

ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

№ 5(43)
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 Козинцев А.Я.

Ювенальная юстиция в СССР при Сталине

ЮВЕНАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

8 Михайлин А.А., Перепелова Е.А.

Основы взаимодействия органов
и учреждений системы профилактики
безнадзорности и правонарушений
несовершеннолетних в Саратовской области

11 Братановская М.С.

Организация государственной поддержки семей,
имеющих детей в России

ПОЛЕМИКА

13 Волков К.А.

Пробелы уголовной статистики
и ответственности за сексуальные преступления
в отношении несовершеннолетних

16 Итяшева И.А. Стражевич Ю.Н. Слепко Г.Е.

Правовые проблемы реализации конституционной
обязанности родителей по воспитанию детей
в случае расторжения брака

МЫСЛИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

18 Замышляев Д.М.

Перспективы ювенальной юстиции в России:
исторические аспекты (начало)

22 Хасина Л.К.

Некоторые процессуальные
вопросы осуществления и защиты
гражданских прав несовершеннолетних

ДОКУМЕНТЫ

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

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



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 02.11.2012 г.

ISSN – 2072–3695



Ювенальная юстиция в СССР при Сталине

Кодинцев А.Я.,

профессор кафедры теории

и истории государства и права

Сургутского государственного университета,

доктор юридических наук

Проблема ювенальной юстиции, чрезвычайно актуальная в любое время, волновала российских и советских юристов в течение XIX и XX веков. Исследований по ювенальной юстиции много. К сожалению, большинство современных работ рассматривают сталинскую ювенальную юстицию либо с гражданско-правовой стороны, либо с точки зрения работы комиссий по делам несовершеннолетних, милиции или исправительно-трудовой системы. Работ, посвященных ювенальному правосудию по преступлениям несовершеннолетних, сравнительно мало. Можно выделить труды Е.В. Марковичевой (2009) и Е.В. Мельниковой (1990). Но в их работах проблемы советской юстиции затрагивались конспективно¹. Наиболее же подробно ювенальная юстиция в 20-50 годы XX века освещалась в трудах П. Соломона.

До 1935 года Советское государство пыталось бороться с детской преступностью, в основном медико-педагогическими способами. Со времени Большого Перелома позиция в отношении преступлений несовершеннолетних постепенно ужесточалась. До 1932 года по большинству преступлений минимальный возраст составлял 14 или 16 лет. С 1929 года комиссии по делам несовершеннолетних (КДН) получили право осуждать несовершеннолетних на содержание в колониях. До 1935 года преступность несовершеннолетних оставалась прерогативой союзных республик.

Количество беспризорных и безнадзорных детей и, как следствие, массовых репрессий, быстро увеличивалось. Миллионы беспризорников создавали хороший материал для совершения преступлений. Работа Наркомпроса и НКВД по борьбе с беспризорностью несовершеннолетних фактически провалилась. Постепенно неизбежной становилась политика государства по усилению расправы над детьми. 29 января 1933 года вышло постановление СНК РСФСР «О мерах борьбы с детской беспризорностью и ликвидации уличной беспризорности детей», обязавшее репрессивные органы активизировать борьбу с преступностью. В 1934–1935 годах была принята серия актов, ужесточавших ответственность за хулиганство, в том числе среди несовершеннолетних. По данным П. Соломона, рост преступности был настолько значительным, что комиссии по делам несовершеннолетних оказались не в состоянии с ним справиться. С марта 1935 года дебатировался вопрос о создании судов по делам несовершеннолетних. Инициативу расширения ювенальной юстиции подхватила Прокуратура СССР².

Наконец, 7 апреля 1935 года вышло постановление ЦИК и СНК СССР «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних». По ряду преступлений воз-

раст уголовной ответственности был снижен до 12 лет (кражи, причинение насилия, телесные повреждения, увечья, убийство, попытка совершения убийства). Некоторых составов даже не было в уголовных кодексах. Уголовно-правовой статус несовершеннолетних сравнивался со статусом взрослых. Меры медико-педагогического характера не применялись. Устанавливалась ответственность взрослых за вовлечение детей в преступную деятельность. Комиссии по делам несовершеннолетних подлежали ликвидации, их функции передавались отделам народного образования, то есть поощрялось применение уголовных репрессий. Более того, в постановлении было указано, что в отношении несовершеннолетних применяются «все меры уголовного наказания»³.

20 апреля 1935 года вышел циркуляр Верховного суда и Прокуратуры СССР. Сообщалось, что норма УК о неприменении смертной казни к несовершеннолетним больше не действует (ст. 22 УК РСФСР формально не была отменена). Буквально за несколько часов до того Политбюро приняло секретное постановление о возможности применения смертной казни к лицам с 12 лет. В апреле 1935 года вышел приказ НКЮ РСФСР «Борьба с хулиганством, нищенством и спекуляцией детей». 31 мая 1935 года вышло постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) о ликвидации детской беспризорности и безнадзорности. В его развитие вышло инструктивное письмо ВС и Прокуратуры СССР № 36/71 от 21 июля 1935 года. В отношении подростков-рецидивистов, беспризорных, неоднократно бежавших из детских учреждений, применялись более длительные сроки лишения свободы. В отношении остальных подростков рекомендовалось применение принудительных работ или направление их в детские дома. Ни одно дело о несовершеннолетних не могло быть направлено в суд без санкции прокурора. Инструктивное письмо требовало выделить специальных следователей и защитников, помещать несовершеннолетних в специальные помещения. После принятия постановления от 7 апреля 1935 года многие работники юстиции, поддавшись кампанейскому настроению, смело нарушали процессуальные нормы. Возраст обвиняемых устанавливался без документальных данных, привлекались к ответственности лица, не совершавшие преступления, к показаниям несовершеннолетних относились некритично, не устанавливались причины совершения преступления, взрослые не привлекались к ответственности, подготовительные заседания проходили формально, часто отсутствовала защита.

Республиканские органы дублировали союзные. Так, 25 ноября 1935 года вышло постановление ВЦИК и СНК

РСФСР «Об изменении действующего законодательства РСФСР и мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних, с детской беспризорностью и безнадзорностью». Согласно постановлению все скидки, связанные с возрастными ограничениями (половинная мера ответственности и пр.) были отменены. В декабре 1935 года ВС СССР распространил действие постановления от 7 августа 1932 года на несовершеннолетних. К ним могла применяться смертная казнь. Но сам закон «о пяти колосках» применялся редко. Смертная казнь к несовершеннолетним не применялась, а использовалась как средство давления на обвиняемых родителей⁴.

Еще до принятия закона Прокурор СССР 31 марта 1935 года своим приказом выделил в республиканских, краевых и областных прокуратурах прокуроров по делам несовершеннолетних. В Москве в городской прокуратуре был создан сектор по борьбе с детской преступностью. Затем введены специальные следователи. Постепенно расширялся перечень дел, при рассмотрении которых был обязан присутствовать прокурор. Наконец 5 июня 1941 года по приказу НКЮ и Прокурора СССР предписывалось обязательное присутствие прокурора при рассмотрении уголовного дела против несовершеннолетнего в суде. Чуть раньше — в 1940 году — было введено обязательное назначение защитника для несовершеннолетних. В краевых, областных и верховных судах выделены специальные тройки (составы) кассационных коллегий по делам несовершеннолетних. Вслед за этим А.Я. Вышинский добивался создания специальных судов для несовершеннолетних. Первая камера народного суда по делам несовершеннолетних была создана в Москве в мае 1935 года. Затем камеры были созданы в нескольких крупных городах. В 1938 году камеры были ликвидированы. Остались судьи, которые специализировались на делах по преступлениям среди несовершеннолетних⁵.

Первые месяцы постановление от 7 апреля применялось интенсивно. Следователи и судьи работали небрежно. Не обеспечивали защиту, не приглашали опекунов и родителей, судебные заседания проводились поверхностно и быстро. Осуждались подростки моложе 12 лет, по преступлениям, не перечисленным в постановлении от 7 апреля. Директора школ стремились «сбыть» трудных подростков в колонии. В 1935 году, по данным П. Соломона, более половины подростков приговаривалось к лишению свободы, хотя и на небольшие сроки.

Верховные суды СССР и союзных республик приняли несколько постановлений, уточняющих закон. Например, постановление Пленума Верховного суда СССР от 2 января 1936 года № 53 распространило действие постановления от 7 апреля 1935 года на хулиганство. Требовалось более строгое соблюдение процессуальных правил, участие защиты, мягкие меры наказания, не связанные с лишением свободы. Отдельные судьи стремились смягчить применение закона и избегали осуждений. По мнению прокурорских работников, это свидетельствовало о том, что «в наших судах до сих пор не изжито либеральное, наркомпросовско-киселеобразное отношение к вопро-

сам борьбы с детской преступностью». 5 апреля 1937 года Прокурор СССР Вышинский выпустил тревожный циркуляр № 21/4. Прокуратура была обеспокоена чрезмерно большим количеством приговоров к условному осуждению и исправительно-трудовым работам, нарком юстиции РСФСР выпустил серию приказов по подростковым процессам, в том числе в 1936 году приказ № 31 «Борьба с преступлениями несовершеннолетних», приказ от 22 апреля 1936 г. № 94 «Указания в приговорах о несовершеннолетних точной даты рождения»⁶.

Число осужденных несовершеннолетних преступников в РСФСР постоянно увеличивалось. В 1936 году было осуждено 12211 человек, в 1937 — 14186, в 1938 — 16414, в 1939 — 20225, в 1940 году — 18617 человек. Основной рост был обеспечен за счет хищений государственного и общественного имущества и за счет краж личного имущества граждан. Количество осужденных по ст. 74 УК РСФСР (хулиганство) снизилось с 855 в 1936 году до 506 в 1940 году. Осужденных за кражи личного имущества соответственно выросло с 5012 до 11074. То есть указ 1935 года не дал положительных результатов. В СССР было осуждено в 1936 году лиц с 12 до 16 лет — 15031, в 1937 — 17234, в 1938 — 20203, в 1939 — 24975, в 1940 году — 24203 человек. Около 50% несовершеннолетних было осуждено к условным срокам⁷.

Возник разноречивость в сроках привлечения к уголовной ответственности в зависимости от возраста обвиняемых. 4 апреля 1937 года НКЮ СССР внес в СНК СССР Проект «Об установлении возраста несовершеннолетних, которые подлежат уголовной ответственности за преступления, не предусмотренные законом от 7 апреля 1935 года». Но проект не был принят. К нему вернулись через 3 года. 11 июня 1940 года был принят обширный приказ НКЮ и Прокурора СССР № 67/110. Приказ, в том числе предусматривал привлечение к ответственности работников детдомов, опекунов, родителей. Определялся особый процессуальный порядок рассмотрения дел по преступлениям несовершеннолетних. Все дела в отношении несовершеннолетних не могли рассматриваться свыше 10 дней. Приказ еще раз обязывал прокуратуру выделить специальных следователей и прокуроров по делам несовершеннолетних.

По данным Соломона, в 1940–1941 годах ответственность подростков была вновь ужесточена. По одному из указов Президиума Верховного Совета СССР вводилась уголовная ответственность за действия, приведшие к крушению поезда (Указ от 10 декабря 1940 года предполагал применение всех мер уголовной ответственности). Был, наконец, определен возраст по всем остальным категориям преступлений. Он не мог быть ниже 14 лет (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1941 года). То есть по остальным преступлениям возраст уголовной ответственности был окончательно снижен до 14 лет. СНК СССР отменил постановление Верховного Совета СССР, согласно которому наличие недосмотра или халатности исключало уголовную ответственность. Также на подростков распространялась ответственность

за совершение преступлений по неосторожности. Это стимулировало рост приговоров против подростков⁸.

26 июня 1940 года началась шумная кампания по трудовым преступлениям. Встал вопрос о том, что делать с несовершеннолетними трудовыми преступниками. 25 сентября 1940 года по приказу НКЮ СССР и Прокурора СССР лица, уклоняющиеся от работы на предприятиях и учреждениях, куда они были отправлены после окончания вуза, привлекались к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 5 Указа 26-6 (самовольный уход с работы). 4 декабря это же правило было распространено на лиц окончивших ссузы. Еще раньше 17 сентября УСО НКЮ СССР распространило это правило на учащихся школ ФЗО, достигших 14 лет. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 28 декабря 1940 года учащиеся ремесленных, железнодорожных училищ и школ ФЗО за самовольный уход подлежали заключению в трудовую колонию до 1 года. 4 января 1941 года суды получили предписание рассматривать дела по указу в течение пяти суток⁹.

В январе-феврале 1941 года в прокуратуру поступило 2288 дел о самовольном уходе и 1018 о систематических нарушениях школьной дисциплины: 10% дел прокуратура прекратила; дела на 2691 человека были переданы в суд; нарсуды осудили 1237 человек и оправдали 40. Прокурор СССР В.М. Бочков подчеркивал, что ряд преступлений совершается подростками по вине руководителей ФЗО (ремесленных училищ)¹⁰.

В годы Великой Отечественной войны встал вопрос о применении всех статей Уголовного кодекса к подросткам. В лагерях с 1941 года действовала повышенная ответственность за побег, который приравнивался к контрреволюционному саботажу. По мере увеличения числа подростков, поступавших в трудовые колонии, был поднят вопрос о том, как квалифицировать их побег? Директива НКВД/НКЮ/Прокурора СССР № 152/017/31937с (1941) предлагала судам квалифицировать побег несовершеннолетних, независимо от состава, по которому они осуждены, по ст. 82 УК РСФСР (побег). 13 апреля 1942 года вышло постановление СНК и ЦК об уголовной ответственности за невыработку минимума трудовой. 22 мая 1942 года в специальном письме НКЮ СССР указывало, что подростки от 12 до 16 лет уголовной ответственности за невыработку обязательного минимума трудовой не подлежат, поскольку ответственность установлена за невыработку минимума по периодам сельскохозяйственных работ, а для подростков минимум по периодам не был установлен. Также по указам Президиума Верховного Совета СССР от 13 февраля 1942 года, постановлениям СНК СССР от 10 августа 1942 года, постановлениям Пленума ВС СССР от 8 октября 1942 года подростки до 16 лет не подлежали мобилизации на производство, сельхозработы и не привлекались к трудовой повинности¹¹.

26 декабря 1941 года вышел указ Президиума Верховного Совета СССР, которым вводилась уголовная ответственность за трудовые преступления на военных предприятиях. Подростков также стали привлекать к от-

ветственности по указу — осуждали на сроки до 5 лет лишения свободы. Постановление Пленума ВС СССР № 14/М/10/У от 1 августа 1942 года установило, что в отношении подростков до 16 лет, работающих на предприятиях военной промышленности, применяется указ от 28 декабря 1940 года. 29 сентября 1942 года вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР, который ограничил судебное преследование подростков за совершение трудовых преступлений. После него Управление трудовых резервов и прокуроры почти прекратили борьбу в судебном порядке с самовольными уходами учащихся из школ ФЗО (ремесленных училищ). Поступление дел в суды по указу 28-12 почти прекратилось. Местные работники докладывали Вышинскому, что в школах ФЗО борьба с нарушениями школьной дисциплины не ведется. Дисциплинарные меры не применяются, товарищеские суды не работают. Например, учащиеся школы ФЗО № 23 (Татарская АССР) систематически дезорганизовывали дисциплину. Но из школы не были исключены и материалы в прокуратуру не передали. Учащиеся из мест заключения, принятые в школы согласно указу от 29 сентября 1942 года негативно действовали на остальных учащихся. Всего в школы Татарстана с 1 сентября 1942 по 1 февраля 1943 гг. влилось 1519 человек таких учащихся.

В то же время продолжались массовые осуждения несовершеннолетних по указу 26-12. В Куйбышевской области в октябре-ноябре 1942 года еженедельно поступало материалов на 500–700 несовершеннолетних по указу от 26-12, в феврале 1943 года — 200–250. В 1942 году из числа окончивших ФЗО (ремесленные училища) и переданных предприятиям дезертировало от 30 до 40%. Например, на завод № 42 в 1942 году было передано 939 человек, осталось 322. В Татарии по указу 26-12 в ноябре 1942 года направлено в прокуратуру на молодых (до 18 лет) дезертиров 160 дел, в декабре — 91, в январе 1943 года — 35. Из них, переданных из ФЗО — 81, 67 и 19. По заводу № 40 было возбуждено дел о дезертирах до 18 лет в октябре-декабре 1942 года 141 дело. По заводу № 16 в 4 квартале 1942 года возбуждено 670 дел. 31 мая 1943 года НКЮ СССР указал судам, что привлекать подростков по Указу от 28 декабря 1940 года можно только с 14 лет. 11 сентября 1943 года было принято Инструктивное указание Прокурора/НКЮ/начальника ГУТР СССР № 75-Д-44/03 «О мероприятиях по укреплению дисциплины в ремесленных, железнодорожных училищах и школах ФЗО». Устанавливался порядок розыска беглых подростков, ответственность укрывателей. Предписывалось проводить показательные процессы несовершеннолетних¹².

15 июня 1943 года вышло постановление СНК СССР № 659 «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью». Постановление в частности уточняло указ Президиума Верховного Совета СССР 1942 года. 21 июня 1943 года инструкция НКВД/НКЮ/Прокуратуры СССР № 326/52/45 разъяснила постановление. При незначительном хищении совершенном подростком от 11 до 16 лет, дело прекращалось, а преступник направлялся в



трудоустроенные воспитательные колонии НКВД. В колонии автоматически направлялись беспризорные дети, безнадзорные дети, задержанные за мелкие преступления, воспитанники детских домов, дезорганизирующие их работу. Если судебные органы признавали нецелесообразным привлекать несовершеннолетних к уголовной ответственности за незначительные преступления, то они выносили определение (постановление) о прекращении уголовного дела и выносили определение (постановление) о передаче ребенка его родителям или в трудовые колонии НКВД. Интересно отметить, что срок содержания в колонии автоматически определялся до 16 лет и мог быть продлен до 17 лет. При получении трудовой квалификации начальник колонии мог освободить ребенка до истечения указанного срока. Постановление СНК СССР возродило участки народных судов по делам несовершеннолетних в крупных городах. Они проработали до 1948 года. По постановлению коллегии НКЮ РСФСР от 8 апреля 1943 года были созданы специальные юридические консультации по оказанию юридической помощи несовершеннолетним в Москве, Ленинграде, Иванове, Горьком, Свердловске и Челябинске¹³.

В годы войны жестокость репрессий против несовершеннолетних существенно возросла. Этот рост совпал с общим ростом массовых репрессий. Так, если в 1940 году в РСФСР было осуждено 18617 подростков до 16 лет, то в 1941 году — 25298, в 1942 — 35037, в 1943 — 39944, в 1944 году — 45702. В абсолютных величинах выросли осуждения за все составы преступлений несовершеннолетних. Так, в 1944 году за хищения государственного имущества было осуждено 17970 подростков, за хищения имущества граждан — 17355. В 1945 году число осужденных подростков резко снизилось до 27736. Это было связано с амнистией и общим смягчением карательной политики Советского государства.

Всего с 1941 по 1945 годы в РСФСР было осуждено 173717 подростков. В СССР в 1940 году осуждено 24,5 тыс. подростков, а в 1944 году 52,6 тыс. При этом на сопоставимой территории (9 неоккупированных республик) в 1940 году было осуждено 21,3 тыс. подростков, в том числе в 1944 году за имущественные преступления было осуждено 42836 подростков, за преступления против личности — 1792, за хулиганство — 1141. В 1945 году впервые с 1935 года началось снижение количества приговоров, осуждающих подростков. Было осуждено 34,6 тыс. человек, в том числе 27818 — за имущественные преступления. В это число не входят подростки, осужденные по указу 28-12, а также приговоренные особым совещанием и тройками НКВД. Всего по указу 28-12 в 1941–1945 годах было осуждено 50179 подростков, в том числе 38258 — приговорены к лишению свободы, 11921 — к ИТР или условному осуждению¹⁴.

С 1945 года суды осуждали все меньше подростков. Без учета трудовых преступлений в СССР в 1945 году осудили 34,6 тыс. чел., в 1946 — 30,5 тыс. чел., в 1947 — 29,2 тыс. чел. Причем доля подростков по всем категориям преступлений, кроме имущественных, уменьшалась. В 1947 го-

ду за хищения было осуждено 25898 подростков. Снижалась общая доля подростков в структуре преступности: 2,1% в 1947 году против 6,1% в 1944 году. В 1948 году в СССР осуждено 10766 подростков, в 1949 году — 9615. Существенно снизилось количество осуждений за хищения, в 1948 году — 8,3 тыс., в 1949 году — 7,6 тыс. Преступления против личности стабильно колебались около 1000 в год, хулиганства около 250 в год. За нарушение дисциплины по указу 28-12 в 1948 году было осуждено 561 человек, в 1949 году — 264 человек¹⁵.

После принятия указов от 4 июля 1947 года подростки попадали под угрозу осуждения до 25 лет лишения свободы. С ноября 1947 года Верховный Совет нарком юстиции СССР призывали суды не применять большие сроки к подросткам, ссылались на постановление 1943 года. 17 февраля 1948 года вышло постановление ВС СССР № 4/2/у. Постановление подчеркивало, что осуждалось много детей по указам 4-7. Верховный Совет напоминает судам о постановлении СНК 1943 года. Многие случаи воровства с 12 до 16 лет были продиктованы детским озорством. Суды не учитывали, что часто мелкие кражи совершались у родственников. Например, подросток 14 лет накопил несколько килограммов колхозного картофеля и был осужден на 5 лет. Другой подросток (15-и лет) вынес с фабрики 500 граммов крахмальной муки и был осужден на 7 лет. Суды должны были ставить вопрос о нецелесообразности применения уголовного наказания и о направлении обвиняемых в трудовые воспитательные колонии, либо передавать на попечение родственникам, а если все же применять закон, то применять ст. 51 УК РСФСР (условное осуждение). Это постановление не распространялось на случаи разбоя и хищения в крупных размерах, на лиц, ранее осужденных за хищение, а также на организаторов и активных участников организованных групп. Еще больше усилило тенденцию к снижению осуждений подростков акт амнистии 1950 года. Освобождались лица, не достигшие 18 лет, осужденные в первый раз и проведенные в местах заключения не менее одного года. Исключались лица, совершившие убийство, изнасилование, грабежи и хищения в особо крупных размерах¹⁶.

Комиссия по разработке УК СССР в 1948 году просила Сталина поднять планку возраста уголовной ответственности с 12 до 14 лет. Также предлагалось ограничить срок лишения свободы несовершеннолетних до 18 лет не более 10 годами, освободить от уголовного преследования несовершеннолетних до 16 лет, совершивших мелкие преступления. Летом 1951 года Горшенин просил смягчить указ 26-6 и одновременно отменить указ от 28 декабря 1940 года¹⁷.

С лета 1945 по лето 1951 г. было осуждено 71000 подростков (по другим данным — 70178, в том числе 61748 приговорены к лишению свободы, 8430 к ИТР или условному осуждению), в том числе в 1949 году 14201, в 1950 — 4960. В 1948 году выбыло учеников из школ и училищ 46,5 тыс. (2,44% учащихся), из них было осуждено 19,5 тыс. чел., в 1949 году соответственно — 22,2 тыс. и 14,2 тыс. чел., в 1950 году — 9,2 тыс. и 4,9 тыс.



По мнению Горшенина, «применение указа (28-12) в настоящее время не вызывается необходимостью». Снижалась ответственность руководителей учебных заведений и т. п. Министр предлагал освободить от наказания всех ранее осужденных по указу и снять с них судимость. Министерство трудовых резервов поддержало Горшенина. 14 июля 1951 года был принят указ Президиума Верховного Совета СССР (без опубликования в печати) об отмене указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 декабря 1940 года и освобождении от наказания осужденных за преступления, предусмотренные этим указом. Отменяли, освобождали и снимали судимость¹⁸.

В послевоенный период репрессивность против несовершеннолетних постепенно снижалась. Если в 1946 году было осуждено 24456 подростков до 16 лет, то в 1953 году — 5990. Радикальное снижение произошло в 1948 году. В том году впервые с 1934 года было осуждено менее 10 тысяч несовершеннолетних. Стоит согласиться с точкой зрения Соломона о том, что общий настрой работников юстиции на смягчение репрессий против подростков и безразличие государства способствовали снижению числа обвинительных приговоров. В последующие годы их число колебалось от 6000 до 7000 в год.

Кратковременный всплеск осуждений несовершеннолетних за хищения произошел в 1947 году и был связан с кампанией 1947 года. Доля осужденных к лишению свободы оставалась стабильной и колебалась в пределах 50%. Исключением был 1947 год, когда к лишению свободы было приговорено 73,5% осужденных подростков. В 1948 году такой мере подверглись 63,4%. Условное осуждение присуждалось 34–43% подростков. Исключение составили только 1947 и 1948 годы¹⁹.

После смерти Сталина репрессивность против подростков быстро снижалась. 24 апреля 1954 года вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке досрочного освобождения от наказания осужденных за преступления, совершенные в возрасте до 18 лет». Осуждение до 18, а тем более до 16 лет стали применять редко. В середине 50-х годов XX века количество несовершеннолетних осужденных оставалось небольшим и колебалось около 5000. Только в 1955 и 1956 годах отмечался небольшой рост числа осужденных за хулиганство и кражи личной собственности граждан. В середине 50-х годов уже менее половины подростков осуждали к лишению свободы и почти половину — приговаривали к условному осуждению. В конце 50-х годов советская власть окончательно отказалась от чисто уголовного преследования подростков²⁰.

Таким образом, сталинская ювенальная юстиция в той ее части, которая относилась к преступлениям несовершеннолетних, отличалась чрезмерной жестокостью. Уголовный закон использовался как средство запугивания, изоляции трудновоспитуемых детей — практика, характерная для средневековья или нацистского режима. Сталин придавал этой репрессивности воспитательный, в примитивном понимании, смысл. Жестокость настолько превышала представления органов юстиции и обще-

ства о пределах допустимого, что применение этих репрессивных законов было невозможно. В существенной степени антидетские законы были трансформированы и частично парализованы. После того, как Сталин потерял интерес к подростковой преступности, органы юстиции быстро сократили применение суровых указов и добились их отмены.

- 1 Марковичева Е.В. Ювенальное уголовное судопроизводство: история и современность. Орел : ОГУ, 2009; Мельникова Е.В. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность. М., 1990.
- 2 Соломон П. Советская юстиция при Сталине. М., 2008. С. 193–195.
- 3 Там же. С. 129, 195.
- 4 Герцензон А. Двадцать лет социалистического уголовного законодательства // Социалистическая законность. 1937. № 11. С. 101–108; Сборник постановлений и разъяснений Верховного Суда Союза ССР, действующих на 1 января 1936 года. М., 1936. С. 14–17; Соломон П. Указ. соч. С. 195–196; Справочник народного судьи. М., 1946. С. 218.
- 5 Соломон П. Указ. соч. С. 198; Справочник народного судьи. М., 1946. С. 219; Тадевосян В. Вопросы процесса по делам несовершеннолетних // Социалистическая законность. 1936. № 10. С. 19.
- 6 Перечень циркуляров, приказов и инструкций НКЮ РСФСР // Советская юстиция. 1937. № 19. С. 53–54; Сборник приказов Прокуратуры Союза ССР. М., 1939. С. 132; Соломон П. Указ. соч. С. 196–200; Справочник народного судьи. С. 216; Тадевосян В. Вопросы процесса по делам несовершеннолетних // Социалистическая законность. 1936. № 10. С. 19.
- 7 ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 16с. Д. 77. Л. 72; Ф. Р-5446. Оп. 81а. Д. 345. л. 72–77.
- 8 Соломон П. Указ. соч. С. 201; Справочник народного судьи. С. 219.
- 9 В НКЮ СССР // Советская юстиция. 1940. № 21. С. 8–9; Справочник народного судьи. С. 99, 141, 150, 155–157, 216.
- 10 История сталинского ГУЛАГА: конец 1920-х — первая половина 1950-х гг. : сборник документов : в 7 т. М., 2004. Т. 1. Массовые репрессии в СССР. С. 414–415.
- 11 Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. М., 1993. С. 39; Справочник народного судьи. С. 163, 217.
- 12 Сборник приказов и инструкций Минюста СССР. 1936–1948 гг. М., 1949. С. 200; Справочник народного судьи. С. 216; ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 46а, Д. 4481. Л. 26.
- 13 Романовская, В.Б. Репрессивные органы и общественное правосознание в России XX века : дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1997. С. 384–385; Справочник народного судьи. С. 219; ГАКО. Ф. Р-903. Оп. 2. Д. 1. Л. 73.
- 14 История сталинского ГУЛАГА. С. 623, 625; ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 16с. Д. 77. Л. 72; Ф. Р-5446. Оп. 51а. Д. 5333. Л. 18–19.
- 15 ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 51а. Д. 5333. Л. 18–19; Оп. 86а. Д. 8073. Л. 19.
- 16 Из практики Пленума ВС СССР // Социалистическая законность. 1948. № 5. С. 54–55; Сборник действующих постановлений Пленума Верховного Суда СССР. 1924–1951 гг. М., 1952. С. 11; Соломон П. Указ. соч. С. 414, 421; ГАКО. Ф. Р-903. Оп. 2. Д. 1. Л. 72.
- 17 Соломон П. Указ. соч. С. 202; РГАСПИ. Ф. 82. Оп. 2. Д. 893. Л. 20–21.
- 18 История сталинского ГУЛАГА. С. 623; ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 81б. Д. 7056. Л. 11, 114, 152.
- 19 Соломон П. Указ. соч. С. 203; ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 16с. Д. 77. Л. 72, 73.
- 20 ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 16с. Д. 77. Л. 72, 73.



Основы взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Саратовской области

Михайлин А.А.,

инспектор по особым поручениям отдела организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних ГУМВД России по Саратовской области

Перепелова Е.А.,

начальник отдела по взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления ГУМВД России по Саратовской области

На территории Саратовской области субъекты государственной системы профилактики на протяжении многих лет уделяют первостепенное внимание предупреждению беспризорности и правонарушений в подростковой среде. Координирующую роль в данной работе осуществляет Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Правительства Саратовской области под председательством заместителя Председателя Правительства Саратовской области.

Заседания комиссии проводятся один раз в 2–3 месяца, на них рассматриваются проблемные вопросы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, положительный опыт работы в данном направлении и т. п.

В Саратовской области разработаны технологии межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, позволяющие оказывать своевременную помощь детям, попавшим в социально опасное положение. Они регламентируются следующими документами. Это:

1. Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении;

2. Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, учреждений уголовно-исполнительной системы в работе с несовершеннолетними, освобожденными из учреждений уголовно-исполнительной системы, вернувшимися из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, а также с осужденными условно, осужденными к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы;

3. Положение о системе мер органов, учреждений исполнительной власти области, органов местного самоуправления по профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма среди несовершеннолетних в Саратовской области;

4. Порядок взаимодействия по вопросам обеспечения занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет;

5. Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, иных органов и учреждений, а также общественных объединений по организации досуговой занятости несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Во всех муниципальных районах Саратовской области составляются межведомственные программы индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, их семьями, находящимися в социально опасном положении, налажен информационный обмен о подростках данной категории между заинтересованными ведомствами, реализуются комплексные реабилитационные программы «Принцип равноправия», «Путь к себе» и другие — всего более пятидесяти целевых программ, направленных на профилактику отклоняющегося поведения подростков, их ресоциализацию. Специалистами проводится комплексное изучение жилищно-бытовых условий и психологического внутрисемейного климата, разрабатываются программы социальной реабилитации и определяются меры социальной помощи подростку и родителям, в том числе по организации трудовой и досуговой занятости.

На региональном уровне межведомственное взаимодействие между органами управления образованием и органами внутренних дел по профилактике подростковой преступности строится в соответствии с Приказом от 30 июля 2009 г. № 831/1320 «Об утверждении инструкции о порядке взаимодействия ГУВД по Саратовской области и министерства образования Саратовской области по профилактике безнадзорности и правонарушений среди учащихся, защите их прав и законных интересов» и Памяткой о первичных признаках проявления интереса к употреблению подростками наркотиков и действиях педагогов по оказанию своевременной помощи этим учащимся, утвержденной министрами образования, здравоохранения и начальником ГУМВД России по Саратовской области.

Вопрос эффективности работы по профилактике преступности несовершеннолетних, формированию у под-



растающего поколения основ здорового образа жизни ежегодно в течение последних десяти лет рассматривается на заседаниях коллегии Минобразования Саратовской области с обязательным участием представителей правоохранительных органов, что позволяет составлять на каждый год план конкретных действий по профилактике асоциального поведения учащихся, отслеживать ход его исполнения, вносить необходимые коррективы в работу.

Во всех районах Саратовской области имеется сеть амбулаторных кабинетов для взрослого и детского населения, в том числе кабинеты социально-психологической помощи лицам с наркологическими проблемами и членам их семей. Таким образом, обеспечивается достаточная доступность наркологической помощи детско-подростковому населению. Прием детей и подростков с расстройствами наркологического профиля организован в каждом районе. В муниципальных образованиях Саратовской области организованы медицинские осмотры несовершеннолетних из семей социального риска и семей, находящихся в социально-опасном положении.

В соответствии с действующим законодательством учреждения социального обслуживания семьи и детей являются одним из основных звеньев системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Специалисты данных учреждений осуществляют в тесном взаимодействии с сотрудниками полиции следующую работу:

- обеспечивают раннее выявление семей, попавших в социально опасное положение, в том числе во время целевых межведомственных акций, рейдов, подворных обходов;
- обеспечивают жизнеустройство и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в кризисной жизненной ситуации;
- организуют перевозку несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, госучреждений к местам постоянного проживания;
- проводят воспитательную работу с несовершеннолетними, имеющими проблемы с законом;
- осуществляют в рамках программ социальной реабилитации предоставление социально-правовых, социально-педагогических, социально-психологических услуг семьям с детьми, попавшим в трудную жизненную ситуацию или социально опасное положение.

Ежегодно специалисты учреждений социальной защиты Саратовской области выявляют свыше 10 тысяч семей, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Стационарные услуги несовершеннолетним, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, предоставляют 9 учреждений социальной защиты. Работа учреждений организована по зональному принципу, который позволяет обеспечить доступность получения социальных услуг семьям с детьми, попавшим в социально опасное положение или трудную жизненную ситуацию. В условиях стационарных отделений курс социальной реабилитации проходят более 2,5 тыс. социально дезадаптированных детей и подростков, из которых свыше 70% — возвращаются в биологические либо замещающие семьи.

В Саратовской области разработана Инструкция о порядке взаимодействия ГУМВД по Саратовской области и Минсоцразвития Саратовской области по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов, утвержденная совместным Приказом от 30 сентября 2009 г. № 1031/874.

В регионе насчитывается свыше 380 тыс. семей и более 435 тыс. детей, из которых 107,8 тыс. семей и 137,5 тыс. детей стоят на социальном обслуживании в учреждениях социальной помощи семье и детям. Это: 3 социально-реабилитационных центра для несовершеннолетних; 7 центров социальной помощи семье и детям «Семья»; 68 отделений помощи семье и детям комплексных центров социального обслуживания населения).

В целях социального сопровождения семей, воспитывающих детей, проживающих в сельской местности и других удаленных районах, в том числе стоящих на учете в полиции, в деятельность учреждений социальной защиты внедрены разнообразные технологии. Это: выездные бригады, мобильные консультативные пункты, общественные приемные, уличная социальная работа (организация занятости неорганизованных групп несовершеннолетних во внешкольное время), интерактивные мероприятия (межведомственные рейды, операции «Подросток», «Лидер», акции, тематические «горячие линии» в службах экстренной помощи по «телефону доверия»).

Реализация указанных мероприятий осуществляется с участием инспекторов по делам несовершеннолетних в плановом режиме. Например, выездные бригады посещают сельские семьи не реже одного раза в месяц. Так, в 2011 г. осуществлено предоставление социальных услуг более чем 3,3 тыс. семей, из которых 12% (320 семей) — семьи с детьми, имеющими девиантное и делинквентное поведение. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года в полтора раза увеличилась доля семей, получивших социальные услуги по месту фактического проживания.

Разработка межведомственных программ социальной реабилитации осуществляется на межведомственном консилиуме, функционирующем в большинстве случаев на базе учреждений социальной защиты. В работе межведомственного консилиума принимают участие представители всех учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. С учетом их предложений по организации социального сопровождения семьи формируется межведомственная программа реабилитации. Контроль эффективности ее реализации осуществляют члены межведомственного консилиума.

В учреждениях социальной защиты Саратовской области применяются нестационарные формы социального обслуживания детей, позволяющие обеспечить социальной реабилитацией детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, без изъятия из семьи. В 2011 г. в отделениях дневного пребывания социальные, психолого-



педагогические, социально-медицинские, правовые услуги получил 381 ребенок.

Социальная работа в условиях уличной среды является результативным инструментом воздействия на неформальные группы несовершеннолетних. В ходе работы специалисты учреждений проводят мероприятия с детскими подростковыми сообществами по месту жительства. Программы профилактики безнадзорности и правонарушений через уличную работу с неформальными детскими коллективами реализуются сегодня в Балаковском, Пугачевском, Озинском и Энгельском районах Саратовской области. К работе с детскими неформальными группами привлекаются волонтеры. Данной формой работы охвачены более 2 тыс. несовершеннолетних.

Программно-целевой подход при социальном сопровождении семей с детьми позволил обеспечить комплексное решение проблем и снизить количество семей, оказавшихся в социально опасном положении. В областном межведомственном банке данных в 2010 г. таких семей состояло на учете 2614, в 2011 г. — 2394, что, в конечном счете, оказало существенное влияние на уровень преступности несовершеннолетних в регионе и количество подростков, их совершивших.

Так, в 2011 г. в Саратовской области проведено более двадцати оперативно-профилактических мероприятий по пресечению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Принятые меры позволили снизить криминальную активность несовершеннолетних. Лицами данной возрастной категории совершено 1056 преступлений (–11,8% к аналогичному периоду прошло-

го года), их удельный вес в общей структуре преступности составил 5,4 (в 2010 г. — 6,1). Отмечено значительное (на 8,1% и 29,2% соответственно) снижение числа тяжких (с 308 до 283) и особо тяжких (с 24 до 17) преступлений, совершенных лицами, не достигшими 18 лет. Отмечается положительная тенденция в профилактике и снижении числа таких преступлений, как: причинение тяжкого вреда здоровью — с 15 до 9 (–40,0%), средней тяжести вреда здоровью — с 14 до 8 (–42,9%), легкого вреда здоровью — с 21 до 14 (–33,3%), побоев — с 36 до 28 (–22,2%), кражи — с 629 до 615 (–2,2%), разбои — с 37 до 22 (–40,5%), грабежи — со 179 до 153 (–14,5%), угроза убийством — с 7 до 4 (–42,9%), мошенничество — с 27 до 19 (–29,6%), изнасилования — с 3 до 2 (–33,3%), компьютерные преступления — с 60 до 1 (–98,3%). Снижено количество преступлений, совершенных подростками, связанных с незаконным оборотом наркотиков — с 33 до 21 (–36,4%), а также в нетрезвом состоянии — с 156 до 100 (–35,9%). Участниками преступлений в 2011 году стал 931 подросток, что на 8,5% ниже уровня прошлого года, из них 684 человека — учащиеся учебных учреждений (–18,4%) и 16 студентов (–27,3%).

В целом вышеизложенное позволяет сделать вывод о положительной динамике в развитии основных направлений и результатов взаимодействия учреждений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Саратовской области. Однако это не исключает необходимости постоянного обобщения, оценки и продуманного использования накопившегося опыта, а также устранения недостатков в сфере профилактической работы.

Организация государственной поддержки семей, имеющих детей, в России

Братановская М.С.,

старший преподаватель

Волгоградского института экономики,

социологии и права,

кандидат юридических наук

Резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни как следствие социально-экономических реформ конца XX — начала XXI в. обусловило деформацию демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи.

Так, к началу 2001 г. численность населения Российской Федерации составила около 145 млн чел. С 1993 г. естественная убыль населения находится на стабильно высоком уровне (0,7–0,9 млн чел. в год). За 1992–2000 гг. численность населения сократилась в 65 из 89 субъектов РФ. Естественный прирост населения в 2000 г. был отмечен лишь в

15 субъектах РФ, в число которых входят некоторые субъекты РФ, расположенные в восточной части страны и на Северном Кавказе, а также Республика Калмыкия. В 1999 г. превышение числа умерших над числом родившихся составило в целом по стране 930 тыс. чел., в 2000 г. — 958 тыс. чел. Депопуляция — устойчивое превышение числа умерших над числом родившихся — затронула в разной степени практически всю территорию Российской Федерации и почти все этнические группы. Одной из причин депопуляции является низкая рождаемость. В 2000 г. родилось 1267 тыс. чел., что на 722 тыс. чел. или в 1,6 раза меньше, чем в 1990 г. Снижение уровня рождаемости началось с конца 60-х гг. прошлого века.



Современные параметры рождаемости в 2 раза меньше, чем требуется для замещения поколений: в среднем на одну женщину приходится 1,2 рождения при 2,15 необходимых для простого воспроизводства населения. В ряде регионов, расположенных в центральной части России, суммарный коэффициент рождаемости составляет около одного рождения на женщину. Характер рождаемости в РФ определяется массовым распространением малодетности (1–2 ребенка), сближением параметров рождаемости городского и сельского населения, откладыванием рождения первого ребенка, ростом внебрачной рождаемости¹.

В этих условиях важнейшей задачей, возведенной до уровня национального интереса, выступает необходимость формирования действенной системы мер социальной защиты и поддержки семьи, материнства и детства, создания благоприятных условий для их жизнедеятельности. В числе приоритетов стимулирования рождаемости и укрепления семьи Концепцией демографического развития РФ были определены формирование системы общественных и личностных ценностей, ориентированных на семью с двумя детьми и более; повышение материального благосостояния, уровня и качества жизни семьи; создание социально-экономических условий, благоприятных для рождения, содержания и воспитания нескольких детей, включая условия для самореализации молодежи, в том числе получение общего и профессионального образования, работа с достойной заработной платой, а также возможность обеспечить семью соответствующими жилищными условиями.

Идея материального стимулирования повышения рождаемости была озвучена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. Как отмечено в Послании, государство обязано помочь женщине, которая родила второго ребенка и на долгое время выбывает из трудовой деятельности, теряя свою квалификацию.

Необходимость разработки эффективных программ поддержки материнства, детства и семьи, совершенствования системы выплаты пособий гражданам, имеющим детей, в том числе повышения размеров пособий и обеспечения их адресности, была взята за основу концепции построения Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»². По замыслу законодателя, Закон предусматривает формирование системы мер дополнительного материального стимулирования граждан, имеющих детей. Вместе с тем буквальный анализ его положений позволяет отметить, что названные меры имеют выборочный характер как по своему содержанию, так и по субъектам материального обеспечения. Под «дополнительными мерами государственной поддержки семей, имеющих детей» понимаются меры, обеспечивающие возможность приобретения жилья, получения услуг в сфере образования, улучшения пенсионного обеспечения с учетом особенностей установленных Законом. Обеспечение реализации указанных мер будет осуществляться

за счет материнского (семейного) капитала — обособленных средств федерального бюджета, зачисляемых в бюджет Пенсионного фонда РФ.

Правом на получение указанных мер государственной поддержки, могут воспользоваться исключительно три категории граждан:

— женщины, родившие (усыновившие) второго ребенка, начиная с 1 января 2007 г.;

— женщины, родившие (усыновившие) третьего ребенка или последующих детей, начиная с 1 января 2007 г., если ранее они не воспользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки;

— мужчины, являющиеся единственными усыновителями второго, третьего ребенка или последующих детей, ранее не воспользовавшиеся правом на дополнительные меры государственной поддержки, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу, начиная с 1 января 2007 г.

При этом в случае смерти указанных женщин, объявления их умершими, лишения их родительских прав, а также в случае совершения умышленного преступления против жизни и здоровья ребенка (детей), право на дополнительные меры государственной поддержки перейдет к отцу (усыновителю) ребенка (детей) независимо от его гражданства. В случае смерти обоих родителей (усыновителей) ребенка (детей) или единственного родителя (усыновителя) ребенка (детей), объявления их умершими, лишения их родительских прав, совершения ими умышленного преступления против жизни и здоровья своего ребенка (детей) право на дополнительные меры государственной поддержки переходит к ребенку (детям в равных долях).

Право на дополнительные меры государственной поддержки может быть реализовано не ранее, чем по истечении трех лет со дня возникновения права на них, то есть по достижении ребенком возраста трех лет либо прошествии трех лет со дня его усыновления.

Именно в силу данных моментов Федеральный закон № 256 вызвал множество нареканий и получил неоднозначную оценку среди широких слоев населения, юристов, работников социальной сферы, непосредственно связанных с практической реализацией декларируемых мер дополнительной государственной поддержки. В свою очередь, несоответствие наименования настоящего Закона его содержанию имеет место лишь в случае рассмотрения данного нормативного акта в отрыве от действующей системы законодательства РФ, формирующей основу государственной социальной поддержки граждан при рождении и воспитании детей.

Целью принятия настоящего Закона является реализация адресного подхода в оказании дополнительных мер государственной поддержки как одного из показателей эффективности системы социального обеспечения, а также создание комплекса норм, определяющих, кроме того, состояние общества и перспективу его прогрессивного развития.

Закон входит в систему нормативных актов, формирующих основу государственной социальной поддержки граждан



дан при рождении и воспитании детей. В этой связи концепция построения общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования настоящего Закона, должна определяться, исходя из существующих правил построения такого рода системы, основу которой формируют устойчивые, базовые правовые нормы, определяющие дальнейшие направления государственной социальной политики.

Во многом ставшая уже традиционной система законодательства о социальной поддержке граждан, имеющих детей, в части, касающейся дополнительных мер, установленных Законом, представлена в виде двух уровней: федерального и регионального. На федеральном уровне определяются основные направления государственной политики в обозначенной области, устанавливаются базисные платежи материальной поддержки, определяются основания их начисления, целевое назначение и порядок выплат. На долю субъектов РФ, по замыслу законодателя, приходится право устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств, соответственно, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (п. 2 ст. 1). Последние, в свою очередь, должны быть отражены в региональных нормативных правовых актах, принимаемых с учетом местных особенностей.

Традиционно основу системы законодательства составляют положения Конституции РФ, провозгласившие Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ее Конституции.

Конституционные нормы, формирующие основу государственной социальной политики, условно можно представить в виде двух самостоятельных групп, определяющих, с одной стороны, основные направления государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, а с другой — компетенцию органов государственной власти и должностных лиц в решении вопросов социального обеспечения населения и распределение полномочий с учетом федеративного устройства государства.

Провозгласив на конституционном уровне в числе основных направлений государственной политики социальную защиту и поддержку семьи, материнства и детства (ч. 1 ст. 38 Конституции РФ), создание благоприятных условий для их жизнедеятельности (ч. 1, 2 ст. 39 Конституции РФ) в качестве ключевых целей национального развития, законодатель определил базис правового регулирования соответствующих общественных отношений, что, в свою очередь, предполагает создание для соответствующей категории граждан условий, обеспечивающих их достойную жизнь и выполнение ими социальных функций, связанных, в частности, с материнством и детством. Вместе с тем закрепление в Конституции РФ обязанности государства по защите материнства и детства, семьи не подразумевает право этих граждан на получение определенных денежных сумм.

Реализация государством через свои органы конституционной обязанности по охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи и ее социальной поддержке осуществляется посредством комплекса мер организационного, правового, экономического, социального характера. Правом их разработки и реализации, по смыслу действующей Конституции РФ, наделены органы законодательной и исполнительной власти. В отдельных случаях решение названных вопросов может входить в компетенцию суда.

Вопрос о конкретных размерах пособий и других выплат, вытекающих из конституционного права на социальное обеспечение, решается законодателем посредством принятия отдельных нормативных актов. Согласно ст. 114 Конституции Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, государственной политики в области социального обеспечения. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

¹ Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года : распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-р // Собрание законодательства РФ. 2001. № 40. Ст. 3873.

² Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 19



Пробелы уголовной статистики и ответственности за сексуальные преступления в отношении несовершеннолетних

Волков К.А.,

профессор кафедры уголовного права
Дальневосточного филиала
Российской академии правосудия,
кандидат юридических наук, доцент

Приоритетным направлением защиты подрастающего поколения является уголовно-правовая охрана несовершеннолетних от преступлений против половой свободы и неприкосновенности. Рост половых преступлений в отношении несовершеннолетних в последние десятилетия является одной из самых значимых проблем современного российского общества в целом. В своем выступлении Председатель Следственного комитета РФ Александр Бастрыкин подчеркнул: «Необходимо отметить, что почти половину от числа жертв насильственных преступлений сексуального характера составляют несовершеннолетние, а число детей, потерпевших от других половых преступлений, за последние несколько лет возросло в двадцать раз»¹.

Ежегодно в России совершается в общей сложности более 130 тыс. преступлений в отношении детей, из них только случаев сексуального насилия — около 1500. И хотя в структуре насильственной преступности доля преступлений против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних остается достаточно низкой (5–7%), реальная криминологическая картина до сих пор остается малоизученной.

Полагаем, что сексуальные посягательства в отношении ребенка носят глобальный характер, так как его жертвами является самая уязвимая категория потерпевших. Многочисленные факты свидетельствуют, что зачастую в качестве преступников по сексуальным преступлениям становятся родители, опекуны или другие близкие лица для ребенка, которые, используя беспомощное или беззащитное состояние ребенка, могут совершать данные посягательства в течении продолжительного периода времени.

Так, в январе 2011 г. 25-летний житель г. Хабаровска П. признан судом виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «б» ч. 4 ст. 132 УК РФ (насильственные действия сексуального характера, совершенные в отношении лица, не достигшего четырнадцатилетнего возраста). П. в период времени с мая 2006 по январь 2010 г. совершал насильственные действия сексуального характера в отношении малолетней родственницы 1998 г. рождения, которая приходится сестрой его жене. Запуганная девочка в январе 2010 г. рассказала обо всем взрослым, которые написали заявление в правоохранительные органы. Во время следствия и суда П. свою причастность к преступлению отрицал. Однако в процессе судебного

следствия вина П. была полностью доказана. В отношении подсудимого П. был вынесен обвинительный приговор суда и назначено наказание в виде 12 лет лишения свободы с отбыванием в колонии строгого режима².

Во многих случаях законные представители несовершеннолетнего потерпевшего не желают санкционировать расследование по уголовному делу, не желая публичной огласки как самого факта сексуального насилия в отношении ребенка, так и возможности привлечения в уголовной ответственности близких родственников. На высокую латентность половых преступлений в отношении несовершеннолетних косвенно указывают следующие криминологические показатели. Ежегодно в России 23 тыс. несовершеннолетних пропадают без вести. Кроме того, ежегодно в розыске находятся 62,5 тыс. детей. Во многом уход из дома сопровождается насилием в отношении ребенка со стороны родителей, в том числе и сексуального. Вышеназванные криминологические особенности сексуальных посягательств в отношении несовершеннолетних обуславливают беспрецедентно высокий уровень латентности рассматриваемой группы преступлений.

Данный тезис подтверждается и результатами проведенного нами анкетирования населения (всего 600 чел.). Отвечая на вопрос о состоянии проблемы половых преступлений против несовершеннолетних, 17,6% респондентов посчитали, что ситуация принимает угрожающие масштабы; 52,9% граждан полагают, что ситуация довольно напряжена, еще 19,6% затруднились с ответом, и только 7,8% высказали мнение, что ситуация не напряжена. Таким образом, негативно оценивают состояние проблемы защиты несовершеннолетних от половых преступлений две трети респондентов (68,5%). Кроме того, итоги мониторинга свидетельствуют о высокой степени осведомленности граждан о фактах половых посягательств в отношении детей такой категории респондентов, как «родственники и близкие знакомые» (33,4%), что также косвенно подтверждает гипотезу о высокой латентности данных преступлений.

По нашим оценкам, латентность преступлений против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних составляет 93–95%. Высокая латентность данной группы преступлений усугубляет негативное воздействие проблемы на сознание людей, влияет на ухудшение социально-психологической обстановки в обществе и препятствует проведению профилактических ме-



роприятий в целях предупреждения преступлений против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних.

В ходе опроса мы попытались выявить основные причины низкой эффективности защиты несовершеннолетних от преступлений против половой свободы и неприкосновенности. На первом месте среди причин стал свободный доступ к порнографии и сценам насилия над детьми в сети Интернет (74,5% опрошенных); на втором — отсутствие должного контроля за детьми со стороны родителей и опекунов (58,8%); на третьем — несовершеннолетнее законодательство (52,9%); далее — усиление в последнее время в СМИ агрессивной, циничной и неконтролируемой секс-пропаганды (35,2%); на пятом месте — неудовлетворительная работа правоохранительных органов (33,3%).

Результаты анкетирования свидетельствуют о необходимости совершенствования правовых средств противодействия сексуальным преступлениям в отношении несовершеннолетних. Нельзя не отметить, что государство предпринимает определенные усилия по совершенствованию отечественного законодательства в части предупреждения сексуальных преступлений в отношении детей.

Федеральный закон от 27 июля 2009 г. № 215 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»³ ознаменовал очередной этап реформы, имеющей конечной целью усиление уголовной ответственности за нравственное растрепление, сексуальное совращение и эксплуатацию несовершеннолетних.

Изменения уголовного законодательства в части усиления ответственности за преступления против жизни, здоровья и половой неприкосновенности в отношении несовершеннолетних по своему содержанию условно можно подразделить на следующие группы: изменения и дополнения, которые произвели усиления наказуемости преступлений против жизни, здоровья, половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних (ст. 47, 79, 80 УК РФ и т. п.); изменения, которые установили дополнительные квалифицированные составы в отношении данной группы посягательств (п. «в» ч. 2 ст. 105, п. «б» ч. 2 ст. 111, п. «в» ч. 2 ст. 112 УК РФ и т. п.); изменения редакций статей уголовного законодательства (ст. 131, 132, 134, 135 УК РФ и т. п.); появление уголовно-правовых новел (примечания к ст. 134 УК РФ и т. п.).

Казалось бы, введение в действие и применение на практике новой редакции уголовного закона должно сопровождаться процессом значительного повышения эффективности уголовно-правовой защиты ребенка от посягательств, сопряженных с сексуальными совращениями и сексуальной эксплуатацией. Не вызывает сомнений и то, что от того, насколько точно и правильно будут применяться новые уголовно-правовые нормы в судебной практике, во многом будет зависеть в целом успех в деле борьбы с преступностью в отношении несовершеннолетних. Однако, как показал анализ уголовного законодательства и практики его применения, проведенные изменения не смогли устранить недостатки УК РФ, а некоторые из новелл в силу слабого правового качества создали се-

рьезные противоречия уголовно-правового регулирования.

Во-первых, вызывает критику установление такого квалифицированного признака, отягчающего ответственность, как совершение преступлений в отношении лица, не достигшего двенадцатилетнего возраста. Мы не отрицаем, что общественная опасность любого посягательства в отношении несовершеннолетнего связана с особенностями возрастной характеристики потерпевшего. Именно по этой причине уголовное и уголовно-процессуальное законодательство вносит дополнительные гарантии в защиту интересов несовершеннолетнего. Однако остается очевидным и тот факт, что в научных изысканиях по уголовному праву и криминологии критерий «двенадцатилетний возраст» не нашел своего криминологического обоснования. Отечественный уголовный закон и судебная практика вполне обоснованно использовали долгое время такой признак, как «малолетнее лицо», который является более предпочтительным в силу устоявшейся практики применения.

Во-вторых, правовой анализ изменений и дополнений, которые произвели усиление наказуемости преступлений против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних, свидетельствует о бессистемности и непоследовательности произведенных изменений.

С одной стороны, произошло значительное усиление наказуемости преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних. Так, условно-досрочное освобождение лица, совершившего подобное преступление, возможно только после фактического отбытия осужденным не менее трех четвертей срока наказания (п. «г» ч. 3 ст. 79 УК РФ). До внесения изменений размер фактического срока, который полагалось отбыть осужденному, зависел от категории преступления, то есть от степени и характера общественной опасности совершенного деяния. Сегодня же это связано с видом совершаемого преступления «за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних». В связи с этим возникает вопрос о том, почему законодатель не использовал данное основание для дифференциации уголовной ответственности по другим видам преступлений, которые в меньшей, а возможно, и в большей, степени посягают на интересы несовершеннолетних (например, посягательства на жизнь несовершеннолетнего, причинение тяжкого вреда здоровью несовершеннолетним и пр.).

При этом возникают проблемы при буквальном применении текста названной уголовно-правовой нормы. Так, если преступление против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетнего будет совершено в отношении малолетних лиц, то применить положения данной нормы нельзя. Продолжая в этом же духе, можно заключить, что формально нельзя применить положение п. «г» ч. 3 ст. 79 УК РФ и в отношении лица, совершившего изнасилование и насильственные действия сексуального характера в отношении ребенка 16–18 лет. Поскольку половая неприкосновенность как объект уголовно-правовой охраны характеризует состо-



яние защищенности полового и нравственного развития ребенка до 16 лет.

В-третьих, законодатель исключил из числа квалифицирующих видов посягательств на половую свободу и неприкосновенность несовершеннолетнего признак «заведомость». Таким образом, сегодня правоприменитель поставлен в «тупик», так как согласно разъяснений Пленума Верховного суда РФ от 15 июня 2004 г. № 11 при применении закона об уголовной ответственности за совершение изнасилования или насильственных действий сексуального характера в отношении заведомо несовершеннолетнего лица либо не достигшего четырнадцатилетнего возраста наступает лишь в случаях, когда виновное лицо достоверно знало о возрасте потерпевшего лица (являлось родственником, знакомым, соседом) или когда внешний облик потерпевшего лица явно свидетельствовал, например, о его возрасте. Добросовестное заблуждение, возникшее на основании того, что возраст потерпевшего лица приближается к 18-летию или в силу акселерации оно выглядит взрослее своего возраста, исключает вменение виновному лицу данного квалифицирующего признака⁴. Исключение признака «заведомости» из текста уголовного закона нельзя признать обоснованным, поскольку создаются предпосылки для объективного вменения.

В-четвертых, особенно огорчают стороннего наблюдателя явные просчеты, которые настолько очевидны, что, наверно, нашли уже обсуждение на страницах не одного исследования по данной проблематике.

Исходя из законодательного названия ст. 134 УК РФ «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста». Правоприменитель обязан установить в действиях виновного как «половое сношение», так и «иные действия сексуального характера», так как между указанными дефинициями стоит союз «и».

Кроме того, раскрывая в диспозиции ст. 134 УК РФ дефиницию «иные действия сексуального характера» законодатель указал только два из множества форм подобных действий «мужеложство или лесбиянство», тем самым

оставив за рамками квалификации многие другие формы действий сексуального характера в отношении лица, не достигшего четырнадцатилетнего возраста (например, «per anum», «per os» и т. п.).

Суммируя вышесказанное, нами предлагается новая редакция ст. 134 УК РФ в следующем варианте:

«Статья 134. Половое сношение или иные действия сексуального характера, совершенные с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста.

1. Половое сношение, мужеложство, лесбиянство или иные действия сексуального характера совершенные лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста, с лицом, заведомо не достигшим шестнадцатилетнего возраста...».

Не претендуя на завершенность предлагаемых выводов и рекомендаций, тем не менее полагаем, что проблема предупреждения сексуальных преступлений в отношении несовершеннолетних нуждается в дальнейшей теоретической проработке. Более того, мы убеждены, что законодатель еще не раз будет возвращаться к вопросам обновления уголовно-правового запрета по нормам, предусматривающим ответственность за преступления против половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних. Данный вывод очевиден, поскольку многие нормы данной группы преступлений содержат разного рода противоречия, вызванные законодательными погрешностями и ошибками.

¹ Выступление Председателя Следственного комитета РФ А. Бастрыкина на расширенном заседании коллегии Следственного комитета РФ по итогам работы за первое полугодие 2010 года [Электронный ресурс] // Следственный комитет при Прокуратуре РФ : официальный сайт. URL: <http://www.sledcomproc.ru/blog/detail.php?ID=23660> (Дата обращения: 20.11.2011).

² В Хабаровском крае мужчина признан виновным в сексуальном насилии в отношении малолетней девочки [Электронный ресурс] // Следственное управление Следственного комитета РФ по Хабаровскому краю: официальный сайт. URL: <http://следком27.рф/contents/view/434> (Дата обращения: 20.11.2011).

³ Российская газета. 2009. 30 июля.

⁴ Российская газета. 2004. 29 июня.



Правовые проблемы реализации конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в случае расторжения брака

Итяшева И.А.,

старший преподаватель кафедры
гражданско-правовых дисциплин и трудового права
Сургутского государственного университета

Стражевич Ю.Н.,

доцент кафедры гражданско-правовых
дисциплин и трудового права Сургутского
государственного университета,
кандидат юридических наук

Слепко Г.Е.,

доцент кафедры гражданско-правовых
дисциплин и трудового права
Военного университета Минобороны РФ,
кандидат филологических наук

В конституциях многих государств (Азербайджана, Беларуси, Италии, ФРГ, Испании, Узбекистана, Украины и др.) нашла свое закрепление норма о праве и обязанности родителей на заботу и воспитание детей. Конституция РФ также содержит норму, посвященную охране семьи. Анализируя конституционное право, содержащееся в ст. 38 Конституции РФ, авторы отмечают, что оно сочетает в себе нормы, направленные на социальную защиту семьи, и нормы, направленные на регулирование брачно-семейных отношений¹. Совокупность содержащихся в данной статье предписаний можно условно разделить на две группы:

— часть первая ст. 38 закрепляет общее правило о том, что материнство, детство, семья находятся под защитой государства;

— вторая и третья части фиксируют права и обязанности только отдельных членов семьи, а именно родителей и детей, закрепляя право и обязанность родителей по воспитанию и заботе о несовершеннолетних детях, а также обязанность детей по содержанию своих нетрудоспособных родителей.

Как отмечают исследователи, ст. 38 Конституции РФ в определенной мере корреспондирует нравственным категориям², то есть закрепляет свои пожелания в отношении того, какие функции семья должна выполнять в обществе. Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики» определяет следующие функции семьи в обществе. Это:

— создание и существование семьи и семейных связей, поскольку это представляет ценность для жизни и развития человека;

— воспитание новых поколений.

В специальной литературе эти функции семьи называются репродуктивная и воспитательная³.

Значение второй функции определяется тем, что обществу и государству требуется не только воспроизводство новых членов, но и подготовка их к жизни в данном обществе и социализация. Семья оказывает влияние на всю жизнь человека, закладывая нравственные, психологические, эмоциональные основы личности. Как никакая другая социальная группа, семья обладает огромным диапазоном воспитательного воздействия. Воспитание в семье — большой труд, причем и физический, и умственный. Таким образом, воспитание новых членов общества можно считать одной из обязанностей граждан, закрепляемых в Конституции РФ.

Побуждая родителей к выполнению воспитательной функции в отношении детей, законодатель конкретизирует право и обязанность родителей по воспитанию и заботе о ребенке в Семейном кодексе РФ. Так, в п. 3 ст. 1 СК РФ говорится о приоритете семенного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии; в п. 2 ст. 54 СК РФ провозглашается право ребенка на воспитание в семье и заботу со стороны родителей, ст. 63 СК РФ закрепляет право и обязанность родителей на воспитание детей. Однако сегодня остается актуальным вопрос о реализации права и обязанности по воспитанию ребенка в случае, когда семейные отношения между родителями прекращены путем расторжения брака.

Нормы СК РФ обязывают лиц, имеющих несовершеннолетних детей, расторгать брак только в суде. Исследователи единодушно говорят о том, что такой порядок прекращения брачных отношений необходим в целях защиты интересов детей, проживающих в данной семье. И.А. Косарева отмечает, что именно приоритет прав и интересов несовершеннолетних детей должен быть главным принципом бракоразводного законодательства⁴. Ю.П. Свит исходит из того, что расторжение брака в суде требуется, прежде всего, чтобы обеспечить нормальные условия



жизни ребенка, сохранить возможность общения с близкими ему людьми⁵. В то же время анализ статей СК РФ позволяет утверждать, что на родителей не возлагается обязанность определять порядок выполнения своей функции по воспитанию несовершеннолетних детей в случае расторжения брака.

Статья 24 СК РФ закрепляет право супругов при расторжении брака представить на рассмотрение суда соглашение в отношении общих детей. Однако, во-первых, содержание данного документа ограничивается только двумя вопросами: во-первых, с кем из родителей будут проживать дети и каков будет порядок выплаты средств на их содержание; во-вторых, заключение соглашения является правом, а не обязанностью супругов (п. 1 ст. 24 СК РФ). При отсутствии такого соглашения к суду со стороны закона предъявляется требование разрешить указанные вопросы, даже в случае, когда родители при подаче иска о расторжении брака не заявили о наличии у них спора в отношении ребенка. В.В. Ярков, рассматривая данные полномочия суда, указывает на то, что «вступая в брак, лица берут на себя определенные обязанности, главная из которых — воспитание детей. В этом и состоит тот общественный интерес, во имя которого государство сохраняет за собой право вмешиваться в эту сферу человеческой жизни»⁶.

Порядок реализации права и обязанности по воспитанию ребенка родителем, проживающим отдельно от ребенка, урегулированы ст. 66 СК РФ. Данная норма закрепляет, с одной стороны, право отдельно проживающего родителя на участие в воспитании ребенка, а с другой — обязанность родителя, с которым проживает ребенок, не препятствовать в реализации данного права.

Как показывают материалы судебной практики, мировые суды, расторгая брак между супругами, имеющими общих несовершеннолетних детей, не выясняют, имеется ли у супругов соглашение в отношении детей, не решают указанные в ст. 24 СК РФ вопросы, а просто ограничиваются указанием на то, что супругам разъяснено положение ст. 66 СК РФ. Таким образом, вопрос о воспитании ребенка при прекращении семейных отношений не получил законодательного разрешения, что негативно влияет в целом на выполнение семьей своей воспитательной функции.

В научной литературе в последнее время активно обсуждаются положения ст. 24 СК РФ. Дискутируется, в частности: 1) необходимость оставления судебной процедуры расторжения брака при наличии у супругов общих несовершеннолетних детей; 2) необходимость заключения соглашения между супругами в отношении детей; 3) содержание данного соглашения. При этом авторы, настаивающие на применении административной процедуры расторжения брака, говорят, что это возможно, если только законодатель обяжет супругов заключать соглашение по поводу детей.

О.Г. Уенкова отмечает, что «интересам детей более соответствует развод в административном порядке. Он не содержит требования что-то доказывать, подвергать публичной оценке интимные детали распада семьи. По-

этому целесообразно разрешить развод в административном порядке также и родителям, имеющим несовершеннолетних детей, изложив п. 1 ст. 19 СК РФ в следующей редакции: «Супруги, имеющие несовершеннолетних детей, вправе расторгнуть брак в органах записи актов гражданского состояния, если они достигли соглашения по вопросам, касающимся детей. Супруги обязаны приложить к совместному заявлению о разводе соглашение, удостоверенное в нотариальном порядке»⁷. Следовательно, ключевое значение при рассмотрении вопроса о выполнении обязанности по воспитанию ребенка в случае прекращения семейных отношений независимо от порядка расторжения брака для исследователей приобретает соглашение о ребенке.

В необходимости такого соглашения специалисты не высказывают сомнений. В то же время только некоторые авторы обращают внимание на недостаточность установленного в ст. 24 СК РФ объема данного соглашения. Например, Ю.П. Свит отмечает, что во избежание последующих споров целесообразно устанавливать порядок общения ребенка с отдельно проживающим родителем одновременно с решением вопросов указанных в ст. 24 СК РФ, так как это важно для обеспечения интересов ребенка⁸.

Воспитание ребенка со стороны обоих родителей не должно прерываться в случае прекращения ими своих брачных отношений. Данное положение имеет значение как с позиции интересов ребенка, так и интересов общества в целом. Это положение прямо закреплено, например, в п. 2 ст. 141 Семейного кодекса Украины⁹, однако не нашло прямого закрепления в Семейном кодексе РФ (ст. 61, 63, 64, 65, 66 СК РФ).

Статья 66 СК РФ регулирует права и обязанности родителя, проживающего отдельно от ребенка, без уточнения причин и оснований раздельного проживания и их влияния на осуществление родительских прав и обязанностей таким родителем. В качестве таких причин и оснований может, например, выступить отбывание уголовного наказания в местах лишения свободы, служба в рядах Российской армии, длительные командировки, ограничение родительских прав (одного или обоих родителей), развод родителей и пр. И каждое из них имеет свои объективные особенности, которые оказывают влияние на возможность реализации родительских прав и осуществление родительских обязанностей. Воспитание, являясь как обязанностью, так и правом родителя, не может быть прекращено иначе как по решению уполномоченного органа и только в случаях, предусмотренных законом. Следовательно, на родителей при расторжении брака в отличие от других оснований раздельного проживания родителей и ребенка, законодатель должен возложить обязанность решить вопрос о том, в каком объеме каждый из них будет осуществлять воспитание ребенка.

Если обратиться к практике зарубежного правового регулирования, то можно увидеть, что независимо от того, как законодатель определяет процедуру расторжения брака, юридическая возможность прекращения брачных



отношений супругов, имеющих общих несовершеннолетних детей, во многих странах поставлена в зависимость от наличия решения всего комплекса вопросов в отношении ребенка, в том числе и вопроса его воспитания.

Выполнение конституционных обязанностей каждым гражданином является необходимым в поддержании стабильного существования общества. Воспитательная функция семьи не зависит от наличия или отсутствия брака между родителями ребенка. Несмотря на то, что супружеская семья может прекратить свое существование, с позиции ребенка семья — это наличие матери и отца независимо от того, проживают ли они вместе или нет. Каждый родитель несет обязанность по воспитанию ребенка. Осознание родителями своей ответственности перед ребенком в случае расторжения брака проявляется в том, что они должны решать не только вопросы личного и имущественного характера в отношении друг друга, но и вопросы в отношении рожденного ими ребенка.

Руководствуясь наличием конституционной обязанности родителей по воспитанию детей, законодатель в случае расторжения супругами брака не должен оставлять решение вопроса о воспитании ребенка исключительно на усмотрение супругов. Следовательно, законодателю необходимо обязать супругов, имеющих общих несовершеннолетних детей, в случае расторжения брака заключать соглашение о порядке осуществления воспитания детей. Такое соглашение на предмет его соответствия ин-

тересам ребенка должно быть согласовано с органами опеки и попечительства. Если же супруги не могут прийти к согласию, или же соглашение, по мнению органов опеки и попечительства, не отвечает интересам ребенка, то вопросы реализации права и обязанности по воспитанию ребенка должны определяться судом с обязательным привлечением органов опеки и попечительства.

- 1 Колесова Н.С. Права человека и демографические процессы. М.: Норма; Инфра-М, 2009. С. 218.
- 2 Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М.: Юрист, 2007. С. 653–654; Шершень Т.В. Принцип равенства супругов: генезис и некоторые проблемы его реализации в современном семейном праве России // Российская юстиция. 2010. № 7. С. 28–31.
- 3 Ювенальное право: учебник для вузов / под ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 189.
- 4 Косарева И.А. Некоторые проблемы института расторжения брака в РФ // Бюллетень нотариальной практики. 2009. № 2. С. 10.
- 5 Свит Ю.П. Соглашение о детях как способ определения судьбы детей при расторжении брака // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 5. С. 34.
- 6 Гражданское судопроизводство: особенности рассмотрения отдельных категорий дел: учебно-практическое пособие / отв. ред. В.В. Ярков. М., 2001. С. 248–249.
- 7 Уенкова О.Г. К вопросу о разводе в административном порядке // Семейное и жилищное право. 2009. № 4. С. 24.
- 8 Свит Ю.П. Указ. соч. С. 35.
- 9 Семейный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. 2002. № 21–22. Ст. 135.

Перспективы ювенальной юстиции в России: исторические аспекты¹

Замышляев Д.М.,

аспирант кафедры судебной власти и организации правосудия
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

В свое время П.И. Люблинский писал: «Едва ли можно назвать в современной европейской юридической и педагогической литературе тему более модную, чем вопрос об американских судах для несовершеннолетних, выдвинувшийся с начала XX века. Идеями этого движения полны труды юристов всех европейских стран. Почти в каждом государстве делаются эксперименты практического осуществления этих учреждений, причем намечаются новые типы, новые формы...»². Как известно, ювенальные суды возникли в России еще в начале 20 века (первый суд по делам несовершеннолетних был организован в Петербурге в 1910 году)³ и существовали не только в столице, но и в целом ряде крупных городов Империи (Москва, Харьков, Киев, Рига и т. д.).

В России функции ювенального суда изначально возлагались на мировой суд (в тех городах, где он не был упразднен в конце 19 века), специальный детский судья рассматри-

вал дела единолично⁴. В его компетенцию входило рассмотрение дел о преступлениях малолетних, а также о взрослых подстрекателях, также он осуществлял надзор за работой учреждений, занимающихся содержанием и попечением малолетних преступников. Дела слушались при закрытых дверях, отсутствовала формальная судебная процедура и формальный судебный акт. Процесс представлял собой официальную беседу судьи с подростком в присутствии попечителя, основной мерой воздействия было помещение под попечительский надзор. Суд сам по себе являлся своеобразным институтом социального попечения⁵.

С тех пор прошло более ста лет, но сейчас таких судов в России нет. Почему же сложилась подобная ситуация, и каковы варианты и перспективы существования ювенальной юстиции в нашей стране? Чтобы разобраться в указанном вопросе, нам необходимо подробнее рассмотреть различ-



ные подходы к осуществлению правосудия по делам несовершеннолетних в истории России. Это позволит сделать некоторые выводы о предпосылках того формата, в котором правосудие по делам несовершеннолетних осуществляется в настоящее время.

Для начала нам необходимо определиться с тем, что следует понимать под термином «ювенальная юстиция», поскольку рассуждать об этом понятии нам предстоит на протяжении всего повествования.

«Юстиция» в данном конкретном случае — это система осуществления правосудия по уголовным, гражданским и административным делам. То есть, «ювенальная юстиция» — это система осуществления правосудия по уголовным, гражданским, административным делам несовершеннолетних. Еще одна важная составляющая, о которой стоит упомянуть, это вспомогательные службы (социальные учреждения, психологи, комиссии, уполномоченные по правам ребенка и т. д.). На наш взгляд, без указанных вспомогательных служб полноценное рассмотрение механизма работы ювенальных судов невозможно. Таким образом, говоря о «ювенальной юстиции», нам следует иметь в виду *систему судов, осуществляющих правосудие в отношении несовершеннолетних, и систему вспомогательных органов, обеспечивающих применение к несовершеннолетним определенных мер воздействия.*

Каким же образом сложилась историческая линия работы ювенальных судов в России?

Попытка первая: Российская Империя

В современных дискуссиях о ювенальной юстиции довольно часто видны ссылки на опыт России дореволюционной, империи. Современным законодателям ставится в пример учреждение ювенальных судов в начале 20 века, говорится о необходимости возрождения традиций.

Каковы же были предпосылки введения ювенальных судов в Российской Империи? Историческая линия необходимости правового закрепления особых подходов к несовершеннолетним проявлялась постепенно. Четко ее можно проследить только в 19 и 20 веках, хотя и на ранних этапах существовали определенные примеры закрепления на законодательном уровне правил особого отношения к несовершеннолетним правонарушителям (от Дигестов Юстиниана, Каролины и до введения режима пробации в США в 1869 году), в некоторых странах подобные примеры и тенденции со временем соединились в полноценную систему ювенальной юстиции.

В России также существовали правовые предпосылки оформления ювенальных механизмов. Так, в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных устанавливался минимальный возраст уголовного преследования, содержались правила о направлении несовершеннолетних правонарушителей в воспитательно-исправительные заведения, монастыри; описывались замены наказаний для несовершеннолетних на более мягкие виды.

То есть ювенальные суды возникли уже на основе исторически сформировавшейся необходимости закрепления особого процессуального подхода к несовершеннолет-

ним — пример перехода количественных изменений в качественные в социальных отношениях, когда от постепенных изменений происходит скачок к коренным преобразованиям существующих институтов. Подобно тому, как общество с накоплением социального опыта приходит к идее защиты несовершеннолетних как самостоятельной ценности, система реагирования на правонарушения приобретает свойства воспитания-исправления подростка через особые судебные процедуры. Для подобного скачка, безусловно, необходим социально-экономический импульс.

Исследователи вопроса отмечают, что подобным импульсом послужил небывалый рост детской преступности в конце 19 — начале 20 века, увеличение количества несовершеннолетних беспризорников и бродяг⁶. Так, в царской России в 1910 году насчитывалось около 2,5 млн. нищих и беспризорных детей, остро нуждающихся в помощи. При этом существовавшая на тот момент система реагирования на правонарушения несовершеннолетних не способствовала снижению преступности. Таким образом, система достигла своего критического состояния, стала неустойчивой и восприимчивой к изменениям. Тем не менее в императорской России ювенальные суды и особые подходы к несовершеннолетним правонарушителям не были закреплены на уровне всей Империи.

Во-первых, ювенальные суды работали только в нескольких крупных городах, их было около десяти⁷. Во-вторых, ювенальные суды работали на основании соответствующих *Положений о специальном суде для несовершеннолетних*, принимавшихся в каждом городе отдельно. Существовал закон 1897 года «Об изменении форм и обрядов по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних», однако он не мог стать полноценной основой деятельности ювенальных судов, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных и Устав уголовного судопроизводства, несмотря на уже содержащиеся в них нормы о смягчении наказания для несовершеннолетних, требовали доработок⁸.

Ювенальная юстиция оставалась инициативой нескольких городов. Например, в Петербурге, введению ювенальных судов предшествовали специальные собрания Петербургского юридического общества, заслушивание и обсуждение докладов П.И. Люблинского⁹, создание съездом мировых судей Петербурга специальной комиссии под руководством И.Я. Фойницкого, разработка проекта Положения о ювенальном суде в городе Петербурге, наконец, принятие Городской Думой соответствующего решения. Организовать подобный процесс в других городах и губерниях России было трудно. Тем не менее попытка принятия специального общего акта об ответственности несовершеннолетних и судопроизводстве по делам о несовершеннолетних была предпринята.

В декабре 1913 года в Петербурге состоялся первый *съезд деятелей по вопросам суда для малолетних*, на котором были рассмотрены проекты специальных законов. С докладом по проекту закона о судопроизводстве по делам малолетних опять же выступил Павел Люблинский. Проект Люблинского предполагал дополнение Устава уголовного судопроизводства специальным разделом «О су-



допроизводстве по делам о малолетних». Проект устанавливал подсудность дел для ювенальных судов, порядок судебного разбирательства, закреплялось тесное взаимодействие судов и попечителей, в чьи обязанности входили сбор информации, присмотр за несовершеннолетними, исполнение поручения судьи по соответствующим делам, осуществление взаимодействия с благотворительными организациями, ведение отчетности и т. д.¹⁰ Также был подготовлен и проект закона об ответственности малолетних, предусматривающий особые меры ответственности (передача для домашнего воспитания, замечание и выговор, передача под особый надзор, направление в воспитательно-исправительные заведения и т. д.). Обсуждение законопроектов было прервано I Мировой войной и оно так и не возобновилось.

Таким образом, первая попытка законодательно регламентировать и установить систему ювенальной юстиции в России не удалась, но тем не менее ювенальные суды успешно работали вплоть до революции.

Можно сделать вывод о том, что в императорской России ювенальные суды доказали оправданность своего существования, однако так и не получили (не успели получить?) должной поддержки правительства и остались точечными инициативами активных правоведов и деятелей законодательных органов конкретных городов. Ювенальная юстиция как система так и не была закреплена на нормативном уровне. В чем причина подобной незавершенности попытки создания ювенальной юстиции в Российской Империи?

Возможно, в начавшейся мировой войне, отложившей решение этого и многих других важных вопросов в долгий ящик, который был «взорван грянувшей революцией». Возможно, принятие этого акта и не было возможно в масштабах всей Империи, прогрессивные слои общества, сосредоточившиеся в крупных городах, смогли учредить у себя подобный суд, на большее у реформы не хватило доброжелателей в самом большом по тем временам в мире бюрократическом аппарате. Возможно, обсуждение указанных актов затянулось бы на многие годы. Ведь проекты было решено обсудить только на следующем (не состоявшемся) съезде деятелей по вопросам суда по делам несовершеннолетних.

Однако в небольших масштабах стал выстраиваться путь и новый процесс работы с несовершеннолетними, появились методологические принципы и приемы. Например, индивидуальная работа с каждым несовершеннолетним правонарушителем, отделение от взрослых преступников (в некоторых городах были созданы приюты для несовершеннолетних под следствием), создание экстраординарной процессуальной фигуры попечителя, занимающегося организацией реабилитационной и воспитательной работы с несовершеннолетним правонарушителем, привлечение к работе обществ патронажа, воспитательно-исправительных учреждений.

Общество было готово к новому механизму. Более того, оно и стало инициатором его внедрения. Это подтверждается и большим количеством талантливых людей, внесших весомый вклад в деятельность ювенальных судов и работу с несовершеннолетними правонарушителями: Шевел-

кин, Люблинский, Рубинштейн, Бельский, Гурьян, Дриль, Рабинович, Чичагова, Хрущинская, Окунев, Сегалов и др. Эти люди обеспечивали своей деятельностью дальнейшее движение правосудия по делам несовершеннолетних, расширение компетенции ювенальных судов, разрабатывали теоретическую и методологическую основы ювенальной юстиции в разных аспектах — от детской психологии до проблем попечения о несовершеннолетних. Даже во время I Мировой войны выходил журнал «Особые суда для малолетних и борьба с детской беспризорностью», ставший основной площадкой обсуждения вопросов работы ювенальных судов, ресоциализации несовершеннолетних, рассмотрения законодательства о ювенальных судах других стран — США, Франции и т. д.¹¹

Основной же причиной незавершенности ювенальной системы Императорской России нужно, вероятно, указать не мировую войну и не революцию, а отсутствие государственного планирования на уровне реформы. Можно говорить об инициативах и опережающем правовом регулировании на местах, но не о реформе.

Попытка вторая (Советский период)

В 1918 году существовавшие ювенальные суды были упразднены, однако это только заострило актуальность проблемы ответственности несовершеннолетних правонарушителей. Поскольку воспитание и образование молодого поколения было полноценным направлением деятельности Советского правительства, несовершеннолетние брались под опеку государства, и это находило идеологическую поддержку. Главными причинами преступлений подростков были беспризорность и безнадзорность, поэтому в задачу новых учреждений ставилась именно борьба с этими явлениями¹².

Декретом СНК РСФСР «О комиссиях для несовершеннолетних» суды и тюремное заключение для несовершеннолетних были упразднены, дела передавались комиссиям, которые имели право либо освободить несовершеннолетнего, либо отправить его в соответствующее учреждение Народного Комиссариата общественного призрения. Конечно, в этом небольшом декрете не могли быть предусмотрены конкретные механизмы работы комиссий. Выработка инструкций для комиссий и решение вопроса с учреждениями поручались Народному комиссариату общественного призрения¹³.

Следует отметить, что в отличие от ювенальных судов в Российской Империи, комиссии для несовершеннолетних вводились повсеместно на территории РСФСР (в Петрограде, Москве, Нижнем Новгороде, Свердловске, в окружных городах, а позже в районах и волостях и т. д.). Центром системы стала впоследствии созданная Центральная комиссия по делам несовершеннолетних, координирующая работу с несовершеннолетними правонарушителями на местах. При этом все комиссии состояли не из профессиональных судей, а из представителей комиссариатов (призрения, просвещения и юстиции).

Эти учреждения не имели аналогов в мире и отличались от ювенальных судов и своим составом, и своими полномочиями, и характером применяемых к подросткам мер. При



этом комиссии занимались как вопросами ответственности несовершеннолетних, так и борьбой с беспризорностью, воспитанием и заботой об условиях жизни.

Хотелось бы обратить внимание на то, что даже сами вопросы организации правосудия по делам несовершеннолетних и связанные с ними механизмы реагирования на правонарушение находились в ведении не наркомата по внутренним делам, а наркоматов общественного призрения (позже — социального обеспечения), просвещения и здравоохранения.

Согласно инструкции для работы комиссий по делам несовершеннолетних комиссия решала вопрос о передаче дела в суд (при рецидивах, недостаточности воспитательных мер, опасности деяния) или разрешала дело самостоятельно. Впоследствии деятельность комиссий была дополнена новыми актами, государственными планами и т. д. Параллельно создавались специальные учреждения, общественные организации (например, «Друзья детей»), отделы социального обеспечения и распределительно-наблюдательные пункты, налаживались механизмы взаимодействия между различными структурами¹⁴.

Таким образом, вторая попытка создания ювенальной юстиции была более завершенной. Была создана система особых комиссий по делам несовершеннолетних и обеспечивающих их работу социальных учреждений. Безусловно, модель советской ювенальной юстиции имела организационные и идеологические особенности, однако своим приоритетом также определяла преобладание воспитательных мер над карательными.

Можно сделать вывод о том, что в молодой Советской России была создана своя модель реагирования государства и общества на правонарушения несовершеннолетних. Она не может быть названа ювенальной юстицией, в смысле нашего определения, однако указанная система обладала собственной структурой и механизмом мер воздействия, что не имело аналогов в других государствах.

Введение комиссий как средства реагирования на правонарушения несовершеннолетних было идеологически обосновано укрепившимися представлениями о необходимости государственной заботы о малолетних, борьбы с неустойчивостью и беспризорностью, социального воспитания подростков вместо наказания; эти процессы сопровождались совершенствованием детской педагогики и педологии, созданием разветвленной сети специальных учреждений, занимающихся вопросами психологии ребенка¹⁵.

Однако движение в этом направлении было впоследствии прекращено общей переориентацией государственной политики. Так, в 1931 году была ликвидирована Центральная комиссия по делам несовершеннолетних. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 года «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» возраст уголовной ответственности был снижен до 12 лет, и был восстановлен принцип применения к несовершеннолетним всех видов наказаний¹⁶. Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» были ликвидированы сами комиссии по делам о несовершеннолетних¹⁷. Функции по борьбе с беспризорностью и правонаруше-

ниями несовершеннолетних были переданы НКВД, в его же ведение были переданы специальные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей. Таким образом, правосудие вновь приобрело карательные черты.

Возможно, причины такого резкого разворота кроются в попытке продемонстрировать социальную благоустроенность окрепнувшего советского общества. Так и в постановлении СНК, ликвидировавшем комиссии по делам несовершеннолетних, провозглашалось, что массовая «беспризорность ликвидирована», а следовательно, неблагоприятные социальные условия уже не могли считаться фактором, порождающим правонарушения со стороны несовершеннолетних, что, в конечном итоге, привело к ужесточению законодательства в их отношении.

Впоследствии с принятием новых уголовных и уголовно-процессуальных кодексов пласт карательных нормативных актов был перекрыт более гуманным нормативным регулированием. В шестидесятых годах 20 века комиссии по делам несовершеннолетних были возрождены и вновь стали заниматься координацией работы по борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

В УПК РСФСР 1960 года была выделена специальная глава о производстве по делам несовершеннолетних, а в УК РСФСР 1960 года была предусмотрена возможность замены уголовного наказания на принудительные меры воспитательного характера. Далее Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. было утверждено Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних.

Главными задачами комиссий стали: организация работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, устройство и охрана прав несовершеннолетних, координация усилий государственных органов и общественных организаций, а также рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних¹⁸.

Указанное Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних можно расценивать как наиболее полный и систематизированный акт, которым устанавливались особые процедуры и структуры в системе государственной власти, занимающиеся вопросами ответственности таких правонарушителей.

Советский период можно отметить завершенными мероприятиями по созданию системы реагирования на правонарушения несовершеннолетних. Система государственного планирования в Советской России отразилась и на масштабе реформы. Другое дело, характер реформы не был однозначным. Мы наблюдаем неожиданный переход от собственной системы воспитательно-реабилитационного воздействия к карательному общеуголовному подходу, потом возвращение к идее комиссий по делам несовершеннолетних.

Продолжение в следующем номере

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения коллективного исследовательского проекта № 11-04-0041 «Права ребенка в Российской Федерации (на основе анализа семейного и гражданского законодательства и правоприменительной практики)», выполненного при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ».



- 2 Люблинский П. И. Суды для несовершеннолетних в Америке как воспитательные и социальные центры. М., 1911.
- 3 3 ноября 1909 года Съезд мировых судей избрал судьей по делам о несовершеннолетних в Санкт-Петербурге добавочного мирового судью Н.А. Окуневу. Первый суд по делам несовершеннолетних в России был открыт в г. Санкт-Петербурге 22 января 1910 года.
- 4 Как и всякий мировой судья детский (добавочный) мировой судья избирался среди населения, проживающего в судебном округе. На момент создания ювенального суда мировые суды были упразднены (с 1889 года) почти на всей территории Империи и работали лишь в Петербурге, Москве и Одессе. Вместо мировых судов были введены земские начальники, которые являлись служащими исполнительной власти и в народе были крайне непопулярны.
- 5 Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних. История и современность. М., 1990.
- 6 Кудрявцева Н.И. Ювенальная юстиция в России и Франции: сравнительная характеристика : учебно-методическое пособие. Курск, 2003.
- 7 Беляева Л.И. Первый в России журнал о судах и судьях для несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции : альманах. 2002. № 3.
- 8 Устав Уголовного Судопроизводства // Свод законов Российской империи. Т. XVI.
- 9 Павел Исаакович — видный деятель российской судебной системы, главный инициатор введения ювенальных судов.
- 10 Беляева Л.И. 1913 год: Первый съезд деятелей по вопросам суда для малолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2005. № 1.
- 11 Беляева Л.И. Первый в России журнал о судах и судьях для несовершеннолетних. Думается, сейчас с этим журналом как раз и можно сравнить «Вопросы ювенальной юстиции», где и опубликована статья.
- 12 В России в 1922 году было 7 млн беспризорников. См.: Рожков А. Ю. Борьба с беспризорностью в первое советское десятилетие // Вопросы истории. 2000. № 11.
- 13 О комиссиях для несовершеннолетних : декрет СНК РСФСР от 14 января 1918 г. // СПС «Консультант Плюс».
- 14 Мельникова Э.Б. Указ. соч.
- 15 Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа. М. : Р. Валент, 2010. 480 с.
- 16 О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних : постановление ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. // СПС «Консультант Плюс».
- 17 О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности : постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. // СПС «Консультант Плюс».
- 18 Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних : Указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. // СПС «Консультант Плюс».

Некоторые процессуальные вопросы осуществления и защиты гражданских прав несовершеннолетних

Хасина Л.К.,

ассистент кафедры гражданского права
и процесса юридического факультета
Саратовского государственного университета
им. Н.Г. Чернышевского

Реализация и защита прав детей является одним из приоритетных направлений деятельности любого демократического правового государства. Принцип приоритетности защиты прав ребенка закреплен во Всеобщей декларации прав человека (1948)¹, Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950)², Декларации прав ребенка (1959)³, Конвенции о правах ребенка (1989)⁴.

Продолжающееся реформирование в российском обществе находит дополнительные трудности при решении таких сложных проблем, как реализация и защита прав и интересов несовершеннолетних граждан. Несмотря на то, что действующая Конституция РФ⁵, а также некоторые российские законы, переняв основные принципы и стандарты мирового сообщества, предусматривают правовые гарантии в области защиты прав человека, в том числе прав ребенка, механизма реализации многих из них в нашем законодательстве не содержится⁶.

Поскольку в последнее время четко прослеживается тенденция к увеличению количества рассматриваемых судами дел с участием и в отношении несовершеннолетних,

актуальным представляется исследование некоторых процессуальных проблем по реализации прав этой категории граждан.

Как известно, необходимой составляющей качественно осуществления и защиты гражданских прав является согласованность и взаимодействие материальных и процессуальных норм, которые в совокупности представляют собой модель правоотношений, направленную на реализацию и защиту субъективных гражданских прав. Существует точка зрения, что моментом достижения юридической (правовой) цели, в частности, восстановлением нарушенных субъективных прав считается надлежащее исполнение решения суда⁷. Данное утверждение представляется нам справедливым.

Вместе с тем, при рассмотрении цепочки событий, предшествующих стадии исполнения судебного решения по делам с участием и в отношении несовершеннолетнего, взаимодействие материальных и процессуальных норм не всегда прослеживается, а значит, вероятность недостижения юридической цели в этом направлении велика. Препятствия по реализации гражданских прав ребенка возника-



ют задолго до стадии исполнения, а зачастую несовершеннолетний, наделенный правом самостоятельного участия в гражданском судопроизводстве, не может их осуществить ввиду отсутствия процессуального механизма.

Принятые в последние годы правовые акты (в том числе — ГПК РФ), закрепляющие право ребенка на защиту прав и интересов, также далеко не всегда находят реализацию. Причина тому — отсутствие согласованности между материальным и процессуальным законодательством, а следовательно, отсутствие возможности достижения целей фактической реализации.

Семейный кодекс РФ впервые в истории российского законодательства рассматривает ребенка как самостоятельного участника правоотношений (п. 2 ст. 56 СК РФ), но часто положения закона не содержат процедуру реализации прописанных прав, что является основной проблемой, которая на современном этапе требует правового разрешения. В соответствии с ч. 2 ст. 26 ГК РФ несовершеннолетние с четырнадцати лет вправе без согласия родителей распоряжаться своими доходами (заработком, стипендией и иными доходами), осуществлять права автора, вносить вклады в кредитные учреждения, совершать мелкие бытовые сделки. Анализ законодательства также позволяет сделать вывод об отсутствии процессуальных норм, закрепляющих реализацию права самостоятельного участия несовершеннолетних в гражданском судопроизводстве по спорам, вытекающим из данных правоотношений.

На наш взгляд необходим качественно новый подход для решения существующей проблемы, выражающийся в специализации порядка рассмотрения гражданских дел с участием и в отношении несовершеннолетнего. Представляется необходимым выделение нового раздела в ГПК РФ, который можно назвать «Производство в отношении и с участием несовершеннолетнего гражданина», содержащего специфику возбуждения, рассмотрения и исполнения гражданских дел с участием ребенка.

Современное гражданское процессуальное законодательство не содержит общего понятия «вид производства», но в рамках гражданской процессуальной деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей предусмотрены процессуальные формы нескольких видов производств.

Впервые вопрос о понятии вида гражданского судопроизводства был поставлен Д.М. Чечотом, который определил, что вид гражданского судопроизводства — это порядок рассмотрения предусмотренных в законе и соединенных в определенные группы гражданских дел в суде первой инстанции, обусловливаемый материально-правовой природой дел, входящих в группу, и характеризуемый самостоятельными средствами и способами защиты прав и интересов, а также вытекающими из этого особенностями судебной процедуры⁸.

М.К. Треушников понимает «гражданское судопроизводство» как порядок производства по гражданским делам, определяемый нормами гражданского процессуального права, следовательно, вид гражданского судопроизводства — это тоже в первую очередь порядок судопроизводства, но только в отношении определенной части, то есть определенной совокупности гражданских дел⁹.

О.В. Исаенкова пишет: «Вид гражданского судопроизводства представляет собой обусловленную предметом судебной защиты и целями судебной деятельности определенную совокупность способов защиты и процессуальных действий»¹⁰.

Деление судебного порядка рассмотрения гражданских дел на виды производится в зависимости от следующих критериев: предмета судебной защиты (что защищается); целей судебной деятельности (зачем защищается); способа защиты (как защищается)¹¹.

Г.Л. Осокина выделяет в гражданском судопроизводстве: приказное, исковое, производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, и особое производство¹².

В настоящее время в связи с развитием процессуальной науки, острой необходимостью реформирования процессуального законодательства в части рассмотрения гражданских дел в отношении несовершеннолетних в целях быстрого и эффективного разрешения споров появилась потребность в увеличении количественного состава видов гражданского судопроизводства.

Предпосылками, свидетельствующими о необходимости введения специализированного производства, являются, во-первых, необходимость приведения национального законодательства в соответствие с нормами международного права, поскольку ратификация Российской Федерацией международных правовых актов, а именно, Конвенции ООН «О правах ребенка» и других международных документов, предполагает признание международных правовых принципов в сфере осуществления и защиты прав ребенка; во-вторых, особенности рассматриваемой возрастной группы, которые заключаются в недостаточном жизненном опыте, не сформировавшейся должным образом силе и воле характера, что может дать благодатную почву для злоупотребления правом при осуществлении полномочий в суде со стороны родителей, лиц их заменяющих и иных представителей, если речь идет о договорном представительстве; в-третьих, наличие препятствий для реализации материальных норм, выражающееся в отсутствии согласованности и взаимодействия с нормами процессуального права.

На наш взгляд, в целях эффективного рассмотрения и разрешения гражданских дел с участием и в отношении несовершеннолетнего гражданина, представляется *необходимым выделить в самостоятельный вид ювенальное производство, которое будет регламентировать способы защиты и процессуальные действия в рамках рассмотрения гражданских дел.*

¹ Российская газета. 1998. 10 декабря.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

³ Декларация прав ребенка : провозглашена Резолюцией № 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г. (Текст Декларации официально опубликован не был).

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

⁵ Российская газета. 1993. 25 декабря.

⁶ Об основных гарантиях прав ребенка : федеральный закон от 3 июня 1998 г. № 124 // Собрание законодательства РФ 1998. № 31. Ст. 3802; Вавилин Е.В. Цивилистические и процес-



суальные проблемы осуществления и защиты гражданских прав // Тенденции развития гражданского процессуального законодательства и судопроизводства в современной России : материалы международной научно-практической конференции (23 октября 2009 г.). Саратов, 2009. С. 88.

⁷ Чечот Д.М. Неисковые производства. М., 1937. С.186.

⁸ Цит. по: Васильев С.В. К вопросу о видах производства в гражданском процессе Украины // Тенденции развития гражданского процессуального законодательства и судопроизводства в современной России : материалы между-

народной научно-практической конференции (23 октября 2009 г.). С. 91.

⁹ Гражданский процесс : учебник / под ред. М.К. Треушникова. М. : «Новый юрист», 1998. С.7.

¹⁰ Исаенкова О.В. Гражданский процесс России / под ред. М.А. Вкут. М., 2006. С. 36.

¹¹ Исаенкова О.В. Виды судопроизводства // ЭЖ-юрист. 2003. № 21.

¹² Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М., 2006. С. 83.

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

(Окончание. Начало см. в № 4/2012)

4. Меры по развитию политики формирования здорового образа жизни детей и подростков

Обеспечение реализации комплекса мероприятий социальной рекламы, направленных на формирование здорового образа жизни, профилактику суицидального поведения среди несовершеннолетних, информирование о деятельности служб поддержки и экстренной психологической и социально-правовой помощи, в том числе через сеть «Интернет», телефоны службы анонимного консультирования.

Привлечение институтов гражданского общества, развитие волонтерского движения в целях решения проблем, связанных с формированием у детей и подростков потребности в здоровом образе жизни и получением поддержки и помощи в ситуациях, связанных с риском причинения вреда здоровью.

Распространение здоровьесберегающих технологий обучения, технологий «школа здоровья» на все образовательные учреждения, включая организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Обеспечение доступности занятий физической культурой, туризмом и спортом для всех категорий детей в соответствии с их потребностями и возможностями с ориентацией на формирование ценностей здорового образа жизни.

Внедрение инновационных оздоровительных и физкультурно-спортивных технологий в работу образовательных учреждений и организаций.

Повышение эффективности проведения мероприятий, направленных на профилактику ВИЧ-инфекции и вирусных гепатитов В и С, туберкулеза, и совершенствование системы противодействия распространению этих заболеваний среди целевых групп школьников, молодежи и наиболее уязвимых групп населения.

Активизация деятельности центров здоровья для детей в сфере проведения обследования детей, обучения их гигиеническим навыкам и мотивирования к отказу от вредных привычек.

Реализация программ гигиенического воспитания в целях предоставления детям возможности осуществлять информированный выбор в вопросах здорового образа жизни.

Проведение мониторинга по стандартной оценке качества жизни ребенка, включая эмоциональный, коммуникативный и психосоматический компоненты.

Внедрение регулярного государственного мониторинга основных поведенческих рисков, опасных для здоровья детей и подростков.

Разработка системы мер по предотвращению подросткового суицида, включая подготовку психологов в системе здравоохранения для работы с детьми и подростками с суицидальными наклонностями, а также организацию проведения психологическими службами образовательных учреждений профилактической работы с детьми, родителями, социальным окружением ребенка.

Разработка программы противодействия пропаганде молодежных суицидов в интернет-среде.

Ограничение (вплоть до полного запрета) скрытой рекламы табака, алкогольной продукции, привлекающей внимание детей и подростков.

Внедрение новых видов отдыха и досуга для подростков, исключающих традиции курения, употребления алкогольной продукции.

Обеспечение культурного, здорового досуга детей и подростков, проживающих в малых городах и сельской местности, в том числе в рамках реализации государственных целевых программ.

Активизация работы по исполнению соответствующих ведомственных нормативных правовых актов о психологическом тестировании обучающихся в образовательных учреждениях на предмет потребления наркотических средств, психотропных и других токсических веществ.

Внесение в федеральное законодательство изменений, касающихся раннего выявления лиц, допускающих немедическое потребление наркотических средств и психотропных веществ, среди обучающихся в образовательных учреждениях общего и профессионального образования, а также оказания наркологической помощи несовершеннолетним, больным наркоманией, в возрасте от 16 до 18 лет без их согласия по просьбе или с согласия их родителей (законных представителей).



5. Меры по формированию современной модели организации отдыха и оздоровления детей, основанной на принципах государственно-частного партнерства

Создание на федеральном уровне системы координации деятельности соответствующих государственных органов и организаций.

Разработка системы мер по поддержке и развитию инфраструктуры отдыха и оздоровления детей, в том числе по нормативному финансированию программ в данной сфере.

Разработка схемы взаимодействия санаторно-курортных учреждений с реабилитационными центрами для предоставления более качественных услуг детям-инвалидам и детям с хроническими заболеваниями по путевкам «мать и дитя».

Расширение сети санаторно-курортных учреждений для совместного пребывания детей с родителями (законными представителями).

6. Меры по формированию культуры здорового питания детей и подростков, обеспечению качества и режима питания как залога здоровья ребенка

Организация просветительской работы с использованием специальных обучающих программ, средств массовой коммуникации, включая интернет-технологии, социальную рекламу, по формированию культуры здорового питания.

Осуществление мер по совершенствованию системы обеспечения качественным горячим питанием воспитанников дошкольных учреждений и обучающихся в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального профессионального образования.

Обеспечение регулярных проверок качества питания в образовательных, лечебных и лечебно-профилактических, санаторно-курортных и реабилитационных учреждениях.

Организация особого контроля за обеспечением качественным питанием больных детей, страдающих социально значимыми заболеваниями.

7. Ожидаемые результаты

Снижение показателей младенческой и детской смертности.

Снижение случаев ранней беременности и аборт у несовершеннолетних девушек.

Доступность и своевременность для всех категорий детей качественных профилактических и медицинских услуг, средств лечения болезней и восстановления здоровья.

Получение комплексных медицинских услуг детьми с особыми потребностями, детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, детьми, проживающими в труднодоступных местностях.

Гарантированное обеспечение детской медицины всеми необходимыми лекарствами и медицинским оборудованием.

Увеличение числа образовательных учреждений, внедривших здоровьесберегающие технологии обучения, технологии «школа здоровья», являющихся территориями, свободными от табакокурения, употребления алкоголя и наркотиков.

Сокращение числа детей и подростков, употребляющих табачную и алкогольную продукцию, наркотики, психотропные и другие токсические вещества.

Сокращение числа детей и подростков с ВИЧ-инфекциями, вирусными гепатитами В и С, туберкулезом, в том числе получивших их в медицинских учреждениях.

Наличие доступной развитой сети учреждений, включая телефоны доверия, консультирование в режиме «онлайн», оказывающих помощь детям и подросткам, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Сокращение числа подростковых суицидов.

Доступность физкультурно-спортивной, туристической инфраструктуры для всех категорий детей с учетом их индивидуальных потребностей.

Увеличение доли детей и подростков, систематически занимающихся физической культурой и спортом.

Доступность отдыха и оздоровления для всех категорий детей с учетом их индивидуальных потребностей.

Обеспечение детей качественным и здоровым питанием как в семье, так и в образовательных, медицинских и оздоровительных учреждениях.

V. РАВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ДЕТЕЙ, НУЖДАЮЩИХСЯ В ОСОБОЙ ЗАБОТЕ ГОСУДАРСТВА

1. Краткий анализ ситуации

К категории детей, нуждающихся в особой заботе государства, относятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями здоровья, включая детей-инвалидов и ВИЧ-инфицированных детей. Обеспечение равных возможностей для этих групп детей базируется на принципе недискриминации.

Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2011 году составило 654,4 тыс. человек (2,6 процента детского населения), из них 82 процента стали социальными сиротами вследствие лишения родителей родительских прав, от каждого десятого ребенка родители отказались при рождении.

Активная государственная политика, направленная на стимулирование граждан к семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привела к значительному сокращению числа детей, воспитывающихся в учреждениях интернатного типа (на 42 процента за последние пять лет; в 2011 году — на 105,7 тыс. детей). Вместе с тем существенно изменился контингент детей в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: около 70 процентов — дети подросткового возраста, 33 процента — дети с ограниченными возможностями здоровья, 40 процентов — дети, имеющие братьев и сестер. При существующей системе материального и нематериального стимулирования граждан таких детей сложно передать в семьи.

Наряду с экономическими потерями в результате пребывания детей в институциональных условиях общество несет огромные социальные издержки, связанные с социализацией выпускников учреждений интернатного типа, многие из которых с трудом адаптируются в обществе, подвержены высокому риску социальной дезадаптации и противоправного поведения, с воспроизведением моделей деструктивного поведения в последующих поколениях.

На начало 2011 года в России состояли на учете 544,8 тыс. детей-инвалидов. При этом многие дети-инвалиды и дети с ограниченными возможностями здоровья, в частности в возрасте от полутора до двух лет, не имеют этого статуса и, соответственно, права на установленные законом меры социальной поддержки, хотя остро нуждаются в реабилитации и помощи.

Более 80 процентов детей-инвалидов воспитываются в неполных семьях, находящихся в бедственном материальном положении, усугубляемом наличием различных «барьеров инвалидности» и психологической изоляцией в силу равнодушного или нетерпимого отношения окружающих к детям-инвалидам, самоизоляции семей. Острая нехватка основных видов помощи таким детям ведет к нарушению их прав на образование, реабилитацию, к зависимости реализации этих прав от места жительства и социального статуса семьи.



Часто это является причиной отказа родителей от таких детей и высокого уровня социального сиротства среди детей данной категории (более 12 процентов из них попадают в дома-интернаты).

Около 40 тыс. детей-инвалидов воспитываются в детских домах-интернатах системы социальной защиты населения, которые имеют системные проблемы: устаревшие здания, «перенаселенность» воспитанниками, удаленность от городов и центров реабилитационно-образовательной инфраструктуры, отсутствие специалистов, владеющих современными реабилитационными технологиями, изолированность учреждений от окружающих, в том числе волонтеров, невозможность самостоятельного проживания детей после выхода из домов-интернатов.

Сложной проблемой является положение ВИЧ-инфицированных детей (более 5,6 тыс. детей) и детей, родившихся от ВИЧ-инфицированных матерей (около 10 тыс. детей, выявляемых ежегодно): до момента установления ВИЧ-статуса таких детей для них характерны повсеместная дискриминация в доступе к образованию, сфере досуга и отдыха, а в ряде случаев — к медицинской помощи, а также практически полное отсутствие перспектив семейного устройства.

В результате реализации в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» комплекса мер по профилактике вертикальной передачи ВИЧ-инфекции частота ее реализации сократилась до 6 — 8 процентов, но это не является удовлетворительным результатом.

Недостаточно обеспечена защита рожденных детей от вертикальной передачи ВИЧ-инфекции вследствие неполного охвата ВИЧ-инфицированных матерей соответствующей лекарственной помощью, а также не исключена передача вируса в период грудного вскармливания ребенка.

2. Основные задачи

Обеспечение приоритета семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Реформирование сети и деятельности учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Создание системы постинтернатного сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа для их социализации в обществе.

Обеспечение в соответствии с международными стандартами прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на воспитание в семьях, полноценное участие в общественной жизни, получение качественного образования всех уровней, квалифицированной медицинской помощи, охрану здоровья и реабилитацию, социализацию, юридическую и социальную защиту, профессиональную подготовку, доступную среду.

Создание системы ранней профилактики инвалидности у детей.

Всесторонняя поддержка семей, воспитывающих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья: создание современной комплексной инфраструктуры реабилитационно-образовательной помощи детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями здоровья, внедрение таких детей в среду обычных сверстников, обеспечение их нормального жизнеустройства в будущей взрослой жизни.

3. Меры, направленные на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Совершенствование законодательства Российской Федерации, касающегося развития форм жизнеустройства де-

тей, от которых отказались при рождении, включая прекращение практики длительного содержания «отказных» детей в детских больницах без медицинских показаний.

Разработка и внедрение программы комплексной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, раннего возраста.

Организация работы по реабилитации и восстановлению в родительских правах родителей воспитанников учреждений интернатного типа, поиску родственников и установлению с ними социальных связей для возврата детей в родные семьи.

Совершенствование системы стимулирования граждан, желающих принять на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, путем расширения перечня и улучшения качества услуг таким семьям.

Применение обязательного психологического тестирования для кандидатов в опекуны, попечители, усыновители.

Улучшение качества подготовки потенциальных замещающих родителей в целях исключения возврата детей из замещающих семей в учреждения интернатного типа.

Создание системы профессионального сопровождения усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей в период адаптации и на последующих этапах жизни ребенка.

Перепрофилирование учреждений интернатного типа в службы по поддержке семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в реабилитационные центры, другие учреждения в соответствии с потребностями региона.

Переход к системе открытого усыновления с отказом от тайны усыновления.

Обеспечение выполнения в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Рекомендаций Комитета министров Совета Европы о правах детей, находящихся в учреждениях опеки.

Продолжение реформирования учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, путем разукрупнения, создания в них условий, приближенных к семейным, создания новых современных детских домов квартирного типа и в форме детской деревни с учетом международных норм и современных методов развития, воспитания, реабилитации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при активном участии волонтеров и некоммерческих организаций.

Разработка и внедрение программы подготовки воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к самостоятельной жизни по окончании пребывания в них.

Внедрение технологии «социальных лифтов» для выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в системе образования и при трудоустройстве.

Внедрение правовых механизмов общественного контроля за обеспечением прав детей в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детских домах-интернатах.

Продолжение создания и развития региональных систем постинтернатного сопровождения и адаптации выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Совершенствование законодательства Российской Федерации в области защиты имущественных и неимущественных (личных) прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе своевременное обеспечение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенными жилыми помещениями.



4. Меры, направленные на государственную поддержку детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья

Приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями Конвенции о правах инвалидов и иными международными правовыми актами.

Обеспечение замены медицинской модели детской инвалидности на социальную, в основе которой лежит создание условий для нормальной полноценной жизни в соответствии с положениями Конвенции о правах инвалидов.

Активизация работы по устранению различных барьеров в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 — 2015 годы.

Создание единой системы служб ранней помощи для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, включающей медицинскую, реабилитационную, коррекционно-педагогическую помощь ребенку, социально-психологическую и консультативную помощь родителям; обеспечение преемственности ранней помощи и помощи в дошкольном возрасте, развития инклюзивного дошкольного образования, организации комплексной подготовки ребенка-инвалида и ребенка с ограниченными возможностями здоровья к обучению в школе.

Обеспечение укомплектованности психолого-медико-педагогических комиссий современными квалифицированными кадрами в целях предотвращения гипердиагностики детей, переориентация работы комиссий на составление оптимального образовательного маршрута для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Законодательное закрепление обеспечения равного доступа детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья к качественному образованию всех уровней, гарантированной реализации их права на инклюзивное образование по месту жительства, а также соблюдения права родителей на выбор образовательного учреждения и формы обучения для ребенка.

Обеспечение возможности трудоустройства (в том числе поддерживаемого) для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, получивших профессиональное образование.

Нормативно-правовое регулирование порядка финансирования расходов, необходимых для адресной поддержки инклюзивного обучения и социального обеспечения детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Внедрение эффективного механизма борьбы с дискриминацией в сфере образования для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в случае нарушения их право на инклюзивное образование.

Пересмотр критериев установления инвалидности для детей.

Реформирование системы медико-социальной экспертизы, имея в виду комплектование ее квалифицированными кадрами, необходимыми для разработки полноценной индивидуальной программы реабилитации ребенка, создание механизма межведомственного взаимодействия бюро медико-социальной экспертизы и психолого-медико-педагогических комиссий.

Внедрение современных методик комплексной реабилитации детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе ранней помощи и помощи детям с тяжелыми и множественными нарушениями.

Обеспечение равного доступа детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, имеющих родителей, а также детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в социальных учрежде-

ниях, к юридической и медицинской помощи и социальному обеспечению.

Проведение регулярного мониторинга потребностей семей, воспитывающих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в предоставлении услуг в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования, занятости; создание и ведение базы данных, касающихся детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья и их потребностей в указанных услугах.

Создание и внедрение программы патронажного обслуживания (сопровождения) семей, воспитывающих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, со стороны служб участковых социальных работников, предоставления услуг так называемой передышки (временного размещения ребенка-инвалида в замещающую семью).

Создание условий для социализации детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья с внедрением их в среду здоровых сверстников и обеспечением их участия в культурной и спортивной жизни и других массовых мероприятиях; разработка и реализация программы отдыха и оздоровления детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья и их семей; создание системы творческой реабилитации, вовлечение детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в занятия физкультурой и спортом.

Разработка мер, позволяющих приравнять деятельность по уходу за ребенком-инвалидом одного из родителей (единственного родителя) к трудовой деятельности.

Обеспечение создания рабочих мест для родителей детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе с использованием дистанционных технологий.

Организация системы подготовки и переподготовки специалистов для работы с детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья на базе образовательных учреждений высшего профессионального образования с использованием их научно-практического потенциала.

Расширение профилактики вертикальной передачи ВИЧ-инфекции и СПИДа, включая обязательное дородовое обследование беременных женщин независимо от наличия у них регистрации по месту жительства и гражданства, бесплатное обеспечение кормящих ВИЧ-инфицированных матерей молочными смесями для кормления ребенка, с привлечением средств, предусмотренных для реализации приоритетного национального проекта «Здоровье».

Законодательное закрепление сокращения до трех — шести месяцев срока установления ВИЧ-статуса ребенка, рожденного ВИЧ-положительными и больными СПИДом матерями.

Включение показателей профилактики вертикальной передачи ВИЧ-инфекции в статистическую отчетность службы охраны материнства и детства в качестве целевого индикатора эффективности ее деятельности.

Разработка государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации.

Проведение просветительской деятельности среди населения, способствующей пониманию необходимости поддержки детей-сирот, детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, формированию отношения к ним как к равным членам общества, пропаганде социальной значимости ответственного родительства.

5. Ожидаемые результаты

Увеличение доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан Российской Федерации, до 90 процентов.



Увеличение числа субъектов Российской Федерации, свободных от институциональных форм воспитания детей-сирот (детских домов и школ-интернатов).

Сокращение случаев отмены решений о передаче детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан Российской Федерации.

Постепенное сокращение числа детей, переданных на международное усыновление, за счет развития системы стимулирования граждан Российской Федерации к усыновлению, различных форм опеки и попечительства, предоставления социальных услуг семьям граждан Российской Федерации, принявшим ребенка на воспитание.

Создание в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, условий для полноценного их развития и образования.

Сокращение времени нахождения ребенка в условиях институционализации (в медицинских и образовательных учреждениях); введение запрета на помещение детей в возрасте до трех лет в дома-интернаты.

Увеличение числа выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных жильем, трудоустроенных по востребованным на рынке труда специальностям.

Создание реабилитационно-образовательной инфраструктуры, обеспечивающей максимально полную реабилитацию и образование большинства детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Создание эффективных программно-целевых механизмов, обеспечивающих профилактику инвалидности в раннем и дошкольном возрасте, поддержку профессионального образования, трудоустройства и дальнейшего сопровождения жизнеустройства детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья по достижении ими совершеннолетия, а также рост числа детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в возрасте до трех лет, получивших реабилитационные услуги.

Снижение числа детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, оставшихся по объективным причинам вне системы образования, до 20 процентов.

Распространение среди населения доброжелательного, сочувственного отношения к детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями здоровья (по данным социологических опросов).

Искоренение вертикальной передачи ВИЧ-инфекции, влияние поколений, родившихся без ВИЧ-инфекции.

VI. СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ И ДРУЖЕСТВЕННОГО К РЕБЕНКУ ПРАВОСУДИЯ

1. Краткий анализ ситуации

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует эффективная система защиты детства, не разработаны стандарты обеспечения и защиты прав ребенка, механизм планомерного выполнения на межведомственном уровне положений Конвенции о правах ребенка и заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, не определен координирующий федеральный орган исполнительной власти по выработке и реализации государственной политики в отношении детей. Не отвечает требованиям времени деятельность органов опеки и попечительства по защите прав и интересов детей.

Ежегодно десятки тысяч российских детей вовлекаются в сферу гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В соответствии с международными обязатель-

ствами Российской Федерации надлежит обеспечить доступ детей к правосудию вне зависимости от их процессуальной правоспособности и статуса, что будет способствовать созданию дружественного к ребенку правосудия.

Одной из самых опасных проблем является насилие над детьми. Значительная часть преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности детей совершается в семье, а также лицами, обязанными по закону заботиться о ребенке. Ситуация, сложившаяся в сфере профилактики преступлений против детей, защиты их прав, является неудовлетворительной и требует принятия неотложных мер.

Координация деятельности органов и учреждений, призванных осуществлять профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав, возложена на комиссии по делам несовершеннолетних. Однако правовая основа работы этих комиссий не соответствует стоящим перед ними целям и задачам.

2. Основные задачи

Развитие законодательных основ системы защиты детства, введение в действие существующих международных стандартов обеспечения и защиты прав и интересов детей.

Реформирование деятельности органов опеки и попечительства.

Создание эффективной системы профилактики правонарушений, совершаемых в отношении детей, и правонарушений самих детей, системы правосудия и системы исполнения наказаний, дружественных к ребенку.

Реформирование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Принятие на законодательном уровне мер по защите детей от информации, угрожающей их благополучию, безопасности и развитию.

Создание системы предотвращения насилия в отношении несовершеннолетних, а также организация деятельности учреждений, специалистов, волонтеров по социально-психологической реабилитации детей — жертв насилия и оказанию помощи следственным органам при расследовании преступных посягательств в отношении детей.

3. Меры, направленные на реформирование законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и интересов детей

Ратификация Европейской конвенции об осуществлении прав детей, подписанной Российской Федерацией в 2001 году, конвенций Совета Европы о защите детей от эксплуатации и надругательств сексуального характера, о противодействии торговле людьми, о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье.

Приведение законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и интересов детей, в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами с участием Российской Федерации и международными стандартами в области прав ребенка, а также с рекомендациями Совета Европы по правосудию в отношении детей.

Внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части, касающейся установления мер повышенной защиты прав детей, пострадавших от преступных посягательств, обеспечения конфиденциальности информации об участии в уголовном деле несовершеннолетнего, а также введения ответственности за распространение сведений о таком несовершеннолетнем, в том числе через сеть «Интернет» и средства массовой информации.

Подготовка концепции кодификации законодательства Российской Федерации в части, касающейся осуществления



правосудия в отношении несовершеннолетних, и разработка соответствующих федеральных законов.

Разработка программы восстановительного правосудия в отношении детей, совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, предусматривающей комплекс воспитательных мер и мер социально-психологического и педагогического сопровождения, а также обеспечение взаимодействия судов и правоохранительных органов со специалистами по ювенальным технологиям — медиаторами, психологами, социальными педагогами и социальными работниками при ее реализации.

Определение координирующего федерального органа исполнительной власти по выработке и реализации государственной политики в отношении детей.

Создание государственно-общественного механизма реализации Конвенции о правах ребенка, а также заключительных замечаний Комитета ООН по правам ребенка, сделанных по результатам рассмотрения периодических докладов Российской Федерации.

Усиление института уполномоченных по правам ребенка на федеральном и региональном уровнях путем принятия соответствующих законодательных актов, определяющих их компетенцию и права, включая право на обращение в суд, порядок представления докладов.

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

4. Меры, направленные на создание дружественного к ребенку правосудия

Под дружественным к ребенку правосудием подразумевается система гражданского, административного и уголовного судопроизводства, гарантирующая уважение прав ребенка и их эффективное обеспечение с учетом принципов, закрепленных в рекомендациях Совета Европы по правосудию в отношении детей, а также с учетом возраста, степени зрелости ребенка и понимания им обстоятельств дела.

Основные принципы и элементы дружественного к ребенку правосудия: общедоступность; соответствие возрасту и развитию ребенка; незамедлительное принятие решений; направленность на обеспечение потребностей, прав и интересов ребенка; уважение личности и достоинства ребенка, его частной и семейной жизни; признание ключевой роли семьи для выживания, защиты прав и развития ребенка; активное использование в судебном процессе данных о детях, условиях их жизни и воспитания, полученных судом в установленном законом порядке; усиление охранительной функции суда по отношению к ребенку; приоритет восстановительного подхода и мер воспитательного воздействия; специальная подготовка судей по делам несовершеннолетних; наличие системы специализированных вспомогательных служб (в том числе служб примирения), а также процедур и норм общественного контроля за соблюдением прав ребенка.

В целях развития дружественного к ребенку правосудия предусматривается:

— законодательное установление поэтапного введения дружественного к ребенку правосудия, определение его форм, принципов и механизмов осуществления;

— принятие мер по обеспечению доступа детей к международному правосудию для защиты их прав и интересов;

— обеспечение выполнения Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила 1985 года), Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы 1990 года), рекомендаций Комитета министров Совета Европы о европейских правилах для несовершеннолетних правонарушителей, подвергаемых наказанию и мерам воздействия;

— проведение научных, социологических исследований в целях выработки эффективной политики в отношении детей, совершивших правонарушения, планирования ее реализации и оценки достигнутых результатов;

— проведение научных исследований в области психологии девиантного поведения и разработка методов воздействия, не связанных с применением наказания;

— создание сети психолого-педагогических учреждений для работы с детьми, находящимися в конфликте с законом, и их социальным окружением;

— развитие сети служб примирения в целях реализации восстановительного правосудия;

— Организация школьных служб примирения, нацеленных на разрешение конфликтов в образовательных учреждениях, профилактику правонарушений детей и подростков, улучшение отношений в образовательном учреждении.

В целях законодательного обеспечения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав предусматривается:

разработка проекта федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, определяющего место и роль комиссий в системе органов профилактики, механизмы реализации правозащитной, координирующей и профилактической функций комиссий в целях обеспечения прав детей, защиты от насилия и всех форм посягательств на их жизнь и здоровье, применения мер социализации и реабилитации, а также наделения комиссии правом ведения персонализированного банка данных безнадзорных несовершеннолетних, детей и семей, находящихся в социально опасном положении. При этом комиссии освобождаются от функций органа внесудебной юрисдикции;

включение в систему органов профилактики правонарушений несовершеннолетних судов, подразделений Следственного комитета Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных по правам ребенка и неправительственных организаций;

внедрение технологий восстановительного подхода, реализация примирительных программ и применение механизмов возмещения ребенком-правонарушителем ущерба потерпевшему, а также проведение социальной, психологической и иной реабилитационной работы с жертвами преступлений, оказание воспитательного воздействия на несовершеннолетних правонарушителей.

5. Меры, направленные на улучшение положения детей в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период

Создание в Российской Федерации системы пробации, позволяющей обеспечить высокую эффективность работы с детьми, находящимися в конфликте с законом.

Организация работы по восстановлению отношений детей, находящихся в местах лишения свободы, с их семьями и ближайшим социальным окружением и оказание помощи таким детям в адаптации и ресоциализации по окончании отбывания наказания.

Разработка и внедрение инновационных программ профессионального обучения детей, лишенных свободы, для



приобретения ими современных профессий, востребованных на рынке труда.

Создание системы общественного контроля за соблюдением прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении или в конфликте с законом.

Разработка программы ресоциализации отбывших наказание несовершеннолетних и формирование государственного заказа по адресному оказанию данной услуги.

Распространение на лиц, осужденных к лишению свободы в несовершеннолетнем возрасте и освободившихся в возрасте от 18 до 23 лет, права на получение социальной поддержки, сопровождение и постпенитенциарную реабилитацию со стороны служб, осуществляющих эту работу в отношении несовершеннолетних.

Отнесение несовершеннолетних, находящихся в следственных изоляторах и воспитательных колониях, к категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

6. Меры, направленные на предотвращение насилия в отношении несовершеннолетних и реабилитацию детей — жертв насилия

Разработка комплексной национальной программы по предотвращению насилия в отношении детей и реабилитации детей — жертв насилия.

Создание некоммерческого партнерства «Российский национальный мониторинговый центр помощи пропавшим и пострадавшим детям» в целях объединения усилий государства и гражданского общества в работе по поиску пропавших детей, профилактике и пресечению преступлений насильственного и сексуального характера, в том числе совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, а также повышения эффективности деятельности следственных органов при расследовании преступных посягательств в отношении детей.

Обеспечение выполнения Руководящих принципов ООН, касающихся правосудия в вопросах, связанных с участием детей — жертв и свидетелей преступлений, 2005 года.

Создание сети организаций, осуществляющих психологическую и социальную реабилитацию детей — жертв насилия, а также оказывающих помощь следственным органам при расследовании преступных посягательств в отношении детей.

7. Ожидаемые результаты

Создание эффективной многоуровневой системы защиты детства, основанной на международных стандартах.

Создание государственно-общественного механизма реализации Конвенции о правах ребенка.

Повышение уровня защищенности ребенка от насилия и любых форм эксплуатации, обеспечение гарантий получения детьми — жертвами насилия социально-психологической помощи.

Снижение количества правонарушений, совершаемых детьми и в отношении детей.

Расширение практики применения технологий восстановительного подхода в сфере правосудия, а также в иных сферах, затрагивающих права и законные интересы ребенка.

Повышение качества реабилитационной и социализирующей деятельности в отношении детей, лишенных свободы, сокращение сроков нахождения детей в местах лишения свободы, расширение оснований применения мер ответственности, не связанных с лишением свободы.

Расширение спектра мер воспитательного характера.

VII. ДЕТИ — УЧАСТНИКИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ

1. Краткий анализ ситуации

Право ребенка на участие в принятии решений, затрагивающих его интересы, закреплено в Конвенции о правах ребенка. Содействие участию детей в принятии таких решений на местном, национальном и международном уровнях является одной из целей Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012 — 2015 годы.

В Российской Федерации создана правовая основа для участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, действуют детские и молодежные общественные объединения, молодежные советы, палаты, парламенты. В большинстве школ образованы и активно работают органы школьного самоуправления. Многие субъекты Российской Федерации включились в реализацию глобальной инициативы Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Города, доброжелательные к детям», одна из целей которой состоит в расширении участия детей в защите своих прав и принятии решений, затрагивающих их интересы.

Международное законодательство по вопросам участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, активно развивается. Совет Европы 25 января 1996 г. принял Европейскую конвенцию об осуществлении прав детей, предусматривающую расширение возможностей участия детей в судебном или административном разбирательстве. Однако в России право детей на такое участие реализуется слабо в связи с недостаточным развитием необходимой законодательной и нормативно-правовой базы.

Процесс расширения участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, сопровождается следующими рисками: усиление формализма, недооценка возможностей и заниженные ожидания результатов участия детей в принятии решений; дискриминация определенных групп детей (девочек, детей младшего и среднего возраста, детей с ограниченными возможностями здоровья и детей из малообеспеченных семей, детей из семей мигрантов, детей, воспитывающихся в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей); усиление элитизма (создание элитных групп «детей-профессионалов»); массовая пассивность, разочарованность детей; нарушение принципа приоритета развития ребенка и принципа добровольности его участия в принятии решений; нарушение конфиденциальности в отношении ребенка и стремление взрослых манипулировать его мнением.

2. Основные задачи

Развитие на основе принципов и норм международного права законодательной базы в области регулирования участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы во всех сферах жизнедеятельности.

Обеспечение правового обучения и воспитания детей, а также специалистов, работающих с детьми.

Привлечение детей к участию в общественной жизни.

Воспитание у детей гражданственности, расширение их знаний в области прав человека.

Освещение в средствах массовой информации темы участия детей в общественной жизни.

Разработка и внедрение в практику стандартов и методик участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Создание системы мониторинга и оценки участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Обеспечение основных принципов участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, таких как: добро-



вольность; включенность всех групп детей; приоритет развития ребенка; повсеместное присутствие (участие ребенка в принятии всех касающихся его решений с учетом степени его зрелости, возрастных и психологических возможностей); доверие (предоставление детям большей свободы действий, увеличение зоны их ответственности); открытость, честность взрослых в общении с детьми; недопущение использования детей различными политическими силами в качестве инструмента достижения собственных целей.

3. Первоочередные меры

Ратификация Европейской конвенции об осуществлении прав детей.

Внесение изменений в Федеральный закон от 28 июня 1995 г. N 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

Разработка и внедрение усовершенствованных образовательных программ, обеспечивающих получение детьми знаний в области прав человека и прав ребенка, с включением в них специального раздела о практическом применении полученных знаний.

Включение в учебные программы подготовки и переподготовки специалистов, работающих с детьми, специального раздела, разъясняющего право детей на участие в принятии решений, затрагивающих их интересы, и принципы его реализации.

Обучение детей способам обеспечения конфиденциальности и защиты своих личных данных в сети «Интернет».

Развитие института уполномоченных по правам ребенка в городах, муниципальных образованиях, образовательных учреждениях.

Внедрение социальных технологий для привлечения детей к участию в жизни местного сообщества, в рассмотрении и экспертизе решений, касающихся прав и интересов детей, на всех уровнях.

Разработка стандартов и методик расширения участия детей в различных сферах жизнедеятельности.

Создание системы постоянного мониторинга и оценки участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, включая систематический сбор качественных и количественных данных об уровне такого участия детей всех возрастных и социальных групп, а также о ресурсном обеспечении процесса участия детей в принятии указанных решений.

4. Ожидаемые результаты

Создание правовой основы участия детей во всех сферах жизни общества.

Преодоление устоявшихся стереотипов, связанных с возможностью участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Развитие законодательства Российской Федерации в части, касающейся обеспечения участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, включая ратификацию международных актов.

Создание усовершенствованных образовательных программ и методик обучения по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав ребенка, а также их внедрение в образовательный процесс, в том числе с использованием средств массовой информации и сети «Интернет».

Расширение влияния института уполномоченных по правам ребенка на всех уровнях.

Создание системы постоянного мониторинга и оценки участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.

VIII. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ

Национальная стратегия реализуется во взаимосвязи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года и приоритетными национальными проектами.

Координирующим органом является образуемый при Президенте Российской Федерации координационный совет.

Неотъемлемой частью Национальной стратегии являются принятые в ее развитие субъектами Российской Федерации стратегии (программы) действий в отношении детей, разработанные с учетом как общих, так и особенных, присущих данному региону проблем детства.

Для достижения поставленных в Национальной стратегии целей следует сформировать консолидированный бюджет в интересах детей.

Национальную стратегию предусматривается реализовать в два этапа: первый в 2012 — 2014 годах и второй в 2015 — 2017 годах.

Сроки и основные этапы реализации Национальной стратегии должны быть согласованы с бюджетным процессом. Необходимость внедрения программно-целевого принципа организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создания условий для планирования бюджетных ассигнований в интересах детей по новым принципам потребует изменения порядка составления и утверждения бюджетов соответствующего уровня и корректировки бюджетной классификации Российской Федерации.

Для успешной реализации Национальной стратегии в современных экономических условиях следует создать соответствующую систему индикаторов по каждому направлению и организовать постоянный мониторинг эффективности проводимых мероприятий. Функции по сбору и анализу данных о выполнении программных мероприятий и полученных результатах, а также по выработке необходимых рекомендаций возлагаются на Правительство Российской Федерации и Росстат.

На основе постоянного мониторинга реализации Национальной стратегии предусматривается проводить корректировку управленческих решений. Контроль за эффективностью использования финансовых и иных ресурсов должны осуществлять Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с привлечением общественности. В качестве инструмента финансового контроля следует использовать аудит эффективности, предполагающий независимую оценку экономической эффективности и результативности проводимых мероприятий, их соответствия поставленным целям.

Механизмом контроля за ходом реализации Национальной стратегии являются ежегодные аналитические доклады образуемого при Президенте Российской Федерации координационного совета и альтернативные доклады, подготовленные представителями общественности и экспертного сообщества при участии детей.



Российская академия юридических наук

предлагает следующие виды
научно-исследовательских, образовательных, юридических,
информационных, экспертных и издательских услуг:

» **Рецензирование научных, учебных и научно-практических работ
вузам и издательствам:**

- Рецензии на работы ведущих ученых страны.
- Выдача грифа — «Рекомендовано в качестве учебника (учебного пособия) Российской академией юридических наук».

» **Экспертные услуги**

- Подготовка юридических заключений ведущими специалистами России органам законодательной, исполнительной и судебной власти.

» **Услуги в сфере правотворчества**

- Подготовка законопроектов и проектов подзаконных актов органам государственной власти и местного самоуправления.
- Подготовка пояснительных записок на акты правотворческой деятельности.
- Осуществление экспертной оценки действующего законодательства.

» **Юридические услуги**

- Консультации и разъяснения по юридическим вопросам.
- Устные и письменные справки по законодательству.
- Составление заявлений, жалоб и других документов правового характера.
- Представительство в суде, арбитраже и других государственных органах по гражданским делам и делам об административных правонарушениях.
- Иная юридическая помощь.

» **Издательская деятельность**

Выпуск:

- монографий;
- учебников;
- учебных пособий;
- журналов;
- каталогов.

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

Тел./факс: (495) 953-60-69, 951-88-28

<http://раюн.рф>

e-mail: akadem@lawinfo.ru