

Система защиты детства в Российской Федерации

Общество, обеспокоенное своим настоящим и будущим, неизбежно нуждается в эффективной системе защиты детства. Последняя включает в себя совокупность механизмов, обеспечивающих охрану прав и интересов ребенка: социальных, педагогических, организационных, технических. Правовые средства выступают как один из компонентов системы, во многом оформляют и воплощают все иные ее элементы. Подобная система охватывает самостоятельные направления защиты детей: защита от посягательств со стороны третьих лиц, должностных лиц, государственных органов, со стороны семьи, предупреждение вовлечения несовершеннолетних в асоциальную деятельность. Собственно, можно говорить, во-первых, об охране жизни и здоровья ребенка, во-вторых, об охране его от влияния антиобщественной среды.

Следует признать, что существует необходимость повышенной правовой защиты детей, их законных интересов со стороны государства и общества. Защита прав ребенка представляет собой охрану лиц до достижения возраста 18 лет от посягательств со стороны граждан, должностных лиц, государственных органов, а также собственной семьи. Такая охрана должна пониматься максимально широко, включая в себя реализацию прав и свобод, устранение ограничений, возмещение ущерба, а также охрану от вовлечения в преступную или иную антиобщественную деятельность. Все большее распространение получает позиция, что дети должны иметь возможность защищать свои права столь же эффективно, как это может делать взрослый человек.

В отечественной науке исследование вопросов защиты прав ребенка ведется по нескольким ключевым направлениям. Прежде всего, это защита имущественных и жилищных прав несовершеннолетних. В этой связи подчеркивается значительная роль государства в лице органов опеки и попечительства в сохранении и управлении имуществом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [1]. Предлагается совершенствование законодательства



Н.Ю. Кирюшина

*Помощник президента ННГУ им. Н.И. Лобачевского,
доцент, кандидат юридических наук*

посредством установления административной ответственности по вопросу реализации жилищных прав детей [2].

Безусловно, приоритетным направлением в защите конституционных прав детей является защита от жестокого обращения и насилия [3]. Правоохранительные органы, социальные службы, правозащитные организации нуждаются в координирующем воздействии государства для эффективного решения задач в данной области. Отражение особой заботы о детях только в уголовном законодательстве явно недостаточно. Также важно обеспечить охрану интересов ребенка посредством профилактики правонарушений и антиобщественного образа жизни несовершеннолетних [4].

Ребенок выступает субъектом гарантированных Конституцией РФ прав и свобод. Российское законодательство закрепляет права, гарантированные Конвенцией о правах ребенка и ратифицированной Российской Федерацией 16 августа 1990 года.

Правовой статус ребенка определяется Семейным кодексом РФ, федеральными законами «Об основных гарантиях прав ребенка», «Об образовании», «Об охране здоровья граждан», «О дополнительных гарантиях защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Об опеке и попечительстве», «О социальной защите инвалидов». Нормы о защите прав ребенка содержатся в гражданской, уголовной, административной отраслях законодательства.

Несовершеннолетний ребенок не обладает собственной правосубъектностью в полном объеме. Конвенция о правах ребенка содержит революционное положение, признавая ребенка субъектом защиты своих прав и законных интересов и закрепляя в статье 12 возможность для ребенка воспользоваться помощью национальных судебных или административных процедур.

В российском правовом поле право на защиту своих прав и законных интересов предоставлено ребенку п.1 ст.56 Семейного кодекса РФ. Несовершеннолетний гражданин в возрасте до 14 лет может обратиться в органы опеки и попечительства в ситуации нарушения его прав со стороны родителей при невыполнении или ненадлежащем выполнении родителями обязанностей по его воспитанию, образованию.

Однако именно родители осуществляют защиту прав и интересов детей согласно п. 1 ст. 64 Семейного кодекса РФ в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами без специальных полномочий. Родители осуществляют правовую защиту жилищных

прав ребенка, наследственных прав, прав на охрану жизни и здоровья, на социальное обеспечение, защиту чести и достоинства и другие. Следует отметить, что это более широкий круг прав, чем это предусмотрено семейным законодательством. Они касаются общегражданского статуса детей. Только в случае конфликта интересов органами опеки и попечительства назначается представитель интересов ребенка.

Обязанности по защите прав детей возлагаются также на органы опеки и попечительства, прокурора и суд в соответствии с пунктом 1 статьи 56 Семейного кодекса РФ. Пункт 3 той же статьи устанавливает обязанность всех должностных лиц или граждан, которым стало известно о нарушении прав ребенка, угрозе его жизни или здоровью, сообщить об этом органу опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. Даная норма выступает в качестве гарантии надлежащей защиты прав ребенка, однако, к сожалению, отсутствует закрепление ответственности за неисполнение обязанности. Такая юридическая конструкция формирует лишь должное, социально ожидаемое поведение в интересах защиты прав ребенка.

Система правовой защиты детства предполагает создание эффективного правового поля для реализации прав и законных интересов несовершеннолетних, с одной стороны, и, с другой, ограждение от неблагоприятных факторов. К ним относятся все формы семейного и социального неблагополучия ребенка. И в этом случае защита прав ребенка и профилактика антиобщественного поведения детей являются взаимно обуславливающими друг друга структурными элементами одной системы.

В федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее по тексту – закон) [5] очевидны интенции по созданию универсальной системы защиты детей. Об этом свидетельствует понятийный аппарат, вводимый в оборот (несовершеннолетний и семья, находящиеся в социально опасном положении; безнадзорный; индивидуальная профилактическая работа). В качестве основных задач деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в статье 2 закона закреплено обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

Тем не менее, основное содержание закона регламентирует производство по материалам о помещении

несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. Закон, несмотря на заявленные принципы, в сущности, носит репрессивный характер, ориентирован на работу с преимущественно такой категорией как правонарушители, игнорируя права и законные интересы несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении. Вряд ли можно расценивать как форму социально-педагогической реабилитации помещение несовершеннолетнего в учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Это скорее неблагоприятное последствие для лица, не достигшего возраста деликтоспособности. Тогда как механизмов, субъектов и форм ответственности за реализацию процедур собственно социально-педагогической реабилитации в законе не закреплено.

Примечательно обратиться к структуре создаваемой системы профилактики. В статье 4 закона закреплен перечень органов, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Этот перечень примечателен тем, что в одном ряду стоят специально создаваемые органы (комиссии по делам несовершеннолетних), органы управления в отдельных сферах жизнедеятельности (образованием, социальной защитой, здравоохранением, по делам молодежи), учреждения уголовно-исполнительной системы, органы опеки и попечительства, создаваемые в субъектах Российской Федерации, и государственные органы (органы внутренних дел). Все поименованные субъекты имеют разную правовую природу, источник полномочий и юридическую силу решений, воздействуют на разные по характеру отношения.

Свойство системности предполагает наличие соподчиненности и взаимодействия элементов, ее составляющих. Очевидно, что указанный в назывном порядке в статье 4 закона перечень субъектов не образует собственной системы. Подобный вывод подтверждается и тем, что в направлениях деятельности органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (глава вторая закона) закрепляется собственная компетенция соответствующих субъектов, обусловленная их правовой природой и сферой деятельности.

Возможно, подобный подход призван учесть самые разные аспекты социальной жизни несовершеннолетних правонарушителей, однако отсутствует главное – модель межведомственного взаимодей-

ствия, где каждый орган не просто осуществляет свои полномочия, но действует совместно с другими органами.

Каждый из этих государственных органов наделен собственной компетенцией в решении вопро-сов, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, однако координирующая роль отдана комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав. И в этом также можно усмотреть законодательное несоответствие, поскольку Семейный кодекс РФ ведущую роль в защите прав несовершеннолетних отводит органам опеки и попечительства. Обособляются отчасти конкурирующие сферы деятельности: общий правовой статус несовершеннолетних и правовой статус несовершеннолетних правонарушителей. В первой сфере координирующую роль выполняют органы опеки и попечительства, во второй – Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. При этом границы компетенции указанных органов не четко определены, полномочия накладываются, модели совместной деятельности не предусмотрено.

Декларированная обязанность должностных лиц информировать органы прокуратуры о случаях жестокого обращения и других нарушениях прав детей не определяет никаких конкретных механизмов ответственности за несоблюдение этой нормы.

Пожалуй, следует признать, что закон оформил сложившиеся в деятельности различных государственных органов социальные практики по работе с детьми. Этот подход и отражен весьма корректно в названии закона «Основы системы профилактики». Очевиден его временный характер, необходимость законодательного оформления целостной модели профилактической работы.

Таким образом, в системе правовой защиты детства федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не предусматривается конкретных механизмов защиты. К сожалению, система профилактики также концептуально не оформлена. Отсутствует системообразующий фактор и механизмы взаимодействия разобщенных ведомственных структур. Имеет место разделение ответственности между различными государственными органами. Межведомственные комиссии в качестве координирующих органов не могут оказывать влияния на деятельность государственных органов, представители которых в них заседают. Правозащитные функции комиссий по делам несовершеннолетних, безусловно, расширены,

однако форм их реализации не предусмотрено.

Существующая межведомственная разобщенность приводит к неразрешимым проблемам в конкретных ситуациях, требующих мер по защите несовершеннолетнего. Так, деятельность правоохранительных органов должна сопровождаться медицинской, психологической реабилитацией ребенка, что относится к компетенции социальных служб. Для профилактической работы с проблемными семьями необходимо создание реабилитационного пространства, охватывающего социально-педагогическую, психологическую, экономическую защиту, помощь и поддержку семье и детям. Необходимо вести постоянный мониторинг занятости несовершеннолетних, их вовлечения в деятельность учреждений дополнительного образования. Однако координация усилий специалистов различного профиля, работающих в разных ведомствах невозможна в условиях ведомственного разделения ответственности за ребенка.

Участие широкой общественности в лице общественных организаций в решении проблем в системе защиты прав детей, в реализации контрольных функций в отношении конкретных ведомств институционально не оформлено. В Российской Федерации отсутствует закон о социальном заказе, в силу чего

общественные организации не имеют системной поддержки государства.

Можно утверждать, что сложившаяся система защиты детства в России не работает эффективно в условиях социального неблагополучия детей. Она нацелена на работу исключительно с правонарушителями, не создает правовых условий для реабилитационной работы с семьями и детьми, страдающими от неблагополучия.

Существующие в настоящее время социальные проблемы по вопросу положения детей обусловлены глубокими изъянами государственной политики в отношении детей, отсутствием комплексного подхода, недостаточностью финансовых ресурсов, направляемых на осуществление государственной поддержки детства. Деятельность государства по защите детства не носит системного и комплексного характера, складывается из разрозненных мер и положений. Системным недостатком является отсутствие модели межведомственного взаимодействия.

Представляется, что защита прав и интересов несовершеннолетних является в современной России приоритетным направлением государственной политики, требующим максимального внимания и участия государства. ■

Список литературы:

1. Тресцова, Е. В., Азарова, Т. В. Роль органа опеки и попечительства в механизме охраны и защиты жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. N 1. С. 20; Куропацкая Е.Г. Права ребенка, находящегося под опекой (попечительством) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. N 4. С. 9; Подласенко О. Надзор за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение // Законность. 2014. N 7. С. 31; Карибян С.О. Правовые проблемы обеспечения жильем детей-сирот // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. N 1. С. 26.
2. Огурцова М. Жилищные права детей-сирот // ЭЖ-Юрист. 2013. N 48.
3. Арестова О.Н. Защита детей от жестокого обращения и насилия как особо значимое направление современного правозащитного движения в России и Европе // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. N 4; Косевич Н.Р. Уголовная политика в отношении несовершеннолетних как составная часть социальной политики Российской Федерации по защите детства // Российский судья. 2014. N 2. С. 22
4. Ережипалиев Д.И. Надзор за исполнением органами внутренних дел законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Законность. 2014. 5; Воробьев С.Д. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Законность. 2014. N 1; Ершова И.Н. Профилактика безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних на территории Ярославской области // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. N 4.
5. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».