Российский государственный университет правосудия
Центральный филиал

Дегтярева Л.Н.

**Теоретико-правовые основы
защиты конституционных прав и
свобод несовершеннолетних
в России**

монография

*Рекомендовано кафедрой государственно-
правовых дисциплин ЦФ РГУП
(протокол № 12 от 29 мая 2017 г.)*

ISBN 978-5-4480-0111-6

9 785448 001116

**Тамбов
2017**

ukonf.com/mon

Дегтярева Л.Н.

Теоретико-правовые основы защиты конституционных прав и свобод несовершеннолетних в России: монография. М-во образования и науки РФ, ЦФ РГУП. Тамбов: ООО «Консалтинговая компания Юком», 2017. 78 с.

ISBN 978-5-4480-0111-6

DOI: 10.17117/mon.2017.04.01

<https://ukonf.com/doc/mon.2017.04.01.pdf>

РИНЦ: <http://elibrary.ru/item.asp?id=29186702>

Рецензенты:

Хатуаев В.У., д.ю.н., проф., засл. юрист России, ЦФ РГУП, г. Воронеж

Кистринова О.В., к.ю.н., доц., ЦФ РГУП, г. Воронеж

Информация об авторе:

Дегтярева Л.Н., к.ю.н., доцент, ЦФ РГУП, г. Воронеж

В монографии приводится комплексный анализ теоретико-правовых основ защиты конституционных прав и свобод несовершеннолетних в Российской Федерации.

Для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических учебных заведений, а также для всех интересующихся современными проблемами права.

Материалы и предложения могут быть использованы в учебном процессе.

Информация об издании предоставлена в систему Российского индекса научного цитирования – **РИНЦ** по договору № 856-08/2013К

Электронная версия опубликована в **Электронной библиотеке** (свидетельство о регистрации СМИ Эл № ФС 77-57716) и находится в свободном доступе на сайте: **ukonf.com/mon**

Монография. Формат 60×84/16. Усл. печ. л. 4,88. Тираж 500 экз.

Издательство ООО «Консалтинговая компания Юком»

Адрес редакции: Россия, 392000, г. Тамбов, а/я 44

E-mail: mon@ukonf.com

© 2017, Дегтярева Л.Н.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Глава 1. Несовершеннолетний как субъект конституционного права.....	6
1.1. Субъект права как правовая категория.....	6
1.2. Основы конституционно-правового статуса несовершеннолетнего	8
1.3. Принципы конституционно-правового положения несовершеннолетнего.....	12
1.4. Гражданство несовершеннолетнего	15
1.5. Конституционная правоспособность несовершеннолетнего	16
1.6. Конституционные права и свободы несовершеннолетнего.....	18
1.7. Конституционные обязанности несовершеннолетнего	25
1.8. Конституционные гарантии прав несовершеннолетних.....	26
1.9. Юридическая ответственность несовершеннолетнего	28
Глава 2. Правовые основы обеспечения защиты прав и свобод несовершеннолетних в России	30
2.1. Правовое регулирование защиты прав несовершеннолетних	30
2.2. Оптимизация федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в части государственной защиты несовершеннолетних	37
Глава 3. Органы государственной власти и должностные лица, осуществляющие защиту прав несовершеннолетних в современной России	44
3.1. Роль органов прокуратуры в защите прав и законных интересов детей.....	44
3.2. Защита прав и интересов детей органами опеки и попечительства	47
3.3. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав	51
3.4. Органы ювенальной юстиции.....	55
3.5. Уполномоченный по правам ребенка	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	68
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	70

ПРЕДИСЛОВИЕ

Индикатором приобретения Россией качества правового демократического государства является реально-ценностное отношение государства к человеку, его правам и свободам с учетом специфики их различных категорий и групп, среди которых несовершеннолетние. С одной стороны, именно с несовершеннолетними объективно связывается будущее любого государства, с другой, – они беззащитны в силу полной или частичной физической, психической, социальной незрелости. Поэтому проблемы детства, вопросы защиты прав несовершеннолетних находятся в спектре приоритетных как для нашего государства, так и для иных стран мирового сообщества.

Конституция Российской Федерации закрепляет правовой статус человека и гражданина РФ, признает и гарантирует неотчуждаемость основных прав и свобод, обязывает государство поддерживать семью, материнство, отцовство и детство. Вместе с тем в современной России сохраняется противоречие между конституционной сущностью системы защиты прав несовершеннолетних и её реальным функционированием. Как следствие, возникает потребность общества в создании эффективного механизма правового регулирования конституционных прав и законных интересов несовершеннолетних.

Социальные проблемы в сфере детства вызывают особый общественный резонанс. Именно поэтому в последние годы в России усилилось внимание ученых, политиков, общественных деятелей, журналистов к проблемам правового положения несовершеннолетних. Отмечаются декларативность ювенального законодательства, низкая степень эффективности правовой защиты детей.

Соблюдение прав человека начинается с соблюдения прав ребенка. На международном уровне этот неоспоримый факт давно осознан и закреплен во множестве нормативных правовых актов. Отсутствие должного внимания со стороны государства к проблеме детей вполне можно квалифицировать как несоблюдение Российской Федерацией отдельных положений международных правовых актов.

Предлагаемая вниманию читателя монография представляет собой издание, содержащее попытку исследования конституционно-правовых норм, определяющих правовой статус несовершеннолетнего, проанализировать их с учетом соответствия международным стандартам в области

защиты прав ребенка и современным потребностям российского общества.

Полагаем, что изложенный материал может быть использован как в подготовке законопроектов, так и в практической деятельности законных представителей несовершеннолетних, работников государственных специализированных детских учреждений, представителей правоохранительных органов, социальных работников и других заинтересованных лиц.

Глава 1. Несовершеннолетний как субъект конституционного права

1.1. Субъект права как правовая категория

С 15 сентября 1990 года Россия является участником Конвенции ООН «О правах ребенка». Она рассматривает несовершеннолетнего как личность, наделенную соответствующими правами, способную в определенной мере к их самостоятельной реализации и защите.

Семейный кодекс Российской Федерации последовательно закрепил данный подход к ребенку в соответствии с положениями Конвенции ООН «О правах ребенка», Конституции РФ и принятыми Россией обязательствами обеспечивать всемерную защиту прав и законных интересов несовершеннолетнего.

Соответственно, с 90-х годов нормативная правовая база по вопросам защиты прав детей в Российской Федерации начала претерпевать значительные изменения прогрессивного характера, отвечающие нормам международного права и позволяющие установить определенный правовой статус несовершеннолетних граждан, субъектов освоения правовой действительности.

Понятие субъекта права было разработано такими известными правоведом как А.И. Елистратов, Е.Н. Трубецкой, Г.Ф. Шершеневич и др. Под субъектами конституционного права принято понимать участников конституционно-правовых отношений, наделенных конституционной правосубъектностью¹.

Спецификой рассматриваемой отрасли права является то, что круг субъектов конституционно-правовых отношений весьма широк, причем некоторые из них могут участниками только данных отношений и их невозможно представить в иных правоотношениях. Многим субъектам правоотношений не требуется предпринимать конкретные шаги для обозначения своего участия в них.

С учетом сказанного можно, прежде всего, отметить наличие таких субъектов как народ, нация, государство, субъекты Российской Федерации, административно-территориальные образования, органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, религиозные объединения, международные организации, граждане, лица без гражданства, иностранные граждане, беженцы, вынужденные переселенцы и др.

Исходным юридическим понятием выступает «человек». Закрепление данного субъекта права в Основном законе приводит в соответствие Конституцию РФ с такими международными правовыми актами, как Всеобщая декларация прав

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2017.

и свобод человека 1948 года, международные пакты о правах и свободах человека, принятые ООН в 1966 году, свободными от принципа политической принадлежности человека к определенному государству.

Однако методологически правильное и эффективное с практической точки зрения исследование правового регулирования статуса подрастающих поколений объективно требует предварительной фиксации ведущих терминов «ребенок», «подросток», «несовершеннолетний», «молодой», «молодежь» и их взаимосвязи между собой². Не менее сложной является проблема юридического определения статусной категории «несовершеннолетний».

С теоретико-правовой точки зрения, по верному замечанию Э.Б. Мельниковой, несовершеннолетний – это «человек, не достигший определенного возраста, с достижением которого закон связывает его полную дееспособность, то есть реализацию в полном объеме провозглашенных человеку и гражданину конституцией и другими законами страны субъективных прав и юридических обязанностей»³.

Международные правовые акты, посвященные проблемам несовершеннолетних, обычно определяют конечную границу несовершеннолетия в 18 лет, однако, зачастую делают и оговорку «если иной возраст не установлен национальным законодательством».

Таким образом, в юриспруденции понятие «несовершеннолетний», во многом является порождением национального законодательства, а потому можно встретить разные его синонимы: «ребенок», «дети», «подросток», «малолетний» и т.д. Так, например, в российском уголовном законодательстве несовершеннолетними признаются лица «...которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать лет, но не исполнилось восемнадцати лет»; в гражданском праве различают термин «малолетний», который относится к лицам в возрасте до 14 лет; Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в статье 1 определяет, что «ребенок – это лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)»⁴, а Федеральный закон от 24 июля 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», содержит понятие «несовершеннолетний» – лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет⁵.

Возрастной критерий, выделяющий несовершеннолетнего в качестве специального субъекта конституционно-правовых отношений, дает нам возможность выделить ряд специфических признаков, позволяющих охарактеризовать и разграничить этот правовой институт от многих других, существующих в праве:

² Дегтярева Л.Н. Конституционно-правовая защита несовершеннолетних в современной России (на примере Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Елец, 2010.

³ Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: учебное пособие. М., 2000.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

– во-первых, временные границы, определяющие период детства.

Закономерно, что конституционно-правовой статус несовершеннолетнего в российском праве определен следующими временными рамками: с момента рождения до достижения возраста 18 лет;

– во-вторых, несмотря на правоспособность несовершеннолетнего, которой он обладает с момента рождения, усматривается ограничение возможности реализации установленных законодательством прав и свобод.

Представляется, что названные ограничения обусловлены рядом факторов, в том числе:

а) физиологической и социально-психологической беспомощностью несовершеннолетних;

б) полной либо частичной личной, правовой и социальной зависимостью от родителей (а также лиц, их заменяющих);

в) низкой гарантированностью и обеспеченностью правовых регламентаций, часто являющихся декларативными.

По мнению Е.Н. Микитовой, при решении первоочередных проблем формирования и укрепления статуса ребенка как специального субъекта правоотношений, следует разработать четкий механизм установления момента рождения человека как начала его жизни и правоспособности; расширить и ужесточить нормы, обеспечивающие право ребенка на жизнь на более ранних этапах его развития, а также внести некоторые дополнения в нормы права, устанавливающие равенство ребенка с иными субъектами права⁶.

1.2. Основы конституционно-правового статуса несовершеннолетнего

Проблема определения правового статуса ребенка находится в спектре приоритетных направлений государственной политики. Ее эффективное решение обеспечивает не только прогрессивное развитие любого общества, нормальный процесс социализации будущего поколения, но и является залогом успешной реализации в наступившем тысячелетии стратегической для дальнейшего развития России задачи – формирования здорового нового поколения, способного стать носителем гражданской идеи.

Определение понятия правового статуса несовершеннолетнего следует формулировать с учетом концептуальных подходов, сложившихся в теории права и отраслях юридической науки при определении правового статуса и правового положения личности вообще.

Термины «правовой статус», «правовое положение» часто употребляются в законодательстве и научной правовой литературе. Их обычно применяют в том случае, когда речь идет о характеристике состояния того или иного субъекта правового общения, например, органа государства, организации, отдельной личности. При этом за редким исключением не делается

⁶ Микитова Е.Н. Ребенок как специальный субъект правовых отношений // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. М., 2001. № 43.

каких-либо различий между терминами «положение» и «статус». Чаще всего они понимаются как синонимы⁷.

В конституционном праве, в отличие от других отраслей права, наряду с терминами «общий (конституционный) статус» и «конституционно-правовой статус» часто употребляется понятие «основы правового положения личности». Его применение обусловлено спецификой данной отрасли права как ведущей отрасли в системе российского права, и это выражается в том, что в данном понятии сосредоточены основополагающие элементы, которые являются исходными для любого отраслевого статуса личности и соответственно учитываются в нем.

Традиционно в конституционном праве различают общий, специальный и индивидуальный правовой статус. Общий правовой статус – это базовый правовой статус человека, статус лица как гражданина государства и члена общества. В основе общего правового статуса лежит, прежде всего, конституционный статус, который является единым и одинаковым для всех. Ядром конституционно-правового статуса личности являются признаваемые Конституцией РФ основные права, свободы и обязанности.

Специальный правовой статус – это статус лица, принадлежащего к определенной категории граждан (детей, пенсионеров, военнослужащих, депутатов и др.). В основе специального правового статуса лежит общий правовой статус, однако правовое положение этой категории может иметь свою специфику, в связи с наличием дополнительных прав и обязанностей, льгот или ограничений.

По мнению Н. И. Матузова, совершенствование этих статусов – одна из задач юридической науки⁸.

Индивидуальный статус – это статус конкретного лица, «отражающий совокупность персонифицированных прав и обязанностей личности» (в зависимости от пола, возраста, семейного положения, места жительства и т. д.). Индивидуальный статус в отличие от общего правового статуса отличается изменчивостью и подвижностью.

Правовой статус ребенка должен быть рассмотрен как единство общего, особенного и единичного, поскольку именно такой подход позволит выявить специфику правового положения ребенка.

Конституционно-правовые основы статуса несовершеннолетнего отдельно не закреплены в Конституции Российской Федерации, а устанавливаются исходя из основных положений конституционно-правового статуса личности, что позволяет нам говорить о гарантиях равной защиты прав любого человека, независимо от возрастных признаков.

В юридической науке существует несколько подходов к определению правового статуса личности. По мнению В.Е. Чиркина, конституционно-правовой статус физического лица – это основы его правового положения в

⁷ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997.

⁸ Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.А. Воротникова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017.

обществе, государстве, его конституционные права и обязанности⁹. В.А. Черепанов под правовым статусом личности понимает «совокупность прав, обязанностей и ответственности человека в определенных правоотношениях»¹⁰. С.В. Нарутто дает следующее определение: «правовой статус личности – юридически закрепленное положение личности в обществе, складывающееся из совокупности прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, гарантии их реализации, ответственность»¹¹. Н.В. Витрук разграничивает значение терминов «правовой статус» и «правовое положение», и считает, что «правовое положение личности – это широкая обобщающая категория, которая раскрывает все элементы закрепленного в праве состояния личности, обусловленные местом, которое занимает личность в обществе. Помимо прав и обязанностей, правовое положение включает гражданство, правосубъектность, юридические гарантии прав и свобод, принципы правового положения»¹². Е.А. Лукашева предлагает следующую точку зрения: «Сложные связи, возникающие между государством и индивидом, и взаимоотношения людей друг с другом фиксируются государством в юридической форме – в форме прав, свобод и обязанностей, образующих в своем единстве правовой статус индивида. Правовой статус индивида – одна из важнейших политико-юридических категорий, которая неразрывно связана с социальной структурой общества, уровнем демократии, состоянием законности»¹³.

С учетом специфики исследуемого нами субъекта правоотношений – несовершеннолетнего, мы считаем, что под конституционно-правовым статусом несовершеннолетнего следует понимать совокупность гарантированных Конституцией РФ прав, свобод и обязанностей лица, не достигшего возраста 18 лет.

Принципиальное значение для определения конституционно-правового статуса ребенка имеют, на наш взгляд, три группы конституционных норм.

Первую группу таких норм составляют два положения Конституции РФ, прямо относящихся к защите прав и интересов несовершеннолетних.

Во-первых, Конституция РФ провозглашает человека (независимо от возраста), его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства (ст. 2), причем государства социального, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч.1 ст.7).

Во-вторых, Конституция РФ раскрывает механизм реализации социальной политики в интересах детей путем обеспечения государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (ч.2 ст.7).

⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право: учебник для бакалавриата. М., 2015.

¹⁰ Черепанов В.А. Конституционное право России: учебник. М., 2016.

¹¹ Конституционное право России: учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. 2-е изд. М., 2017.

¹² Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

¹³ Права человека: учебник для вузов / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999.

Вторую группу конституционных норм составляют статьи Конституции РФ, в которых говорится о детях (детстве) непосредственно. Речь идет о положениях, устанавливающих, что детство (как и материнство и семья) находится под защитой государства (ч.1 ст.38) и что забота о детях и их воспитание – равное право и обязанность родителей (ч.2 ст.38).

Как видно, в этих принципиальных конституционных положениях ребенок (дети) рассматривается только вкупе с материнством, семьей, родителями. И, тем не менее, можно утверждать, что Конституция РФ уже считает ребенка самостоятельным участником конституционно-правовых отношений.

И, наконец, третью группу конституционных норм, имеющих непосредственное отношение к определению правового положения несовершеннолетнего, составляют нормы Конституции РФ, регламентирующие права и свободы человека и гражданина.

Названные статьи Конституции РФ можно рассматривать в качестве определяющих правовой статус несовершеннолетнего, но вместе с тем явно недостаточных для их непосредственного действия в связи с особенностями исполнения (вернее, неисполнения) законов в правоприменительной практике.

В подавляющем большинстве положений Конституции РФ статус несовершеннолетнего является подразумеваемой частью, составляющим элементом общеправового статуса любого гражданина России.

С одной стороны, это гарантирует обеспечение естественно равной защиты прав любого человека независимо от каких бы то ни было признаков, в том числе и возрастных.

С другой стороны, в силу специфических возрастных особенностей, характеризующих статус ребенка, данное обстоятельство можно расценить как упущение, правовой пробел, свидетельствующий о низкой гарантированности и слабой защищенности прав и интересов российских детей. Отсюда необходимость повысить степень защищенности правового статуса ребенка путем выделения его как самостоятельного субъекта защиты и внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ. Закрепление особой защиты прав несовершеннолетних в Конституции РФ придаст их статусу гарантированность. В этом будет состоять роль Основного Закона в систематизации прав и законных интересов несовершеннолетних, в поднятии защиты прав ребенка на отраслевой уровень, тем более что отечественная юриспруденция уже пошла по пути выделения специальных субъектов права.

Категория «несовершеннолетний» при ее правовом преломлении предполагает оформление в юридических нормах ряда условий существования и жизнедеятельности индивида. Они выражаются в следующих, применяемых в совокупности, параметрах:

1) существует определенный оформленный правом статус несовершеннолетнего – неотъемлемый атрибут его естественного состояния;

2) существование подобного статуса несовершеннолетнего, в свою очередь, является неотъемлемым и одной из характеристик общества и государства;

3) для несовершеннолетнего это состояние выражается в обладании определенным набором прав, свобод и обязанностей;

4) несовершеннолетний обладает способностью пользоваться своими правами, свободами, обязанностями;

5) неизбежно возникают связи несовершеннолетнего с обществом и государством, в том числе возможность требовать от государства обеспечения должного регулирования, реализации и защиты прав, свобод и обязанностей;

6) для несовершеннолетнего возникает необходимость, возможность и способность отвечать за свое поведение перед государством, а в определенной мере и перед обществом.

Таким образом, конституционно-правовой статус несовершеннолетнего складывается из следующих элементов:

1) принципы конституционно-правового положения несовершеннолетнего;

2) гражданство;

3) правоспособность;

4) конституционные права и свободы;

5) конституционные обязанности;

6) конституционные гарантии;

7) юридическая ответственность.

Рассмотрим каждый структурный элемент.

1.3. Принципы конституционно-правового положения несовершеннолетнего

Важным элементом конституционно-правового статуса ребенка являются принципы, в соответствии с которыми реализуются отношения в области детства.

Принципами могут считаться лишь такие правила, которые признаны со стороны общества и государства и отнесены к разряду важнейших идей и установок правового статуса человека и гражданина Российской Федерации.

Принципы правового статуса личности, закрепленные в Конституции России, в равной степени должны применяться при осуществлении прав и свобод ребенка. Такой всеобщий характер этих принципов объясняется их универсальностью, возможностью применения вне зависимости от возраста человека.

Особого внимания заслуживает точка зрения Л. В. Воеводина, который представляет принципы правового статуса личности как систему, включающую:

1) учредительность всех элементов (институтов) основ правового статуса личности;

2) неотъемлемость и неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина;

3) равноправие, то есть равенство в правах, свободах и обязанностях гражданина и человека вообще;

4) гуманистическую направленность прав и свобод;

5) общую доступность прав и свобод и непреложность обязанностей.¹⁴

Существуют общие (конституционные) и отраслевые принципы. Для правового статуса ребенка характерны общие (конституционные) принципы.

Конституционные принципы – это основополагающие начала, руководящие идеи, провозглашаемые и охраняемые государством, положенные в основу осуществления прав, свобод и обязанностей несовершеннолетних.

Первым принципом правового статуса несовершеннолетнего является *свобода личности*. Она обеспечивается всем строем общества и государства, гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Свобода личности предполагает самостоятельность в выборе поступков и действий. Однако полной ясности содержания этой категории нет. В трактовке данного принципа надо исходить из следующих постулатов¹⁵:

Во-первых, абсолютной свободы личности быть не может. Любой человек, а тем более несовершеннолетний, существует не изолированно от семьи, коллектива, общества, государства, и поэтому должен считаться с ними.

Во-вторых, существующая в обществе и государстве свобода поведения личности предполагает выбор ею различных вариантов действий. Применительно к рассматриваемой категории субъектов права, мы говорим о личной свободе несовершеннолетнего самому определять, как проводить досуг, с кем общаться, в каких мероприятиях участвовать и т.п.

В-третьих, должно происходить соизмерение каждым индивидом свободы своего поведения с собственным благом и с интересами окружающих его лиц. То есть в данном случае, свобода личности предполагает гармонию интересов личности, общества и государства.

Принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод личности как обязанности государства содержится в статье 2 Конституции РФ и конкретизируется в ряде других ее статей – ч. 1 ст. 17, ст. 45, ст. 46, ч. 1 ст. 55. Права и свободы несовершеннолетнего признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Основные права и свободы – это общепризнанные социальные возможности личности, обеспечение которых реально в условиях достигнутого человечеством прогресса. Как правило, в современном виде они находят закрепление в международных правовых документах: Декларации прав ребенка¹⁶, Конвенции о правах ребенка¹⁷, Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей¹⁸.

¹⁴ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997.

¹⁵ Авакьян С. А. Указ. соч.

¹⁶ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990.

¹⁷ Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990.

¹⁸ Дипломатический вестник. 1992. № 6.

Принцип неотчуждаемости прав и свобод нашел отражение в ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации, где говорится: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». В научных исследованиях и учебной литературе к числу неотъемлемых прав и свобод относят, в первую очередь, естественные (личные) права, а также права и свободы, характерные для гражданина. В условиях Российской Федерации рассматриваемый принцип означает принадлежность человеку от рождения и неотчуждаемость таких основных прав и свобод, которые зафиксированы в Основном законе нашего государства и текущем законодательстве.

Принцип непосредственного действия прав и свобод несовершеннолетних является одним из актуальных в любом государстве принципов. Провозглашенные в конституции демократические лозунги должны воплощаться в текущем законодательстве. Права и свободы личности должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваться правосудием. Сформулированный в ст. 18 Конституции РФ принцип непосредственного действия прав и свобод личности находит свое дополнительное обоснование в ряде конституционных положений, к примеру, говорящих о прямом действии Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), о судебной защите прав и свобод (ч. 1 ст. 46), о проверке конституционности законов в случаях нарушения ими конституционных прав и свобод граждан (ст. 125).¹⁹

Принцип юридического равенства прав и свобод. Отмечая юридическое равенство прав и свобод, мы акцентируем внимание на невозможность законодательного закрепления физического равенства индивидов. Каждый человек от рождения обладает разными свойствами – здоровьем, умственными способностями, внешними данными. Также не стоит строить иллюзий по поводу общественного равенства – люди имеют разный достаток, все зависит от их потребностей, трудовой деятельности, и даже в какой-то степени везения. Государство и общество стараются обеспечить каждому человеку именно юридическое равенство прав и свобод, то есть правовое закрепление равных «стартовых» условий существования и деятельности для любой личности. Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции РФ государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Принцип недопустимости отмены или умаления прав и свобод несовершеннолетних. Данный принцип сформулирован в ч. 1 и 2 ст. 55 Конституции

¹⁹ Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Н.В. Витрука. М., 2010.

РФ, и как уже отмечалось ранее, не должно быть отрицания других общепризнанных прав и свобод, не нашедших прямого конституционного закрепления.

Принцип гарантированности прав и свобод выражается в необходимости материального обеспечения осуществления прав и свобод, исполнения обязанностей, создания процессуальных механизмов их реализации, защите интересов несовершеннолетних.

1.4. Гражданство несовершеннолетнего

Гражданство несовершеннолетнего – устойчивая правовая связь лица, не достигшего 18-летнего возраста, с Российской Федерацией, выражающаяся в наличии взаимных прав и обязанностей.

Первостепенной является регламентация гражданства детей в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»²⁰, предусматривающей основные принципы этого института:

1) Для приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации ребенком в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет необходимо его согласие.

2) Гражданство Российской Федерации ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства Российской Федерации он станет лицом без гражданства.

3) Гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав. В случае изменения гражданства ребенка не требуется согласие его родителей, лишенных родительских прав.

Ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

Ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Также Закон определяет правила приобретения гражданства несовершеннолетними лицами при изменении гражданства их родителями, опекунами, попечителями:

1) если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий на территории Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению его родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации;

2) если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий за пределами Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению обоих его родителей;

3) если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению его родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации;

4) если один из родителей, приобретающий гражданство Российской Федерации, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению обоих его родителей;

5) если гражданство Российской Федерации одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином Российской Федерации, их ребенок сохраняет гражданство Российской Федерации.

Ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство Российской Федерации.

1.5. Конституционная правоспособность несовершеннолетнего

Правоспособность несовершеннолетнего – способность лица, не достигшего возраста 18 лет, иметь с рождения права и обязанности, предусмотренные Основным законом государства.

Правовое регулирование общественных отношений осуществляется, в первую очередь, путем определения в текущем законодательстве субъектов, правомочных вступать в правоотношения (установление правосубъектности). Регламентируя самые разнообразные права и свободы, законодатель реализует в нормах права такое теоретическое и абстрактное понятие науки, как правоспособность. По общему правилу, оно не формулируется в

отраслевом законодательстве, за исключением гражданского и гражданского процессуального. Однако ч. 2 ст. 6 Конституции РФ содержит положение, которое можно интерпретировать как фиксацию общего понятия правоспособности: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации».

В общей теории права, в отраслевых юридических науках вопрос о правоспособности оказался слабо исследованным в силу того, что недостаточное внимание было уделено уяснению специфического содержания правоспособности, как способности личности иметь права и обязанности. «Права субъекта» и правоспособность – взаимосвязанные категории, но разные по своей сущности и содержанию. Чтобы обозначить содержание правоспособности через комплекс прав и в то же время отличить права как элементы правоспособности от субъективных прав, некоторые ученые отказываются от формулировки правоспособности как абстрактной, общей способности иметь права и обязанности и объявляют правоспособность «правом на право» или комплексом «потенциальных субъективных прав»²¹.

Прежде всего, правоспособность как гарантия, провозглашаемая государством, – самостоятельное правовое явление, имеющее свое значение, не зависящее от объема закрепляемых в законодательстве прав и свобод.

Под конституционной правоспособностью понимается способность ребенка иметь конституционные права и исполнять обязанности. Правоспособность возникает с момента рождения человека и прекращается с его смертью.

Под конституционной дееспособностью ребенка понимается способность своими действиями приобретать и осуществлять конституционные права, исполнять конституционные обязанности.

Дееспособность зависит от возраста и психического состояния лица, в то время как правоспособность не зависит от указанных обстоятельств.

Права ребенка предоставляются ему от рождения, однако, так как ребенок не является полностью дееспособным лицом, то в обеспечении его прав должны участвовать уполномоченные на это органы. Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», а также законами субъектов России определены субъекты, осуществляющие обеспечение и защиту прав и свобод ребенка до достижения им полной дееспособности. К ним относятся: органы государственной власти РФ и субъектов РФ, должностные лица указанных органов: в соответствии со своей компетенцией, посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и свобод.

Закономерно, что объем правоспособности ребенка с достижением определенного возраста расширяется. Так, ребенок с рождения получает право на содержание, с достижением 10-летнего возраста – право выражать

²¹ Ямпольская Ц.А. О субъективных правах граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959.

свое мнение, с 14 лет – право обращаться в суд за защитой своих прав при нарушении их родителями, с 18 лет – самостоятельно осуществлять свои права и обязанности, в том числе право на защиту уже в полном объеме.

Правоспособность прекращается со смертью человека, она неотчуждаема и не может быть ограничена. Эта категория имеет политико-правовой характер и выступает гарантией высшей ценности прав и свобод личности, демократического правового государства. Она подлежит такой же охране, как и субъективное право. Более того, по мнению Я.Р. Веберса, нарушение правоспособности даже более общественно опасно, чем нарушение конкретного субъективного права, поскольку этим нарушается правовой статус гражданина²².

1.6. Конституционные права и свободы несовершеннолетнего

Центральное место в содержании правового статуса личности принадлежит правам, свободам и обязанностям гражданина. Все другие элементы, образующие статус, группируются и объединяются вокруг них. Этим объясняется широко распространенное представление о том, что права и обязанности исчерпывают содержание правового статуса или вообще отождествляются с ним.

Фактически же все составляющие правового статуса личности выражаются в форме прав, свобод, обязанностей. Так, например, гражданство можно обозначить в форме права на гражданство. Что касается принципов конституционно-правового статуса и правоспособности несовершеннолетних, то в их названии и содержании заложены права и свободы личности. Правоспособность, в частности, означает способность иметь права и обязанности. Это легкообъяснимо: норма может регулировать поведение людей путем дозволения или предоставления им определенных возможностей действовать по своей воле, т.е. приобретать права и свободы, а так же путем предписания определенных велений – возложения запретов и обязанностей.

Таким образом, в правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, полезными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности социальной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности.

В отечественной юриспруденции сложилось практически единодушное мнение по вопросу разграничения терминов «права» и «свободы». Предполагается, что различие между ними в достаточной мере условно, так как по своей юридической природе и системе гарантий они идентичны. В то же время анализ законодательства и международных актов приводит к выводу об их различных смысловых нагрузках. Понятие «право», рассматриваемое в

²² Веберс Я.Р. Правоспособность граждан по новому кодексу о браке и семье Латвийской ССР // Учёные записки ЛГУ. Рига, 1972.

субъективном смысле, раскрывается в юридической литературе как гарантированная законом мера возможного поведения человека. Но эта возможность ничто при отсутствии самостоятельности личности и индивидуального выбора варианта поведения, гарантированных запретом умалять свободу человека.

Поэтому закономерно термин «свобода» иногда определяется посредством обозначения конкретных прав, в чьих рамках данную свободу можно реализовать, и соотносится с термином «права» как общее и особенное.

Совокупность прав и свобод несовершеннолетних опирается, прежде всего, на их систему, закрепленную Конституцией Российской Федерации.

По мнению Ю.А. Черемухиной, можно выделить три аспекта проявления роли прав и свобод личности в правовом пространстве²³:

1) права и свободы выступают в качестве принципа конституционного строя: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ);

2) они определяют основной вектор деятельности государственных органов: «...определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18 Конституции РФ);

3) права и свободы личности раскрывают содержание основ правового статуса личности.

Конституционные права и свободы – закрепленные в Конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие несовершеннолетним свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения, пользоваться социальными благами, как в личных, так и в общественных интересах.

С момента рождения ребенок взят под охрану государства и обладает следующими правами:

- жить и воспитываться в семье;
- общаться с родителями и другими родственниками;
- защищать свои права;
- выражать своё мнение;
- право на имя, отчество и фамилию;
- изменение фамилии и имени;
- право на имущество;
- право на медицинское обслуживание;
- право на образование и другие.

Права и свободы несовершеннолетних традиционно можно разделить на три группы: личные; политические; социально-экономические и культурные.

В первую очередь следует остановиться на **личных** правах и свободах ребенка, поскольку они принадлежат каждому с момента рождения, являются неотчуждаемыми и естественными, связанными с индивидуальной, частной жизнью каждого человека независимо от наличия либо отсутствия гражданства.

²³ Черемухина Ю.А. Административно-правовой статус несовершеннолетних детей как объекта административной опеки: монография. Воронеж, 2004.

Право ребенка на жизнь закреплено в ч. 1 ст. 20 Конституции и ч. 1 ст. 6 Конвенции о правах ребенка. В российском законодательстве данное право обеспечивается рядом конституционных гарантий общего характера: запретом пыток и насилия, социальным обеспечением, обеспечением права на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду, на максимально возможную степень выживания и здорового развития ребенка и т.д. К мерам подобного рода относятся также политика государства, направленная на отказ от разрешения конфликтов с помощью оружия, борьба с преступлениями против личности, с наркоманией и токсикоманией, гарантии развития системы психолого-педагогических консультаций для детей и несовершеннолетних и другие меры²⁴.

Согласно ч. 1 ст. 23 Конституции РФ и ч. 1 ст. 7 Конвенции о правах ребенка каждый гражданин, в том числе и ребенок, имеет *право на имя*. Ребенок регистрируется сразу же после рождения, а право ребенка на имя реализуют родители (а при их отсутствии – заменяющие их лица), они свободны в выборе имени для своего ребенка. Имя человека это не только признак его индивидуализации, это еще и необходимое условие осуществления гражданских прав и обязанностей. Под своим именем ребенок выступает как участник правоотношений.

Неприкосновенность личности (ст.ст. 22-25 Конституции РФ и ст. 16 Конвенции о правах ребенка) означает, что никто не может быть арестован, заключен под стражу или содержаться под стражей иначе как по судебному решению. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем граждан иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Право на частную жизнь выражается в свободе общения между людьми и означает и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе²⁵. Государство обязано обеспечить ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка (ч. 2 ст. 12 Конвенции о правах ребенка).

Право ребенка свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства вытекает из содержания ст. 27 Конституции РФ. Согласно ч. 2 ст. 20 ГК РФ место жительства ребенка в возрасте до 14 лет определяется по месту жительства его родителей или законных представителей. Следовательно, рассматриваемое право у данной категории несовершеннолетних отсутствует. В данном случае право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства ограничивается законом только в интересах безопасности и здоровья ребенка, а также в интересах безопасности общества, общественного порядка и здоровья граждан. Данное право получило свое развитие в ч. 2 ст. 10 Конвенции о правах ребенка, согласно которой государство должно уважать

²⁴ Борисова Н.Е. Теоретические основы правового положения несовершеннолетних в современной России: монография. М., 2003.

²⁵ Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть). М., 1998.

право ребенка и его родителей покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Несовершеннолетний гражданин Российской Федерации, как правило, выезжает из Российской Федерации совместно хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. Согласно ст. 20 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁶, в случае если несовершеннолетний гражданин РФ выезжает из РФ без сопровождения, он должен иметь при себе, кроме паспорта, нотариально оформленное согласие названных лиц на выезд несовершеннолетнего гражданина РФ с указанием срока выезда и государства (государств), которое (которые) он намерен посетить.

Статья 28 Конституции и ч. 1 ст. 14 Конвенции о правах ребенка гарантируют *свободу совести, свободу вероисповедания*, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Вместе с тем, следует отметить, что свобода исповедовать свою религию или веру может подвергаться ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, нравственности и здоровья населения или защиты основных прав и свобод других лиц.

Наряду с личными правами ребенок, как и любой другой гражданин РФ, обладает политическими правами и свободами, а именно – правом на участие в управлении государством и обществом, т.е. на социально-политическую активность.

Ребенок имеет *право на объединение* (ст. 30 Конституции РФ). Конвенция ООН «О правах ребенка» в ст. 16 возлагает на государства-участники обязанность признавать право ребенка на свободу ассоциаций и свободу мирных собраний вне зависимости от возрастного предела. Однако, в российском законодательстве, реализация права на объединение предусматривает ряд возрастных ограничений. Так, в Федеральном законе «Об общественных объединениях» минимальный возраст членов и участников молодежных общественных объединений – 14 лет, а детских – 8 лет²⁷.

Право граждан проводить собрания, митинги, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции РФ и ч. 1 ст. 15 Конвенции о правах ребенка) нашло свое развитие в ст. 9 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»²⁸, которая детально оговаривает право обучающихся проводить во внеучебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих прав. Администрация учебного заведения не вправе препятствовать этому. Место проведения собрания и митингов определяется по усмотрению воспитанников, в том числе на территории и в помещении образовательного учреждения, но при условии соблюдения правил его устава. В любом случае собрания и митинги не должны нарушать требования законодательства РФ и препятствовать образовательному и воспитательному процессам.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

²⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 20. Ст. 2232.

²⁸ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

Право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляется на основании ст. 33 Конституции РФ и подтверждается возможностью обучающимся, воспитанникам образовательных учреждений (за исключением дошкольных учреждений и учреждений начального общего образования) самостоятельно или через своих представителей ходатайствовать перед администрацией указанных учреждений о проведении дисциплинарного расследования деятельности работников образовательных учреждений, нарушающих и ущемляющих права ребенка.

Что касается такого политического права, как *право участвовать в управлении делами государства непосредственно или через представителей*, то оно у ребенка отсутствует в силу его возрастных, психических и интеллектуальных особенностей. Данное право реализуется только с достижением совершеннолетия.

Социально-экономические и культурные права и свободы несовершеннолетнего касаются таких сфер жизнедеятельности человека как собственность, здоровье, труд, отдых, образование, социальное обеспечение, творчество. Данная категория прав направлена на удовлетворение физических, материальных и духовных потребностей личности. Закрепление перечисленных возможностей у несовершеннолетнего имеет важное значение, поскольку их реализация способствует личностному становлению его как члена общества.

Несовершеннолетний обладает *правом заниматься предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью* (ст. 34 Конституции РФ) в случае приобретения им полной дееспособности в результате эмансипации или вступления в брак до достижения возраста 18 лет. Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет (не обладающие полной дееспособностью) вправе заниматься предпринимательской деятельностью с согласия родителей, усыновителей или попечителей.

Согласно ст. 35 Конституции РФ каждый *вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами*. В соответствии с этим положением, ребенок также с момента рождения может обладать имуществом на праве собственности. Однако, в силу своих возрастных особенностей, владеть, пользоваться и распоряжаться им несовершеннолетний может только при приобретении дееспособности. Конституционной гарантией данного права является установление запрета на лишение имущества, кроме как по решению суда.

Право несовершеннолетнего на жилище и его неприкосновенность (ст. 40 Конституции РФ, ст. 27 Конвенции о правах ребенка) гарантируется жилищным законодательством, специальными законами о правах ребёнка субъектов РФ и включает себя право на приобретение жилого помещения по различным основаниям, а также возможность стабильного пользования занимаемым жилым помещением. Кроме того, органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления несовершеннолетними права на жилище, в том числе:

- 1) используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан;
- 2) в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;
- 3) стимулируют жилищное строительство;
- 4) обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях;
- 5) осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства;
- 8) осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль.

Кроме того, неприкосновенность жилища означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Законное проникновение в жилище возможно в следующих ситуациях: а) при непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах; б) при защите правопорядка.

Статья 41 Конституции РФ и ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» закрепляют *право на охрану здоровья*. Здоровье детей является важнейшим показателем санитарно-эпидемиологического благополучия страны. В Российской Федерации проживает около 40 млн. детей, а это примерно 27% общей численности населения страны. Благополучие детей неразрывно связано с созданием необходимых условий для их воспитания, образования, духовного развития. В целях обеспечения прав детей на охрану здоровья, в медицинских организациях государственной и муниципальной системы здравоохранения осуществляются мероприятия по оказанию детям бесплатной медицинской помощи, предусматривающей оздоровление детей, профилактику, диагностику и лечение заболеваний, в том числе диспансерное наблюдение, медицинскую реабилитацию детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей.

Декларируемое в Конституции РФ право каждого на труд (ст. 37), в т. ч. несовершеннолетнего, фактически трудно реализуемое. Способствовать реализации данного права может квотирование рабочих мест, в том числе и для несовершеннолетних работников, осуществляемое предприятиями за определенные льготы. Однако полная реализация права на труд в условиях свободного рынка возможна лишь с развитием производства, созданием новых рабочих мест.

Согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», в случае приема на работу детей, достигших возраста 15 лет, им гарантируются вознаграждение за труд, охрана труда, сокращенное рабочее время, отпуск. Работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотировании рабочих

мест для трудоустройства, расторжении трудового договора (контракта) и другие льготы, установленные законодательством Российской Федерации²⁹.

Согласно ст. 43 Конституции в РФ гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. При этом получение основного общего образования обязательно. Конвенция о правах ребенка в ст. 28 также закрепляет право несовершеннолетнего на образование, при этом предусмотрен ряд гарантий для постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей, в частности:

- 1) бесплатное и обязательное начальное образование;
- 2) поощрение развития различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального, обеспечение его доступности для всех детей;
- 3) обеспечение доступности высшего образования для всех на основе способностей каждого с помощью всех необходимых средств;
- 4) обеспечение доступности информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей;
- 5) принятие мер по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу.

Таким образом, рассмотрев основные права и свободы несовершеннолетних, можно сделать вывод о том, что Конституция Российской Федерации содержит ряд положений, разъясняющих значение и принципы осуществления конституционных прав и свобод личности:

- во-первых, права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц;
- во-вторых, закрепление ряда прав сопровождается бланкетными нормами, предусматривающими издание закона, регламентирующего возможность и режим их осуществления;
- в-третьих, ряд положений Конституции РФ, посвященных правам и свободам, в действительности представляет собой декларации, провозглашающие цели, к которым необходимо стремиться;
- в-четвертых, ограничение некоторых прав возможно на основании судебного решения, основанного на законе;
- в-пятых, для реализации ряда конституционных прав и свобод требуется издание закона, устанавливающего режим и механизм их осуществления.

Рассмотрение природы прав и свобод несовершеннолетних невозможно в отрыве от обязанностей, предусмотренных законодательством РФ.

²⁹ Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (постатейный) / С.В. Нарутто. М., 2012.

1.7. Конституционные обязанности несовершеннолетнего

Рассмотрение природы конституционных прав невозможно в отрыве от обязанностей.

Н. И. Матузов и Б. М. Семенко, исследуя проблему обязанностей, подчеркивают их важное значение в укреплении общественной дисциплины и правопорядка, и, в конечном счете, в обеспечении конституционных прав и свобод личности³⁰.

Г. В. Мальцев полагает, что «юридическая обязанность есть не только должное, но и возможное в человеческом поведении».³¹ Однако содержащееся в обязанности возможное поведение в отличие от возможности, заключенной в субъективном праве, является одновременно и государственно необходимым. «Обязанность, утверждает он, – есть возможность поведения, имеющая необходимый характер, т. е. возможное в поведении одновременно является и необходимым».³²

Юридическая обязанность – это установленная государством мера общественно необходимого, ответственного поведения, направленная на удовлетворение интересов общества и личности, управомоченных и правообязанных граждан.

Особенность юридических обязанностей состоит в следующем:

1) они возникают у индивидуального лица непосредственно в связи с изданием нормы, минуя стадию юридического факта;

2) следует различать два вида обязанностей: одни из них носят прямой повелительный характер, другие – косвенный;

3) обязанности граждан и органов государственной власти (их должностных лиц), выступающих в качестве сторон взаимных правоотношений, абсолютны;

4) обязанности, осуществляемые воздержанием от действий, как правило, не свойственны двусторонним правоотношениям;

5) соблюдение запретов не вызывает правоотношений с другими лицами, в то время как нарушение запретов вызывает правоотношение между обязанным субъектом и органами государства. Запреты порождают односторонние юридические обязанности.

Конституционные обязанности – конституционно закрепленные правила должного поведения несовершеннолетних, связанные с необходимостью его участия в обеспечении интересов общества, государства, других лиц.

Конституция Российской Федерации закрепляет следующие обязанности несовершеннолетних, конкретизированные и детализированные в отраслевом законодательстве:

³⁰ Матузов Н.И., Семенко Б.М. Исследование проблем юридических обязанностей граждан СССР // Советское государство и право. 1980. № 12.

³¹ Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. Теоретические вопросы. М., 1968.

³² Там же.

- 1) соблюдение Конституции и законов РФ (ч. 2 ст. 15);
- 2) уважение прав и свобод других лиц (ч. 3 ст. 17);
- 3) забота и воспитание детей родителями (ч. 2 ст. 38);
- 4) получение основного общего образования (ч.4 ст. 43);
- 5) забота о сохранении исторического и культурного наследия, бережное отношение к памятникам истории и культуры (ч.3 ст. 44);
- 6) уплата законно установленных налогов и сборов (ст. 57);
- 7) охрана природы и окружающей среды (ст.58).

Характеризуя обязанности как составляющую конституционно-правового статуса, следует иметь в виду, что:

– во-первых, обязанности, в отличие от большинства прав и свобод, носят не естественный (внезаконотворческий), а позитивный характер, т.е. устанавливаются нормативно;

– во-вторых, Конституция РФ исходит из принципа единства не только прав и свобод, но и обязанностей граждан РФ (ч.2 ст.6), поэтому ни один подросток не может и не должен произвольно уклоняться или освобождаться от выполнения той или иной конституционной обязанности.

1.8. Конституционные гарантии прав несовершеннолетних

Неотъемлемым элементом правового статуса личности выступают правовые гарантии – категория, непосредственно описывающая потенциально возможные способы охраны и защиты прав человека в государстве.

Конституционные гарантии – совокупность условий и правовых средств, обеспечивающих реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Гарантии как элемент правового статуса несовершеннолетнего представляют собой все правовые средства, обеспечивающие осуществление, охрану и защиту прав и свобод ребенка. В первую очередь к ним относится конституционное закрепление принципа гарантии прав, который получает детальное обоснование в действующих отраслях российского права. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» устанавливает основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка.

Нами установлено, что для обеспечения реализации и защиты прав и свобод несовершеннолетних необходимо:

1) закрепить гуманистические принципы организации и функционирования всей правовой системы, устанавливающие приоритет прав и свобод человека и гражданина в системе ценностей, неотчуждаемость и гарантированность прав и свобод;

2) установить круг субъектов, обязанных предоставить возможность осуществления конституционных прав и свобод несовершеннолетних;

3) предусмотреть специальные средства осуществления и защиты прав и свобод несовершеннолетних, представляющие собой механизм, действующий на основе вышеуказанных принципов.

В юридической литературе традиционно выделяют общие и специальные гарантии.

Общие гарантии представляют собой экономические, социальные, политические, идеологические и другие виды условий, выступающих по отношению к правам и свободам несовершеннолетних в качестве благоприятной среды их реализации. То есть, сущность общих гарантий заключается в наличии своеобразной среды, создающей лишь возможность реального осуществления прав и свобод личности.

В отличие от общих, специальные гарантии позволяют обеспечить реализацию и защиту прав и свобод несовершеннолетних. Н.В. Витрук предложил выделять две группы специальных гарантий: гарантии реализации и гарантии охраны (защиты)³³. К гарантиям реализации Николай Васильевич относит:

- а) конкретизацию пределов прав и свобод;
- б) юридические факты, с которыми связывается их реализация;
- в) процессуальные формы осуществления прав и свобод;
- г) меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной инициативной их реализации.

Ко второй группе специальных гарантий исследователь относит следующие:

- а) надзор и контроль за правомерностью поведения субъектов права с целью выявления правонарушений;
- б) правовую защиту;
- в) профилактику и предупреждение правонарушений;
- г) пресечение правонарушений;
- д) процессуальные формы охраны прав и обязанностей;
- е) юридическую ответственность.

Для реализации конституционных гарантий несовершеннолетних, органы государственной власти Российской Федерации, их должностные лица, наделены следующими полномочиями:

- установление основ федеральной политики в интересах детей;
- выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности;
- формирование и реализация федеральных целевых программ защиты прав ребенка и поддержки детства;
- установление порядка судебной защиты прав и законных интересов ребенка;
- судебная защита прав и законных интересов несовершеннолетних;
- исполнение международных обязательств Российской Федерации и представительство интересов Российской Федерации в международных организациях по вопросам защиты прав ребенка.

³³ Витрук Н.В. Указ. соч.

1.9. Юридическая ответственность несовершеннолетнего

Юридическая ответственность – это применение мер государственного принуждения к несовершеннолетнему, в случае нарушения им норм права.

Юридическая ответственность несовершеннолетних регулируется нормами уголовного, административного, гражданского, трудового законодательства.

Административной ответственности подлежит лицо не моложе 16-летнего возраста, совершившее противоправное, виновное действие или бездействие, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ).

Уголовная ответственность несовершеннолетних наступает за виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещённое Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания. В полном объёме нести ответственность за совершенное преступление может ребенок по достижении 16 лет. Однако законодательство предусматривает возможность привлечения к уголовной ответственности с 14 лет в случае совершения преступлений, перечень которых содержится в ч. 2 ст. 20 УК РФ.

В сфере гражданско-правовых отношений следует различать ответственность несовершеннолетних в возрасте до 14 лет и в возрасте от 14 до 18 лет.

В соответствии с положениями статьи 1073 Гражданского кодекса РФ за вред, причиненный несовершеннолетним, не достигшим четырнадцати лет, отвечают его родители (усыновители) или опекуны, если не докажут, что вред возник не по их вине.

Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет самостоятельно несут ответственность за причиненный вред на общих основаниях. Если же у несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет нет доходов или иного имущества, достаточных для возмещения вреда, вред должен быть возмещен полностью или в недостающей части его родителями (усыновителями) или попечителем, если они не докажут, что вред возник не по их вине (ст. 1074 ГК РФ).

Таким образом, можно сделать вывод, что Конституция Российской Федерации не решает в полном объеме тех задач, которые стоят перед ней в части обеспечения правового статуса несовершеннолетнего. Анализ действующих норм показал, что в главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» понятие «ребенок» и «дети» упо-

требляются только в четырех статьях: ст. 7, в которой говорится об обеспечении государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства; ст. 38, которая закрепляет обязанность государства и родителей заботиться о детях; ст. 39, содержащей нормы о социальной защите детей; ст. 43, устанавливающей право на образование. В остальных нормах ребенок лишь подразумевается в качестве субъекта правоотношений и включается в термины «гражданин», «каждый».

Исходя из вышеизложенного, нам представляется, что признание несовершеннолетнего личностью, обладающей самостоятельным правовым статусом, возможно лишь формально, и, к сожалению, данный факт не решает проблемы охраны и защиты его прав, свобод и законных интересов. Именно поэтому, конституционные обязательства государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, целесообразно было бы дополнить федеральными и региональными нормативными актами об особом субъекте конституционно-правового института семьи и детства – о несовершеннолетних. Можно предположить, что с учетом роли и места, которое должно занимать подрастающее поколение в развитии общества и государства, от четкого определения и разработанности доктринального статуса ребенка зависят характер и направления этого развития³⁴.

³⁴ Дегтярева Л.Н. Конституционно-правовые нормы как способ фиксации правового статуса несовершеннолетнего // Конституции Российской Федерации 20 лет: проблемы реализации и перспективы развития: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Воронеж, 2013.

Глава 2. Правовые основы обеспечения защиты прав и свобод несовершеннолетних в России

2.1. Правовое регулирование защиты прав несовершеннолетних

Практически во всех странах мира дети находятся в особом привилегированном положении. Не является исключением и Российская Федерация, поскольку забота о несовершеннолетних, охрана их прав и законных интересов является важнейшей задачей нашего государства.

Несовершеннолетние наряду с инвалидами, престарелыми, беременными женщинами, лицами, страдающими психическими расстройствами относятся к числу лиц, которые значительно чаще подвергаются негативному воздействию со стороны общества, а потому нуждаются в особой защите своих прав и законных интересов.

В силу наличия у несовершеннолетнего определенных возрастных особенностей он не в состоянии самостоятельно защитить свои права так же эффективно, как взрослый, что является главной причиной создания и действия в РФ специальных правовых средств по защите ребенка.

Под защитой прав несовершеннолетних следует понимать систему нормативных правовых актов, устанавливающих правовой статус несовершеннолетних как участников общественных правоотношений (права, обязанности, гарантии соблюдения прав и обязанностей) и закрепляющих основы организации деятельности системы органов по работе с несовершеннолетними и защите их прав и законных интересов.

Правовая защита охватывает все сферы жизнедеятельности несовершеннолетнего: воспитание, образование, медицинское обслуживание, трудовую занятость, социальное обеспечение, досуг и др.

По мнению О.В. Батовой, «правовое обеспечение в области защиты прав детей – это совокупность законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти России и органов власти субъектов Российской Федерации по обеспечению защиты прав детей»³⁵.

Практика показывает, что нормативные правовые акты и соответствующие правовые нормы в сфере защиты прав несовершеннолетних можно классифицировать по различным основаниям:

- по юридической силе;
- по назначению;
- по территории действия;

³⁵ Батова О.В., Москаленко С.А., Степкин Р.М. Правовые основы обеспечения защиты прав и свобод несовершеннолетних в России // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 1.

- по отраслевой принадлежности;
- по методу правового регулирования и др.

Предлагаемая классификация, хотя и имеет условный характер, но помогает точному и грамотному осуществлению правового регулирования.

1. По юридической силе можно выделить:

- а) международные нормативные правовые акты;
- б) Конституцию Российской Федерации;
- в) федеральные законы РФ;
- г) подзаконные акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств);
- д) законодательство субъектов РФ;
- е) акты органов местного самоуправления.

Высшей юридической силой обладают международные правовые акты.

Так, в ст. 15 Конституции определяется, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международные документы определяют основные направления политики государств, подписавших данные правовые акты, в области защиты прав детей. В числе этих направлений надлежит выделить:

- осуществление прав детей, предусмотренных конституциями (основными законами) государств, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений;
- формирование правовых основ гарантий прав ребенка;
- содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества;
- соответствие международным стандартам в области защиты прав детей;
- демократический характер, гуманность, справедливость и гласность в деятельности органов, осуществляющих защиту прав несовершеннолетних;
- законодательное обеспечение прав ребенка;
- государственная поддержка семьи в целях обеспечения полноценного воспитания детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе;
- установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей с учетом региональных различий данных показателей;
- ответственность должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда;

– государственная поддержка органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

Начиная с 1993 г. принято более 200 нормативных правовых актов, затрагивающих все сферы жизнедеятельности семьи и детей и нацеленных на усиление мер их социальной защиты, включая федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и др.

2. По назначению нормы конституционной защиты прав несовершеннолетних подразделяются на:

а) общие нормы, провозглашающие основные права и свободы человека, распространяющие свое действие и на несовершеннолетних, являющихся полноправными членами общества, и содержащиеся в Конституции РФ и ряде отраслевых федеральных законов;

б) нормы, специально созданные для охраны прав несовершеннолетнего. Например, нормы гл. 14 УК РФ «Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», гл. 42 ТК РФ «Особенности регулирования труда работников в возрасте до восемнадцати лет», гл. 50 УПК РФ «Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних».

3. По территории действия можно выделить:

а) международные правовые акты:

– Всеобщую декларацию прав человека (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН)³⁶;

– Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (от 04.11.1950 г.)³⁷;

– Декларацию прав ребенка (от 20.11.1959 г.)³⁸;

– Международный пакт о гражданских и политических правах (от 16.12.1966 г.)³⁹;

– Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (от 16.12.1966 г.)⁴⁰;

– Конвенцию ООН о правах ребенка (от 20.11.1989 г.)⁴¹;

– Всемирную декларацию об обеспечении выживания, защиты и развития детей (от 30.09.1990 г.)⁴²;

– Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, 1985 г. (Пекинские правила) и др.⁴³;

б) федеральные нормативные правовые акты (законы и подзаконные акты), действующие на всей территории РФ:

³⁶ Права человека: сборник международных договоров. Нью-Йорк, 1978.

³⁷ Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

³⁸ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990.

³⁹ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990.

⁴⁰ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990.

⁴¹ Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI, 1993.

⁴² Дипломатический вестник. 1992. № 6.

⁴³ Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1999.

- Конституция РФ⁴⁴;
- Семейный кодекс РФ⁴⁵;
- Гражданский кодекс РФ⁴⁶;
- Уголовный кодекс РФ⁴⁷;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях⁴⁸;
- Кодекс административного судопроизводства⁴⁹;
- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁵⁰;
- Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁵¹;
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁵² и др.;
- в) законодательство субъектов Федерации, включающее, например:
 - Закон Воронежской области от 03 июня 2013 г. № 87-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области»⁵³;
 - Закон Воронежской области от 18.07.2016 № 100-ОЗ «О некоторых вопросах защиты прав детей, с участием которых или в интересах которых осуществляются правоприменительные процедуры (действия) на территории Воронежской области»⁵⁴ и др.

4. По отраслевой принадлежности выделяются нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус несовершеннолетних в сфере конституционного, семейного, гражданского, трудового, административного, уголовного, уголовно-исполнительного, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и иного регулирования общественных отношений.

5. По методу правового регулирования следует выделить два основных вида правовых норм:

- а) императивные нормы – категорические и строго обязательные предписания, не допускающие отступления от их формулировки (присущи в наибольшей степени нормам уголовного, уголовно-исполнительного, уголовно-процессуального законодательства);

⁴⁴ Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁴⁶ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴⁹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

⁵¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

⁵² Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

⁵³ Собрание законодательства Воронежской области. № 16 (часть I). Ст. 490

⁵⁴ Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» // <http://www.govvrn.ru>. 19.07.2016.

б) диспозитивные правовые нормы – предписывающие вариант поведения или предоставляющие субъектам возможность регулировать отношения по своему усмотрению (примером таковых могут служить нормы гражданского, гражданско-процессуального, семейного права).

Центральное место в определении правового статуса несовершеннолетних занимает Конституция Российской Федерации. Действующая Конституция РФ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. В этом документе закреплена обязанность Российского государства защищать и поддерживать семью, материнство, отцовство и детство (ст. 7, 38).

Глава 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» по существу относится в полной мере и к детям, ибо, как указано в ч. 2 ст. 17 Конституции, основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. На это указывает и ст. 6 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», согласно которой ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Семейным кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Поэтому несовершеннолетние граждане нашей страны должны рассматриваться как полноправные члены общества, обладающие всем комплексом конституционных прав и свобод человека и гражданина, с той лишь разницей, что некоторые из принадлежащих им прав и свобод они в силу возраста могут реализовывать с помощью своих родителей, а при отсутствии родителей – с помощью иных законных представителей и органов опеки и попечительства. Так, согласно п. 1 ст. 64 Семейного кодекса РФ родители являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий. Вместе с тем в п. 2 ст. 56 Семейного кодекса подчеркнуто, что при нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста 14 лет – в суд.

В статье 38 Конституции РФ отражены основные принципы отношений семьи и государства, согласно которым «материнство и детство, семья находятся под защитой государства». Эти принципы находят отражение и закрепление в федеральных законах, касающихся защиты прав родителей и детей. Например, в п. 1 ст. 1 Семейного кодекса РФ указано, что «семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства».

Права несовершеннолетних, провозглашенные в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ, находят свое отражение и закрепление в федеральных законах о правах несовершеннолетних. Укажем на некоторые наиболее значимые из них.

Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» определяет общие принципы, содержание и меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет, такие как:

- а) дополнительные гарантии права на образование (ст. 6 Закона);
- б) дополнительные гарантии права на медицинское обслуживание (ст. 7 Закона);
- в) дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение (ст. 8 Закона);
- г) дополнительные гарантии права на труд (ст. 9 Закона);
- д) судебная защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 10 Закона).

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» также предусматривает:

- меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания (ст. 9 Закона). Подробнее эти вопросы регулируются Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 03.07.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) «Об образовании»⁵⁵;
- обеспечение прав детей на охрану здоровья, на отдых и оздоровление (ст. 10, 12 Закона). Вопросы прав несовершеннолетних на охрану здоровья регулируются также Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)⁵⁶;
- защиту прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей (ст. 13 Закона);
- защиту ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию (ст. 14 Закона);
- защиту прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (ст. 15 Закона).

К другим федеральным законам, обеспечивающим защиту прав несовершеннолетних и их родителей, следует отнести:

- Семейный кодекс РФ, нормами которого регулируются:
 - а) права и обязанности родителей и детей;
 - б) алиментные обязательства родителей по отношению к детям;
 - в) формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе вопросы усыновления (удочерения) детей, опеки и попечительства над ними, приемной семьи, патроната и др.;
- Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»⁵⁷, нормы которого устанавливают единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и

⁵⁵ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁵⁶ Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁵⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

воспитанием, обеспечивающую гарантированную государством минимальную материальную поддержку материнства, отцовства и детства;

– Трудовой кодекс РФ, которым установлены:

а) особенности регулирования труда работников в возрасте до 18 лет;

б) гарантии и компенсации работникам, в том числе несовершеннолетним, совмещающим работу с обучением;

– Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», согласно ст. 2 которого основными задачами деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются:

а) предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

б) обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

в) социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

г) выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Некоторые права несовершеннолетних установлены также в других федеральных законах, к которым следует отнести: Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-исполнительный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и иные федеральные законы, регулирующие вопросы предоставления и защиты прав несовершеннолетних.

Важную роль в законодательстве, регламентирующем права несовершеннолетних, играют Указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства России. В частности:

– Указ Президента РФ от 13.04.2011 № 444 (ред. от 29.06.2013) «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации»⁵⁸,

– Указ Президента РФ от 28.12.2012 №1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁵⁹,

– Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»⁶⁰,

– Постановление Правительства РФ от 28.06.2013 № 548 (ред. от 16.04.2016) «Об утверждении типового договора найма жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁶¹ и др.

Подводя итог вопросу правового регулирования защиты прав и свобод несовершеннолетних, можно сделать следующие выводы:

⁵⁸ Собрание законодательства РФ. 2011. № 16. Ст. 2268.

⁵⁹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7860.

⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2887.

⁶¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3826.

во-первых, принцип приоритета детства, декларируемый на всех уровнях власти, ни на одном из них не реализуется в полной мере;

во-вторых, выделяют три уровня законодательства, регламентирующего вопросы конституционно-правового статуса несовершеннолетних: международный, федеральный, региональный;

в-третьих, интересы детей при разработке многих законов не принимаются во внимание;

в-четвертых, проблемы улучшения положения детей решаются фрагментарно, от случая к случаю, без системной основы, т. е. в основном проводится бесперспективная политика «латания дыр»;

в-пятых, действующее законодательство Российской Федерации, в основном, соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, однако для эффективности его реализации требуется искоренить имеющиеся пробелы.

2.2. Оптимизация федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в части государственной защиты несовершеннолетних

Изложенный материал по классификации нормативных правовых актов и соответствующих правовых норм в части государственной защиты несовершеннолетних позволяет определить основные направления совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации в исследуемой сфере.

Во-первых, подготовка комплекса конституционно-правовых мер по закреплению положения российских семей и, соответственно, тех, кто в них воспитывается; доступность детских садов, товаров и услуг, необходимых для физического и умственного развития ребенка.

Детские проблемы во многом обусловлены общими проблемами российской семьи, ее социальным положением и моральным состоянием. Следует отметить и общеизвестный факт: обеспечение выживания в современных условиях, зарабатывание денег и карьерный рост обуславливают тотальную занятость родителей, полное отсутствие у них времени на общение с детьми и их воспитание.

В стране не прекращается «эпидемия безотцовщины», которая обусловлена, по мнению автора, следующими обстоятельствами:

1. Рост смертности мужчин в молодом возрасте.

Анализ потерь продолжительности жизни в России позволил выявить основные причины преждевременной смертности мужчин:

1) ишемическая болезнь сердца и нарушения мозгового кровообращения;

2) смертность от внешних причин в возрасте от 20 до 60 лет;

3) убийства в возрасте от 25 до 45 лет;

4) самоубийства в возрасте от 18 до 39 лет.

В трудоспособных возрастах основной причиной смерти у мужчин являются внешние причины смерти, на которые приходится примерно половина всех смертей. За ними следуют болезни системы кровообращения, на которые приходится примерно четверть смертей, и новообразования – 20%. Оставшаяся часть распределена между болезнями органов дыхания, пищеварения и прочими заболеваниями, а также неустановленными причинами смерти. У женщин смертность в трудоспособных возрастах в три с половиной раза ниже, чем у мужчин, и в ней существенно меньший удельный вес приходится на внешние причины (около 40%), доли болезней системы кровообращения немного выше, а доля новообразований – вдвое выше (около 20%), чем у мужчин. Риск преждевременной смерти распределен очень неравномерно среди населения трудоспособного возраста. Он тем выше, чем ниже уровень образования. Риск смерти также повышен среди разведенных и вдов по сравнению с состоящими в браке. При этом у женщин различия в смертности между состоящими и не состоящими в браке намного меньше, чем у мужчин.

Большинство смертей мужчин трудоспособного возраста происходят неожиданно и скоропостижно в результате несчастных случаев, насилия, сердечнососудистых заболеваний и других стремительно развивающихся болезненных ситуаций. Многие из таких смертей происходят либо под воздействием алкоголя, либо при его существенном участии;

2. Увеличение числа разводов и внебрачной рождаемости.

В 2015 году по сравнению с предыдущими годами уменьшилось число зарегистрированных браков (2015 г. – 1 161 тыс. браков; 2014 г. – 1 226,0 тыс. браков; 2013 г. – 1 225,5 тыс. браков).

Продолжает сокращаться доля детей, родившихся у женщин, не состоящих в зарегистрированном браке (2015 г. – 21,6%; 2014 г. – 22,6%; 2013 г. – 23,0%). При этом растет доля детей, рожденных вне брака, которые добровольно признаются отцами и их рождения регистрируются на основании совместного заявления родителей, не состоящих в браке.

Стабильно сокращается число детей, родившихся у несовершеннолетних матерей, а также доля таких рождений в общем числе родившихся. В 2015 году у несовершеннолетних матерей родилось 18,0 тыс. детей (2014 г. – 20,0 тыс. детей; 2013 г. – 20,7 тыс. детей).

3. Падение нравственных устоев общества, засилье низкопробной продукции в СМИ, терпимость общественного мнения к гражданским бракам, к однополый любви, супружеским изменам.

Если раньше браки организовывались родителями, то теперь они основываются на личном выборе. По желанию любой из сторон брак может быть расторгнут. В силу этого новая семья менее стабильна, чем старая. С переходом к ней связано возрастание числа разводов и повторных браков. Обычным стало многократное вступление в брак, частая смена мужей и жен. В результате, в современном обществе мы имеем дело по существу не с моногамией, а с последовательной или хронологической полигамией. Крайнюю терпимость стало проявлять общество к внебрачным связям обоих супругов. Как самое обычное явление стали рассматриваться добрачные связи

не только мужчин, но и женщин. Резко выросло число внебрачных постоянных сожительства. И наконец, получили известное распространение «новые формы» супружеских отношений: «групповые браки», «коммунальные браки», «обмены супругами» и т.п.

К таким явлениям современной жизни, как сексуальные отношения до брака (69,3%), совместная жизнь вне зарегистрированного брака (56,3%), предохранение от беременности (66,0%), разводы (37,8%), последующие браки (39,5%), городская молодежь относится положительно и считает это вполне естественным. По мнению половины опрошенных, в нашем обществе недопустимы супружеская измена (51,0%) и однополые сексуальные отношения (67,1%).

Очевидна необходимость разработки комплекса конституционно-правовых мер по системной поддержке семей, в которых растут (или ожидаются) дети с обеспечением государственного и общественного контроля за эффективностью этой поддержки:

1. Оптимизация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти в субъектах Федерации, занимающихся проблемами материнства и детства (органов опеки и попечительства, подразделений ОВД по делам несовершеннолетних, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.), контролирующих соблюдение конституционных прав и свобод детей;

2. Профилактика бедности за счет перераспределения ресурсов в пользу наиболее нуждающихся семей с детьми.

3. Разработка специальных информационных программ по повышению правовой грамотности в области защиты прав несовершеннолетних для родителей и детей.

Во-вторых, разработка комплекса мероприятий по конституционно-правовому регулированию проблем здравоохранения и детской смертности.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплён приоритет охраны здоровья детей. Государство признаёт охрану здоровья детей как одно из важнейших и необходимых условий их физического и психического развития.

Дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье и надлежащую правовую защиту в сфере охраны здоровья, и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи.

Медицинские организации, общественные объединения и иные организации обязаны признавать и соблюдать права детей в сфере охраны здоровья.

Стратегией развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2580-р, направления «педиатрия» и «репродуктивное здоровье» определены в числе приоритетных направлений развития медицинской науки.

В 2015 году отмечается незначительное увеличение показателя общей заболеваемости среди детей в возрастной группе от 0 до 14 лет на 0,4% или 223 920,7 на 100 тыс. населения данного возраста (в 2014 г. данный показатель составлял 222 962,2; в 2013 г. – 230 429,0).

В структуре общей заболеваемости детей в возрасте от 0 до 14 лет, как и в предыдущие годы, первые ранговые места занимают болезни органов дыхания, органов пищеварения, болезни глаза и его придаточного аппарата, травмы, отравления и некоторые другие последствия воздействия внешних причин, болезни кожи и подкожной клетчатки и болезни нервной системы.

Проблемы детского здравоохранения не исчерпываются недостаточной заботой государства о жизни и здоровье детей. В рамках комплекса мер по разрешению проблем здравоохранения и детской смертности целесообразно:

1. Повысить пенсию ребенка-инвалида до усредненного показателя прожиточного минимума, с учетом последующих корректировок его величины.

2. Расширить перечень социальных услуг, предусмотренных для семей, в которых воспитываются дети-инвалиды.

3. Выделить дополнительные средства на создание детских реабилитационных учреждений, на значительное расширение сети центров планирования семьи, на организацию и развитие специализированных детских санаторно-курортных учреждений, предоставляющих бесплатное лечение.

4. Повысить ответственность родителей за воспитание детей.

В-третьих, конституционно-правовое регулирование проблем нравственного воспитания, образования и развития несовершеннолетних.

При попустительстве государства, созданных им институтов, империя средств массовой информации развлекательными программами заполонила телевизионный и радиовещательный эфир, печатные издания, сеть Интернет. Изощренные, порою и агрессивные методы воздействия на сознание детей и подростков оказывают негативное влияние на психику подрастающих граждан, на формирование гипертрофированных ценностей.

Необходимо обеспечить фильтрацию информации, получаемой несовершеннолетними, как с помощью интернет-провайдеров, так и посредством надлежащего технического оснащения образовательных учреждений.

Так, еще с 1 апреля 2008 г. в рамках национального приоритетного проекта «Образование» российские школы обеспечены лицензионными компьютерными программами и системой фильтрации доступа в Интернет, ограждающей учащихся от нежелательных сайтов.

Надлежащая работа фильтров позволяла бы полностью ограничить несовершеннолетних обучающихся от информации, оказывающей на них негативное влияние в сети Интернет.

Приоритетной задачей Российской Федерации в сфере воспитания детей является развитие высоконравственной личности, разделяющей российские традиционные духовные ценности, обладающей актуальными знаниями и умениями, способной реализовать свой потенциал в условиях современного общества, готовой к мирному созиданию и защите Родины.

Одним из ключевых приоритетов в образовательной деятельности остается доступность и качество образования для детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов с учетом особенностей их особых образовательных потребностей.

В рамках комплекса мер по разрешению проблем нравственного воспитания, образования и развития детей необходимо:

1. Ввести «нравственную цензуру», исключаящую из радиовещательных и телевизионных программ, печатных изданий, Интернет-сайтов пропаганду насилия, цинизма, аморализма и алчности.

2. Вынести предписание телевизионным каналам о выделении части эфирного времени детским образовательным программам, подкрепленное конкретными налоговыми льготами. Кроме того, необходима детальная проработка вопросов на общедоступной (бесплатной) основе по конкретной поддержке детских театральных студий, тренировочных залов и спортивных секций, технических и художественных кружков.

В-четвертых, принятие конституционно-правовых мер по проблемам безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних.

Названные Национальной стратегией действий в интересах детей в Российской Федерации на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761, в числе первоочередных, меры, направленные на реформирование законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и интересов детей, создание дружественного к ребенку правосудия, улучшение положения детей в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период, предотвращение насилия в отношении несовершеннолетних и реабилитацию детей-жертв насилия, предусмотрены в Плате мероприятий на 2015-2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 167-р.

Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), совершенствование единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений, определены Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, как меры обеспечения государственной и общественной безопасности.

На решение проблем детства направлен поиск и внедрение субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних новых профилактических инструментов.

Только за последние годы Правительством Российской Федерации утверждены стратегические документы, направленные на развитие личности, обладающей созидательным мировоззрением, устойчивой системой

нравственных и гражданских ценностей. В их числе: Основы государственной молодежной политики до 2025 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р, Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р, Концепция развития дополнительного образования детей, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2014 г. № 1726-р.

Согласно статистическим сведениям МВД России, в течение последних трех лет подростковая преступность в Российской Федерации носила неустойчивый характер. В 2015 году несовершеннолетними и при их соучастии совершено 61,2 тыс. преступлений (2014 г. – 59,2 тыс.; 2013 г. – 67,3 тыс. преступлений).

В целом за указанный период количество преступлений данной категории сократилось более чем на 9,0 процентов.

Приоритетом профилактической деятельности является правовое воспитание, формирование здорового образа жизни, предупреждение асоциальных явлений в среде учащихся несовершеннолетних.

Безопасность детства является фундаментальным гарантом демографической стабильности нации, важнейшим инфраструктурным маркером образовательного пространства, поэтому профилактика наркомании, алкоголизма, табакокурения в подростковой среде является неоспоримым приоритетом профилактической деятельности и занимает важнейшее место в комплексе мер по сохранению и укреплению здоровья детей и молодежи, обеспечению безопасности их жизнедеятельности.

Накопленный исторический опыт исключения безнадзорности и беспризорности детей не следует слепо копировать в реальной действительности, целесообразно предусмотреть следующие направления деятельности по радикальному решению данной проблемы:

1. Регулярные (не реже двух раз в год) публичные отчеты представителей органов исполнительной власти (Министерства образования и науки РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства внутренних дел и др.) перед законодательными органами государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях:

а) касающиеся беспризорных и безнадзорных детей в РФ и ее субъектах;

б) касающиеся мер, принимаемых для решения этих проблем.

2. Увеличение финансовой поддержки семей, воспитывающих приемных детей, как из федерального, так и из бюджета субъекта Федерации.

В-пятых, нормативное правовое решение проблем, связанных с вопросами вовлечения детей и подростков в пьянство и наркоманию; профилактики криминального поведения несовершеннолетних.

Статистика дает неутешительную информацию о прогрессирующем росте вовлеченности детей в эти асоциальные процессы. Практика доказывает, что среди ключевых причин преступности в детской и подростковой среде выступают пьянство и наркомания.

Академик Д. И. Фельдштейн делит подростков с антиобщественной направленностью личности на пять групп⁶²:

- в первую группу входят подростки, ставшие на путь правонарушений случайно. Они слабовольны и легко поддаются влиянию окружения. Потребности у них просоциальные и не являются сами по себе причиной их антисоциальных поступков;

- во вторую группу входят подростки со слабо деформированными потребностями. Они легко внушаемы, легкомысленны, заискивают перед товарищами;

- третью группу подростков характеризует конфликт между деформированными и просоциальными потребностями, интересами, установками. Имеющиеся у них правильные нравственные взгляды не стали убеждениями. Для них является характерным эгоистическое стремление к удовлетворению своих потребностей, что и приводит к антиобщественным поступкам;

- четвертую группу составляют подростки с деформированными потребностями и низменными устремлениями, подражающие тем несовершеннолетним правонарушителям, у которых имеется устойчивый комплекс аморальных потребностей и откровенно антиобщественная направленность отношений и взглядов. Правонарушения совершаются ими, в основном, ситуативно, в результате спонтанно возникшего на фоне общей направленности личности мотива;

- в пятую группу входят подростки с устойчивым комплексом общественно-отрицательных аномальных, аморальных, примитивных потребностей. Эгоизм, равнодушие к переживаниям других, стремление к потребительскому времяпрепровождению, агрессивность сочетаются у них с сознательно совершаемыми правонарушениями.

Пути разрешения указанных проблем представляются следующим образом:

1. Придание законотворческому процессу максимальной гласности, как на этапе разработки, так и в процессе применения новых правовых норм.

2. Привлечение к разработке нового законодательства правозащитных, семейных и детских организаций, СМИ.

3. Создание и развитие механизма независимого контроля за положением семей и детей.

⁶² Фельдштейн Д.И. Возрастная и педагогическая психология. М., 2002.

Глава 3. Органы государственной власти и должностные лица, осуществляющие защиту прав несовершеннолетних в современной России

*«России нужна современная система защиты детства.
Сегодня системы просто нет»
Д.А. Медведев*

На современном этапе исторического развития Российской Федерации как демократического правового государства особую важность приобретает необходимость устранения ряда негативных тенденций, возникающих в процессе конституционно-правовой защиты несовершеннолетних. Особый статус детей определяется их беззащитностью, вызванной полной или частичной физической, психической, социальной незрелостью. Декларируемые в программных документах положения и проводимые на их основе практические шаги в обозначенной сфере не стали на настоящий момент действенным инструментом в борьбе с такими отрицательными социальными явлениями как рост детской беспризорности, безнадзорности, раннее приобщение подростков к алкоголю и наркотикам, совершению ими правонарушений, снижение рождаемости, нарушение прав и свобод несовершеннолетних.

Очевидно, что особую значимость в подобных условиях приобретает функционирование системы специализированных государственных органов, призванных защищать интересы детей, заниматься профилактикой правонарушений и борьбой с детской преступностью.

Особое место среди указанных институтов в Российской Федерации, на наш взгляд, занимают органы прокуратуры, органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы ювенальной юстиции, уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка.

3.1. Роль органов прокуратуры в защите прав и законных интересов детей

Прокуратура представляет собой орган государства, который осуществляет надзор за законностью во всех сферах жизни нашего общества. Нет такой сферы или интереса, где бы прокурорские работники не могли осуществлять надзор. Защита прав и свобод несовершеннолетних не выделена Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора. Это положение обу-

словлено объективно. Задачи и полномочия прокурора в данной сфере, средства выявления и устранения нарушений не являются особенными по отношению к иным отраслям прокурорского надзора. Специфичным в данном случае является лишь субъект, в отношении которого применяется законодательство, причем как специально существующее, так и предназначенное для регламентации общественных отношений с участием лиц любого возраста.

В настоящее время надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи является одним из приоритетных направлений в работе органов прокуратуры. Следует заметить, что именно у прокуратуры имеется уникальная возможность охватить все сферы жизни – защиту социальных прав, профилактику преступности, вникнуть в условия жизни детей, проблемы и трудности их родителей.

Анализ статистических данных, приведенных на официальном сайте Прокуратуры Воронежской области, показал, что общее число выявленных органами прокуратуры нарушений в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних на территории Воронежской области за последние 5 лет увеличилось более чем в 1,5 раза.

Так, например, прокуратура Воронежской области проверила исполнение законодательства о перевозке детей, в том числе образовательными организациями. В ходе проверки было установлено, что укомплектованность автобусов, осуществляющих перевозку детей, и их техническое состояние не всегда отвечают предъявляемым требованиям. В отдельных транспортных средствах отсутствовали аптечки, устройства ограничения скорости, средства, препятствующие началу движения при открытых или не полностью закрытых пассажирских дверях, исправные ремни безопасности. Кроме того, не всеми организациями-перевозчиками в нарушение требований Федерального закона «О безопасности дорожного движения» проводился анализ причин дорожно-транспортных происшествий, не всегда проводились обязательные предрейсовые и послерейсовые осмотры водителей, собственниками автобусов не исполнялась обязанность по страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

По всем выявленным нарушениям приняты меры реагирования, виновные лица привлечены к административной ответственности.

За первое полугодие 2015 году органами прокуратуры Воронежской области в интересах несовершеннолетних заявлено 60 исков на общую сумму более 6 млн. рублей; внесено 79 представлений, по результатам рассмотрения которых 86 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности; опротестовано 35 незаконных правовых актов, возбуждено 100 производств по делам об административных правонарушениях.

Следует признать, что отсутствие законодательно определенного предмета надзора за исполнением законов о несовершеннолетних влечет за собой, во-первых, отсутствие единообразия в организации работы прокуратуры по обеспечению эффективного надзора за исполнением законодатель-

ства о несовершеннолетних, во-вторых, во многом обуславливает рассредоточение надзорных сил и средств по различным структурным подразделениям органов прокуратуры.

Действия прокурора по защите прав ребенка могут выражаться в предъявлении в суд ряда требований: о лишении родительских прав; об ограничении родительских прав; о признании недействительным соглашения об уплате алиментов; об отмене усыновления ребенка. Кроме того, прокурор обязан участвовать в делах: о лишении, восстановлении и ограничении родительских прав, об отмене усыновления ребенка и в других случаях.

Прокурор, защищая права детей, использует следующие способы:

- предъявление иска о лишении родительских прав, ограничении в родительских правах, об отмене усыновления ребенка;
- предъявление в суд, орган опеки и попечительства заявления с требованием о восстановлении (признании) нарушенного (оспоренного) права ребенка;
- непосредственно участвуя в рассмотрении судом дел о защите прав ребенка;
- внесение предостережения о недопустимости нарушения прав ребенка в дальнейшем и представления об устранении нарушений закона;
- опротестование актов других административных органов, имеющих прямое отношение к защите прав детей (при наличии оснований, предусмотренных законом).

Раскрывая тему защиты прав несовершеннолетних нельзя не сказать о вопросах профилактики подростковой преступности. На протяжении последних 5 лет в России наблюдается ее снижение. В частности, подростковая преступность на территории Воронежской области сократилась на 23 процента.

Вместе с тем, Генеральным прокурором РФ обращается внимание на недостаточность профилактической работы с несовершеннолетними со стороны правоохранительных органов. Наблюдается межведомственная разобщённость всех служб, призванных заниматься профилактикой в отношении данной категории лиц. В таких условиях в качестве наиболее оптимального выхода видится проведение масштабной реструктуризации системы вышеуказанных органов. Вместо множества служб различных ведомств целесообразнее создать единый орган, который нёс бы реальную ответственность за создание надлежащих условий для адаптации несовершеннолетних.

Не последнее место в работе с детьми должна занимать пропаганда законопослушного поведения. Причем здесь недопустим нередко наблюдающийся перекося исключительно в сторону разъяснения прав. Дети, по вине взрослых «забывшие» о наличии обязанностей, через некоторое время сами станут взрослыми, и тут уже следующему поколению детей придется терпеть от них еще худшие притеснения.

Сотрудники прокуратуры помимо непосредственной надзорной работы, связанной с поддержанием государственного обвинения, подготовкой исков, направлением представлений и т.д., тесно взаимодействуют с населением, выступая в трудовых коллективах предприятий и учреждений, перед

учащимися образовательных учреждений, а также иным способом контактируя с общественностью.

26 ноября 2007 года Генеральным прокурором РФ был подписан приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»⁶³. Данный подзаконный акт содержит перечень базовых мер по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, усиления его профилактической направленности, среди которых:

1) осуществление надзора за обеспечением исполнения законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних, пресечение и предупреждение преступности несовершеннолетних прокурорами субъектов Российской Федерации, городов, районов, военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур;

2) пресечение принятия региональных нормативных правовых актов, не соответствующих федеральному законодательству и ущемляющих права и интересы детей;

3) осуществление постоянного надзора за исполнением законов о социальной защите несовершеннолетних;

4) проверка соблюдения законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, в деятельности средств массовой информации, органов и учреждений образования и культуры;

5) принятие исчерпывающих правовых мер к восстановлению нарушенных жилищных и имущественных прав несовершеннолетних;

6) систематический надзор за исполнением законодательства об охране здоровья и жизни несовершеннолетних и др.

3.2. Защита прав и интересов детей органами опеки и попечительства

Участие государства в обеспечении интересов ребенка в семье не ограничивается предоставлением ему прав, предусмотренных семейным законодательством. Не менее важно для несовершеннолетнего иметь гарантию для охраны этих прав, а также их защиты в случае нарушения. Тем более, что согласно п.2 ст.3 Конвенции «О правах ребенка», «государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия...». И надо сказать, что число детей, нуждающихся в защите со стороны государства, с годами не уменьшается.

Согласно сведениям Росстата, увеличение численности детей, лишенных родительского попечения, происходит на фоне уменьшения общего числа детей, проживающих в России. Так, на начало 2014 г. в России проживало 32,7 млн. детей, в том числе 400 тыс. детей-сирот (12%), на

⁶³ Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. № 2.

начало 2015 г. – 30,2 млн. детей, в том числе 429 тыс. детей-сирот (14%), по состоянию на начало 2016 г. – 26 млн. детей, в т.ч. 467,5 тыс. детей-сирот (17%). Несмотря на некоторое снижение показателей, следует отметить, что это лишь официальная статистика, в которую входят лишь те дети, которые выявлены и учтены, а на самом деле их намного больше.

Поскольку охрана прав ребенка заключается в создании предпосылок, гарантий их реализации, ей служат неодинаковые по своей отраслевой принадлежности, содержанию, целям законодательные акты РФ, субъектов Федерации, Указы Президента России, постановления Правительства Российской Федерации, а также правовые акты органов исполнительной власти. Несколько иначе обстоит дело с защитой прав ребенка в семье, которая имеет целенаправленный характер и позволяет устранить препятствия на пути осуществления прав несовершеннолетнего и восстановить его права, предусмотренные Семейным кодексом. Существующая здесь четкость достигается благодаря тому, что Семейный кодекс всякий раз определяет, кто и когда защищает права ребенка, какая категория детей нуждается в защите.

К числу лиц, обязанных защищать права, интересы своих детей, как известно, относятся родители либо заменяющие их лица. Когда же родителей (лиц, их заменяющих) нет или они не выполняют своей миссии, обязанности по защите прав несовершеннолетних возлагаются на органы опеки и попечительства. Органами опеки и попечительства являются в настоящее время органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления (последние в случае их наделения законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству).

В любом случае их компетенция в области защиты прав ребенка должна находиться в полном соответствии с законами РФ, Семейным кодексом, Гражданским кодексом, а также с нормативными актами субъектов РФ. Другими словами, государство возлагает защиту прав несовершеннолетних детей только на органы опеки и попечительства, которые могут объединять усилия других государственных, муниципальных органов, учреждений, общественных организаций и фондов, в том числе благотворительных, для достижения единой цели – защиты прав ребенка.

В развитие данных положений 25 июня 2007 года Министром образования и науки было подписано письмо «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних», в рамках которого в целях оказания методической помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации Минобрнауки России разработана модель закона субъекта Российской Федерации «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации». Однако, стоит заметить, что развития данный вопрос не получил.

Тем не менее, анализ действующего законодательства позволил нам выделить следующие формы защиты прав несовершеннолетних органами опеки и попечительства:

- 1) самостоятельное принятие решений в пределах своей компетенции (включая дачу согласия либо разрешения на какие-либо действия);

2) направление соответствующих требований в суд в порядке искового производства;

3) участие в судебном разбирательстве.

Для определения полномочий органов опеки и попечительства достаточно обратиться к статье 16 Федерального закона от 24.06.1999 года, которая устанавливает:

«Органы опеки и попечительства:

1) дают в установленном порядке согласие на перевод детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность, в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность, либо на изменение формы получения образования или формы обучения до получения ими основного общего образования, а также на отчисление таких лиц, достигших пятнадцати лет, до получения ими общего образования;

2) участвуют в пределах своей компетенции в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, если они являются сиротами, либо остались без попечения родителей или иных законных представителей, а также осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства».

Немаловажной предпосылкой защиты прав детей органами опеки и попечительства является тесный контакт и взаимодействие с органами прокуратуры, внутренних дел, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, другими государственными, а также общественными организациями.

Согласно ст.78 Семейного кодекса РФ органы опеки и попечительства должны быть привлечены к участию в деле при рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей, независимо от того, кем предъявлен иск в защиту ребенка. Весьма значимой и ответственной является функция попечения над ребенком, который передается органам опеки и попечительства по решению суда в случаях, установленных законом (лишение родителей родительских прав, ограничение родительских прав, отмена усыновления ребенка и т. д.).

Обязательным является участие органа опеки и попечительства в исполнении решений суда по отобранию ребенка и передаче его другому лицу. В безотлагательных случаях, то есть при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью, орган опеки и попечительства вправе самостоятельно отобрать ребенка у родителей.

В целом можно (условно) выделить три основные формы защиты семейных прав органами опеки и попечительства:

а) самостоятельное принятие решений в пределах своей компетенции (включая дачу согласия либо разрешения на какие-либо действия);

б) направление соответствующих требований в суд в порядке искового производства;

в) участие в судебном разбирательстве.

К полномочиям первого вида представляется возможным отнести право органа опеки и попечительства давать согласие:

– на установление отцовства по заявлению только отца ребенка;

- родителям – на изменение имени, фамилии ребенку, не достигшему возраста четырнадцати лет;
- на контакты ребенка с родителями, родительские права которых ограничены судом;
- на усыновление ребенка несовершеннолетних родителей – при отсутствии их родителей или опекунов (попечителей);
- полномочия по разрешению разногласий между опекуном ребенка и несовершеннолетними родителями ребенка;
- по разрешению разногласий между родителями о воспитании и образовании детей;
- по назначению представителя для защиты прав и интересов детей;
- по решению вопроса об общении ребенка с родственниками;
- по заключению с приемными родителями договора о передаче ребенка на воспитание в семью.

К полномочиям второго вида относятся:

- право органа опеки и попечительства требовать признания недействительным соглашения об уплате алиментов по основаниям, предусмотренным законом;
- право требовать отмены усыновления ребенка;
- право предъявлять требование о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав и о взыскании алиментов на детей. Соответствующее требование органа опеки и попечительства оформляется исковым заявлением в суд.

К полномочиям третьего вида относится:

- право органа опеки и попечительства участвовать в рассмотрении судами дел: об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка;
- о лишении родительских прав и о восстановлении в родительских правах;
- об ограничении родительских прав и об отмене ограничения родительских прав;
- об установлении усыновления ребенка;
- об отмене усыновления ребенка.

Вместе с тем, органы опеки и попечительства, во многих случаях проявили неспособность защитить права детей. Данный факт обусловлен отсутствием единообразия практики применения законодательства в их работе и единого координирующего органа, который мог бы своевременно дать рекомендации и разъяснения специалистам органов опеки и попечительства. Приводимые негативные моменты в деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и законных интересов детей не могут и не должны рассматриваться как имеющие всеобщий характер. Основная проблема в деятельности органов опеки и попечительства, как представляется, связана с недостаточными численностью и профессионализмом их кадров, отношением к деятельности этих органов как чему-то второстепенному и неосновательно обременяющему региональный бюджет⁶⁴.

⁶⁴ Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Абрамова А.И. и др. Научные концепции развития российского законодательства: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. М., 2015.

3.3. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

Комиссия по делам несовершеннолетних является органом, который, в первую очередь, занимается профилактикой, предупреждением правонарушений среди несовершеннолетних, что позволяет рассматривать его как ключевое звено в механизме комплексной защиты интересов ребенка.

Следует отметить, что опыт функционирования данного органа в России имеет достаточно длительную историю. Первые комиссии по делам несовершеннолетних были организованы еще в 1918 г. в соответствии с Декретом СНК РСФСР от 14 января 1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних»⁶⁵. В те времена комиссия по делам несовершеннолетних рассматривала все уголовные дела, совершенные лицами моложе 17 лет. Таким образом, этот квазисудебный орган исполнял роль ювенальной юстиции. Комиссия по делам несовершеннолетних могла освободить от ответственности несовершеннолетнего либо направить в одно из учреждений Народного Комиссариата гражданского просвещения. Ими являлись детские дома, коммуны, приюты, приемники, именуемые в Декрете убежищами.

Уже тогда, кроме юрисдикционных функций, комиссия по делам несовершеннолетних была наделена рядом полномочий в сфере организации работ по спасению голодающих детей, ликвидации беспризорности, создания специальных детских учреждений для малолетних правонарушителей.

Однако с такими полномочиями комиссия по делам несовершеннолетних просуществовала недолго и уже через 2 года, согласно Инструкции комиссиям по делам несовершеннолетних, утвержденной совместным Постановлением Народного комиссариата просвещения РСФСР, Народного комиссариата здравоохранения РСФСР и Народного комиссариата юстиции РСФСР от 30 июля 1920 года, комиссия по делам несовершеннолетних была лишена права рассматривать уголовные дела, совершенные несовершеннолетними⁶⁶. В ст. 10 данной Инструкции устанавливалось, что протоколы преступлений лиц старше 14 лет, совершивших тяжкие общественно опасные деяния (а это: причинение тяжких увечий и ранения, разбой, грабеж, изнасилование, посягательство на человеческую жизнь, крупная спекуляция, крупные хищения из советских общественных учреждений), передаются народному суду, состоящему из членов комиссии по делам несовершеннолетних, в течение суток. Далее он в течение 76 часов со дня получения протокола должен был написать подробный доклад: о фактической стороне дела, какая роль несовершеннолетнего в совершении преступления, о прошлой жизни и судимости. КДН не могла вмешаться, пока не был заслушан доклад. Вместе с тем, окончательное решение о судьбе лица, совершившего преступление, решал не суд, а комиссия по делам несовершеннолетних. Судья докладывал комиссии материалы дела, и решение принималось коллегиально.

⁶⁵ Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. № 8.

⁶⁶ Собрание указов РСФСР. 1920. № 68. Ст. 308.

Следует сказать, что система комиссий по делам несовершеннолетних в РСФСР была четко структурирована и подчинялась строгому разграничению полномочий. 22 мая 1925 года Советом Народных Комиссаров РСФСР был издан Декрет «Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам несовершеннолетних»⁶⁷ (далее – ЦКДН). В данном положении была раскрыта структура и состав ЦКДН, закреплен надзор за учреждениями, в которых содержатся несовершеннолетние, указана обязанность ежегодно отчитываться о своей деятельности перед соответствующими представителями народных комиссариатов. Но самое важное – в ст.4 был указан круг ведения ЦКДН, а именно:

а) установление правильного и единообразного применения законов, касающихся борьбы с правонарушениями несовершеннолетних;

б) выработка и осуществление через соответствующие органы мероприятий, направленных на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних;

в) руководство деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних, наблюдение за правильным их функционированием и учет их работы;

г) дача разъяснений по возникающим у местных комиссий вопросам, связанных с применением декретов и инструкций, касающихся несовершеннолетних правонарушителей;

д) рассмотрение в порядке надзора дел, разрешенных местными комиссиями по делам о несовершеннолетних за исключением дел, переданных судебным органам.

26 марта 1926 года СНК РСФСР издает Декрет «О местных комиссиях по делам несовершеннолетних». В данном акте так же решается вопрос о структуре и составе комиссии по делам несовершеннолетних, снижается до 16 лет возраст несовершеннолетних, дела по которым рассматриваются местными комиссиями по делам несовершеннолетних, указан ряд полномочий. Ст.11 данного Декрета лишает ЦКДН права пересматривать постановления нижестоящих комиссий по делам несовершеннолетних⁶⁸. Теперь постановления местных комиссий окончательны и дальнейшему пересмотру не подлежат.

В 1935 году комиссия по делам несовершеннолетних как орган по защите прав несовершеннолетних была ликвидирована постановлением СНК СССР и ЦК ВКП (б). Вновь Комиссии появились лишь в 1956 году. Можно сказать, что это было возвращение к старому законодательству, так как комиссии по делам несовершеннолетних выполняли координирующую роль по вопросам детской беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних. Данные функции исполнялись в том же порядке, что и в 20-х годах XX века.

Важнейшим документом, на котором мы не могли не остановиться, является Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1967 года⁶⁹. В данное положение трижды вносились изменения в 1971, 1985 и 1986 годах. Данный документ являлся самым объемным и наиболее проработанным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность комиссий по делам несовершеннолетних.

⁶⁷ Собрание указов РСФСР. 1925. № 38. Ст. 267.

⁶⁸ Собрание указов РСФСР. 1926. № 19. Ст. 148.

⁶⁹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст.536.

В дальнейшем правовой статус комиссий подвергался определенным изменениям и дополнениям на основе вновь принимаемых законодательных актов. С прекращением существования СССР и образованием Российской Федерации неизбежно встал вопрос о преемственности в системе государственных органов, в том числе и в сфере защиты прав несовершеннолетних. Важный этап на пути решения этой задачи открылся с принятием Указа Президента РФ от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав»⁷⁰, которым был подтвержден правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних при главах исполнительной власти и на эти комиссии возложены функции по взаимодействию всех государственных органов и общественности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав.

Однако более прочно в правовое поле современной России комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав вошли лишь в 1999 г. с принятием Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁷¹, который переименовал комиссии по делам несовершеннолетних в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, тем самым четко обозначив приоритеты в их работе.

Реализация вышеупомянутого закона выступила своевременным и значительным шагом в направлении укрепления положения комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Дело в том, что к концу 90-х гг. XX в. деятельность многих комиссий на местах фактически прекратилась, что явилось следствием, как факторов экономического характера, так и в значительной степени следствием правовых аспектов, а именно отсутствием адекватной законодательной базы. На тот момент фактически единственным действующим федеральным актом, определяющим статус комиссий, было устаревшее Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 года.

Таким образом, рассмотрение процесса становления и развития комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав позволяет сделать вывод о том, что комиссии формировались как государственно-общественные органы, объединяющие деятельность всех учреждений и организаций на соответствующей территории по борьбе с безнадзорностью, правонарушениями, устройству несовершеннолетних и защите их прав. Значение этих органов состоит в том, что они, в отличие от органов опеки, обладают более широкими полномочиями, которые реализуются через направления деятельности, среди которых:

1) обеспечение мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

⁷⁰ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 37. Ст. 3449.

⁷¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

2) подготовка совместно с соответствующими органами или учреждениями материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

3) рассмотрение представления органа, осуществляющего управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательной организации и по другим вопросам их обучения;

4) обеспечение оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

5) применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

6) подготовка и направление в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, отчетов о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и (или) на территории соответствующего муниципального образования.

Исходя из всего вышесказанного, мы склонны согласиться с мнением В.А. Малышева о выделении следующего ряда функциональных комплексов задач, поставленных перед комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав:

1) охранительный – включает в себя задачи защиты и восстановления прав несовершеннолетних;

2) социальный – связан с противодействием ряду отрицательных общественных явлений, таких как беспризорность, безнадзорность, подростковая преступность и другие, а также с оказанием помощи в ресоциализации и социальной реабилитации несовершеннолетних;

3) организационно-методический – отражает координационную роль комиссий по делам несовершеннолетних в системе органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

4) административно-юрисдикционный – опосредует применение комиссиями по делам несовершеннолетних предусмотренных законодательством мер воздействия на несовершеннолетних и их родителей⁷².

⁷² Малышев В.А. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в России // Административное и муниципальное право. 2008. № 5.

Реализация указанных задач Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав в Коминтерновском районе городского округа город Воронеж в 2016 году представляется следующим образом:

- рассмотрено 830 материалов, что на 5,6% больше, чем в 2015 году. Из них, в отношении несовершеннолетних – 379 материалов, а в отношении взрослых людей – 451;

- 160 подростков вызывалось на Комиссию за употребление спиртных напитков (снижение на 3,6%); за самовольный уход из дома и бродяжничество несовершеннолетних вызывали на заседание комиссии 39 раз (увеличение на 18%); за совершение общественно опасных деяний прослеживается снижение на 36%;

- по ходатайствам Комиссии в 2016 году 69 семьям была оказана материальная помощь, выделялись путевки в детские оздоровительные лагеря, новогодние подарки и многое другое;

- за 2016 год комиссия по делам несовершеннолетних вынесла 323 постановления в отношении несовершеннолетних подростков, родителей, должным образом не исполняющих свои обязанности о назначении административного штрафа на общую сумму 304 550 рублей.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современных условиях комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в России выполняют не только административные функции, но и решают задачи, связанные с защитой прав детей, координацией деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, отработывают ювенальные технологии, являются ключевым звеном ювенальной юстиции.

3.4. Органы ювенальной юстиции

По нашему глубокому убеждению, на сегодняшний день в Российской Федерации не сложилась эффективная скоординированная система органов защиты детства в целом и профилактики беспризорности и безнадзорности в частности. Это относится как к работе государственных и муниципальных органов и их взаимодействия, так и общественных организаций и координации их действий. Результаты функционирования существующей системы свидетельствуют, что государственными органами власти по-прежнему не решена задача выявления организационных форм, которые позволили бы эффективным образом скоординировать и организовать деятельность по профилактике беспризорности, безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и их социальной реабилитации.

Указанные обстоятельства заставляют как ученых, так и практиков искать новые пути совершенствования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, к которым, безусловно, можно отнести включение в правовое пространство России института ювенальной юстиции

Отсутствие должного внимания со стороны государства к проблеме детей вполне можно квалифицировать как несоблюдение Россией отдельных

положений Всеобщей декларации прав человека и Конвенции о правах ребенка. Следует отметить, что в настоящее время радикально изменились подходы к деятельности по профилактике правонарушений, акцент в этой работе перенесен на обеспечение прав и свобод несовершеннолетних, создание условий для выживания и развития подрастающего поколения.

Как следствие – все более актуальной становится проблема необходимости вынесения определенной категории дел, затрагивающих права несовершеннолетних, за пределы компетенции обычных судов. Поэтому так актуально и целесообразно учреждение ювенальной юстиции в Российской Федерации, специализированного правосудия для несовершеннолетних, которое может обеспечить накопление соответствующей судебной практики, что, в свою очередь, будет способствовать дальнейшей эволюции законодательства в данной области.

Ювенальная юстиция в современном понимании имеет довольно длительную историю. От античной эпохи и до середины XIX века правосудие по отношению к несовершеннолетним было карающим⁷³. Например, законодательство основателя Римского государства Ромула предоставляло отцу семейства полную власть над своими сыновьями, в том числе, применять физическое насилие. Подобная жестокость объяснялась отсутствием в юриспруденции тех времен правового понятия «детство», поэтому несовершеннолетние правонарушители в своем правовом положении приравнивались ко взрослым преступникам. К детям младшего возраста весьма часто применялась смертная казнь, дети содержались в одних тюрьмах со взрослыми, над ними совершались сложные процессуальные действия и недопустимые пытки⁷⁴.

Вместе с тем, в средневековых правовых актах предпринимались попытки защиты несовершеннолетних. Так, например, в древнеримских Законах XII таблиц был впервые сформулирован принцип прощения наказания, относящийся к несовершеннолетним. Римское право оставило еще одно свидетельство защиты детей государством – это доктрина, в соответствии с которой государство объявлялось высшим опекуном ребенка⁷⁵. В XIX веке началось постепенное изменение репрессивно-карательного отношения к несовершеннолетним правонарушителям. Поворот правосудия не был случайным, его готовила сама история ювенальной юстиции. Но необходим был особый импульс, чтобы стало ясно, что без специального правосудия для несовершеннолетних борьба с детской и юношеской преступностью обречена на неуспех. Импульс возник в виде небывалого роста преступности несовершеннолетних в самом конце XIX века. Достижения технического прогресса породили определенные новшества в экономической сфере, изменившие привычные условия жизни общества.

⁷³ Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность. М., 1990.

⁷⁴ Пронин А.М., Храмцов В.И., Филиппов К.Б. Ювенальное право в гражданском правовом поле. Пенза, 2002.

⁷⁵ Мельниченко О.В., Синцов Г.В. Особенности развития института ювенальной юстиции в современной России. Пенза, 2007.

Европа конца XIX – начала XX вв. была буквально наводнена толпами юных бродяг и правонарушителей. Существующие в то время средства борьбы с преступностью можно оценить как неэффективные, а применительно к несовершеннолетним – как провоцирующие новые преступления⁷⁶.

Первоначально идея «ювенальной юстиции» сводилась к созданию специализированных детских судов и была реализована в США, где в Чикаго 2 июля 1899 г. был создан первый детский суд. Создание чикагского суда по делам несовершеннолетних было своеобразной сенсацией начала XX века. Известный российский процессуалист профессор 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»⁷⁷.

Затем идея расширялась и через несколько лет трансформировалась в более широкое понятие – «ювенальная система» с различными учреждениями, в компетенцию которых входили вопросы детства. В Великобритании серия законов о детях и молодежи была принята в 1908 г., во Франции ювенальный суд был инициирован в 1914 г., в Польше система ювенальной юстиции разрабатывается с 1982 г., на Украине в 2005 году была разработана Концепция «Создание и развитие системы ювенальной юстиции Украины», ее сторонники активизировались и в России.

При создании судов по делам несовершеннолетних сразу обнаружился неодинаковый подход в разных странах к виду указанной юрисдикции. Четко обозначились два варианта:

- 1) автономные суды, не связанные с общим судом;
- 2) состав общего суда, получивший функции рассмотрения дел о несовершеннолетних.

Первый суд по делам несовершеннолетних в России был открыт в Санкт-Петербурге 22 января 1910 года. Дальнейшее распространение новой судебной системы было очень быстрым.

В 1917 году такие суды были образованы в Москве, Харькове, Киеве, Одессе, Риге, Томске, Саратове⁷⁸. По мнению известного исследователя в области ювенальной юстиции, научного сотрудника Института государства и права РАН Э. Б. Мельниковой, «...российская модель ювенальной юстиции была очень удачной. До 70% несовершеннолетних правонарушителей «дет-

⁷⁶ Кривоносов А.Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7.

⁷⁷ Люблинский П. И. Суды для несовершеннолетних в Америке как воспитательные и социальные центры. М., 1911.

⁷⁸ Ювенология и ювенальная политика в XXI веке: опыт комплексного междисциплинарного исследования / под ред. Е.Г. Слуцкого. СПб., 2004. .

ские суды» отправляли не в тюрьмы, а под надзор попечителей, наблюдавших за их поведением. Да и сам суд рассматривался как орган социального попечения о несовершеннолетних»⁷⁹.

Изначально в России функции судьи по делам несовершеннолетних осуществлял специальный мировой судья. К его компетенции относились дела о преступлениях несовершеннолетних, а также взрослых подстрекателей подростков. Вопросы гражданского и опекунского производства не относились к юрисдикции «детского суда». Судья этого суда осуществлял надзор за работой учреждений, принимающих на себя заботу о малолетних преступниках. Именно поэтому российские юристы рассматривали суд для несовершеннолетних как «орган государственного попечения о несовершеннолетнем, действующий в судебном порядке»⁸⁰.

Позднее, в 1913 г., в компетенцию «детского суда» были включены дела о беспризорных несовершеннолетних в возрасте до 17 лет. Это сразу расширило сферу его гражданского и опекунского судопроизводства. Дореволюционные русские юристы считали именно модель российской ювенальной юстиции наиболее удачной⁸¹.

Автономная российская юстиция перестала существовать по декрету Совнаркома России от 14 января 1918 г. и была заменена на другую систему, которая, по мнению создателей, мыслилась более гуманной, более приспособленной к обращению с детьми и подростками. Преобразования судебной системы начались в январе 1918 г. и были продолжены через два года после этого – в марте 1920 г.

Декрет от 14 января 1918 «О комиссиях для несовершеннолетних» внес существенные изменения в российское правосудие по делам несовершеннолетних: отменил тюремное заключение и суды для несовершеннолетних⁸².

В феврале 1920 г. был разработан и внесен на рассмотрение правительства проект декрета «О суде над несовершеннолетними». Он был утвержден постановлением СНК РСФСР 4 марта 1920 г. В отличие от декрета 14 января 1918 года, новый декрет допускал передачу дел несовершеннолетних в возрасте с 14 до 18 лет в народный суд, если комиссия о несовершеннолетних установила невозможность применить к ним медико-педагогические меры.

В 20-е годы вновь произошла переориентация законодательства и практики на судебные формы борьбы с преступностью несовершеннолетних.

В УПК РСФСР редакции 1923 года была сформулирована послереволюционная модель российской ювенальной юстиции, которая включала пра-

⁷⁹ Мельникова Э.Б. Указ. соч.

⁸⁰ Люблинский П.И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте (социально-правовые очерки). М., 1923.

⁸¹ Ведерникова О. Н. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы // Российская юстиция. 2000. № 7.

⁸² Штыкова Н.Н. Советское правосудие по делам несовершеннолетних: основные этапы развития // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 4.

вила подсудности дел в отношении несовершеннолетних, требования к профессиональному подбору народных заседателей, сроки рассмотрения дел. Впервые было сформулировано правило о недопустимости рассмотрения дел несовершеннолетних без участия защиты. К огромному сожалению, эта «вторая модель» ювенальной юстиции развития не получила.

В период 1938-1941 гг. различные ведомства значительно реже издавали правоприменительные акты, касающиеся несовершеннолетних, однако их содержание и направленность становились все более карательными. В 1941 году был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР, в котором предписывалось применять наказания не только за умышленные преступления несовершеннолетних, но и за преступления, совершенные ими по неосторожности⁸³.

В период реформы советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства (1959-1961 гг.) снова предпринимались попытки создать модель правосудия для несовершеннолетних. И в первые годы после реформы этот замысел удавался – были введены дополнительные гарантии прав несовершеннолетнего, специализация судей, прокуроров, следователей. Однако дельнейшие изменения законодательства оказались не в пользу несовершеннолетних, и начавшая было возникать модель ювенальной юстиции довольно быстро превратилась в обычное общеуголовное правосудие⁸⁴.

В России в настоящее время нет единого понимания, что представляет собой ювенальная юстиция. Если говорить просто, ювенальная юстиция – это специальная система взаимодействующих институтов, занимающихся защитой прав и интересов несовершеннолетних, профилактикой детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Е. Л. Воронова определяет ювенальную юстицию как правовую основу социальной политики в отношении несовершеннолетних в Российской Федерации⁸⁵.

Е. Г. Слуцкий считает, что ювенальная юстиция – это система защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, объединяющая вокруг специализированного суда по делам несовершеннолетних социальные службы (органы и учреждения государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних), общественные организации⁸⁶.

Э.Б. Мельникова отмечает, что ювенальная юстиция – это система органов, применяющих в своей деятельности специальные правила обра-

⁸³ Мельниченко О.В., Синцов Г.В. Указ. соч.

⁸⁴ Мельникова Э.Б. Российская модель ювенальной юстиции // Правозащитник. 1996. № 1.

⁸⁵ Воронова Е.Л. Становление правосудия по делам несовершеннолетних (ювенальной юстиции) в Ростовской области: опыт взаимодействия ювенального суда и социальных служб // Вопросы ювенальной юстиции. 2005. № 1.

⁸⁶ Ювенология и ювенальная политика в XXI веке: опыт комплексного междисциплинарного исследования / под ред. Е.Г. Слуцкого. СПб., 2004.

щения с несовершеннолетними по поводу имевшего место правонарушения, преступления или иного нарушения прав и законных интересов ребенка⁸⁷.

Так же понятие «ювенальная юстиция» включает в себя новые правовые механизмы, медико-социальные, психолого-педагогические, реабилитационные процедуры (в том числе и судебные) и программы, направленные на максимальное обеспечение прав и свобод несовершеннолетних, как оказавшихся в конфликте с законом, так и нуждающихся в защите гражданских прав в судебном порядке⁸⁸.

В России в настоящее время, говоря о ювенальной юстиции, имеют в виду, главным образом, защиту несовершеннолетних правонарушителей. Защита жизненно важных семейных прав ребенка не входит в орбиту рассмотрения ювенальных судов. Между тем, если бы уделялось больше внимания соблюдению права ребенка на жизнь и воспитание в семье, удалось бы избежать совершения несовершеннолетними многих правонарушений и преступлений.

В рамках судебной реформы и внедрения ювенальной юстиции, мнения ученых о форме, которую она должна принять, резко разошлись. Ряд ученых (Ведерникова О.Н.⁸⁹, Мелешко Н.П.⁹⁰, Вдовина Т.В.⁹¹, Сафин Ф.Ю.⁹² и др.) ратуют за рассмотрение дел несовершеннолетних в особом порядке, но без создания специальных судов, в то время как другие (Лисовский В. Т.⁹³, Сибиряков С. Л.⁹⁴, Хорьков В. Н.⁹⁵ и другие) настаивают на введении отдельных специализированных судов по делам несовершеннолетних. В своей докторской диссертации Р. С. Хисматуллин предложил и обосновал концепцию по организации судебной системы по делам несовершеннолетних, входящей в единую судебную систему Российской Федерации. Он пишет: «Максимально эффективным правосудие по делам несовершеннолетних станет тогда, когда для рассмотрения дел в отношении несовершеннолетних будет создан новый судебный орган – семейный суд по делам несовершеннолетних. Значимость, обоснованность и справедливость приговора по делам

⁸⁷ Мельникова Э.Б. Из истории российской ювенальной юстиции // Правозащитник. 1998. № 3.

⁸⁸ Воронова Е.Л., Ткачев В.Н. Указ. соч. С. 4.

⁸⁹ Ведерникова О.Н. Современные тенденции развития ювенальной юстиции за рубежом // Российская юстиция. 2005. № 3.

⁹⁰ Мелешко Н.П. Ювенальная юстиция в Российской Федерации: криминологические проблемы развития. СПб, 2006.

⁹¹ Вдовина Т.В. Криминологическая характеристика и профилактика социально-негативного поведения, взаимосвязанного с преступностью: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

⁹² Сафин Ф.Ю. Из истории развития законодательства России об уголовной ответственности несовершеннолетних // История государства и права. 2003. № 1.

⁹³ Лисовский В.Т. Молодежь: любовь, брак, семья: социологическое исследование. М., 2003.

⁹⁴ Сибиряков С.Л. Ребенок в опасности. Как предупредить беду: наркоманию, пьянство, насилие, преступность... СПб., 2002.

⁹⁵ Хорьков В.Н., Волчецкая Г.С., Лонская С.В. Защита прав и ответственность несовершеннолетних: современные проблемы. Монография. Калининград, 2004.

несовершеннолетних зависит от специализации судей по делам несовершеннолетних и их высокого профессионализма»⁹⁶.

На сегодняшний день в России концепция ювенальной юстиции является наиболее разработанным в научном плане подходом специализированных судов в рамках системы федеральных судов общей юрисдикции. Установление особого порядка производства по делам о правонарушениях несовершеннолетних относится к общепризнанным принципам и нормам международного права, таким, как:

а) Конвенция о правах ребенка (от 20.11.1989 г.);

б) минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) – приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/33 от 10 декабря 1985 г.;

в) руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних – приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/112 от 14 декабря 1990 г.⁹⁷.

Как автор исследования указывала ранее, создание судов для несовершеннолетних предусмотрено Концепцией судебной реформы и Федеральной программой по её реализации.

Среди основных принципов, на основании которых предполагается строительство ювенальной юстиции, можно выделить следующие:

– ценность личности несовершеннолетнего, представшего перед судом;

– активное использование в судебном процессе данных о несовершеннолетних, полученных судом от специализированных вспомогательных юридических учреждений;

– усиление охранительной функции суда по отношению к несовершеннолетнему;

– уменьшение размера наказания по факту несовершеннолетия в соответствии с Уголовным кодексом РФ;

– предпочтение принудительным мерам средств воспитательного воздействия;

– специальная подготовка судей по делам несовершеннолетних;

– особый (упрощенный) порядок судопроизводства в отношении несовершеннолетних.

С точки зрения концептуального содержания можно выделить три парадигмы ювенальной юстиции:

карательная – аналог организации правосудия в отношении взрослых правонарушителей;

реабилитационная – рассмотрение преступления как знака нарушения процессов социализации подростка, поэтому вмешательство суда призвано

⁹⁶ Хисматуллин Р.С. Современные проблемы судебной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2002.

⁹⁷ Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990.

исправить социальные девиации и применить воспитательные меры воздействия, адекватные личностным проблемам несовершеннолетнего правонарушителя;

восстановительная – определяют принципы организации системы правосудия, целью является возмещение ущерба, причиненного правонарушением, разрешение конфликта и восстановление позитивных взаимоотношений между участниками конфликта.

По итогам 2015 года в субъектах Российской Федерации технологиям восстановительного правосудия (в том числе медиации) обучено 23,3 тыс. участников образовательных отношений (педагогические работники, родители, обучающиеся, иные граждане), в том числе 9,3 тыс. педагогических работников.

Наработанная практика показала, что идеальный ювенальный суд – это не только судья, учитывающий психологические и возрастные особенности подсудимого. Это целая система социальной реабилитации, которая помогает вернуть подростка к нормальному образу жизни. Однако, 15 апреля 2010 года судья Верховного Суда РФ В.В. Дорошков сообщил о том, что на государственном уровне принято решение, что в России больше не будет создаваться ювенальных судов, так как наша страна не готова к введению ювенальной юстиции.

Таким образом, идея ювенальных судов отвергнута на федеральном уровне. Однако вопрос о ювенальных судах периодически возникает в субъектах Российской Федерации и в развитие данного направления предлагается внедрить следующие ювенальные технологии:

- 1) ввести специально обученных судей исключительно для судов над несовершеннолетними;
- 2) ввести при специальном судье должность социального помощника;
- 3) обеспечить активное взаимодействие со вспомогательными службами примирения муниципального уровня, а также с другими субъектами профилактики.

3.5. Уполномоченный по правам ребенка

В последнее время на практике выработался дополнительный механизм, позволяющий обеспечить защиту прав ребенка, причем как каждого конкретного ребенка при нарушении его прав, так и детей в целом, – институт Уполномоченного по правам ребенка.

Этот институт создан во исполнение «Заключительных замечаний» Комитета ООН по правам ребенка по итогам рассмотрения, второго периодического доклада Российской Федерации о реализации Конвенции о правах ребенка (1989). В нем содержится требование о введении в Российской Федерации независимого контроля за положением детей и о формировании института Уполномоченного по правам ребенка.

Сегодня более чем в 70 государствах функционируют независимые институты защитников прав, свобод и законных интересов детей, получившие свое развитие в ряде европейских стран с 1981 года. Глобальные изменения

во всех сферах государственной и общественной жизни начала XXI века привели к появлению должности омбудсмана по правам ребенка в России – Уполномоченного по правам ребенка. Термин «омбудсмен», исторически известный с 1809 года, является общепринятым, поэтому будет правильным применять его к российскому Уполномоченному по правам ребёнка.

Однако в Российской Федерации сегодня отсутствуют единая система защиты прав, свобод и законных интересов ребёнка, сводное законодательство, своеобразный кодекс законов о правах и обязанностях детей, о механизме защиты этих прав.

Несмотря на то, что в настоящее время учреждены должности федерального Уполномоченного по правам ребёнка, уполномоченных по правам ребенка в восьмидесяти пяти субъектах РФ, единый механизм их функционирования до сих пор не создан. Федеральный Уполномоченный по правам ребенка не может осуществлять иерархический контроль за реализацией правового статуса уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ.

Исследование места и роли Уполномоченного по правам ребёнка в системе государственных органов заставляет более всего обратиться к современной ситуации положения детства в России и задачам Уполномоченного по правам ребёнка.

В целом его деятельность направлена на защиту прав и интересов детей в масштабах всей страны, а также на международном уровне. Вместе с тем, можно выделить следующие основные задачи детского омбудсмана в России:

- 1) обеспечение защиты прав ребенка и содействие восстановлению нарушенных прав ребенка;
- 2) правовое просвещение в области защиты прав ребенка;
- 3) запросы и получение в установленном порядке необходимых сведений, документов и материалов от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;
- 4) беспрепятственное посещение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций;
- 5) проведение самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;
- 6) направление в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

7) привлечение в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка, однако способы формирования данного должностного лица различны:

1) парламентский (например, Санкт-Петербург, Тамбовская область, Липецкая область и др.);

2) в рамках органа исполнительной власти (например, Курская область, Воронежская область, Тульская область и др.);

3) в структуре Аппарата Уполномоченного по правам человека (Смоленская область, Красноярский край).

Предпочтительной моделью функционирования Уполномоченного по правам ребёнка представляется парламентская, предполагающая назначение Уполномоченного представительным органом власти и реализацию правового статуса Уполномоченного по правам ребёнка на основе комплексного профильного закона.

По-прежнему остаётся приоритетной задача создания системы единого централизованного института Уполномоченного по правам ребёнка, возглавить которую следует федеральному Уполномоченному.

С этой целью необходимо, чтобы Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, во-первых, координировал деятельность уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ, во-вторых, вносил кандидатуры для замещения должности Уполномоченного по правам ребёнка представительному органу государственной власти субъекта РФ.

Количество уполномоченных по правам ребенка, увеличенное в субъектах РФ от 21 в 2009 году до 85 в 2017 году, не привело к качественному изменению ситуации. Единая система функционирования уполномоченных по правам ребёнка пока не создана. Её отсутствие препятствует осуществлению эффективного государственного управления сферой защиты детства. В результате Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребёнка не может до конца гарантировать реализацию и соблюдение прав, свобод и законных интересов детей, проживающих на территории Российской Федерации.

Уполномоченный по правам ребёнка не входит напрямую ни в одну из трёх ветвей власти (законодательную, исполнительную, судебную). Конституция Российской Федерации должность Уполномоченного по правам ребёнка не упоминает, однако не исключает из своего содержания институт Уполномоченного по правам человека.

Уполномоченный по правам ребёнка назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации, является субъектом государственного управления, а государственное управление, в свою очередь, представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. Это говорит о важности института защиты детей в России. Проблемы детства (беспризорность,

высокая смертность детей, детская преступность и др.) на каждом историческом этапе являлись актуальными для исполнительной власти в России.

Уполномоченный по правам ребёнка Российской Федерации входит в состав Администрации Президента РФ и представляет собой элемент механизма исполнения функций Президента (в сфере защиты прав ребёнка) как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

В основе деятельности Уполномоченного по правам ребёнка – реализация мероприятий, связанных с обеспечением выполнения государством требований Конвенции ООН о правах ребёнка и помогающих ребёнку, чьи права нарушены, обратиться к государству с целью их восстановления и защиты. Уполномоченный по правам ребёнка – посредник между государством и детьми. Ребёнок в случае нарушения прав, гарантированных ему Конвенцией, вправе обратиться к Уполномоченному с целью их восстановления и защиты. Взаимоотношения уполномоченных по правам ребёнка и детского населения должны становиться более действенными.

Институту Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в сентябре 2017 года исполнится 8 лет, накоплен определенный опыт для его дальнейшего укрепления и развития, наделения дополнительными полномочиями. В связи с чем, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации разработан и готов к обсуждению на уровне региональных омбудсменов законопроект об уполномоченном по правам ребенка. При этом компетенция уполномоченного по правам ребенка является ядром его правового статуса, что обуславливает особую актуальность данного вопроса.

Анализ научной литературы по исследуемому вопросу позволил нам условно выделить три основные модели компетенции детских омбудсменов⁹⁸:

1. В большинстве стран мира главной задачей уполномоченного является восстановление нарушенных прав несовершеннолетнего путем привлечения компетентных органов и/или общественности. При этом сами они не наделены широкими властными полномочиями, а их основными инструментами реагирования являются представления рекомендательного характера в адрес лиц, допускающих нарушение прав ребенка; направление обращения в компетентные государственные органы, имеющие властные полномочия; ежегодные и специальные доклады, привлечение средств массовой информации к проблемам ребенка и т.д. Назовем такую модель компетенции правозащитной. Данная модель свойственна институту уполномоченного по правам ребенка в таких федеративных государствах, как Австрия, Канада, Россия, а также в большинстве европейских стран.

2. Больше властных полномочий имеют детские омбудсмены с контрольной моделью компетенции. Такая модель распространена, например,

⁹⁸ Журко А. В. Использование в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института Уполномоченного по правам ребенка // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 6. С. 84-87.

в некоторых штатах США, где детские защитники имеют право осуществлять надзор за некоторыми государственными органами с целью обеспечения прав ребенка. При этом их основной задачей является повышение эффективности государственного управления. Отдельные меры реагирования омбудсмена при этом носят не рекомендательный, а императивный характер. Они могут выступать в качестве самостоятельной стороны или в качестве представителя интересов несовершеннолетнего в судебном процессе, а также имеют право кассационного обжалования судебных решений, затрагивающих права детей. Как правило, у детских защитников с контрольной моделью компетенции властные меры реагирования не распространяются на судебные и законодательные органы власти. Например, компетенция созданного в 1996 г. детского омбудсмена штата Вашингтон долгое время ограничивалась контролем только за Министерством здравоохранения и социальных услуг штата Вашингтон.

Таким образом, при контрольной модели компетенции приоритетной целью детских омбудсменов является, прежде всего, повышение эффективности деятельности отдельных государственных органов, а не только восстановление нарушенного права ребенка.

3. Теоретически необходимо выделить третью модель компетенции детского омбудсмена – императивную, в которой уполномоченные по правам ребенка наделены властными полномочиями по воздействию на широкий круг лиц, допустивших нарушение прав ребенка. В настоящее время в мире нет примеров института детского омбудсмена с императивной моделью компетенции. Однако такая модель свойственна институту уполномоченных по правам человека в некоторых европейских странах (омбудсмены ригсдага в Швеции, Парламентский омбудсмен в Финляндии и др.). У них достаточно широкий круг полномочий, в том числе в сферу компетенции таких омбудсменов могут входить вопросы соблюдения требований формальной законности органами судебной власти, а не только органами исполнительной власти и неправительственными организациями.

Учитывая конституционное закрепление института уполномоченного по правам ребенка в некоторых странах, повышение значения обеспечения полноценного развития ребенка и другие тенденции развития современного общества, нельзя исключить создание института уполномоченного по правам ребенка с императивной моделью компетенции в ближайшее время.

В России сегодня сложилась первая (правозащитная) модель компетенции омбудсменов. Этот выбор во многом был определен опытом работы уполномоченного по правам человека в нашей стране и обоснован необходимостью первоначального закрепления института в социально-политических реалиях. Концентрация усилий на решении конкретных жалоб не может вызвать такого противодействия со стороны чиновников, как при попытках кардинального изменения качества государственного управления в сфере обеспечения прав ребенка. Однако такие недостатки, как игнорирование вопросов совершенствования законодательства, отсутствие реальной власти при устранении нарушений прав ребенка, обуславливают актуальность рассмотрения вопроса о сложившихся предпосылках для перехода к

третьей модели компетенции института уполномоченного по правам ребенка – императивной. Это обеспечит дальнейшее развитие института омбудсмана, повышение результативности его деятельности и не даст ему превратиться в номинальный орган по распределению жалоб между государственными органами, которые обладают реальными властными полномочиями.

Основное внимание в регионах России в настоящее время уделяется определению компетенции уполномоченного по правам ребенка, отражающей его место в системе органов государственной власти, совокупность полномочий по реализации возложенных на него функций.

Можно выделить следующие полномочия, присущие детскому омбудсмену в субъектах Российской Федерации:

- 1) по выявлению нарушений прав ребенка;
- 2) по устранению нарушений прав ребенка;
- 3) учетно-аналитические;
- 4) по предупреждению нарушений законодательства в сфере защиты прав ребенка;
- 5) по правовому просвещению в области обеспечения прав ребенка;
- 6) полномочия в законотворческом процессе.

К полномочиям по устранению нарушений прав ребенка необходимо отнести:

- 1) рассмотрение жалоб о нарушении прав ребенка;
- 2) направление обращений к субъектам, в действиях которых усматриваются нарушения;
- 3) направление обращений в компетентные государственные органы с ходатайством о принятии мер в отношении нарушителя вплоть до возбуждения дисциплинарного, административного или уголовного дела;
- 4) содействие защите нарушенных прав ребенка в судебном порядке.

Учитывая, что модель компетенции уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации является правозащитной, важнейшее полномочие детского омбудсмана связано с рассмотрением обращений о нарушении прав и законных интересов детей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обеспечение и защита прав и законных интересов ребенка, в первую очередь, гарантированных Конституцией Российской Федерации, представляет собой сегодня одну из актуальных государственно-правовых проблем.

Как любому другому цивилизованному государству, России присуща традиционная озабоченность проблемой рождения и воспитания новых поколений ее граждан, здоровых нравственно и физически. Между тем, в результате проведенного исследования, можно констатировать, что в реальном ее решении в нашей стране существует много препятствий.

Рассматривая группу личных прав ребенка, можно сделать вывод, что среди социальных пороков российского общества наибольшее беспокойство должны вызывать социальное сиротство, беспризорность, бродяжничество, жестокое обращение с детьми, что требует от государства и общества особо пристального внимания и неотъемлемых мер, связанных с социальной реабилитацией детей, оказавшихся в трудных жизненных условиях.

Анализ законодательных и нормативных документов ведомственного значения свидетельствует о проблемах:

а) несоответствия правовых установок и воплощения их содержания в жизнь в данной сфере защиты интересов ребенка; отсутствия государственного контроля за соблюдением личных прав ребенка в семье;

б) отсутствия жесткой гражданской и правовой ответственности лиц, обязанных не только обеспечивать реализацию личных прав и свобод детей, но и осведомленных об их нарушении.

Система органов, на которые возложены функции содействия ребенку в защите его прав, а также контроля за различными аспектами соблюдения прав ребенка в Российской Федерации, в основном, давно сложилась. Однако реальное положение дел свидетельствует о недостаточности такого действия и контроля, поскольку на практике комплексный подход к защите прав ребенка не обеспечивается. Способствовать решению данных проблем, по нашему мнению, будут следующие предложения:

а) законодательное закрепление правового статуса ребенка в Конституции Российской Федерации;

б) создание единого нормативно-правового акта, регулирующего права ребенка;

в) усиление ответственности лиц, отвечающих за обеспечение прав ребенка или вопросов касающихся их защиты, то есть устранение формалистского подхода должностных лиц и организаций в целом в решении проблем защиты материнства и детства;

г) правовое обеспечение чести и достоинства детей;

д) формирование действенной системы адресной государственной социальной поддержки детей обеспечение приоритет интереса детей, находящихся в трудных жизненных условиях;

е) увеличение доли ресурсов, выделяемых на поддержку детей;

ж) развитие системы правового просвещения детей и родителей, повышение уровня их правосознания.

При воплощении в практику указанных предложений, полагаем, повысится эффективность законодательства, регулирующего правовое положение детей, улучшится механизм защиты и реализации их прав.

Для достижения цели всестороннего и полноценного обеспечения прав и законных интересов ребенка на современном этапе необходима координация действий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, политических партий и общественных организаций, направленная на достижение стратегической цели государственной социальной политики в интересах детей: создание необходимых правовых, социально-экономических, социально-культурных условий для физического, психологического, духовного, социального, эмоционального, познавательного и культурного развития детей и реальное обеспечение основных гарантий прав ребенка в Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации [Текст] (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей [Текст] (принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990) // Дипломатический вестник. 1992. № 6. С. 10-13.
3. Декларация прав ребенка [Текст] (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385-388.
4. Конвенция о правах ребенка [Текст] (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 388-409.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Текст] (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
6. Международный пакт о гражданских и политических правах [Текст] (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 32-53.
7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [Текст] (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990. С. 20-32.
8. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) [Текст] (приняты 29 ноября 1985 года Резолюцией № 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН) // Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1999. 784 с.

9. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей [Текст]: федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

10. Об общественных объединениях [Текст]: федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 20. Ст. 2232.

11. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию [Текст]: федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 06.07.2016, с изм. и доп., вступ. в силу 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

12. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Текст]: федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

13. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации [Текст]: федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

14. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Текст]: федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

15. О гражданстве Российской Федерации [Текст]: федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

16. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [Текст]: федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

17. Об образовании в Российской Федерации [Текст]: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Текст] от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

19. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Текст] от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) (с изм. и доп.,

вступ. в силу с 01.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

21. Семейный кодекс Российской Федерации [Текст] от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

22. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст] от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

23. О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ от 13.04.2011 № 444 (ред. от 29.06.2013) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 16. Ст. 2268.

24. О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Текст]: указ Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7860.

25. Об утверждении типового договора найма жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Текст]: постановление Правительства РФ от 28.06.2013 № 548 (ред. от 16.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3826.

26. О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей [Текст]: постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2887.

27. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи [Текст]: приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 // Законность. 2008. № 2.

28. Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области [Текст]: закон Воронежской области от 03.06.2013 № 87-03 (ред. от 28.10.2016) // Собрание законодательства Воронежской области. 2013. № 16 (часть I). Ст. 490.

29. О некоторых вопросах защиты прав детей, с участием которых или в интересах которых осуществляются правоприменительные процедуры (действия) на территории Воронежской области [Текст]: закон Воронежской области от 18.07.2016 № 100-ОЗ // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» // <http://www.govvrn.ru> (дата обращения 19.07.2016).

30. О комиссиях для несовершеннолетних [Текст]: декрет СНК РСФСР от 14.01.1918 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. № 8.

31. Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних [Текст]: постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30.07.1920 // Собрание указов РСФСР. 1920. № 68. Ст. 308.
32. Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних [Текст]: декрет СНК РСФСР от 22.05.1925 // Собрание указов РСФСР. 1925. № 38. Ст. 267.
33. О местных комиссиях по делам о несовершеннолетних [Текст]: декрет СНК РСФСР от 26.03.1926 // Собрание указов РСФСР. 1926. № 19. Ст. 148.
34. Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних [Текст]: указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 (ред. от 25.02.1993) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст.536.
35. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. [Текст] / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. 864 с.
36. Баева Р.Р. Актуальные проблемы в области защиты прав детей в России [Текст] / Р.Р. Баева // Семейное и жилищное право. 2012. № 3. С. 4-7.
37. Батова О.В., Москаленко С.А., Степкин Р.М. Правовые основы обеспечения защиты прав и свобод несовершеннолетних в России [Текст] / О.В. Батова, С.А. Москаленко, Р.М. Степкин // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 1. С. 59-62.
38. Бобкова С.А. Защита жилищных прав несовершеннолетних [Текст] / С.А. Бобкова // Судья. 2015. № 3. С. 12-14.
39. Борисова, Н.Е. Правовое положение несовершеннолетних и молодежи в Российской Федерации: учебное пособие [Текст] / Н.Е. Борисова. М.: МГПУ, 2013. 88 с.
40. Борисова, Н.Е. Конституционные гарантии прав ребенка [Текст] / Н.Е. Борисова // Юридическая наука: история и современность. 2010. № 1 (34). С. 49-55.
41. Борисова, Н.Е. Конституция Российской Федерации как основа правового положения несовершеннолетних [Текст] / Н.Е. Борисова // Вестник Академии права и управления. 2013. № 33. С. 16-22.
42. Вдовина Т.В. Криминологическая характеристика и профилактика социально-негативного поведения, взаимосвязанного с преступностью: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Т.В. Вдовина.М., 2004. 23 с.
43. Веберс Я.Р. Правоспособность граждан по новому кодексу о браке и семье Латвийской ССР [Текст] / Я.Р. Веберс // Учёные записки ЛГУ. Рига, 1972. 190 с.
44. Ведерникова О. Н. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы [Текст] / О.Н. Ведерникова // Российская юстиция. 2000. № 7. С. 51-52.

45. Ведерникова О.Н. Современные тенденции развития ювенальной юстиции за рубежом [Текст] / О.Н. Ведерникова // Российская юстиция. 2005. № 3. С. 68-73.
46. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности [Текст] / Н.В. Витрук. М.: Норма, 2008. 448 с.
47. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие [Текст] / Л.Д. Воеводин. М.: Норма, ИНФРА-М, 1997. 304 с.
48. Воронова Е.Л. Становление правосудия по делам несовершеннолетних (ювенальной юстиции) в Ростовской области: опыт взаимодействия ювенального суда и социальных служб [Текст] / Е.Л. Воронова // Вопросы ювенальной юстиции. 2005. № 1. С. 16-17.
49. Гармаш А., Аносов М., Косихин Д., Яшина Н., Еремченко В., Синявская М. Уполномоченный по правам ребенка в России [Текст] / А. Гармаш, М. Аносов, Д. Косихин, Н. Яшина, В. Еремченко, М. Синявская // ЭЖ-Юрист. 2012. № 39. С. 15.
50. Давыденко А.В. Перспектива введения в Российской Федерации института ювенальной юстиции [Текст] / А.В. Давыденко // Законодательство и экономика. 2015. № 10. С. 64-68.
51. Дегтярева Л.Н. Конституционно-правовая защита несовершеннолетних в современной России (на примере Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. [Текст] / Л.Н. Дегтярева. Елец, 2010. 242 с.
52. Дегтярева Л.Н. Конституционно-правовые нормы как способ фиксации правового статуса несовершеннолетнего [Текст] / Л.Н. Дегтярева // Конституции Российской Федерации 20 лет: проблемы реализации и перспективы развития: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Воронеж: «Воронеж-Формат», 2013. С. 20-23.
53. Дегтярева Л.Н. Несовершеннолетние как особый субъект охраны и защиты конституционных прав и законных интересов [Текст] / Л.Н. Дегтярева // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 33-37.
54. Дегтяренко А.А. Органы прокуратуры на защите прав несовершеннолетних [Текст] / А.А. Дегтяренко // Законность. 2015. № 9. С. 30-32.
55. Ершов В.А. Опекa и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан [Текст] / В.А. Ершов. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. 112 с.
56. Журко А. В. Использование в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института Уполномоченного по правам ребенка [Текст] / А.В. Журко // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 6. С. 84-87.

57. Ивахненко С.Н., Шульженко И.С. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам ребенка [Текст] / С.Н. Ивахненко, И.С. Шульженко // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 44-49.
58. Калигин М.Б., Беккалиев Д.Х. Опыт работы прокуратуры Саратовской области по защите прав детей при обеспечении общедоступного и бесплатного образования [Текст] / М.Б. Калигин, Д.Х. Беккалиев // Прокурор. 2016. № 3. С. 76-78.
59. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (постатейный) [Текст] / С.В. Нарутто. М.: ИЦ РИОР: ИНФРА-М, 2012. 203 с. Конституционное право Российской Федерации: учебник [Текст] / под общ. ред. Н.В. Витрука. М.: ИНФРА-М, 2010. 656 с.
60. Конституционное право России: учебник [Текст] / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. 2-е изд. М.: РИОР, ИНФРА-М, 2017. 432 с.
61. Косевич Н.Р. Система законодательства Российской Федерации, гарантирующая права и интересы несовершеннолетних: научно-практическое исследование и судебная практика [Текст] / Н.Р. Косевич // СПС КонсультантПлюс, 2014 (дата обращения 05.01.2017).
62. Кривоносов А.Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью [Текст] / А.Н. Кривоносов // Государство и право. 2003. № 7. С. 92-98.
63. Лисовский В.Т. Молодежь: любовь, брак, семья: социологическое исследование [Текст] / В.Т. Лисовский. М.: Наука, 2003. 368 с.
64. Люблинский П. И. Суды для несовершеннолетних в Америке как воспитательные и социальные центры [Текст] / П.И. Люблинский. М., 1911.
65. Люблинский П.И. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте (социально-правовые очерки) [Текст] / П.И. Люблинский. М., 1923.
66. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. Теоретические вопросы [Текст] / Г.В. Мальцев. М., 1968. 143 с.
67. Малышев В.А. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в России [Текст] / В.А. Малышев // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 67-75.
68. Матузов Н.И., Семенко Б.М. Исследование проблем юридических обязанностей граждан СССР [Текст] / Н.И. Матузов, Б.М. Семенко // Советское государство и право. 1980. № 12. С. 28-37.
69. Международная защита прав и свобод человека: сборник документов [Текст]. М.: Юридическая литература, 1990. 672 с.
70. Мелешко Н.П. Ювенальная юстиция в Российской Федерации: криминологические проблемы развития [Текст] / Н.П. Мелешко. СПб: Юридический центр «Пресс», 2006. 787 с.

71. Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: учебное пособие [Текст] / Э.Б. Мельникова. М.: Дело, 2000. 272 с.
72. Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних: история и современность [Текст] / Э.Б. Мельникова. М.: Наука, 1990. 120 с.
73. Мельникова Э.Б., Ветрова Г.Н. Российская модель ювенальной юстиции (теоретическая концепция) [Текст] / Э.Б. Мельникова, Г.Н. Ветрова // Правозащитник. 1996. № 1. С. 22-58.
74. Мельниченко О.В., Синцов Г.В. Особенности развития института ювенальной юстиции в современной России [Текст] / О.В. Мельниченко, Г.В. Синцов. Пенза: Пензенский институт развития образования, 2007. 88 с.
75. Микитова Е.Н. Особенности правового статуса ребенка в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.Н. Микитова. М., 2002. 25 с.
76. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Абрамова А.И. и др. Научные концепции развития российского законодательства: монография [Текст] / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. М.: «ИД Юриспруденция», 2015. 544 с.
77. Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть) [Текст] / И.Л. Петрухин. М.: Институт государства и права РАН, 1998. 232 с.
78. Пластинина Н.В. Участие органов опеки и попечительства в семейных спорах [Электронный ресурс] / Н.В. Пластинина // СПС Консультант-Плюс, 2010 (дата обращения: 12.12.2016).
79. Права человека: учебник для вузов [Текст] / под ред. Е.А. Лукашевой. М.: ИНФРА-М, 1999. 573 с.
80. Права человека: сборник международных договоров [Текст]. Нью-Йорк, 1978. 474 с.
81. Сафин Ф.Ю. Из истории развития законодательства России об уголовной ответственности несовершеннолетних [Текст] / Ф.Ю. Сафин // История государства и права. 2003. № 1. С. 28-29.
82. Семикина М.С. Защита прав несовершеннолетних в условиях глобализации [Текст] / М.С. Семикина // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. № 4. С. 3-5.
83. Сибиряков С.Л. Ребенок в опасности. Как предупредить беду: наркоманию, пьянство, насилие, преступность... [Текст] / С.Л. Сибиряков. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2002. 114 с.
84. Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти [Текст] / Г.В. Синцов // Lex russica. 2016. № 7. С. 160-166.

85. Ситкова О.Ю. Способы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних граждан [Текст] / О.Ю. Ситкова // Судья. 2014. № 6. С. 51-54.
86. Ситникова Ю.Б. Прокурорский надзор за исполнением органами и учреждениями системы профилактики законодательства о защите детей от жестокого обращения в семьях [Текст] / Ю.Б. Ситникова // Прокурор. 2012. № 4. С. 43-46.
87. Таибова О.Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы развития [Текст] / О.Ю. Таибова // Lex russica. 2015. № 1. С. 59-66.
88. Теория государства и права [Текст]: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.А. Воротникова; Кулапов В. Л., Матузов Н. И., Малько А. В. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. 640 с.
89. Фельдштейн Д.И. Возрастная и педагогическая психология [Текст] / Д.И. Фельдштейн. М.: Издательство МПСИ, 2002. 432 с.
90. Хисматуллин Р.С. Современные проблемы судебной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Р.С. Хисматуллин. Уфа, 2002. 457 с.
91. Хорьков В.Н., Волчецкая Г.С., Лонская С.В. Защита прав и ответственность несовершеннолетних: современные проблемы. Монография [Текст] / В.Н. Хорьков, Г.С. Волчецкая, С.В. Лонская. Калининград: Изд-во КГУ, 2004. 282 с.
92. Черемухина Ю.А. Административно-правовой статус несовершеннолетних детей как объекта административной опеки: монография [Текст] / Ю.А. Черемухина. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. 376 с.
93. Черепанов В.А. Конституционное право России: учебник [Текст] / В.А. Черепанов. М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 368 с.
94. Чиркин В.Е. Конституционное право: учебник для бакалавриата [Текст] / В.Е. Чиркин. М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. 304 с.
95. Шамрин М.Ю. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с органами прокуратуры России: теоретико-правовой аспект [Текст] / М.Ю. Шамрин // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 60-68.
96. Шамрин М.Ю. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка с исполнительными и муниципальными органами власти: теоретико-правовой аспект [Текст] / М.Ю. Шамрин // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 52-60.
97. Шамрин М.Ю. Основные принципы, лежащие в основе реализации правового статуса Уполномоченного по правам ребенка [Текст] / М.Ю. Шамрин // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 72-77.
98. Шахова Е.С. К вопросу о реформировании частноправовых и публичных начал защиты и охраны родительства и детства [Текст] / Е.С. Шахова // Семейное и жилищное право. 2016. № 4. С. 25-29.

99. Штыкова Н.Н. Советское правосудие по делам несовершеннолетних: основные этапы развития [Текст] / Н.Н. Штыкова // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 4. С. 4-6.

100. Ювенология и ювенальная политика в XXI веке: опыт комплексного междисциплинарного исследования [Текст] / под ред. Е.Г. Слуцкого. СПб., 2004. 734 с.

101. Юрина А.В. Субъекты защиты прав ребенка в Российской Федерации [Текст] / А.В. Юрина // Современное право. 2016. № 6. С. 73-77.

102. Юрчук В.С., Предеина И.В. Некоторые аспекты развития гуманистической направленности правосудия в отношении несовершеннолетних [Текст] / В.С. Юрчук, И.В. Предеина // Вопросы ювенальной юстиции. 2015. № 3. С. 4-8.

103. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах граждан и их гарантиях [Текст] / Ц.А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. М.: Изд-во АН СССР, 1959. С. 145-226.