильоны, мини-, супер- и гипермаркеты и т. д.), а также предприятия общественного питания (рестораны, кафе, бары и т. п.), места, предназначенные для развлечения и проведения досуга (дискотеки, молодежные клубы, боулинги, бильярдные и т. п.) любой организационно-правовой формы. Это могут быть как организации, в которых разрешена розничная продажа алкогольных напитков, так и такие, в которых продажа алкогольной продукции запрещена. В последнем случае при продаже алкогольной продукции несовершеннолетнему речь идет об идеальной совокупности сразу нескольких правонарушений.

Вне сферы действия рассматриваемой нормы находится так называемая торговля с рук⁸. В нашем случае речь идет о юридической оценке действий отдельных лиц, которые осуществляют индивидуальную торговлю пивом, слабоалкогольными и безалкогольными напитками, в том числе продажу самодельных вин и других самодельных спиртных напитков (самогона, чачи и т. д.), например, на

пляжах, в местах массового отдыха людей и т. д. КоАП РФ не предусматривает административную ответственность за торговлю с рук в неустановленных местах, но возможна ответственность за нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15, 14.16 КоАП РФ) и за нарушение правил организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках (ст. 14.34 КоАП РФ). Следует учесть, что в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов⁹.

В соответствии со ст. 492 ГК РФ сторонами договора розничной купли-продажи является предприниматель, осуществляющий розничную торговлю, и покупатель, приобретающий товар. Таким образом, физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя в соответствующей сфере, не может быть признано субъектом рассматриваемого преступления. Получается, что действия этих лиц не подпадают ни под ст. 14.6 КоАП РФ, ни под ст. 151.1 УК РФ. Между тем смысл правового регулирования в этой сфере заключается, прежде всего, в обеспечении полной физической недоступности алкогольной продукции для несовершеннолетних.

Следует обратить внимание и на предмет анализируемого преступления, в качестве которого указана алкогольная продукция. Под «алкогольной продукцией» в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22 ноября 1995 г. понимается пищевая продукция, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 % объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации. Алкогольная продукция подразделяется на такие виды, как спиртные напитки (в том числе водка), вино, фруктовое вино, ликерное вино, игристое вино (шампанское), винные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива¹⁰. К алкогольной продукции относятся и столь популярные у несовершеннолетних слабоалкогольные коктейли.

В действующем Уголовном кодексе РФ есть еще одна норма, направленная на противодействие алкоголизации молодежи. Это ст. 151 «Вовлечение несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий». Однако в тексте статьи говорится о вовлечении несовершеннолетних в систематическое употребление спиртных напитков. В связи с этим возникает вопрос о соотношении понятий «алкогольная продукция» и «спиртные напитки». Под термином *спиртные напитки* в соответствии с действующим законодательством понимается алкогольная продукция, которая произведена с использованием этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей



пищевой продукции, и не относится к винным напиткам (содержание этилового спирта более 1,5 % объема готовой продукции). Таким образом, понятия «алкогольная продукция» и «спиртные напитки» соотносятся как часть и целое, где более узким является понятие «спиртные напитки».

Еще одним сложным квалификационным вопросом, по нашему мнению, является вопрос о субъекте преступления. Сторонами договора розничной купли-продажи являются соответственно продавец и покупатель. Покупателем (потребителем) в нашем случае выступает несовершеннолетний. Под «продавцом» в соответствии с правилами торговли понимается организация любой допустимой организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, осуществляющие продажу товаров по договору розничной купли-продажи¹¹. Для целей ст. 151.1 УК РФ, на наш взгляд, необходимо сделать следующее уточнение. Если речь идет о торговой организации или предприятии общественного питания, то субъектом преступления будет физическое лицо, которое находится в трудовых отношениях с данной организацией и непосредственно реализует алкогольную продукцию несовершеннолетнему (продавец, кассир, бармен, официант и т. д.). Если речь идет об индивидуальном предпринимателе, то он, либо сам непосредственно осуществляет торговлю алкогольной продукцией и соответственно выступает возможным субъектом преступления, либо заключает трудовой договор с физическими лицами (реализаторами, продавцами), которые в данном случае и будут выступать субъектом рассматриваемого преступления¹².

Немаловажным является вопрос о возрасте субъекта рассматриваемого преступления. На первый взгляд здесь нет специфики, и речь идет об общих требованиях, то есть о достижении 16-летнего возраста. Тем более что и административная ответственность возможна с этого же возраста. Однако следует обратить внимание на то обстоятельство, что поскольку продавцы — это материально ответственные лица, то реально возраст субъектов уголовной ответственности за данное преступление будет являться более высоким (18 лет и старше).

Что же касается индивидуальных предпринимателей, то они могут осуществлять только продажу пива и пивных напитков¹³. При этом лицо может быть зарегистрировано в качестве индивидуального предпринимателя по достижении им 16-летнего возраста¹⁴. Лицензия для этого не нужна, поэтому данный вид деятельности доступен и для несовершеннолетнего. Однако есть ли логика в том, что субъектами преступлений, предусмотренных ст. 150, 151 УК РФ, указываются совершеннолетние лица, достигшие 18-летнего возраста?

Обратим внимание на то, что к уголовной ответственности может быть привлечен и «хозяин или руководитель бизнеса». И хотя он непосредственно продажу алкогольной продукции несовершеннолетнему не осуществляет, в случае прямых указаний (разрешения, распоряжения) с его стороны на соответствующее нарушение продавцом правил торговли его действия подлежат юридической оценке в рамках института соучастия.

Требуется уточнения и характеристика субъективной стороны рассматриваемого преступления, а именно: возраст покупателя продавцу должен быть известен достоверно или лишь допускается с большей или меньшей степенью вероятности. В соответствии со ст. 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в случае возникновения у лица, непосредственно осуществляющего отпуск алкогольной продукции (продавца), сомнения в достижении покупателем совершеннолетия продавец **вправе** (выделено нами) потребовать у этого покупателя документ, удостоверяющий личность (в том числе документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации) и позволяющий установить возраст этого покупателя¹⁵. Однако как будет решаться вопрос об ответственности продавца, если он не потребовал соответствующий документ, или в случае, когда внешний вид покупателя давал основания полагать, что он достиг совершеннолетия (акселерация), и поэтому вопрос о том, чтобы потребовать соответствующий документ, даже не возникал?

На практике знание виновного о возможном возрасте приобретателя алкогольной продукции может простираться в достаточно широком диапазоне: от точного достоверного знания до предположения или возможного допущения факта достижения (недостижения) совершеннолетия. Изучение административных производств и имеющейся пока еще небольшой судебной практики по ст. 151.1 УК РФ показывает, что виновные чаще всего ссылаются на «взрослый» вид покупателей, на то, что они не предполагали, что покупатель является несовершеннолетним. По нашему мнению, необходимо устранить неоднозначность существующего правового регулирования (продавец вправе, но не обязан попросить документ, позволяющий установить возраст покупателя алкогольной продукции) и предусмотреть обязанность продавца в соответствующих случаях потребовать документ, позволяющий установить возраст этого покупателя.

К характеристике субъективной стороны анализируемого преступления относится также выявление мотивов совершаемого преступления, которые непосредственно в тексте статьи не называются. Мотивы могут быть разными — корыстными, связанными с иной личной заинтересованностью и т. п. Хотелось бы специально отметить такие мотивы, на которые чаще всего ссылаются виновные, а именно на желание увеличить количество продаж. Такие мотивы можно обозначить термином «ложно понимаемые интересы организации»¹⁶. Не влияя на юридическую оценку действий виновного, они, тем не менее, могут быть учтены судом при индивидуализации ответственности, прежде всего, при определении вида и размера наказания.

Не вызывает оптимизма и механизм обнаружения данного преступления. Не является секретом, что для этого проводятся оперативно-розыскные мероприятия в рамках Федерального закона «Об оперативно-розыскной



деятельности» №144 от 12 августа 1995 г. В этих случаях, скорее всего, в качестве привлеченных агентов будут выступать сами несовершеннолетние. Помимо проблемности моральной стороны данного сотрудничества достаточно велика опасность того, что при сохранении «палочного подхода» к оценке деятельности органов внутренних дел ст. 151.1 УК РФ будет использоваться для создания иллюзии активности правоохранительных органов в соответствующей сфере.

Уместно отметить, что опыт установления уголовной ответственности за нарушение правил торговли алкогольными напитками уже был (ст. 156.1 УК РСФСР). Антиалкогольная политика России, также как и бывшего СССР), почти исключительно основывалась на контрольно-репрессивном подходе и, в первую очередь, предлагала ограничительные и запретительные меры. В течение советского периода новейшей отечественной истории политическим руководством страны постоянно принимались решения, направленные на усиление борьбы с пьянством и алкоголизмом¹⁷. Нельзя не учитывать этот накопленный десятилетиями опыт. В настоящее время многие считают принятые в 2011 г. меры «прорывом» в борьбе за трезвость молодого поколения. Введение рассматриваемой нормы находит абсолютную поддержку. Однако это связано, на наш взгляд, скорее с благородством поставленных целей, нежели с оценкой ее возможной эффективности.

В заключение подчеркнем, что введение уголовной ответственности за розничную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним сопряжено со многими рисками, часть из которых мы обозначили в настоящей статье. С другой стороны, за ее пределами остались, например, такие очевидные риски, как конфликт с бизнес-сообществом, коррупциогенность, особенно с учетом отмеченных особенностей механизма раскрытия преступления. Установление уголовной ответственности за продажу алкогольной продукции несовершеннолетним — лишь звено в системе мер, направленных на решение проблемы приобщения несовершеннолетних к алкоголю, причем не самое главное. Введение разного рода запретов и ограничений, в том числе и из благих побуждений, вряд ли решит проблему. Ведь их наличие (особенно если вспомнить, что «запретный плод» всегда сладок) при отсутствии поведенческих альтернатив, низком уровне культурного развития, деформированной иерархии ценностей (стандарты успешной жизни внешне связываются с употреблением алкоголя), скорее вызовут обратный эффект и будут способствовать так называемой «дефектной социализации» несовершеннолетних. Таким образом, эффект контрольных и запретительных мер будет минимальным или даже нулевым, если они не будут подкреплены комплексом соответствующих организационных, культурно-идеологических и экономических мероприятий. В частности, по нашему мнению, необходимо детальное изучение личности несовершеннолетних потребителей алкогольной продукции, главным образом, их мотивации. Зачастую таким мотивом является следование моде. Поэтому такой «коктейльно-пивной моде» должны быть противо-

поставлены реальные альтернативы, действительно интересные для молодежи (спорт в шаговой доступности, формы проведения подросткового и молодежного досуга, адекватные XXI веку и т. д.). Естественно, что подобные мероприятия потребуют серьезного экономического участия государства и социально ответственного бизнеса. В противном случае появится еще одно основание, чтобы вспомнить знаменитое: «Хотели как лучше, а получилось как всегда».

- 1 Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124. Ст. 4.
- 2 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции : федеральный закон РФ от 21 июля 2011 г. № 253. Вступил в силу 6 августа 2011 г.
- 3 Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 2128-р от 30 декабря 2009 г. Такое законодательное решение соответствует и общемировым тенденциям усиления борьбы с детским алкоголизмом, противодействия росту алкоголизации несовершеннолетних, в том числе путем усиления мер ответственности за реализацию алкогольной продукции этой категории населения. Так, в Стратегиях сокращения вредного употребления алкоголя (проект глобальной стратегии принят на 63 сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения А63/13 от 25 марта 2010 г.) обращается особое внимание на важность «правовых основ сокращения физической доступности алкоголя, что включает ограничения как продажи, так и подачи алкогольных напитков клиентам», а также необходимость создания «барьеров против продажи алкогольных напитков подросткам и установление ответственности в целях недопущения продажи алкогольной продукции подросткам».
- 4 По данным Роспотребнадзора, в РФ из 10 млн детей в возрасте от 11 до 18 лет более 50% регулярно употребляют спиртные напитки и пиво. Более того, из трех российских детей в возрасте от 13 до 16 лет двое употребляют спиртные напитки. Причем, пьющие дети сегодня это не только малолетние бродяги, живущие без присмотра и опеки, но и обычные мальчики и девочки из благополучных семей. От одного до шести литров пива, от двух до пяти банок алкогольных коктейлей — такую дозу каждый день алкоголя принимает среднестатистический школьник в России. По данным Минздрава социализации России регулярное потребление пива начинается в 12 лет, вина — в 15 лет, водки — в 16 лет. Средний возраст злоупотребляющих алкогольными напитками, в основном пивом, за последние десять лет снизился с 14 до 11 лет. Согласно последним социологическим опросам самый покупаемый напиток среди детей от 13 до 17 лет — алкогольные коктейли. См. подр.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции и пива».
- 5 Вместе с тем потенциал подобных запретов небеспредель. Поэтому следует критично отнестись к предложениям о распространении «сухого закона» на лиц в возрасте до 21 года включительно.
- 6 Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ : федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381 [Электронный ресурс]. П. 3 ст. 2 // ИПП «Гарант» : портал. URL: <http://base.garant.ru>.
- 7 Косевич Н. Усиление мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции как проявление



- государственной политики по защите несовершеннолетних // Уголовное право. 2012. № 3. С. 102.
- ⁸ Торговля с рук представляет собой разновидность розничной торговли, под которой понимается розничная торговля, осуществляемая вне стационарной розничной сети путем непосредственного контакта продавца с покупателем в организациях, на транспорте, на дому или на улице (торговля с рук, лотка, из корзин и ручных тележек). Данное определение содержится в ст. 346.27 Налогового кодекса РФ.
- ⁹ В частности, установление мер административной ответственности за торговлю в местах, не установленных органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления, относится именно к компетенции субъекта РФ, которые и определяют ее основания и пределы. См., напр.: О торговой деятельности в городе Москве : закон г. Москвы от 9 декабря 1998 г. № 29 (в ред. от 5 июля 2006 г.); О государственном регулировании торговой деятельности на территории Новосибирской области : закон Новосибирской области от 5 декабря 2011 г. № 163 и др.
- ¹⁰ Данное понятие алкогольной продукции было введено Федеральным законом Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 218 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе»».
- ¹¹ Правила продажи отдельных видов товаров (правила торговли). Ст. 2.
- ¹² На практике часто возникают ситуации, когда между индивидуальным предпринимателем и реализатором продукции (в нашем случае алкогольной) трудовые отношения фактически сложились, но правового оформления не получили. В подобной ситуации «скрытые» трудовые отношения подлежат оценке, как и реальные. Соответственно субъектом преступления при продаже алкогольной продукции несовершеннолетнему будет считаться лицо, непосредственно осуществившее ее отпуск.
- ¹³ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции : федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171 (в ред. от 21.07.2011). Ч. 1 ст. 16.
- ¹⁴ Ст. 27 ГК РФ «Эмансипация».
- ¹⁵ Перечень документов, удостоверяющих личность и позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия, был утвержден приказом Минпромторга России от 15 апреля 2011 г. № 524, принятым во исполнение постановления Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 243 «О перечне документов, удостоверяющих личность и позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия» (См.: Рос. газ. 2011. 10 июня). Исходя из названного перечня, к таким документам относится, прежде всего, паспорт.
- ¹⁶ Ложно понимаемые интересы службы (организации) «приспосабливаются не из стремления получить личное удовлетворение, а из других оснований, из так называемого чувства ложного патриотизма» (Волков Б.С. Мотив и квалификация преступлений. Казань, 1968. С. 130). Поэтому как мотив противоправного деяния они требуют правовой оценки в каждой конкретной ситуации, поскольку само по себе побуждение действительно может быть детерминировано интересами организации, сотрудником которой является виновный, но если оно соотносится с антисоциальными целями и способами их удовлетворения, то только деяние приобретает качество общественно опасного. Вместе с тем само по себе «благое намерение» лица свидетельствует о меньшей глубине антисоциальной мотивации его поведения. Однако возможны и ситуации, когда за мотивировками (объяснениями, а не мотивами) интересов организации скрываются иные мотивы, например, корыстные побуждения или иная личная заинтересованность (в том числе карьеристские мотивы, семейственность), возможно и их параллельное существование. В таких случаях каждый из мотивов должен получать свою собственную уголовно-правовую оценку при назначении наказания за совершенное преступление: нейтрального, смягчающего или отягчающего обстоятельства.
- ¹⁷ См., напр.: О мерах ограничения продажи спиртных напитков : постановление СНК РСФСР от 4 марта 1927 г.; О мерах ограничения торговли спиртными напитками : постановление СНК РСФСР от 29 января 1929 г.; Об усилении борьбы с пьянством и наведении порядка в торговле крепкими спиртными напитками : постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 декабря 1958 г.; О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 мая 1972 г. Подобные решения принимались и за рубежом. Идея ограничения доступности алкогольной продукции для несовершеннолетних, в том числе и путем введения за нарушение установленных запретов на ее продажу уголовной ответственности, находит поддержку как на постсоветском пространстве, например, в Эстонии, Республике Молдова, Украине, так и в других странах, например, в Израиле, Швеции, США.

О ювенальных судах в России

Тимошина Е.М.,

старший научный сотрудник НИЦ №1

ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

В последнее время бурной дискуссии подвергается опыт деятельности ювенальных судов за границей и возможность создания ювенальных судов в России. Сторонники эксперимента по внедрению ювенальных судов в российскую судебную систему настаивают на том, что только такой подход сможет обеспечить максимальную защиту прав несовершеннолетних и оказать благопри-

ятное влияние на предупреждение преступности детей и молодежи.

Для апробации деятельности ювенальных судов в ряде регионов России проходят соответствующие эксперименты. Элементы ювенальных технологий используют в своей работе суды Санкт-Петербурга и Москвы, Пермского края, Республик Хакасия и Карелия, Ленинградской, Ро-



стовской, Липецкой, Иркутской, Брянской, Ивановской, Волгоградской, Саратовской, Московской и других областей. В некоторых городах и районах были образованы и специализированные суды по делам несовершеннолетних — ювенальные суды, формально входящие в состав судов общей юрисдикции, но располагающиеся в отдельном помещении, залы заседаний которых отличаются от традиционных залов судебных заседаний.

Однако, по нашему мнению, существование таких альтернативных судов вносит диссонанс в судебную систему Российской Федерации и нарушает права равенства людей перед законом и судом. Избирательное рассмотрение дел одних несовершеннолетних в ювенальных судах только потому, что они проживают в экспериментальных регионах, нарушает право на равенство всех остальных детей перед законом и судом, дела которых рассматриваются иными судами. Наряду с этим, возникает также вопрос о правовом статусе и законных основаниях деятельности ювенальных судов в России.

На заседании круглого стола, прошедшего 15 апреля 2010 г. в Посольстве Франции в Москве, посвященного реформе пенитенциарной системы, судья Верховного суда РФ В.В. Дорошков сообщил о том, что на государственном уровне принято решение, согласно которому в России больше не будут создаваться ювенальные суды, так как наша страна в настоящее время не готова к введению ювенальной юстиции. Он также пояснил, что Программа, на основании которой ювенальные суды создавались, снята с правительственного контроля.

Подтверждением отсутствия одобрения идеи ювенальной юстиции на федеральном законодательном уровне служит отклонение Государственной Думой осенью 2010 г. проекта Федерального Конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный Конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”», в котором предусматривалось введение ювенальных судов. Подобное решение основывалось, в частности, на положениях Конституции РФ, которая не предусматривает ювенальные суды в судебной системе нашей страны. Никаких иных способов создания дополнительных судебных органов, в том числе в качестве эксперимента, в законодательстве Российской Федерации также не прописано.

Часть 2 ст. 118 Конституции РФ устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Глава 50 УПК РФ достаточно полно регулирует особенности производства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. Именно ею должны руководствоваться суды при рассмотрении данной категории уголовных дел. Отсутствие законодательного регулирования деятельности ювенальных судов и неясность судебных полномочий ставит под сомнение правосудность принимаемых ими судебных постановлений.

В связи с этим возникает вопрос: если введение ювенальной юстиции на территории Российской Федерации больше не поддерживается на государственном уровне,

то на каком правовом основании открываются новые ювенальные суды и действует 41 ювенальный суд? На какие средства они создаются и функционируют? Ведь снятие с правительственного контроля программы создания ювенальной юстиции в России означает сворачивание ее бюджетного финансирования. Если же средства на создание суда выделялись из иных источников, то такое положение является прямым нарушением ст. 124 Конституции РФ, согласно которой финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Например, в обобщении практики внедрения элементов ювенальных технологий в Ростовской области, сделанном судьей Ростовского областного суда Е.Л. Вороновой в июле 2008 г., говорится о том, что социальные работники при судах работали по контракту ПРООН (Программа развития ООН), которая оплачивала их работу. Следует отметить, что социальный работник при суде непосредственно влияет на рассмотрение дела судьей, на основании его рекомендаций судом принимаются решения о применении к подсудимому тех или иных мер воздействия, то есть имеет прямое отношение к отправлению правосудия. Судья Е.Л. Воронова указывает, что в настоящее время институт «социального работника при суде» трансформирован (с учетом возможностей российского законодательства) в институт помощника судьи с функциями социального работника. Следовательно, исходя из положений ст. 124 Конституции РФ, постановления ювенальных судов, финансируемых на деньги западных фондов, не соответствуют требованиям полного и независимого правосудия, то есть являются незаконными.

Ювенальные суды преподносятся российскому обществу как нечто новаторское, олицетворяющее собой «прогрессивное» понимание прав детей и их защиту. Однако мы полагаем, что это не так.

Российская законодательная и правоприменительная практика во многом занимает традиционно более мягкую позицию в отношении к несовершеннолетним преступникам, что позволяет России прочно придерживаться умеренно либерального подхода в данной сфере.

Анализ отечественного уголовного и уголовно-процессуального законодательства свидетельствует о существовании особого подхода к судопроизводству в отношении несовершеннолетних в России. Так, на основании ст. 420 УПК РФ, «производство по уголовному делу о преступлении, совершенном несовершеннолетним, осуществляется в общем порядке ... с изъятиями, предусмотренными настоящей главой». Именно эти «изъятия» обеспечивают индивидуальный и более мягкий подход к детям. Таким образом, в нашей стране применяются особые условия проведения в отношении несовершеннолетних таких уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных действий, как предварительное расследование, рассмотрение дел в суде, привлечение к уголовной ответственности, назначение и исполнение наказания (гл. 50 УПК РФ, гл. 14 УК РФ).



Кроме обозначенных требований, содержащихся в законе и определяющих особые условия проведения в отношении несовершеннолетних уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных действий, забота и внимание государства к несовершеннолетним проявляются также в том, что на стадии предварительного расследования дела в отношении несовершеннолетних, как правило, передаются наиболее опытному следователю, имеющему высокую квалификацию. В нашей стране крайне редко несовершеннолетнему преступнику, совершившему преступления небольшой и средней тяжести, избирается мера пресечения в виде заключения под стражу, более половины несовершеннолетних освобождается от уголовной ответственности уже на стадии предварительного следствия.

На практике все судьи наряду с основной деятельностью имеют и свою условную специализацию, и дела в отношении несовершеннолетних в суде всегда отдаются одному и тому же судье, который приобретает опыт работы в соответствующей сфере с несовершеннолетним контингентом. При производстве предварительного расследования и судебного разбирательства по уголовному делу о преступлении, совершенном несовершеннолетним, наряду с обстоятельствами, подлежащим доказыванию, в обязательном порядке устанавливаются условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровень психического развития и иные особенности его личности, влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц (ст. 421 УПК РФ). Неисполнение данных правовых норм, призванных обеспечить индивидуальный подход к несовершеннолетним со стороны суда, свидетельствует лишь о необходимости увеличения численности судей и ужесточения их кадрового отбора, а вовсе не о потребности создания ювенальных судов.

В ряде регионов, в рамках деятельности отечественной системы защиты прав детей за несовершеннолетним преступником закрепляется сотрудник Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, который в том числе всецело изучает особенности личности ребенка и возможности применения к нему того или иного вида наказания в рамках санкции статьи. Именно этот сотрудник в дальнейшем присутствует в ходе судебного заседания, предоставляя суду соответствующую информацию. Это является наглядным примером совершенствования отечественной системы защиты прав детей в России и исключает необходимость введения ювенальных судов.

Либеральность назначения наказаний несовершеннолетним в России проявляется и в том, что в течение последних нескольких лет число приговоров с назначением несовершеннолетним лишения свободы условно порой превышали 90%. Исследования Владимирского института Федеральной службы исполнения наказаний показывают, что даже лица, совершившие изнасилования, в большинстве своем получают приговоры, не связанные с реальным лишением свободы. Такое положение дел свидетельствует о небывалой снисходительности и либеральности судопроизводства в отношении несовершеннолетних. Тем не менее, реализация принятой в 2010 г.

Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. позволит еще более либерализовать данную систему. В ряду прочего Концепция предполагает увеличение применения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, в том числе в отношении несовершеннолетних.

Однако результаты наших исследований несовершеннолетних преступников позволяют утверждать, что либеральный подход к уголовному наказанию не всегда носит должное воспитательное и исправительное воздействие. Осужденные несовершеннолетние, которым назначается наказание в виде лишения свободы — это лица, как правило, характеризующиеся крайней нравственной и поведенческой деформацией, и наказание в виде лишения свободы условно для большинства из них не воспринимается как наказание. Для того чтобы уголовное наказание достигало целей исправления преступников и предупреждения преступлений, условное лишение свободы должно, по нашему мнению, сопровождаться дополнительными более эффективными программами психолого-воспитательного воздействия. Однако и это относится к совершенствованию отечественной системы профилактики преступности несовершеннолетних, а не к ювенальной юстиции. В рамках отечественной системы профилактики преступности, ничего не мешает реализовать программы и мероприятия социального, педагогического, юридического, психологического и медицинского характера, направленные на профилактику противоправного поведения и реабилитацию ребенка.

Что касается приоритетности мер воспитательного воздействия для несовершеннолетних правонарушителей, то и здесь российское законодательство позволяет не уступать странам, в которых практикуются ювенальные технологии. Однако необходимо признать тот факт, что отечественные меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних правонарушителей нуждаются в совершенствовании, дополнительной разработке. Несмотря на частоту применения принудительных мер воспитательного воздействия, их недостаточно, существует потребность расширить их круг. Вполне очевидно, что на этапе назначения и исполнения мер воспитательного воздействия возможно привлечение широкого круга специалистов в сфере педагогики и психологии, в том числе применение специальных воспитательных, реабилитационных программ для несовершеннолетних, в большом количестве разработанных в России и применяемых в социальных центрах помощи для несовершеннолетних.

Кроме вышеперечисленного, по нашему мнению, ювенальные суды не должны действовать в России по следующим причинам. Во-первых, их финансирование из федерального бюджета, что обеспечивает самостоятельность судов и независимость судей, еще больше увеличит «цену преступности», заставив значительно увеличить расходы государственного бюджета в этой сфере. Во-вторых, задача представителей системы защиты прав детей, государства и всего общества в целом — добиться снижения преступности несовершеннолетних, а в идеале свести



ее к нулю. Введение же ювенальных судов предполагает, что общество рассчитывает, как минимум, на стабилизацию показателей преступности несовершеннолетних, а как максимум — на ее рост. Преступность несовершеннолетних — более чем какое-либо другое явление детерминруется пороками самого общества, и общество должно приложить все усилия, чтобы существование детей-

преступников было бы исключительным явлением. Таким образом, вместо создания ювенальных судов необходимо направить все усилия и финансовые средства на предупреждение преступности несовершеннолетних, устранение экономических, социальных, нравственных причин совершения ими преступлений, что позволит детям не попадать в суды в качестве подсудимых.

К вопросу о законности муниципальных правовых актов, регулирующих статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

*Хорьков В.Н.,
доцент Балтийского федерального
университета им. И. Канта,
кандидат юридических наук*

Часть 4 ст. 7 Федерального закона от 16 сентября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ предусматривает, что «муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации». Как показывает нормотворческая практика, органы местного самоуправления, принимая свои акты, нередко нарушают действующее федеральное законодательство.

Так, в Орловской области в 2011 г. по состоянию на 1 июля органами прокуратуры опротестовано более полутысячи нормативных актов органов местного самоуправления. Ежегодно же в Орловской области опротестовывается около трех тысяч муниципальных нормативных актов². В Калининградской области ситуация с незаконными актами местного нормотворчества несколько лучше. Например, в 2009 г. органами прокуратуры области было выявлено 904 незаконных актов органов местного самоуправления, из которых опротестовано 784 акта. В 2010 г. наблюдалось небольшое снижение количества незаконных актов, принятых органами местного самоуправления в Калининградской области: в результате прокурорских проверок был выявлен 781 незаконный муниципальный акт, из них 686 опротестованы прокурорами³.

Нарушения федерального законодательства в актах органов местного самоуправления достаточно разнообразны. В последние годы органы местного самоуправления стали активно вопреки закону принимать акты, определяющие статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Таких актов в различных субъек-

тах РФ насчитывается уже более 200. Однако издание муниципальных актов, регулирующих статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, незаконно, так как противоречит Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴. Согласно его ст. 11 порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими отдельных государственных полномочий определяется законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, причинами издания незаконных нормативных актов, определяющих статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, является, во-первых, слабое знание действующего законодательства депутатами представительных органов местного самоуправления, должностными лицами муниципалитетов; во-вторых, делегирование органами законодательной власти некоторых субъектов РФ своих полномочий органам местного самоуправления без всяких на то правовых оснований.

В плане делегирования законодателем субъекта Федерации собственных полномочий органам местного самоуправления весьма показателен Закон Магаданской области от 9 февраля 2006 г. № 682 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Магаданской области»⁵. В ч. 2 ст. 2 этого закона говорится: «Положение о муниципальной комиссии, ее персональный и численный состав утверждается муниципальным правовым актом». Комментируя данную норму, отметим, что принятие Положения о муниципальной комиссии органом местного самоуправления, несомненно, противоречит Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120. В то же время утверждение персонального и численного состава комиссии муниципальным правовым актом возражений не вызывает и соответствует федеральному законодательству.



По своему содержанию муниципальные нормативные акты, регулирующие статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, весьма низкого качества. Так, немало претензий к Положению о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципального образования «Город Майкоп», утвержденному постановлением главы администрации муниципального образования «Город Майкоп» от 22 апреля 2008 г. № 178⁶.

Во-первых, в Положении используется терминология, от которой законодатель в действующем КоАП РФ отказался (например, вместо административных наказаний — административные взыскания). Не учтено также, что самое распространенное административное наказание в КоАП РФ называется административным штрафом, а в Положении использована старая редакция предыдущего кодекса — штраф.

Во-вторых, неприемлема норма рассматриваемого Положения следующего содержания: «В случае неявки на заседание комиссии без уважительных причин несовершеннолетних, родителей (законных представителей), свидетелей, при условии их надлежащего извещения о времени и месте проведения заседания и отсутствии ходатайства об отложении рассмотрения или, если ходатайство оставлено без рассмотрения, комиссия может вынести мотивированное определение о приводе указанных лиц, исполнение которого осуществляется органами внутренних дел, или рассмотреть дело в их отсутствие». Орган местного самоуправления, принявший Положение, в приведенной норме регулирует привод — меру, обеспечивающую производство по делу об административном правонарушении, что незаконно. Согласно ч. 1 п. 4 ст. 1.3 КоАП РФ установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и привода, — это исключительная компетенция Российской Федерации. Это означает, что даже орган законодательной власти субъекта РФ не может регламентировать порядок привода, не говоря уже об органах местного самоуправления.

К сожалению, муниципальные акты, определяющие статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, приняты и в некоторых муниципальных образованиях самой западной области России — Калининградской. Это, например, Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденное постановлением администрации муниципального образования «Мамоновский городской округ» от 20 апреля 2006 г. № 154⁷ или Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденное постановлением администрации муниципального образования «Багратионовский муниципальный район» от 2 февраля 2009 г. № 72⁸.

Поражает своей юридической безграмотностью Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальном образовании «Гвардейский район», утвержденное решением Совета депутатов Гвардейского района от 21 февраля 2003 г. № 12⁹.

Так, п. 9.1 названного Положения гласит: «Постановление комиссии может быть обжаловано в суде в течение

десяти дней с момента вручения постановления». Указанная норма противоречит действующему КоАП РФ. Во-первых, постановление, вынесенное коллегиальным органом, может быть обжаловано не в любой, а только в районный суд по месту нахождения коллегиального органа (ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ). Во-вторых, в соответствии с ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления, но не самого постановления.

Или еще один пример из того же Положения, пункт 7.3.3 которого содержит следующую норму: «При неявке на заседание комиссии без уважительных причин свидетели, представители органов и учреждений, в которых воспитывается или обучается несовершеннолетний, работодатели, другие лица, чье присутствие признано обязательным, несут ответственность, предусмотренную КоАП РФ». Абсурдность данного пункта очевидна, если учесть, что в КоАП РФ такого состава административного правонарушения, как неявка на заседание комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, нет и никогда не было.

Отмечая неправомочность муниципальных актов, регулирующих статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, следует отметить, что изменения, внесенные Федеральным законом от 29 декабря 2009 г. в КоАП РФ, не влияют на незаконность указанных муниципальных актов. В КоАП РФ названным Федеральным законом была включена новая ст. 1.3.1, закрепившая предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Часть 2 ст. 1.3.1 предусматривает, что законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться полномочием субъекта РФ по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и их прав. Анализируя данную норму, необходимо иметь в виду, что в случае передачи органам местного самоуправления полномочия по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы местного самоуправления вправе принимать лишь индивидуальные муниципальные акты, определяющие лишь состав комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Однако органы местного самоуправления, как и прежде, не могут устанавливать статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. С учетом сказанного муниципальный уровень правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав неправилен.

В заключение отметим, что необходимо отказаться от муниципальных актов, определяющих статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Полагаем, что должно быть лишь два уровня законодательного регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Это: федеральный уровень и уровень субъекта Российской Федерации.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 16 сентября 2003 г. № 131 (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».



- 2 Передельский Д. Ликбез для чиновника // Рос. газ. 2011. 10 авг.
- 3 Архив прокуратуры Калининградской области за 2009–2010 гг.
- 4 Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120 (с изм. и доп.) // СПС «Консультант Плюс».
- 5 О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Магаданской области : закон Магаданской области от 9 февраля 2006 г. № 682 (в ред. Законов Магаданской области от 28.07.2009 № 1174-ОЗ, от 12.03.2010 № 1246-ОЗ) // СПС «Консультант Плюс» : Региональное законодательство.
- 6 Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципального образования «Город Майкоп» : утв. постановлением главы администрации муниципального образования «Город Майкоп» от 22 апреля 2008 г. № 178 (в ред. постановлений главы муниципального образования «Город Майкоп» от 18.06.2009 № 456, от 10.03.2010 № 138) // СПС «Консультант Плюс» : Региональное законодательство.
- 7 Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации муниципального образования «Мамоновский городской округ» от 20 апреля 2006 г. № 154 (в ред. Постановления администрации «Мамоновского городского округа» от 20 мая 2008 г. № 266) // СПС «Консультант Плюс» : Региональное законодательство.
- 8 Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации муниципального образования «Багратионовский муниципальный район» : утв. постановлением администрации муниципального образования «Багратионовский муниципальный район» от 2 февраля 2009 г. № 72 // СПС «Консультант Плюс» : Региональное законодательство.
- 9 Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальном образовании «Гвардейский район» : утв. решением Совета депутатов Гвардейского района от 21 февраля 2003 года № 12 // СПС «Консультант Плюс».

Прокурорский надзор за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Харламова М.Л.,

*аспирант Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации*

Российская Федерация, провозгласив в качестве правовой ценности права и свободы человека и гражданина и закрепив за собой обязанности по обеспечению их соблюдения, создала систему их защиты и охраны. Так, законодательно закреплены нормы, гарантирующие государственную поддержку наименее защищенных групп общества, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Вопросы соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются предметом многочисленных научных исследований в различных отраслях права, в том числе, в конституционном праве¹, семейном и гражданском², прокурорском надзоре³. Особое место в механизме гарантий законности в указанной сфере традиционно принадлежит органам прокуратуры⁴.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, требуют пристального внимания со стороны государства, при этом роль прокуратуры заключается в обеспечении реального соблюдения прав данной категории несовершеннолетних. Для решения поставленных задач прокурорам необходимо владеть информацией о состоянии законности в сфере соблюдения прав данной категории детей, начиная с момента их выявления. Нарушение требований законодательства о выявлении и учете детей, оставшихся без попечения родителей, лишает органы опеки и попечительства, а также другие органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних возможности своевременно при-

нять меры для защиты прав и интересов детей и решить вопрос о форме их устройства и дальнейшем воспитании.

Следующим этапом осуществления прокурорского надзора является проведение проверок соблюдения прав несовершеннолетних, переданных на воспитание в семью или в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Анализ материалов проверок, проводимых прокурорами, соблюдения требований законодательства об опеке и попечительстве, о профилактике безнадзорности и правонарушении несовершеннолетних позволяет сделать вывод о том, что контроль за исполнением опекунами, попечителями, приемными родителями, соответствующими организациями обязанностей по защите имущественных и неимущественных прав несовершеннолетних зачастую не всегда организован в соответствии с требованиями законодательства.

Можно выделить следующие типичные нарушения, допускаемые органами опеки и попечительства в указанной сфере: нерегулярные проверки условий жизни подопечных, недостаточный контроль за обеспечением сохранности их имущества, отсутствие взаимодействия между органами опеки и попечительства при изменении места жительства ребенка. Также органами опеки и попечительства допускаются нарушения требований законодательства при заключении договоров о приемной семье, о передаче на патронатное воспитание, например, не всегда указываются сведения о ребенке, передаваемом на вос-



питание в приемную семью, не полностью определяются права и обязанности приемных родителей, не отражаются условия содержания, воспитания и образования ребенка, меры по защите его прав, перечень документов, передаваемых патронатному воспитателю.

Кроме того, необходимо обращать внимание на сроки заключения указанных договоров, так как, например, заключение договора с опекуном более чем через 10 дней после вынесения распоряжения об установлении опеки над несовершеннолетним, нарушает право опекуна или попечителя на соответствующее вознаграждение, которое возникает с момента заключения указанного договора.

Также прокурорам необходимо осуществлять постоянный надзор за соблюдением жилищных прав детей-сироты детей, оставшихся без попечения родителей, владеть актуальной информацией о количестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся во внеочередном обеспечении жилой площадью по состоянию на текущий год, меры, принятые органами местного самоуправления, органами исполнительной власти для реализации прав несовершеннолетних, при выявлении нарушений закона принимать соответствующие меры прокурорского реагирования.

При реализации своих полномочий прокурорам надлежит уделять особое внимание организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в указанной сфере.

Так, в прокуратуру поступил проект постановления органа местного самоуправления «Об организации работы по целевому использованию субвенций из бюджета Московской области для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа от 18 до 23 лет на территории городского округа» для проведения антикоррупционной экспертизы. Проект определял последовательность действия и сроки их осуществления подразделениями администрации городского округа при организации работы по целевому использованию субвенций из бюджета Московской области для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа от 18 до 23 лет на территории городского округа. По результатам проверки установлено, что проект положения не содержит норм, необходимых для урегулирования правоотношений, и не соответствует законодательству. В проекте нормативного правового акта не отражена возможность предоставления муниципальным образованием жилого помещения из муниципального жилого фонда, предусмотренная Порядком расходования субвенций из бюджета Московской области бюджетам муниципальных образований Московской области на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, утвержденным постановлением Правительства Московской области от 14 мая 2008 г. № 349/16.

Таким образом, представленный проект искусственно ограничил возможные способы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, что является недопустимым. Прокуратурой городского округа в орган местного самоуправления направлено заключение о несоответствии проекта нормативного правового акта федеральному законодательству, при дальнейшей работе с проектом предложено отразить указанный способ обеспечения жилыми помещениями, при этом оставив перечень открытым.

Задачей прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением законов. Вместе с тем действующее жилищное законодательство недостаточно полно регулирует права рассматриваемой категории детей, так что при применении норм законов возникают сложности в определении места жительства подопечного несовершеннолетнего, место жительства попечителя которого отличается от предыдущего места жительства ребенка.

Согласно ст. 20 ГК РФ местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Однако законодательством не определено, что необходимо считать местом жительства подопечного, ранее проживавшего с родителями или воспитывавшегося в детском доме, а после установления попечительства фактически проживающего в другом субъекте Федерации.

Для единства применения закона на территории Российской Федерации необходимо внести уточняющие изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которым предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, должно осуществляться на одинаковых условиях, без каких-либо предпочтений, исключений либо ограничений дискриминационного характера для отдельных групп из их числа, по месту проживания или временного пребывания.

Различное и неоднозначное толкование законодательства в указанной сфере органами местного самоуправления, органами исполнительной власти приводит к тому, что детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, приходится сталкиваться с волокитой со стороны чиновников, самостоятельно отстаивать свои права путем обращения в суд.

В связи с этим важна активная позиция органов прокуратуры, осуществление постоянного мониторинга ситуации в муниципальных образованиях, субъектах Российской Федерации по соблюдению прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, своевременное реагирование на выявленные нарушения, в том числе путем обращения в суд в интересах несовершеннолетних.

Необходимо отметить, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями во внеочередном порядке является одной из форм государственной поддержки данной категории



граждан, дающей им возможность начать самостоятельную взрослую жизнь, имея определенный уровень материального обеспечения. Вместе с тем не всем лицам указанной категории предоставляются отдельные жилые помещения. В соответствии с действующим законодательством за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, закрепляется жилое помещение, принадлежащее им на праве пользования или собственности.

Нужно обратить внимание на следующую проблему, когда выпускники детских домов, дети, находившиеся под опекой, в приемных семьях и т. д., после совершеннолетия возвращаются в ранее закрепленное жилое помещение, где проживают их родители, лишенные родительских прав, родственники, злоупотребляющие алкоголем, ведущие аморальный образ жизни. Такая обстановка в семье не может способствовать полноценному развитию лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, адаптации их к обществу.

Таким образом, в названном Федеральном законе необходимо предусмотреть случаи невозможности возвращения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в сохраненное за ними жилое помещение, в том числе, если в таком жилом помещении проживают: родители, лишенные родительских прав; опекуны или попечители, отстраненные в установленном порядке от выполнения своих обязанностей; бывшие усыновители, если усыновление отменено; больные хроническим алкоголизмом, наркоманией и состоящие на учете в наркологическом диспансере; больные психическими заболеваниями и состоящие на учете в психоневрологическом диспансере; лица, признанные в установленном порядке недееспособными или ограниченными в дееспособности; лица, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание с такими гражданами в жилом помещении.

При возникновении указанных ситуаций орган местного самоуправления должен издать распорядительный документ о невозможности возвращения ребенка в ранее занимаемое им жилое помещение и о необходимости предоставления жилого помещения ребенку-сироте и ребенку, оставшемуся без попечения родителей, лицу из их числа.

В настоящее время данные гарантии установлены только постановлением Правительства г. Москвы от 2 октября 2007 г. № 854 «Об обеспечении жилыми помещениями в городе Москве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа».

Прокуратура в ходе осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства обладает наиболее актуальной информацией о состоянии законности, в том числе в сфере соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, полноте законодательного регулирования правоотношений, что позволяет своевременно выявлять пробелы в законодательстве и разрабатывать пути их совершенствования. В связи с этим незакрепленность в Конституции РФ, законодательстве ряда субъектов РФ, нормативно-правовых актах муниципальных образований за прокурором права законодательной инициативы существенно ограничивает возможность своевременно принимать меры по восстановлению нарушенных прав граждан.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что права человека должны стать приоритетной целью деятельности Российского государства, его органов и должностных лиц, призванной изменить положение человека, создать ему достойные условия для жизни, гарантировать свободу, равенство, социальную защищенность. Верховенство права и закона, разделение властей, взаимные права и обязанности государства и личности — эти и другие признаки государства характеризуют его как правовое и создают наиболее эффективные условия для реализации прав и свобод личности.

¹ Бикситова Ж.А. Конституционный статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2006.

² Федорова О.А. Охрана жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

³ Ермаков А.В. Организация прокурорского надзора в сфере защиты прав несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁴ Гонибесов Д.А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.



Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы»

В целях формирования государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации, руководствуясь Конвенцией о правах ребенка, постановляю:

1. Утвердить прилагаемую Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы.

2. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в 2-месячный срок представить на утверждение проект положения о Координационном совете при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы и предложения по его составу.

3. Правительству Российской Федерации:

а) в 3-месячный срок утвердить план первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы;

б) предусматривать при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период бюджетные ассигнования на реализацию Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы.

4. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации утвердить региональные стратегии (программы) действий в интересах детей.

5. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент
Российской Федерации
В. Путин

Москва, Кремль
1 июня 2012 года
№ 761

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы

I. ВВЕДЕНИЕ

Согласно Всеобщей декларации прав человека дети имеют право на особую заботу и помощь. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную поддержку семьи, материнства и детства. Подписав Конвенцию о правах ребенка и иные международные акты в сфере обеспечения прав детей, Российская Федерация выразила приверженность участию в усилиях мирового сообщества по формированию среды, комфортной и доброжелательной для жизни детей.

В Российской Федерации Национальный план действий в интересах детей был принят в 1995 году и рассчитан на период до 2000 года. В рамках очередного этапа социально-экономического развития страны актуальным является разработка и принятие нового документа — Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы (далее — Национальная стратегия).

Главная цель Национальной стратегии — определить основные направления и задачи государственной политики в

интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права.

В последнее десятилетие обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России. В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации ставились задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области детства. Проблемы детства и пути их решения нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Инструментом практического решения многих вопросов в сфере детства стала реализация приоритетных национальных проектов «Здоровье» и «Образование», федеральных целевых программ. Принят ряд важнейших законодательных актов, направленных на предупреждение наиболее серьезных угроз осуществлению прав детей. Созданы новые государственные и общественные институты: учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, в ряде субъектов Российской Федерации создан институт уполномоченного по правам ребенка, учрежден Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Увеличился объем финансирования социальных расходов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, приняты новые меры социальной поддержки семей с детьми. Впервые в России проведена широкомасштабная общенациональная информационная кампания по противодействию жестокому обращению с детьми, введен в практику единый номер телефона доверия.

В результате принятых мер наметились позитивные тенденции увеличения рождаемости и снижения детской смертности, улучшения социально-экономического положения семей с детьми, повышения доступности образования и медицинской помощи для детей, увеличения числа устроенных в семьи детей, оставшихся без попечения родителей.

Вместе с тем проблемы, связанные с созданием комфортной и доброжелательной для жизни детей среды, сохраняют свою остроту и далеки от окончательного решения. Продолжается сокращение численности детского населения, у значительной части детей дошкольного возраста и обучающихся в общеобразовательных учреждениях обнаруживаются различные заболевания и функциональные отклонения.

По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, не снижается количество выявленных нарушений прав детей. В 2011 году более 93 тыс. детей стали жертвами преступлений. Низкими темпами сокращается число детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Остро стоят проблемы подросткового алкоголизма, наркомании и токсикомании: почти четверть преступлений совершается несовершеннолетними в состоянии опьянения.

Развитие высоких технологий, открытость страны мировому сообществу привели к незащищенности де-



тей от противоправного контента в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — сеть «Интернет»), усугубили проблемы, связанные с торговлей детьми, детской порнографией и проституцией. По сведениям МВД России, число сайтов, содержащих материалы с детской порнографией, увеличилось почти на треть, а количество самих интернет-материалов — в 25 раз. Значительное число сайтов, посвященных суицидам, доступно подросткам в любое время.

Согласно данным Росстата, в 2010 году доля малообеспеченных среди детей в возрасте до 16 лет превышала среднероссийский уровень бедности. В самом уязвимом положении находятся дети в возрасте от полутора до трех лет, дети из многодетных и неполных семей и дети безработных родителей.

Масштабы и острота существующих проблем в сфере детства, возникающие новые вызовы, интересы будущей страны и ее безопасности настоятельно требуют от органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, гражданского общества принятия неотложных мер для улучшения положения детей и их защиты.

1. Основные проблемы в сфере детства

Недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей, неисполнение международных стандартов в области прав ребенка.

Высокий риск бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях.

Распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей.

Низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства.

Неравенство между субъектами Российской Федерации в отношении объема и качества доступных услуг для детей и их семей.

Социальная исключенность уязвимых категорий детей (детей-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении).

Нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей.

Отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно.

2. Ключевые принципы Национальной стратегии

Реализация основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье. В Российской Федерации должны создаваться условия для обеспечения соблюдения прав и законных интересов ребенка в семье, своевременного выявления их нарушений и организации профилактической помощи семье и ребенку, обеспечения адресной поддержки нуждающихся в ней семей с детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, а при необходимости — приниматься меры по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан.

Защита прав каждого ребенка. В Российской Федерации должна быть сформирована система, обеспечивающая реагирование на нарушение прав каждого ребенка без какой-либо дискриминации, включая диагностику ситуации, планирование и принятие необходимого комплекса мер по обеспечению соблюдения прав ребенка и восстановлению нарушенных прав; правовое просвещение; предоставление реабилитационной помощи каждому ребенку, ставшему жертвой жестокого обращения или преступных посягательств.

Максимальная реализация потенциала каждого ребенка. В Российской Федерации должны создаваться условия для формирования достойной жизненной перспективы для каждого ребенка, его образования, воспитания и социализации, максимально возможной самореализации в социально позитивных видах деятельности.

Сбережение здоровья каждого ребенка. В Российской Федерации должны приниматься меры, направленные на формирование у семьи и детей потребности в здоровом образе жизни, всеобщую раннюю профилактику заболеваемости, внедрение здоровьесберегающих технологий во все сферы жизни ребенка, предоставление квалифицированной медицинской помощи в любых ситуациях.

Технологии помощи, ориентированные на развитие внутренних ресурсов семьи, удовлетворение потребностей ребенка и реализуемые при поддержке государства. В Российской Федерации необходимо шире внедрять эффективные технологии социальной работы, предполагающие опору на собственную активность людей, предоставление им возможности участвовать в решении своих проблем наряду со специалистами, поиск нестандартных экономических решений.

Особое внимание уязвимым категориям детей. В Российской Федерации во всех случаях особое и достаточное внимание должно быть уделено детям, относящимся к уязвимым категориям. Необходимо разрабатывать и внедрять формы работы с такими детьми, позволяющие преодолевать их социальную исключенность и способствующие реабилитации и полноценной интеграции в общество.

Обеспечение профессионализма и высокой квалификации при работе с каждым ребенком и его семьей. В Российской Федерации формирование и реализация политики в области детства должны основываться на использовании последних достижений науки, современных технологий, в том числе в социальной сфере. Необходимо обеспечить условия для качественной подготовки и регулярного повышения квалификации кадров во всех отраслях, так или иначе связанных с работой с детьми и их семьями.

Партнерство во имя ребенка. В Российской Федерации политика в области детства должна опираться на технологии социального партнерства, общественно-профессиональную экспертизу, реализовываться с участием бизнес-сообщества, посредством привлечения общественных организаций и международных партнеров к решению актуальных проблем, связанных с обеспечением и защитой прав и интересов детей. Необходимо принимать меры, направленные на формирование открытого рынка социальных услуг, создание системы общественного контроля в сфере обеспечения и защиты прав детей.

* * *

Национальная стратегия разработана на период до 2017 года и призвана обеспечить достижение существующих международных стандартов в области прав ребенка, формирование единого подхода органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан к определению целей, задач, направлений деятельности и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства.

Национальная стратегия разработана с учетом Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012 — 2015 годы, которая включает следующие основные цели: способствование появлению дружелюбных к ребенку услуг и систем; искоренение всех форм насилия в отношении детей; гарантирование прав детей в ситуациях, когда дети особо уязвимы.

Участие в реализации положений названной Стратегии Совета Европы, актуальных международных договоров в сфере обеспечения и защиты прав детей и совершенство-



вание российского законодательства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права позволят гармонизировать деятельность России по защите прав и интересов детей с деятельностью мирового сообщества, будут способствовать распространению на территории Российской Федерации положительного опыта европейских стран и продвижению инновационного российского опыта на мировую арену, защите прав и интересов российских детей в любой точке земного шара.

Реализацию Национальной стратегии предусматривается осуществлять по следующим основным направлениям: семейная политика детствосбережения; доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей; здравоохранение, дружественное к детям, и здоровый образ жизни; равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства; создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия; дети — участники реализации Национальной стратегии.

II. СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА ДЕТСТВОСБЕРЕЖЕНИЯ

1. Краткий анализ ситуации

Несмотря на наблюдающийся в последние годы рост рождаемости, число детей в возрасте до 17 лет сократилось за 10 лет с 31,6 миллиона в 2002 году до 25 миллионов в 2011 году.

Для многодетных и неполных семей характерны максимальные риски бедности. Недостаточно удовлетворен спрос на доступные товары и услуги для детей.

Трансформация института семьи сопровождается высоким уровнем социального неблагополучия в семьях, что сопряжено с пьянством и алкоголизмом, наркозависимостью, деградацией семейных и социальных ценностей, социальным сиротством. В случаях несвоевременного выявления и неопределенности эффективной профилактической помощи семьям с детьми на ранних этапах основными мерами по защите прав ребенка становятся лишение и ограничение родительских прав (57,4 тыс. родителей в 2011 году).

Недопустимо широко распространены жестокое обращение с детьми, включая физическое, эмоциональное, сексуальное насилие в отношении детей, пренебрежение их основными потребностями.

2. Основные задачи

Сокращение бедности среди семей с детьми и обеспечение минимального гарантированного дохода.

Повышение доступности и качества социальных услуг для семей с детьми, основанных на международных стандартах прав ребенка и Рекомендациях Комитета министров Совета Европы о правах детей и социальных услугах, дружественных к детям и семьям.

Обеспечение для всех детей безопасного и комфортного семейного окружения, в условиях которого соблюдаются права ребенка и исключены любые формы жестокого обращения с ним.

Обеспечение профилактики семейного неблагополучия, основанной на его раннем выявлении, индивидуализированной адекватной помощи семье, находящейся в трудной жизненной ситуации, оказываемой на межведомственной основе, приоритете воспитания ребенка в родной семье.

3. Первоочередные меры

Разработка и принятие федерального закона, определяющего основы государственной семейной политики.

Разработка и утверждение стандартов минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам, определяющих основные показатели качества жизни детей, включая минимальный гарантированный доход, гарантированное социальное жилье, семейный отдых и качество питания.

Проведение мониторинга законодательства Российской Федерации в сфере защиты детства, в том числе уточнение и упорядочение правового содержания понятий «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «дети и семьи, находящиеся в социально опасном положении», «дети, нуждающиеся в помощи государства», «дети, оставшиеся без попечения родителей», «жестокое обращение с ребенком».

Формирование законодательной базы для реформирования организации работы органов опеки и попечительства по защите прав детей.

Совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих возможность участия обоих родителей в воспитании ребенка при раздельном проживании.

Оптимизация полномочий государственных органов по защите прав детей, нормативное закрепление порядка межведомственного взаимодействия по предотвращению семейного неблагополучия, социального сиротства, защите прав и законных интересов детей.

Содействие реализации в субъектах Российской Федерации глобальной инициативы Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Города, доброжелательные к детям».

Создание и распространение информации о правах ребенка, адаптированной для детей, родителей, учителей, специалистов, работающих с детьми и в интересах детей, через средства массовой информации, сеть «Интернет», организации и учреждения для детей.

Модернизация государственного статистического наблюдения в сфере защиты семьи, материнства и детства.

Формирование системы мониторинга и статистического учета для оценки эффективности семейной и социальной политики в сфере материнства и детства.

4. Меры, направленные на сокращение бедности среди семей с детьми

Разработка и принятие минимальных государственных гарантий в области доходов и социальных услуг, определяющих основные показатели качества жизни семей с детьми.

Совершенствование системы налоговых вычетов для семей с детьми.

Разработка мер по обеспечению регулярности выплат алиментов, достаточных для содержания детей, в том числе посредством создания государственного алиментного фонда.

Разработка и принятие Стратегии развития индустрии детских товаров на период до 2020 года и плана мероприятий по ее реализации в формате федеральной целевой программы; внесение соответствующих изменений в нормативную правовую базу.

5. Меры, направленные на формирование безопасного и комфортного семейного окружения для детей

Разработка и принятие программы, пропагандирующей ценности семьи, приоритет ответственного родительства, защищенного детства, нетерпимость ко всем формам насилия и телесного наказания в отношении детей через средства массовой информации, систему образования, социальной защиты, здравоохранения и культуры.

Разработка и нормативное закрепление стандартов оказания специализированных профилактических услуг по предотвращению жестокого обращения с детьми, преодолению семейного неблагополучия и социального сиротства, ре-



абилитационной помощи детям (их семьям), пострадавшим от жестокого обращения.

Обеспечение внедрения и распространения современных технологий профилактической и реабилитационной работы с семьей и детьми.

Разработка мер по реализации Рекомендаций Комитета министров Совета Европы о политике в поддержку позитивного родительства.

Повышение доступности услуг для семей с детьми за счет активного развития и поддержки сектора профильных некоммерческих организаций.

Продолжение общенациональной информационной кампании по противодействию жестокому обращению с детьми.

Формирование действенных механизмов раннего выявления жестокого обращения и насилия в отношении ребенка, социального неблагополучия семей с детьми и оказания им помощи с участием учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания, в том числе закрепленные порядка межведомственного взаимодействия в деятельности по защите прав детей.

Формирование полноценной системы подготовки и повышения квалификации специалистов, работающих с детьми и в интересах детей.

Организация распространения и внедрения передового опыта в сфере профилактики жестокого обращения с детьми и реабилитации пострадавших.

6. Меры, направленные на профилактику изъятия ребенка из семьи, социального сиротства

Организация на межведомственной основе системы раннего выявления социального неблагополучия семей с детьми и комплексной работы с ними для предотвращения распада семьи и лишения родителей родительских прав (при участии органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, служб занятости, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов опеки и попечительства) с надлежащей координацией деятельности всех служб в сфере реабилитации семьи.

Обеспечение беспрепятственного доступа семей с детьми к необходимым социальным услугам, в том числе на основе развития служб социального сопровождения семей, входящих в группу риска, участковых социальных служб, мобильных бригад, кризисных центров для детей, пострадавших от жестокого обращения, и кризисных центров для матерей с детьми в целях осуществления работы с ними по предотвращению отказа от ребенка.

Обеспечение повсеместного внедрения эффективных технологий реабилитации социально неблагополучных семей с детьми.

Внедрение системы профилактики отказов от детей при рождении и (или) помещении в медицинские учреждения, особенно в случаях выявления у ребенка нарушений развития и несовершеннолетия матерей.

Введение запрета на изъятие детей из семей без предварительного проведения социально-реабилитационной работы, включая возможность замены лишения родительских прав ограничением родительских прав с организацией в этот период реабилитационной работы с семьями.

7. Ожидаемые результаты

Снижение уровня бедности, дефицита доходов у семей с детьми и ликвидация крайних форм проявления бедности.

Ликвидация дефицита услуг, оказываемых дошкольными образовательными учреждениями.

Сокращение доли детей, не получающих алименты в полном объеме.

Снижение численности семей, находящихся в социально опасном положении.

Формирование в обществе ценностей семьи, ребенка, ответственного родительства.

Повышение качества услуг для семей с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации.

Создание эффективных механизмов, способствующих сокращению случаев лишения родительских прав, выявлению семей, входящих в группу риска, их социальному сопровождению и реабилитации, сокращению числа случаев жестокого обращения с детьми в семьях.

Сокращение числа детей, остающихся без попечения родителей.

III. ДОСТУПНОСТЬ КАЧЕСТВЕННОГО ОБУЧЕНИЯ И ВОСПИТАНИЯ, КУЛЬТУРНОЕ РАЗВИТИЕ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ДЕТЕЙ

1. Краткий анализ ситуации

Основной проблемой доступности дошкольного образования для всех категорий детей является дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях. Для повышения доступности дошкольного образования для населения необходимо развитие всех форм дошкольного образования, таких как семейный детский сад, служба ранней помощи, лекотека, центры игровой поддержки ребенка и других, а также развитие негосударственного сектора.

Приоритетом в данной сфере является повышение качества дошкольного образования в целях обеспечения равных стартовых возможностей для обучения детей в начальной школе. На этапе дошкольного образования очень важны организация психолого-педагогической поддержки семьи и повышение компетентности родителей в вопросах воспитания и развития ребенка.

Обеспечение прав граждан и государственных гарантий на получение общедоступного и качественного бесплатного общего образования является одним из основных принципов государственной политики в области образования. В целях реализации системных задач, поставленных в рамках национальной образовательной инициативы «Наша новая школа», Правительством Российской Федерации утвержден план действий по модернизации общего образования на 2011—2015 годы. В рамках реализации данной инициативы особое внимание уделяется вопросам обеспечения качества общего образования. Предстоит серьезное обновление программ и методов работы школы, устранение искусственной дифференциации школ по качеству образования. Новые федеральные государственные образовательные стандарты должны обеспечить доступность для каждого старшеклассника нескольких профилей обучения, соответствующих его склонностям и жизненным планам.

Общероссийская система оценки качества образования строится на принципах охвата всех ступеней общего образования процедурами оценки качества образования, участия в построении этой системы (в части, касающейся общего образования) органов управления образованием всех уровней (федеральных, региональных и муниципальных) и непосредственно образовательных учреждений.

Таким образом, создаваемая общероссийская система оценки качества образования призвана обеспечить единство требований к подготовленности выпускников, объективность оценки достижений обучающихся, преемственность между разными ступенями общего образования, возможность использования результатов оценки качества для принятия необходимых управленческих решений.

Продолжает совершенствоваться проведение единого государственного экзамена, усиливается контроль за со-



блюдением установленного порядка проведения экзаменов, повышается качество информированности населения об организации и результатах проведения экзаменов. В первую очередь это касается системы общественного наблюдения, которая с 2011 года введена на законодательной основе. В настоящее время ведется проработка возможных механизмов совершенствования существующих моделей проведения единого государственного экзамена путем развития информационно-коммуникационных технологий. Так, в 2012 году планируется внедрение электронной системы тестирования на экзамене по информатике и информационно-коммуникационным технологиям, а на экзамене по иностранному языку — устного компонента, как это предусмотрено федеральным компонентом государственного образовательного стандарта. При этом предполагается учитывать опыт апробации аналогичных форм проведения экзаменов по данным предметам в ходе эксперимента по введению единого государственного экзамена.

Вместе с тем продолжают нарастать проблемы, из-за нерешенности которых права и интересы детей в системе образования оказываются во многом не реализованными. Этими проблемами являются:

- дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях, невысокий уровень качества дошкольного образования;
- дифференциация в доступе отдельных категорий детей к качественному основному и дополнительному образованию;
- отстающее от современных потребностей общества качество образования как целостного процесса обучения и воспитания детей, неэффективное управление этим процессом и слабый контроль за качеством образовательных услуг;
- несоответствие современной системы обеспечения информационной безопасности детей новым рискам, связанным с развитием сети «Интернет» и информационных технологий, нарастающему противоправному контенту.

Низкий уровень этического, гражданско-патриотического, культурно-эстетического развития различных категорий детей приводит к возникновению в подростковой среде межэтнической и межконфессиональной напряженности, ксенофобии, к дискриминационному поведению детей и подростков, агрессивности, травле сверстников и другим социальным проявлениям.

2. Основные задачи

Обеспечение доступности качественного дошкольного образования, расширение вариативности его форм.

Реализация прав детей различных категорий на получение общедоступного и качественного бесплатного общего образования на основе модернизации общего образования в полном соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов.

Защита образовательных прав детей, принадлежащих к национальным и этническим группам, проживающим в экстремальных условиях районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Создание общероссийской системы оценки качества образования, обеспечивающей единство требований к подготовленности выпускников, объективность оценки достижений обучающихся и качества учебно-воспитательной работы образовательных учреждений, преемственность между разными ступенями общего образования, возможность использования результатов оценки качества для принятия необходимых управленческих решений.

Обеспечение условий для выявления и развития талантливых детей и детей со скрытой одаренностью независи-

мо от сферы одаренности, места жительства и социально-имущественного положения их семей.

Формирование новой общественно-государственной системы воспитания детей, обеспечивающей их социализацию, высокий уровень гражданственности, патриотичности, толерантности, законопослушное поведение.

Развитие системы дополнительных образовательных услуг на бесплатной основе, инфраструктуры творческого развития и воспитания детей.

Государственная поддержка развития детских библиотек, литературы, кино и телевидения для детей.

Организация профилактики межэтнической, межконфессиональной и социально-имущественной напряженности в образовательной среде в соответствии с современными вызовами.

Обеспечение информационной безопасности детства путем реализации единой государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

3. Меры, направленные на обеспечение доступности и качества образования

Обеспечение государственной поддержки строительства новых дошкольных образовательных учреждений, а также развития всех форм дошкольного образования, таких как семейный детский сад, служба ранней помощи, лекотека, центры игровой поддержки ребенка и другие, включая негосударственный сектор.

Обеспечение развития способностей каждого ученика массовой школы, доступности для каждого старшеклассника выбора профилей обучения, соответствующих его склонностям и жизненным планам.

Законодательное закрепление правовых механизмов реализации права детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на включение в существующую образовательную среду на уровне дошкольного, общего и профессионального образования (права на инклюзивное образование).

Обеспечение реализации гарантий доступности качественного образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их поддержки на всех уровнях образования.

Создание условий для развития различных региональных вариантов поликультурной модели дошкольного и общего образования, обеспечивающей формирование российской гражданской идентичности.

Продолжение внедрения электронных, устных и других новых форм оценки знаний обучающихся, а также расширение содержания тестирования в рамках совершенствования существующих моделей проведения единого государственного экзамена и государственной итоговой аттестации.

Внедрение современных технологий контроля, включая общественное наблюдение, за соблюдением установленного порядка проведения экзаменов и повышение качества информированности населения об организации и результатах проведения экзаменов с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Обеспечение предоставления детям качественной психологической и коррекционно-педагогической помощи в образовательных учреждениях.

Обеспечение разработки примерных программ, определяющих единую содержательную основу подготовки педагогов-психологов, а также детального правового регулирования оказания психологической помощи детям педагогами-психологами.

Создание системы психолого-педагогической поддержки семьи и повышения педагогической компетентности роди-



телей, психологического сопровождения развития ребенка в условиях семьи и образовательного учреждения.

4. Меры, направленные на поиск и поддержку талантливых детей и молодежи

Обеспечение нормативно-правового закрепления особых образовательных запросов одаренных детей; поддержка и развитие образовательных учреждений, специализирующихся на работе с одаренными детьми.

Создание национального ресурсного центра для работы с одаренными детьми в целях обеспечения разработки методологии и методов диагностики, развития, обучения и психолого-педагогической поддержки одаренных детей для использования в массовой школе и в специализированных школах для одаренных детей.

Создание системы специальной подготовки и переподготовки психолого-педагогических кадров для работы с одаренными детьми, а также для работы с их родителями (законными представителями).

Обеспечение информационной поддержки государственной политики по оказанию помощи талантливым детям и молодежи.

5. Меры, направленные на развитие воспитания и социализацию детей

Разработка общенациональной стратегии развития воспитания как основы реализации государственной политики.

Обеспечение развития научных основ воспитания и социализации подрастающих поколений.

Внедрение современных программ гражданско-патриотического воспитания, направленных на формирование российской гражданской идентичности, культуры толерантности, социальной компетентности в сфере этнического и межконфессионального взаимодействия, готовности к защите Отечества и позитивного отношения у молодых людей к службе в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации.

Нормативное урегулирование ресурсного обеспечения воспитательной деятельности (материально-технического, финансового, кадрового, информационно-методического) и организации контроля за условиями, созданными в образовательных учреждениях для воспитания и социализации детей.

Обеспечение проведения комплексной профилактики негативных явлений в детской среде; обновление форм и методов борьбы с детской безнадзорностью, наркоманией, алкоголизмом, преступностью, проституцией; разработка эффективных механизмов профилактики девиантного поведения детей.

Внедрение эффективных механизмов сотрудничества органов управления образованием, гражданского общества, представителей различных конфессий, средств массовой информации, родительских сообществ в области воспитания и социализации детей.

6. Меры, направленные на развитие системы дополнительного образования, инфраструктуры творческого развития и воспитания детей

Разработка и внедрение федеральных требований к образовательным программам дополнительного образования и спортивно-досуговой деятельности.

Разработка нормативно-правовой базы в целях введения именных сертификатов для детей на получение гарантированных бесплатных услуг дополнительного образования, спортивно-досуговых услуг по месту жительства.

Оказание поддержки музейным учреждениям, школам искусств, реализующим программы художественно-эстетической направленности для детей дошкольного воз-

раста и детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, в том числе для детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Расширение сети детских и юношеских творческих объединений, клубов по месту жительства, лагерей труда и отдыха, других форм самостоятельности детей и подростков; развитие разнообразных форм туризма и краеведения; привлечение подростков к различным видам общественно полезной и лично значимой деятельности.

Оказание государственной поддержки существующим и создаваемым новым телевизионным каналам и передачам для детей, подростков, детским театрам, кино- и телестудиям.

Формирование государственного заказа на издательскую, кино- и компьютерную продукцию.

Оказание государственной поддержки публичным электронным библиотекам, музейным, театральным и иным интернет-ресурсам для детей и подростков.

Реализация системы мер по сохранению и развитию специализированных детских библиотек.

Оказание государственной поддержки разработке и реализации комплексных межотраслевых программ, а также общенациональным акциям по развитию детского чтения и литературы для детей; организации открытых конкурсов на создание литературных произведений для детей.

Организация системы повышения профессиональной компетентности педагогических кадров в сфере дополнительного образования детей.

Доведение оплаты труда педагогов учреждений дополнительного образования детей, в том числе педагогов в системе учреждений культуры, до уровня не ниже среднего для учителей в регионе.

7. Меры, направленные на обеспечение информационной безопасности детства

Создание и внедрение программ обучения детей и подростков правилам безопасного поведения в интернет-пространстве, профилактики интернет-зависимости, предупреждения рисков вовлечения в противоправную деятельность, порнографию, участие во флешмобах.

Создание правовых механизмов блокирования информационных каналов проникновения через источники массовой информации в детско-подростковую среду элементов криминальной психологии, культуры насилия, других отрицательных антиобщественных тенденций и соответствующей им атрибутики.

Внедрение системы мониторинговых исследований по вопросам обеспечения безопасности образовательной среды образовательных учреждений, а также по вопросам научно-методического и нормативно-правового обеспечения соблюдения санитарно-гигиенических требований к использованию информационно-компьютерных средств в образовании детей.

Создание общественных механизмов экспертизы интернет-контента для детей.

Создание порталов и сайтов, аккумулирующих сведения о лучших ресурсах для детей и родителей; стимулирование родителей к использованию услуги «Родительский контроль», позволяющей устанавливать ограничения доступа к сети «Интернет».

8. Ожидаемые результаты

Обеспечение всеобщей доступности дошкольного образования для всех категорий детей, повышение гибкости и многообразия форм предоставления дошкольных услуг на основе реализации существующих (основных) и новых (дополнительных) форм их финансирования и организации.



Организация обучения и воспитания детей, обучающихся в образовательных учреждениях, в соответствии с требованиями новых федеральных государственных образовательных стандартов; развитие материально-технической базы образовательных учреждений, в том числе с использованием современных информационно-компьютерных технологий.

Расширение возможностей обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в общеобразовательных учреждениях.

Расширение вариативности программ, рассчитанных на детей с разными уровнем, типом и формами проявления способностей, в том числе индивидуализированных программ развития (для детей с особой одаренностью).

Повышение рейтинга российских школьников в международных оценках качества образования.

Рост удовлетворенности обучающихся и их родителей условиями воспитания, обучения и развития детей в образовательных учреждениях.

Увеличение численности детей и подростков, задействованных в различных формах внешкольной деятельности.

Увеличение доли школьников, вовлеченных в освоение дополнительных образовательных программ, в том числе не менее 60 процентов — на бесплатной основе.

Повсеместная доступность для детей различных видов социально-психологической, педагогической помощи и поддержки в трудной жизненной ситуации.

Увеличение числа детей, демонстрирующих активную жизненную позицию, самостоятельность и творческую инициативу в созидательной деятельности, ответственное отношение к жизни, окружающей среде, приверженных позитивным нравственным и эстетическим ценностям.

Сокращение числа детей и подростков с асоциальным поведением.

Стимулирование интереса детей к историческому и культурному наследию России, многообразию культур различных народностей и этносов, религий.

Увеличение вариативности программ дополнительного образования, реализуемых музеями и культурными центрами.

Рост посещаемости детских библиотек, музеев, культурных центров, театров.

Создание надежной системы защиты детей от противоправного контента в образовательной среде школы и дома.

Сокращение числа детей, пострадавших от противоправного контента в интернет-среде.

IV. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ДРУЖЕСТВЕННОЕ К ДЕТЯМ, И ЗДОРОВЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ

1. Краткий анализ ситуации

На начало 2011 года в 37 субъектах Российской Федерации показатели младенческой смертности были выше, чем в среднем по Российской Федерации, только в 22 регионах работали перинатальные центры. В ряде субъектов Российской Федерации недостаточно финансово обеспечены региональные целевые программы в области охраны и укрепления здоровья детей; ненадлежащим образом организуется медико-социальная помощь для беременных и кормящих матерей, проведение диспансеризации и иммунизации детей; бесплатные медицинские услуги, гарантированные государством, неправомерно подменяются платными медицинскими услугами; не налажено должным образом обеспечение лекарствами и питанием в учреждениях здравоохранения; не соблюдаются права обучающихся в образовательных учреждениях на охрану и укрепление здоровья.

Подростки в возрасте от 10 до 18 лет нередко оказываются вне достаточного внимания со стороны государ-

ства. Трудности, с которыми они сталкиваются в этот сложный возрастной период, подчас приводят к самым трагическим последствиям. По распространенности суицидов среди подростков Россия занимает одно из ведущих мест в мире, уровень смертности детей значительно выше, чем в других европейских странах. Особого внимания требуют проблемы подросткового алкоголизма, включая «пивной алкоголизм», наркомании и токсикомании, немедицинского потребления наркотических средств, психотропных и других токсических веществ детьми, особенно школьного возраста.

2. Основные задачи

Создание условий для здорового развития каждого ребенка с рождения, обеспечение доступа всех категорий детей к качественным услугам и стандартам системы здравоохранения, средствам лечения болезней и восстановления здоровья.

Развитие подростковой медицины, клиник, дружественных к детям и молодежи, стимулирование потребности в здоровом образе жизни.

Обеспечение надлежащих комплексных услуг и стандартов в сфере здравоохранения для детей с особыми потребностями.

Формирование современной модели организации отдыха и оздоровления детей на принципах государственно-частного партнерства.

Формирование потребности у детей и подростков в здоровом питании и совершенствование системы обеспечения качественным питанием детей в образовательных учреждениях, лечебных и лечебно-профилактических, санаторно-курортных и реабилитационных учреждениях.

3. Меры по созданию дружественного к ребенку здравоохранения

Совершенствование нормативно-правового обеспечения в области охраны здоровья детей, медицинской помощи женщинам и детям.

Внедрение эффективных организационных и медицинских технологий на основе современных порядков и стандартов оказания медицинской помощи детям.

Создание службы сопровождения и поддержки беременных, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, для предотвращения отпадов от ребенка.

Обеспечение юридического и психологического сопровождения рожениц в женских консультациях и родильных домах.

Завершение создания современных перинатальных центров во всех субъектах Российской Федерации.

Осуществление комплекса мер, направленных на снижение младенческой и детской смертности.

Совершенствование системы наблюдения за детьми первого года жизни в амбулаторно-поликлинических учреждениях в целях выявления детей, подверженных риску задержки двигательного, речевого и когнитивного развития, и своевременного оказания им медицинской помощи.

Обеспечение возможности экстренной транспортировки больных детей из труднодоступных районов и организация доступа врачей в такие районы для профилактической работы с детьми.

Обеспечение родильных домов и перинатальных центров необходимыми реактивами и реагентами для проведения скрининг-диагностики.

Обеспечение повсеместного проведения обследования детей на наличие наследственных заболеваний, включая генетическое обследование детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения ро-



дителей, с предоставлением соответствующей информации кандидатам в опекуны и усыновители.

Развитие технологий комплексной диагностики и ранней медико-социальной помощи детям с отклонениями в развитии и здоровье, а также оказание необходимой помощи их семьям.

Осуществление необходимых организационных мер по обеспечению нахождения родителей (законных представителей) рядом с ребенком, получающим медицинскую помощь в учреждениях здравоохранения.

Обеспечение полного цикла производства на территории Российской Федерации стратегически необходимых лекарственных средств и изделий медицинского назначения для лечения детей и подростков.

Изучение потребностей детей в получении всех видов высокотехнологичной медицинской помощи и лечения, обеспечение их предоставления нуждающимся в них детям, сокращение времени ожидания такой помощи и лечения.

Создание федерального регистра детей с редкими заболеваниями и организация адресного финансирования лечения таких детей за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета согласно этому регистру; ускорение решения вопроса об обеспечении детей с орфанными заболеваниями специальным лечением, питанием и реабилитационным обслуживанием.

Законодательное закрепление возможности софинансирования оказания высокотехнологичной медицинской помощи детям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и благотворительных пожертвований.

Обеспечение создания сети учреждений (отделений), служб, оказывающих паллиативную медицинскую помощь детям, страдающим неизлечимыми заболеваниями.

Распространение ежегодной обязательной диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в организациях, на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на семейном воспитании.

Развитие подростковой медицины, создание молодежных консультаций, центров охраны репродуктивного здоровья подростков и центров медико-социальной помощи подросткам.

Проведение просветительской работы по предупреждению ранней беременности и аборт у несовершеннолетних.

Создание кризисных центров по типу «маленькая мама» для оказания помощи несовершеннолетним беременным и матерям с детьми.

Поддержка успешно реализуемых в регионах проектов создания клиник, дружественных к детям и молодежи.

Восстановление медицинских кабинетов в общеобразовательных учреждениях.

Повышение ответственности медицинского персонала медицинских учреждений за некачественное оказание медицинской помощи детям.

Рассмотрение вопроса о возможности использования средств материнского капитала на оплату дорогостоящего лечения ребенка, включая проведение дорогостоящих операций как в России, так и за рубежом.

Создание механизмов финансовой поддержки, в том числе Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, негосударственных фондов и организаций, активно занимающихся финансовой поддержкой лечения детей.

(Окончание следует)

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 — для статей.

