Танаева З. Р.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Tanaeva Z. R.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASES OF JUVENILE RIGHTS PROTECTION AND SECURITY

В условиях реализации социальной государственной программы «Десятилетие детства в России» актуализируется проблема защиты прав детей в контексте совершенствования административно-правового механизма охраны и защиты прав несовершеннолетних. В статье представлены статистические данные, характеризующие виктимность несовершеннолетних. Проведенный терминологический анализ выявил существенные признаки сходства и различия понятий «охрана» и «защита». Анализ научной литературы, посвященный изучению механизма административно-правового регулирования, позволил свести различные точки зрения ученых воедино и сформулировать авторское определение понятия «административно-правовая основа охраны и защиты прав несовершеннолетних» и раскрыть её элементы. Оценка современного состояния нормативно-правового регулирования дала возможность выявить проблемы в рассматриваемой сфере общественных отношений и определить перспективы её развития.

Ключевые слова: права несовершеннолетних, административно-правовая охрана и защита, механизм защиты, нормы права, виктимность несовершеннолетних, административная ответственность.

While implementing the state social program «Decade of Childhood in Russia» the problem of children's rights protection becomes topical in the context of improving the administrative and legal mechanism for protection and security of juvenile rights. The article presents statistical data characterizing juvenile victimization. Terminological analysis has been carried out and significant similarities and differences between the concepts of «protection» and «security» have been revealed. The analysis of scientific literature on studying the mechanism of administrative and legal regulation let the author put together various points of view and compose the author's definition for «administrative and legal bases of juvenile rights protection and security», as well as find out its elements. The assessment of the current state of legal regulation has made it possible to reveal the problems in the sphere of public relations and to determine the prospects for its development.

Keywords: juvenile rights, administrative and legal protection and security, protection mechanism, legal norms, juvenile victimization, administrative responsibility.

В современной России охрана и защита прав несовершеннолетних следует отнести к числу наиболее актуальных проблем. Данная проблема приобретает осо-

бую значимость в условиях реализации социальной государственной программы «Десятилетие детства в России» (2018-2027 гг.), объявленной Указом Президен-

та России В.В. Путиным №240 от 29 мая 2017 года. С другой стороны, проблема охраны и защиты прав несовершеннолетних обусловлена высоким уровнем семейного неблагополучия, очевидными фактами жестокого обращения с детьми и ростом количества преступлений, связанных с применением насилия в отношении детей, а также распространением информации, представляющих опасность для детей. Так, согласно статистическим данным «количество преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних в Российской Федерации, за последние годы возросло на 38,2% (2018 г. – 96150; 2017 г. – 91554; 2016 г. – 69 595 преступлений). Ежегодно возрастает количество преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних (2018 г. – 14152; 2017 г. – 13487; 2016 г. – 12353 преступления). За последние 3 года число детей, ставших жертвами преступлений, увеличилось на 1,2% (2018 г. – 106779; 2017 г. – 105519; 2016 г. – 78 698 детей)»[2].

К сожалению, обострение проблемы охраны и защиты прав несовершеннолетних происходит в условиях принимаемых государством программ и вносимых в действующее законодательство Российской Федерации изменений об улучшении положений семей и детей, а также в условиях развития системы международных правовых мер в сфере защиты прав несовершеннолетних. Несмотря на достаточно широкую охваченность правовыми нормами, сфера защиты прав несовершеннолетних остается неэффективно управляемой.

На наш взгляд, проблема заключается в том, что нормы права, регламентирующие права детей, в большей степени декларативны, несовершеннолетен организационно-правовой механизм реализации норм. Кроме того, как показывает анализ научной литературы и нормативных правовых актов, понятия, связанные с проблематикой детства, требуют более четкого описания. Остановимся на понятиях «охрана» и «защита». Так, в Федеральном законе №124-ФЗ от 24 июля 1998 года «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» термины «защита» и «охрана» употребляются сразу в нескольких значениях. «Целями государственной политики в интересах детей являются осуществление прав детей, восстановление их прав в случаях нарушений» (ст.4, п.1), «к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации

относятся выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка» (ст.5), «педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты ... могут участвовать ... в мероприятиях по обеспечению защиты прав и законных интересов ребенка» (ст.7 п.3) и т.д. Термин «охрана» употребляется в Законе только в сочетаниях «охрана здоровья» и «охрана труда».

Отсутствием четкого нормативного закрепления понятий «охрана прав» и «защита прав» объясняется повышенное внимание ученых на эту проблему. В науке не выработана единая точка зрения на их содержание. Некоторые ученые отрицают целесообразность использования одного из них (С.С. Алексеев, В.А. Тархов и др.), другие исследователи отрицают целесообразность использования одного из них (Т.Б. Шубина и др.), некоторые ученые разводят эти понятия (В.М. Ведяхин, А.С. Мордовец, М.В. Севостьянов, С.А. Шаронов и др.), имеются точки зрения о широком или узком толковании того или иного термина (З.В. Макарова, А.П. Сергеев и др.). Подробный контент-анализ массивов публикаций о соотношении понятий «охрана прав» и «защита прав» представляют в своих научных статьях А.А. Андреев, Е.А. Несвит, К.Г. Салтыков, А.П. Смирнов [1, 3, 5]. Ученые едины во мнении, что «отказавшись от разработки и закрепления легальных определений указанных понятий, законодатель не способствует решению данной, имеющей важное теоретико-методологическое значение проблемы» [1, С. 7].

Что касается соотношения понятий «охрана прав» и «защита прав», на наш взгляд, наиболее предпочтительным является точка зрения Е.А. Несвит, который под «правовой охраной прав» понимает «закрепление в нормативно-правовых актах положений, охраняющих права граждан, а под «правовой защитой прав» – правозащитную деятельность, направленную на восстановление нарушенного права и предотвращение угрозы его дальнейшего нарушения» [3, С. 229].

Тема административно-правового регулирования охраны и защиты прав несовершеннолетних детально разрабатываются в трудах многих современных ученых. С точки зрения нормативного регулирования рассматривает административно-правовую защиту прав и законных интересов несовершеннолетних Т.А. Смагина [4], с позиции реформирования системы государственного управления в сфере охраны и защиты прав несовершеннолетних в современных условиях из-

учает проблему О.Ю. Таибова [6], в аспекте целенаправленной работы с родителями по разъяснению им методов защиты детей в информационном пространстве исследует проблему Г.Ф. Хаметдинова [7], О.М. Юнусова рассматривает административно-правовую защиту прав и законных интересов несовершеннолетних как «одну из форм правовой защиты, представляющую собой совокупность материальных и процессуальных организационно-правовых средств», с помощью которых осуществляется признание, соблюдение и восстановление нарушенных субъективных прав или устранение угрозы нарушения этих прав [8, С. 10]. Вслед за учеными, в структуре понятия «административно-правовая охрана и защита» выделяем как правовой, так и организационный аспект. Правовой аспект представляет нормативное содержание проблемы, правоприменительные акты, юридические основания возникновения правоотношений, организационный аспект характеризуется совокупностью способов и средств, реализуемых заинтересованными государственными органами и учреждениями, общественными объединениями. Таким образом, под административно-правовой основой охраны и защиты прав несовершеннолетних понимаем совокупность организационно-правовых средств, реализуемых в установленном порядке, с помощью которых оказывается правовое воздействие на общественные отношения, связанные с охраной и защитой прав несовершеннолетних. Остановимся на проблемах охраны и защиты прав несовершеннолетних с точки зрения правового и организационного аспектов.

Нормативно-правовая основа защиты и охраны прав несовершеннолетних представлена международными актами, федеральными и региональными законодательствами, ведомственными нормативными правовыми актами. Международные стандарты определяют обязательный нормативный минимум правового положения детей, включая их правовую защиту, и соответствующих полномочий органов государственной власти и их должностных лиц. Следует отметить, что действующее национальное законодательство по защите и охране прав несовершеннолетних, в основном, соответствует принципам и нормам международного права. Вместе с тем, проведенный анализ административно-правовой основы охраны и защиты прав несовершеннолетних позволил выявить существующие на сегодняшний день проблемы и внести

некоторые предложения по их совершенствованию.

На наш взгляд, необходимо провести детальный анализ действующего законодательства в области охраны и защиты прав несовершеннолетних и подготовить предложения об исключении положений, имеющих декларативный характер. Кроме того, терминологический анализ Федерального закона № 124-ФЗ от 24 июля 1998 года «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» позволяет сделать вывод о необходимости законодательного закрепления основных понятий, связанных с охраной и защитой прав несовершеннолетних.

Идея повышенной охраны и защиты прав несовершеннолетних нашла свое воплощение и в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 24 июня 1999 года. На наш взгляд, Закон требует совершенствования согласно требованиям современного законодательства и правоприменительной практики. К примеру, следует привести его в соответствие с Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» № 182-ФЗ от 23 июня 2016 года, обратив внимания на формы профилактического воздействия (ст. 17-27). Требуют более детальной конкретизации полномочия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (к примеру, органов по делам молодежи, органов внутренних дел и иных подразделений органов внутренних дел).

Защита и охрана прав несовершеннолетних зависит от целенаправленной государственной политики в интересах детей, а также от деятельности органов государственной власти всех уровней и общественных организаций, которые обязаны создавать правовые, социально-экономические условия для всестороннего развития личности ребенка. Однако успешное выполнение поставленных задач зависит от координации усилий всех заинтересованных субъектов в рамках строго определенной зоны ответственности, более четкого правового регулирования разграничения полномочий между ними и слаженности механизма взаимодействия. Среди основных проблем организации деятельности по охране и защите прав несовершеннолетних следует выделить слабое межведомственное взаимодействие в части взаимного информирования и управления процессом взаимодействия. Для того чтобы межведом-

ственное взаимодействие было действительно эффективным, на наш взгляд, наиболее предпочтительным является издание совместных нормативных актов несколькими ведомствами по конкретным направлениям работы с четким распределением функций и полномочий. Кроме того, в условиях реализации социальной государственной программы «Десятиле-

тие детства в России» возникает необходимость разработки федеральной целевой программы «Дети России» на 2020-2027 годы и соответствующего регионального законодательства, направленного на обеспечение надежной комплексной защиты и охраны прав несовершеннолетних в нашей стране.

Литература

1. Андреев А.А., Салтыков К.Г. Соотношение понятий «защита прав» и «охрана прав»: терминологический аспект // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2018. № 2 (43). С. 5-9.
2. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2018 год // Официальный интернет-сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/1361>.
3. Несвит Е.А. Административно-правовая защита прав граждан: вопросы терминологии // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2016. №5. С. 227-230.
4. Смагина Т.А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 28 с.
5. Смирнов А.П. Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав» // Вестник Томского университета. 2010. № 331. С. 123-125.
6. Таибова О.Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006. 20 с.
7. Хаметдинова Г.Ф. Ответственность родителей за безнадзорность детей в информационном пространстве // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2019. №3(49). С. 36-43.
8. Юнусова О.М. Административно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в Республике Таджикистан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 28 с.

References

1. Andreev A.A., Saltykov K.G. Sootnoshenie ponyatiy «zashchita prav» i «okhrana prav»: terminologicheskii aspekt // Vestnik Dalnevostochnogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2018. № 2 (43). S. 5-9.
2. Gosudarstvennyi doklad o polozhenii detey i semei imeyushchikh detey v Rossiyskoy Federatsii za 2018 god // Ofitsialnyi internet-sait Ministerstva truda i sotsialnoy zashchity Rossiyskoy Federatsii. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/1361>.
3. Nesvit E.A. Administrativno-pravovaya zashchita prav grazhdan: voprosy terminologii // Vestnik KGU im. N.A. Nekrasova. 2016. № 5. S. 227-230.
4. Smagina T.A. Administrativno-pravovoe regulirovanie prav i zakonnykh interesov nesovershennoletnikh: avtoref. dis. kand. yurid. nauk. Saratov, 2012. 28 s.
5. Smirnov A.P. Sootnoshenie ponyatiy «okhrana prav» i «zashchita prav» // Vestnik Tomskogo universiteta. 2010. № 331. S. 123-125.
6. Taibova O.Yu. Gosudarstvennoe upravlenie v oblasti okhrany i zashchity prav nesovershennoletnikh: Administrativno-pravovoy aspekt: avtoref. dis. ...kand. yurid. nauk. Sankt-Peterburg, 2006. 20 s.
7. Khametdinova G.F. Otvetstvennost roditeley za beznadzornost detey v informatsionnom prostranstve // Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika. 2019. №3(49). S. 36-43.
8. Yunusova O.M. Administrativno-pravovoe regulirovanie zashchity prav i zakonnykh interesov nesovershennoletnikh v Respublike Tadjikistan: avtoref. dis. ...kand. yurid. nauk. M., 2015. 28 s.

ТАНАЕВА Замфира Рафисовна, доктор педагогических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал. 454135, г.Челябинск, ул. Энергетиков, 63. E-mail: zamfira-t@yandex.ru.

TANAEVA Zamfira Rafisovna, Doctor of Pedagogy, Associate Professor, Chair of State and Legal Subjects, Russian Academy of Justice, Ural Branch. 454135, Chelyabinsk, Energetikov Street, 63. E-mail: zamfira-t@yandex.ru.