

ОБРАЗОВАНИЕ

Ювенальное ПРАВО

Учебник
для вузов



ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Коллектив авторов

Ювенальное право

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3137815

Ювенальное право. Учебник для вузов: Юстицинформ; Москва; 2005

ISBN 5-7205-0639-X

Аннотация

Учебник впервые в юридической литературе раскрывает содержание формирующейся в современных условиях новой отрасли законодательства – ювенального права. В нем подробно анализируются правоотношения, складывающиеся в обществе и затрагивающие права и свободы несовершеннолетних в различных сферах жизни, их ответственность за совершение правонарушений, а также правовую защиту их интересов. Издание рассчитано на студентов и преподавателей юридических вузов, юристов, педагогов, психологов, социальных работников, специалистов по работе с несовершеннолетними в системе МВД, прокуратуры, Минюста России, других правоохранительных органов и суда Российской Федерации, Минобразования и науки России, а также на широкий круг читателей, интересующихся проблемами правовой защиты семьи и несовершеннолетних.

Содержание

От научных редакторов	4
Коллектив авторов	10
Введение	13
Глава 1	19
§ 1. Особенности правовой защиты несовершеннолетних и необходимость ее усиления	19
§ 2. Понятие ювенального права, его предмет, метод и система. Наука ювенального права	27
§ 3. Ювенальная политика	48
Глава 2	55
§ 1. Понятие конституционно-правового статуса ребенка в Российской Федерации	55
Конец ознакомительного фрагмента.	60

Коллектив авторов

Ювенальное право

От научных редакторов

Уважаемый читатель!

Вашему вниманию предлагается подготовленный учеными Воронежского института МВД России учебник «Ювенальное право», в котором дается систематизированное изложение соответствующей учебной дисциплины.

Эта работа была подготовлена по заданию Министерства образования и науки Российской Федерации сотрудниками института в рамках проектов «Экспериментальное исследование и разработка научно-методических основ ювенального права» и «Исследование и разработка научно-методических материалов по специализации «юрист-ювеналист».

В 1999 году Министерство образования России вышло с ходатайством перед руководством МВД России об открытии на базе одного из его структурных подразделений – Воронежского института – ювенально-правовой специализации по подготовке сотрудников для работы с несовершеннолетними и семьей. Это предложение было принято, и по распоряжению Министра внутренних дел Воронежский институт МВД России был определен как головной вуз по подготовке

юристов-ювеналистов не только для системы МВД, но и по согласованию с Министерством образования и науки РФ как базовая площадка для обеспечения развертывания в других юридических вузах страны подготовки выпускников в области ювенальной юстиции по специализации «юрист-ювеналист» специальностей «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность».

В 1999 году впервые в России на базе Воронежского института МВД России была создана ювенально-правовая специализация по подготовке сотрудников для работы с несовершеннолетними (ведущей кафедрой специализации определена кафедра уголовного права и криминологии). Был разработан и утвержден советом по правоведению УМО университетов РФ экспериментальный учебный план по специальности 021100 – Юриспруденция, согласно которому организовано обучение курсантов и слушателей по ряду инновационных правовых дисциплин (ювенальное право, проблемы ювенальной юстиции, профилактика правонарушений и преступлений несовершеннолетних, организация деятельности ювенальной милиции, правовая защита семьи, проблемы и особенности предварительного расследования по делам несовершеннолетних).

С 2002 года подготовка юристов-ювеналистов осуществляется и по специальности 023100 – Правоохранительная деятельность.

За эти годы в институте создана соответствующая мате-

риально-техническая база: оборудовано пять специализированных аудиторий (в их числе – кабинеты ювенального права и ювенальной юстиции), снабженных современными средствами обучения; активно работает единственный в своем роде Ювенальный центр, задачами которого стали: повышение уровня правовой культуры детей и специалистов, работающих с ними; обучение несовершеннолетних основам ювенального права; подготовка и переподготовка специалистов для работы с несовершеннолетними в системе органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; популяризация правовых знаний в сфере защиты прав ребенка; пропаганда ювенального права в образовательных учреждениях Воронежской области и региона, а также в учреждениях и организациях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Сотрудниками Ювенального центра с привлечением профессорско-преподавательского состава института, видных отечественных специалистов в сфере защиты прав и законных интересов ребенка, практических работников, имеющих опыт работы с несовершеннолетними, подготовлен и издан комплекс учебных, учебно-практических и научных пособий под общим названием «Юристу-ювеналисту» (более 30 изданий); действует многосменный детский правозащитный спортивно-оздоровительный центр «Ювеналист», в котором ежегодно отдыхают и обучаются основам ювенального права более 100 детей, состоящих на профи-

лактическом учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделениях по делам несовершеннолетних ОВД Воронежской области.

Начиная с декабря 1999 г. под эгидой Министерства образования РФ в институте регулярно проводятся республиканские и региональные научно-практические семинары, конференции, «круглые столы» по проблемам ювенальной политики. Среди них: республиканские учебно-практические семинары «Актуальные проблемы преподавания курса «Правовая защита семьи и несовершеннолетних» (декабрь 1999 г.) и «Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования защиты семьи и несовершеннолетних» (март 2000 г.); региональные «круглые столы» «Актуальные проблемы реализации ювенальной политики в деятельности комитетов по делам молодежи и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Центральном-Черноземном регионе» (февраль 2001 г.); республиканские межведомственные семинары «Несовершеннолетний в уголовном процессе» и «Обеспечение прав несовершеннолетних в местах лишения свободы» (май 2001 г.); республиканская научно-практическая конференция «Молодежь и преступность» (май 2003 г.); учебно-практический семинар «Актуальные проблемы реализации ювенальной политики в деятельности органов социальной защиты населения Центрального федерального округа» (апрель 2004 г.).

Осуществлено несколько выпусков юристов-ювеналистов,

которые успешно трудятся в правоохранительных органах Центрального федерального округа Российской Федерации.

Необходимость и значимость подготовки таких специалистов определяется резким ростом детской и молодежной преступности, увеличением «армии» безнадзорных и беспризорных, а также детей, находящихся в трудных жизненных условиях и требующих к себе повышенного внимания и защиты со стороны государства.

Специалист, работающий с несовершеннолетними, должен обладать знаниями в области права, социологии, медицины, педагогики, психологии. Эффективность его деятельности зависит от высокого уровня знаний международных, государственных, региональных, ведомственных нормативных правовых документов, касающихся прав несовершеннолетних и их защиты.

В связи с этим возникает необходимость совершенствования методического обеспечения учебного процесса юридических вузов по подготовке юристов-ювеналистов. Решению этой задачи во многом будет способствовать предлагаемый учебник «Ювенальное право». Надеемся, что он станет настольной книгой для различных категорий обучающихся ювенальному праву, а также всех тех, кто в своей деятельности призван обеспечивать правовую защиту несовершеннолетних.

Заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ,

доктор технических наук, доцент, академик РАЕН **А. В. Заряев**

Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН **В. Д. Малков**

Коллектив авторов

Анисимов А. А. – доцент кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России, канд. юрид. наук – гл. 10 (в соавт. с С. Т. Гавриловым);

Буданов С. А. – преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России – гл. 7 (в соавт.);

Воробьев В. Ф. – канд. юрид. наук, доцент – гл. 3, 4, 9 (в соавт.);

Гаврилов С. Т. – начальник кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России, засл. сотрудник органов внутренних дел РФ, канд. пед. наук, доцент – введение, гл. 1 (в соавт.), гл. 7 (в соавт.), гл. 10 (в соавт.);

Глазков А. А. – преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России – гл. 3, 4, 9 (в соавт.);

Демидова О. В. – преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России, канд. юрид. наук – гл. 2 (в соавт.), гл. 8 (в соавт.);

Занина Т. М. – начальник кафедры конституционного и административного права Воронежского института МВД России, канд. юрид. наук, доцент – гл. 6;

Заряев А. В. – начальник Воронежского института МВД

России, засл. сотрудник органов внутренних дел РФ, доктор техн. наук, доцент, академик РАЕН – научное редактирование; гл. 1 (в соавт.);

Малков В. Д. – профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин и организации профилактики преступлений Академии управления МВД России, засл. деятель науки РФ, доктор юрид. наук, проф., академик РАЕН – научное редактирование; гл. 1 (в соавт.);

Матвеев С. П. – начальник кафедры гражданского и трудового права Воронежского института МВД России, канд. юрид. наук, доцент – гл. 5;

Покаместов А. В. – доцент кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России, канд. юрид. наук, доцент – гл. 7 (в соавт.), приложение (в соавт.);

Середин А. А. – преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России – гл. 7 (в соавт.);

Серов Ю. В. – заместитель начальника Воронежского института МВД России, засл. сотрудник органов внутренних дел РФ, канд. пед. наук, доцент – гл. 2 (в соавт.);

Скоркина О. С. – преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Воронежского института МВД России – гл. 8 (в соавт.);

ювенологический глоссарий – коллектив авторов.

Руководители авторского коллектива и научные редакторы учебника – засл. сотрудник органов внутренних дел

РФ, доктор техн. наук, доцент, академик РАЕН А. В. Заряев
и засл. деятель науки РФ, доктор юрид. наук, проф., академик РАЕН В. Д. Малков.

Введение

В настоящее время проблемы ювенального права и ювенальной юстиции становятся все более актуальными, привлекая внимание видных отечественных юристов, педагогов, психологов, практических сотрудников органов внутренних дел, суда, прокуратуры, других правоохранительных органов, иных министерств и ведомств, работающих с несовершеннолетними.

В последние десятилетия XX века мировое сообщество обратило внимание на необходимость особой правовой защиты несовершеннолетних. Знаковым событием стало принятие 20 ноября 1989 г. на 44-й сессии Генеральной ассамблеи ООН Конвенции о правах ребенка¹, к которой 13 июня 1990 г. присоединилось наше государство.

Подписав главный международный документ в сфере защиты прав несовершеннолетних, Россия взяла на себя обязательство привести в соответствие с ним национальное законодательство. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. В России в соответствии с международными документами созданы основы национального законодательства, направленного на защиту интересов детей. Так, был принят Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ

¹ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998

«Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»²; разработаны Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г. (Национальный план действий в интересах детей), утвержденные Указом Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 942³, а также План действий по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998–2000 гг., утвержденный постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1997 г. № 1565⁴, и др.

Эти документы подчеркивают важность дальнейшего совершенствования законодательного регулирования правового статуса несовершеннолетних и укрепления правовой защиты детства в РФ. Немалая роль в связи с этим должна быть отведена формированию зарождающейся отрасли российского права – ювенальной, которая представляет собой совокупность норм, регулирующих права, обязанности, гарантии и ответственность несовершеннолетних во всех сферах их жизнедеятельности. Главной задачей ювенального права должно стать комплексное воздействие на общественные отношения с участием несовершеннолетних, которые в настоящее время регулируются различными отраслями российского права: конституционным, гражданским, семейным, трудовым, административным, уголовным, уголовно-исполни-

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802

³ Там же. 1995. № 38. Ст. 3669

⁴ Там же. 1997. № 51. Ст. 5815

тельным, гражданско-процессуальным, уголовно-процессуальным и др.

Комитет ООН по правам ребенка в своем заключении по второму Периодическому государственному докладу РФ о реализации Россией Конвенции о правах ребенка отметил то, что она не выполнила в полном объеме рекомендации 1993 г. о приведении национального законодательства в соответствие с принципами и положениями Конвенции. Комитет рекомендовал РФ предпринять все необходимые меры для того, чтобы ускорить процесс реформирования законодательства, особенно в деле отправления правосудия по делам несовершеннолетних и ювенального уголовного правосудия, защиты прав детей-инвалидов, защиты детей от алкоголизма, наркомании и токсикомании, от порнографии, от всех видов насилия в семье, и введения стандартов и механизмов контроля в отношении детских учреждений всех типов⁵.

На рубеже столетий в России сложилась катастрофическая демографическая ситуация: численность населения сокращается, оно в целом «стареет», снижается рождаемость. В то же время «молодеет» преступность, растет количество безнадзорных и беспризорных детей, несовершеннолетние все раньше приобщаются к алкоголю, табаку и наркотикам. И все это происходит на фоне кризиса семьи, недостаточной эффективности работы госструктур, ответственных за реше-

⁵ Вопросы ювенальной юстиции. Альманах. 2001. № 2. С. 53, 54

ние проблем детства, ухудшения жизни детей, жестокого с ними обращения, грубейшего нарушения их прав и законных интересов.

В этих непростых условиях особую значимость приобретают специализированные государственные органы, чья деятельность должна быть направлена на защиту прав детей, предупреждение преступности несовершеннолетних, профилактику безнадзорности и правонарушений. В систему органов ювенальной юстиции, по мнению ряда авторитетных ученых, необходимо включить комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченных по правам ребенка (этот институт успешно действует не только за рубежом, но и в ряде субъектов РФ: в Санкт-Петербурге, в Волгоградской, Свердловской и ряде других областей)⁶; органы по молодежной политике Министерства образования и науки РФ; органы опеки и попечительства; ювенальные органы следствия и дознания МВД, прокуратуры, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России); воспитательные колонии, следственные изоляторы УИН; специальные подразделения МВД (по делам несовершеннолетних, уголовного розыска) и некоторые другие⁷.

Ведущая роль в числе таких органов должна принадле-

⁶ См.: Автономов А. С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2001. № 1. С. 4, 5

⁷ См. подробнее: Федеральный закон «Основы законодательства о ювенальной юстиции Российской Федерации». М., 1999. С. 8, 9

жать ювенальному суду. Известно, что именно Россия была одним из первых государств, внедривших еще в 1910 г. ювенальные суды. В свое время эта судебная система считалась одной из наиболее передовых в Европе.

Обоснованность внедрения ювенальной юстиции в РФ зафиксирована в рекомендациях парламентских слушаний, посвященных судебной реформе, еще в феврале 2001 г. В тот же период в Санкт-Петербурге, Москве, Саратове, а затем в Ростове-на-Дону и ряде городов России начали свою работу коллегии и присутствия по делам несовершеннолетних в судах общей юрисдикции.

Необходимость реформирования российской судебной системы в отношении несовершеннолетних следует из международных правовых норм, прежде всего Конвенции о правах ребенка (ч. 3 ст. 40) и Пекинских правил (п. 2.3).

Успешность деятельности субъектов ювенальной юстиции во многом зависит от качественной системы правовой защиты несовершеннолетних в России, соответствующей международным стандартам правовой базы и уровня подготовки специалистов, работающих в сфере ювенальной юстиции. Все это, бесспорно, выдвигает ювенальное право на одно из первых мест в решении этих задач.

Авторский коллектив настоящего учебника, продолжая традиции отечественных юристов в данной области, предлагает вниманию читателей первое оригинальное учебное издание, комплексно рассматривающее вопросы ювенально-

го права в рамках специальной учебной дисциплины.

Учебник содержит системный анализ правового статуса ребенка в РФ и правовые меры его надежной защиты.

Авторы будут благодарны всем, кто выскажет свои замечания и предложения по поводу предлагаемого издания.

Глава 1

Предпосылки создания ювенального права, его основные понятия и источники

§ 1. Особенности правовой защиты несовершеннолетних и необходимость ее усиления

Дети в любом государстве находятся в особом привилегированном положении. Не является исключением и наше государство: забота о подрастающем поколении проявляется в самых различных областях его деятельности. Среди этих направлений охрана прав и законных интересов несовершеннолетних должна быть главенствующей.

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

Необходимость усиленной заботы о несовершеннолетнем

определена рядом характерных для него специфических особенностей: беззащитностью, беспомощностью, недостаточностью жизненного опыта, податливостью и склонностью к подражанию, повышенной эмоциональностью, неуравновешенностью, импульсивностью. Подросток стремится привлечь к себе внимание, выделиться; в то же время им руководит страх прослыть несамостоятельным, трусом, «слабым». Несовершеннолетний отличается развитым чувством личной дружбы и групповой солидарности. С точки зрения особенностей психических процессов подростка его отличает также способность к неадекватному восприятию, запоминанию и воспроизведению некоторых фактических данных о наблюдаемых событиях. По сравнению со взрослым несовершеннолетний обладает ограниченной дееспособностью, меньшей свободой в передвижении, в хранении и распоряжении своим имуществом⁸.

Прежде чем рассматривать вопросы правовой защиты несовершеннолетних, следует остановиться собственно на определении понятия данной категории лиц, тем более что оно не относится к числу однозначных и неоспоримых.

В доктрине российского права несовершеннолетним признается человек, не достигший определенного возраста, с достижением которого закон связывает его полную дееспособность, т. е. реализацию в полном объеме субъективных прав и юридических обязанностей, провозглашенных Конститу-

⁸ См.: Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М., 1997. С. 173

цией и другими законами страны⁹.

Отечественное законодательство, как и международные акты, широко использует термин «несовершеннолетний» (малолетний, ребенок, молодежь). Дополнительные сложности создает тот факт, что законодатель, как правило, не считает нужным сформулировать четкое определение этого понятия для каждой отрасли права, вероятно, относя его к очевидным. Такую ситуацию можно наблюдать на примере источников гражданского, административного, трудового и ряда других отраслей законодательства. В то же время в российском праве существуют отрасли законодательства, где дается трактовка указанного термина (например, в уголовном, семейном). Общим ориентиром для понимания несовершеннолетия в отечественном праве могли бы стать соответствующие положения Конституции, однако в главном законе страны они отсутствуют.

Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. в ст. 1 говорит о несовершеннолетнем как о человеческом существе до достижения им 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достиг совершеннолетия ранее.

Правила ООН, принятые в 1990 г. и затрагивающие вопросы защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, не содержат никаких уточнений относительно возрастного по-

⁹ См.: Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция: Учебное пособие. М., 1999. С. 16

рога несовершеннолетия¹⁰. Минимальные стандартные правила ООН, принятые в 1985 г., касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), не устанавливая их конкретный возраст, тем не менее указывают, что несовершеннолетним является ребенок или молодой человек, который в рамках существующей правовой системы может быть привлечен за правонарушение к ответственности в такой форме, которая отличается от формы ответственности, применимой ко взрослому (Правило 2.2.а). Текст Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (приняты в Эр-Рияде в 1990 г.)¹¹ также не содержит конкретного определения возраста несовершеннолетнего.

Представляется, что если в международных документах отсутствует указание на возраст, с достижением которого наступает совершеннолетие, то выбор (из имеющихся в международной практике стандартов) при его определении должен быть сделан в пользу верхней возрастной границы. В большинстве случаев, несомненно, основанием для определения возрастных рамок несовершеннолетия должны стать положения Конвенции ООН 1989 г.

Анализируя основные отрасли отечественного права, мы

¹⁰ См.: Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990 г. // Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. М., 1998. С. 103—105

¹¹ См.: Международные акты о правах человека: Сборник документов

приходим к выводу, что верхнюю возрастную границу несовершеннолетия следует установить на уровне 18 лет поскольку начиная именно с этого возраста физическое лицо практически становится полноправным членом общества. Это вовсе не означает отсутствия исключений из этого правила. Так, например, зачастую для занятия определенной должности, а также для привлечения к уголовной ответственности за некоторые категории преступлений физическим лицам необходимо обладать иными, более высокими, возрастными характеристиками.

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 правовой защитой 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.

В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка, Всемирной декларацией об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г. наиболее важными стратегическими задачами российского государства и общества в сфере улучшения положения детей являются следующие:

максимально возможное в рамках имеющихся ресурсов сохранение базовых гарантий обеспечения жизнедеятельности и развития детей и минимизация их потерь в уровне жизни; обеспечение беспрепятственного доступа детей к системам образования и здравоохранения, развитие различных форм материальной поддержки семей с детьми;

приоритетное внимание проблемам детей, находящихся в особо трудных условиях – детей-сирот и детей-инвалидов, расширение форм помощи этим категориям детей, основанных на новой для России доктрине – гуманизации обращения с такими детьми на основе уважения прав ребенка и максимально возможной интеграции их в семью и общество в результате принятых мер;

создание механизмов профилактики и социальной реабилитации детей в условиях возникновения новых рисков – беспризорности, расширения насилия по отношению к детям, роста наркомании и преступности, вынужденного перемещения;

законодательное обеспечение прав детей и мер политики по отношению к детям, создание административных, орга-

низационных и финансовых механизмов обеспечения прав детей, подготовка необходимых для этого кадров¹².

Во исполнение указанных задач за последнее десятилетие в России практически заново создана целостная система правовой защиты интересов детей применительно к новым социально-экономическим условиям. Так, начиная с 1992 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. Особенно важное значение имеет принятие 24 июля 1998 г. Федерального закона № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», который установил основные гарантии прав и законных интересов детей, определил направления обеспечения и организационные основы гарантий прав детей в РФ. Пользуясь предоставленными им правами, субъекты РФ также принимают законы по различным аспектам регулирования прав и законных интересов детей¹³.

¹² См.: Национальный доклад о прогрессе, достигнутом РФ в ходе осуществления целей Всемирной декларации и плана действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей, подготовленный к Специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН в 2001 г. по итогам Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей (Нью-Йорк, 19–21 сентября 2001 г.)

¹³ См. подробнее: Законодательное регулирование защиты прав детей: Учебно-научное издание в 4-х частях (в 8 томах). Часть IV: Законодательство субъектов Российской Федерации по защите прав детей / Отв. ред. Е. Д. Волохова, В. Ф. Воробьев, А. В. Заряев. Воронеж: ВИ МВД России, 2000

К сожалению, в большинстве случаев принимаемые нормативные правовые акты остаются лишь декларативными, поскольку отсутствуют механизмы их реализации как на федеральном, так и региональном уровнях.

§ 2. Понятие ювенального права, его предмет, метод и система. Наука ювенального права

Продолжающееся реформирование российского общества во многом определяет дополнительные трудности в решении такой сложной проблемы, как правовая защита несовершеннолетних. Это объясняется прямой зависимостью эффективности исполнения государством своих функций от интенсивности проводимых в нем изменений: тем сложнее поддерживать работоспособность системы, чем более глубокие перемены она переживает. По этой причине, исходя из названных ранее особенностей влияния внешних условий на развитие несовершеннолетнего, обращение к проблеме формирования единого правового статуса ребенка в современных российских условиях представляется весьма своевременным.

В нашей стране юридические нормы, регламентирующие правовой статус несовершеннолетнего, фактически входят в состав многочисленных обособленных отраслей права. Такая ситуация неизбежно порождает как коллизии, так и пробелы в правовом регулировании общественных отношений с участием несовершеннолетних. Вот почему необходим комплексный правовой подход к проблемам защиты прав и за-

конных интересов несовершеннолетних и создания системы органов для регулирования общественных отношений с участием несовершеннолетних (органов ювенальной юстиции). По этой причине для определения правового статуса несовершеннолетнего в настоящее время возникла необходимость формирования новой для отечественных права и законодательства отрасли – ювенальной, которая, в свою очередь, будет регламентировать деятельность этих специализированных органов.

Этимологически термин «ювенальный» берет свое начало от латинского слова *juvenis* (*junior*), что означает – молодой, юный, а также – молодой человек, юноша, девушка¹⁴.

Появившись впервые, этот термин не вызвал однозначной оценки: если правомерность существования ювенальной политики и ювенального законодательства практически мало кем оспаривается, то в позициях относительно целесообразности ювенального права как самостоятельной отрасли российского права очевиден раскол среди представителей ряда смежных отраслей права. Некоторые ученые не считают ювенальное право самостоятельной отраслью права или межотраслевым институтом¹⁵. Неоднозначность мнений относительно целесообразности формирования ювенального права

¹⁴ См.: Латинский язык / Под общ. ред. В. Н. Ярхо, В. И. Лободы. М., 1969. С. 354

¹⁵ См.: Черячукина С. Ю. Ювенальное право как отрасль законодательства // Материалы семинара «Преподавание ювенального права и ювенальной юстиции в российских вузах» (Москва, 25–28 апреля 2000 г.). С. 135

основана, прежде всего, на различных трактовках родового понятия отрасли права.

Так, например, профессор С. С. Алексеев придерживается традиционного понимания этого термина как главного и самого крупного подразделения системы права, отличающегося специфическим режимом юридического регулирования и охватывающего целые участки однородных общественных отношений¹⁶. Из этого определения очевиден вывод – отрасль права являет собой не искусственно скомпонованную совокупность норм, а реально существующее и юридически своеобразное подразделение в самом содержании права. Эта специфика выражается в особом юридическом режиме. Последний представляет собой целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм¹⁷. Иными словами, любая отрасль права характеризуется единством предмета и основного метода правового регулирования.

В то же время другие авторы прямо подчеркивают, что

¹⁶ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 44

¹⁷ Алексеев С. С. Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 105

единство предмета и метода характеризует не все отрасли права¹⁸. В основном это касается новых, еще только формирующихся отраслей права, в частности: торгового, космического, информационного (компьютерного), морского, воздушного, горного, аграрного, экологического, лесного, жилищного и некоторых других. Все перечисленные относятся к так называемым комплексным отраслям российского права; они охватывают несколько сфер жизнедеятельности общества, не имея, как правило, единого метода правового регулирования. К этой же группе в полной мере можно отнести и ювенальное право. Изначально комплексные отрасли обособились, исходя из единства охраняемого блага или субъекта соответствующих правоотношений. Метод регулирования соответствующих правоотношений может быть смешанным. Он находится еще на стадии научной разработки и апробации. Вполне возможно, что по истечении какого-то времени эти отрасли права обретут свой оригинальный специфический метод правового регулирования.

Своим появлением комплексные отрасли права обязаны профилирующим исторически сложившимся отраслям. Их эволюция неизбежно повлекла за собой общее усложнение правовой регламентации, в результате чего правовое положение одних и тех же благ стало регулироваться большим количеством актов разнообразных отраслей права. Кроме того, в рамках базовых отраслей постепенно появились срав-

¹⁸ Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Новый юрист, 1998. С. 454

нительно новые объекты правового регулирования. Такая ситуация обусловила существование коллизий и пробелов в правовом регулировании отношений, в том числе с участием лиц несовершеннолетнего возраста. Поэтому основной причиной выделения ювенальной отрасли права явилась специфика системного регулирования общественных отношений с участием несовершеннолетнего путем объединения норм, традиционно входивших в иные отрасли права. Как нам представляется, понимая это, некоторые последовательные сторонники традиционной трактовки понятия отрасли, тем не менее, признают право на существование комплексных подразделений системы права. Так, например, С. С. Алексеев выделяет их в числе основных звеньев отраслей права.

Единой основой для объединения правовых норм, регулирующих в России статус лица, не достигшего 18-летнего возраста, должны стать соответствующие положения международных правовых актов и Конституции. Ювенальное право нельзя оценивать изолированно от других отраслей российского права, как и невозможно рассматривать, игнорируя или недооценивая ее самостоятельный характер. Отрицание самостоятельности ювенального права может обернуться не только против него самого, но и против смежных отраслей, порождая с неизбежностью проблемы правоприменения.

Как любая отрасль права, ювенальное право отличается предметом и методом правового регулирования. Предмет

регулирования ювенального права составляет не ребенок как таковой, а совокупность существующих общественных отношений, как минимум одной из сторон в которых выступает несовершеннолетний. Их круг составляют: условия и порядок обеспечения надлежащего статуса ребенка в отношениях, традиционно урегулированных профилирующими отраслями права (конституционным, финансовым, налоговым, семейным, гражданским, гражданско-процессуальным, трудовым, социального обеспечения, административным, уголовным, уголовно-исполнительным, уголовно-процессуальным и др.); личные неимущественные и имущественные, социально-экономические, политические отношения, в которых ребенку как их участнику противостоят взрослые; формы и порядок юридической ответственности несовершеннолетних в русле отношений, связанных со становлением и функционированием системы ювенальной юстиции¹⁹. Очевидно, что круг указанных общественных отношений предельно разнороден. Единым началом в них выступает лишь один из субъектов – несовершеннолетний.

Говоря о предмете ювенального права, нельзя не упомянуть о понятии ювенального правоотношения. Последнее можно определить как систему общественных отношений, в рамках которых несовершеннолетний наделяется специфическими субъективными правами и несет особые юридические обязанности, посредством которых он связан с другими

¹⁹ Борисова Н. Е. Развитие ювенального права в России. М., 1999. С. 79

субъектами этих отношений. Спецификой ювенальных правоотношений является возможность ребенка участвовать в них как непосредственно (в личном контакте со вторым субъектом правоотношения), так и опосредованно (например, через законных представителей); с одной стороны, при регулировании этих отношений несовершеннолетним устанавливаются определенные льготы (привилегии), с другой – сужаются или расширяются некоторые общие возможности участия в соответствующих правоотношениях его субъектов. Не все ювенальные отношения подлежат правовому регулированию. Многие из них упорядочиваются существующими традициями и общественной моралью (например, отношения дружбы, товарищества, уважения, преданности, любви). Нормы права должны применяться для регулирования существующих отношений при условии признания за последними особой социальной значимости и лишь в случае такой необходимости.

Положение несовершеннолетнего в рамках ювенальных правоотношений определяется, прежде всего, его правовым статусом. Последний подразделяется на общий статус несовершеннолетней категории лиц и статус конкретного несовершеннолетнего субъекта правоотношения.

Общий статус принадлежит всем без исключения субъектам соответствующих отношений, регулируемых при помощи права. Лица, которые обладают существенными с позиции ювенального закона качествами (признаками), изме-

няющими объем их прав и обязанностей, имеют правовое положение, отличное от статуса других лиц. Несовершеннолетние в данном случае выделены по возрастному признаку. Статус единичного субъекта может быть определен лишь с учетом признаков конкретного правоотношения. По этой причине круг прав любого субъекта, по общему правилу, является более узким в сравнении с правовым положением несовершеннолетнего, который, являясь в правоотношении субъектом со специальным статусом, получает дополнительные специфические права.

Объем принадлежащих ребенку субъективных прав и свобод в правоотношении, по общему правилу, не должен быть меньше, чем в структуре правового статуса взрослого лица. Однако из этого правила имеется ряд исключений. В основном они, конечно, касаются политических прав и свобод, которые во многих случаях в соответствии с законодательством принадлежат только совершеннолетним членам общества и не могут быть переданы другому лицу. В отношении несовершеннолетнего не исключена возможность ограничения и других прав, например личных. Как частный случай такого ограничения можно назвать возможность родителей ограничить право несовершеннолетнего на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, свободное получение информации, если эти действия соответствуют интересам ребенка.

Ювенальное правоотношение может быть как простым

(например, в сфере трудовых прав ребенка), так и сложным (скажем, в сфере гражданских прав ребенка, когда в нем участвуют несколько субъектов, причем это могут быть как физические, так и юридические лица).

Под методом правового регулирования любой отрасли права понимается система правовых средств и способов, при помощи которых нормы права воздействуют на общественные отношения, входящие в ее предмет²⁰.

Для того чтобы такое воздействие было эффективным и достигало бы того результата, на который рассчитано, должны быть использованы средства, соответствующие природе регулируемых отношений. Иначе говоря, содержание метода правового регулирования в существенной мере предопределяется характером регулируемых отношений. Верно и обратное утверждение.

Воздействуя на соответствующие отношения с целью укрепления благополучия детей, ювенальное право подчиняет их определенным правилам и обеспечивает тем самым реализацию прав и интересов несовершеннолетних, а также исполнение ими своих обязанностей.

Комплексный характер ювенального права не дает возможности указать лишь на один доминирующий метод правового регулирования. Ювенальному праву присуще сочетание действия различных, зачастую противоположных друг

²⁰ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1999. С. 354

другу по характеру воздействия методов, относящихся как к числу императивных, так и диспозитивных. Специфика ювенально-правовых отношений заключается в том, что анализируемая отрасль права наделяет ребенка правовыми средствами удовлетворения его потребностей и интересов в различных общественных отношениях, обязывая другую сторону правоотношений исходить, прежде всего, из интересов несовершеннолетнего.

Таким образом, метод ювенального права должен, с одной стороны, предоставлять детям широкие возможности для реализации их прав, свобод и интересов, а с другой – уменьшать ответственность по сравнению со взрослыми, устанавливать высокую степень защиты ребенка государством, необходимую для его благополучия. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что по содержанию воздействия на общественные отношения метод ювенального права является преимущественно дозволительным, а по форме предписания – преимущественно императивным²¹.

Поскольку ювенальное право образуют нормы как охраняющие и регулирующие отношения частных лиц, так и закрепляющие порядок деятельности органов государственной власти и управления, его следует относить к так называемым частно-публичным отраслям отечественной системы права.

Руководствуясь изложенным, можно сделать вывод, что

²¹ См.: Борисова Н. Е. Указ. соч. С. 81, 82

ювенальное право – это комплексная отрасль отечественной системы права, объединяющая юридические нормы, регулирующие общественные правоотношения, одной из сторон которых как минимум выступает ребенок (ювенальные правоотношения); формирующая правовой статус несовершеннолетнего как участника этих правоотношений; устанавливающая механизмы правовой защиты несовершеннолетних, а также определяющая полномочия и принципы деятельности системы органов и учреждений, направленной на реализацию и охрану прав и законных интересов несовершеннолетних (органов ювенальной юстиции).

Ювенальное право как комплексная отрасль российского права граничит с целым рядом отраслей права: международным, конституционным, гражданским, семейным, трудовым, административным, уголовным, уголовно-исполнительным, гражданско-процессуальным, уголовно-процессуальным. И это не случайно, ибо предметом этой отрасли права являются особые правовые отношения, ранее входившие в число общественных отношений с участием несовершеннолетних, регулируемых этими и другими отраслями права и вошедшими в предмет ювенального права после признания ее самостоятельной комплексной отраслью российского права.

Важной характеристикой ювенального права является его система.

Система права – это объективно обусловленное комплексом регулируемых общественных отношений внутреннее

строение права, выражающееся в объединении и расположении нормативного материала в определенной последовательности²². Деление отрасли права на составляющие основано на понятиях правового института и нормы права.

Под институтом ювенального права понимается сложившаяся внутри нее обособленная, выделившаяся группа правовых норм, регулирующая качественно однородные общественные отношения с участием несовершеннолетних (например, гражданско-правовые, семейные, трудовые).

Первичной составляющей любой отрасли права является правовая норма. Норма ювенального права – это общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властных предписаний, которое призвано самостоятельно осуществлять охрану прав несовершеннолетнего (или усиливать действие иных правовых норм) и регулировать специфические по своему содержанию общественные отношения.

Система ювенального права нашла свое закрепление в многочисленных нормативных правовых актах иных отраслей права. В некоторых из них ювенальные нормы рассредоточены по различным отраслевым документам, и правоприменителю потребуется немало времени на их отыскание. В других они представлены в кодификационных документах и объединены в основном в их специальных разделах или главах.

²² Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 340, 341

Сегодня, когда процесс формирования ювенального законодательства еще не завершен, ввиду отсутствия в отечественном законодательстве специализированных нормативных актов, которые могли бы стать российским аналогом Конвенции о правах ребенка (например, Ювенальный кодекс, Закон «Об основах государственной ювенальной политики в Российской Федерации», Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации» и ряд других²³), учеными и практиками, правозащитниками предлагается разработать и принять единый нормативный правовой документ (как это сделано в ряде зарубежных государств), касающийся правовой защиты несовершеннолетних в России²⁴.

Все нормативные документы, защищающие права несовершеннолетних, и соответствующие правовые нормы можно классифицировать по различным основаниям: по назначению, по территории действия, по юридической силе, по отраслевой принадлежности и др. Эта классификация, хотя и имеет условный характер, помогает точному и грамотному осуществлению правового регулирования.

²³ См. подробнее: Законодательное регулирование правового статуса ребенка и проблемы формирования ювенального права в России. Учебно-научное издание: Т. 2 / Отв. ред. Е. Д. Волохова, В. Ф. Воробьев, А. В. Заряев. Воронеж: ВИ МВД России, 2000. С. 143—145

²⁴ См.: Борисова Н. Е. Указ. соч. С. 85; Несовершеннолетние в Российской Федерации / Е. Д. Волохова, В. Ф. Воробьев, А. В. Кирнос, В. А. Колесников // Защити меня! 1999. № 1. С. 9

По назначению нормы ювенального права 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 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».

По территории действия можно выделить:

а) международные правовые акты. В их числе: Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Конвенция о защите прав и основных свобод человека 1950 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Женевская декларация прав ребенка 1924 г.; Декларация прав ребенка 1959 г.; Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г.; Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г.; Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, 1985 г. (Пекинские

правила)²⁵ и др.

б) федеральные нормативные правовые акты (законы и подзаконные акты), действующие на всей территории РФ. В их числе Конституция РФ, Семейный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 942 «Об утверждении основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г. (Национального плана действий в интересах детей)», постановление Правительства от 18 декабря 1997 г. № 1565 «О плане действий по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998–2000 гг.» и др.

в) региональное законодательство, включающее, например, Закон Воронежской области от 26 июля 1999 г. № Ю1-П-ОЗ «О защите прав ребенка на территории Воронежской области», Закон Республики Ингушетия от 29 ноября 1999 г. № 27-РЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и дет-

²⁵ Международные акты о правах человека: Сборник документов

ства», Закон Архангельской области от 3 апреля 1996 г. № 38-22-ОЗ «Об образовании», Закон Волгоградской области от 23 декабря 1996 г. № 94-ОД «О защите прав детей, оставшихся без попечения родителей», Закон Ивановской области от 6 мая 1997 г. № 9-ОЗ «О защите прав ребенка», Закон Иркутской области от 8 февраля 2000 г. № 12-ОЗ «О государственной молодежной политике в Иркутской области», Закон Орловской области от 9 июля 1999 г. № 108-ОЗ «О защите прав ребенка» и др.

По *юридической силе* можно выделить:

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

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.

По *методу правового регулирования* в сфере действия ювенального права следует выделить два основных вида пра-

вовых 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);

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).

Ювенальное право в правовой доктрине и юридической литературе принято рассматривать и как самостоятельную отрасль права, и как межотраслевой институт, и как отрасль законодательства, и как область научного познания, и, наконец, как учебную дисциплину.

Ювенальное право как наука составляет часть юридической науки. Она представляет собой систему идей, взглядов, представлений, знаний, положений, предложений о правах и законных интересах несовершеннолетних в российском обществе и государстве, истории развития и становления правового статуса ребенка в России, особенностях правового положения несовершеннолетних за рубежом и специфике международных стандартов в области правового регулирования общественных отношений с участием несовершеннолетних. Эта наука находится в стадии своего развития, при-

влекая к себе внимание все новых и новых исследователей.

Наука ювенального права занимается исследованием содержания общественных отношений с участием несовершеннолетних, выявлением их эффективности и разработкой обоснованных рекомендаций по совершенствованию ювенального законодательства²⁶. Необходимым условием для развития этой науки является ее неразрывная связь с практической деятельностью различных органов и учреждений системы ювенальной юстиции. Такая связь может и должна выражаться в изучении и обобщении практики применения ювенально-правовых норм, а также в обсуждении практическими работниками органов ювенальной юстиции законодательных предложений, подготовленных учеными юристами-ювеналистами.

Предметом науки ювенального права необходимо признать теоретические положения, касающиеся правового положения несовершеннолетних как участников правоотношений; взаимоотношения ювенального права с другими отраслями отечественной системы права; изучение особенностей деятельности специализированных органов и учреждений (органов ювенальной юстиции); основные направления ювенальной политики на современном этапе развития общества и государства.

²⁶ См. подробнее: Экспериментальное исследование и разработка научно-методических основ ювенального права: Отчет о научно-исследовательской работе. Воронеж: ВИ МВД России, 2000

Предмет науки ювенального права шире предмета ювенального права как отрасли права, ибо в содержание первой входит исследование не только действующего ювенального законодательства и практики его применения, но и история развития ювенально-правовой науки, изучение ювенального права зарубежных государств.

Науке ювенального права присущи известные и другим наукам методы исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-догматический, конкретно-социологический, диалектический, статистический.

Среди основных задач науки ювенального права необходимо обозначить следующие:

- теоретическое комментирование отечественного законодательства в сфере обеспечения прав и законных интересов ребенка;

- изучение отечественного и зарубежного опыта в сфере деятельности органов ювенальной юстиции;

- исследование особенностей правовой защиты несовершеннолетних в российском обществе и государстве;

- анализ деятельности органов ювенальной юстиции по обеспечению прав и законных интересов ребенка в РФ;

- разработка рекомендаций по дальнейшему улучшению правового регулирования общественных отношений с участием несовершеннолетних;

- формирование предложений, направленных на совершенствование ювенального законодательства и создание специ-

ализированных правовых актов, регулирующих права и законные интересы несовершеннолетних;

изучение законодательного опыта других государств, особенно тех, в которых приняты правовые акты, соответствующие международным стандартам.

Отечественная наука ювенального права тесно связана с деятельностью законодательных и правоприменительных органов. Это, в частности, выражается в форме участия ученых и практиков в разработках, консультировании и экспертной оценке законопроектов по вопросам ювенального права и законодательства, проходящих в Федеральном Собрании РФ на парламентских чтениях по тем или иным вопросам правовой защиты несовершеннолетних.

Ювенальное право представляет собой также специальную учебную дисциплину. Основное содержание этой дисциплины – изучение действующего международного и отечественного законодательства и практики его применения в сфере обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетнего.

Практика преподавания дисциплины «Ювенальное право» направлена на решение ряда задач. Среди них: обобщение и предложение в комплексе знаний о правовом статусе несовершеннолетних в РФ; оценка степени защищенности прав и законных интересов ребенка в РФ; выработка оптимальных путей совершенствования российского законодательства о правах и законных интересах детей; формирова-

ние целостного представления о современном состоянии государственной ювенальной политики в РФ.

§ 3. Ювенальная политика

Основные направления развития ювенальной отрасли российского права корреспондируются с основными положениями ювенальной политики государства. Сегодня российская правовая политика переживает один из наиболее ответственных этапов своего развития. После президентских выборов 2000 г. и особенно 2004 г. в стране сложилась новая политическая ситуация, возник иной расклад сил. Общество остро осознало необходимость перемен, потребность жить по законам, в условиях общепринятого порядка, стабильности и предсказуемости²⁷.

Поскольку родовое понимание термина «политика» (от греч. *politike* – искусство управления государством) подразумевает, прежде всего, управленческую деятельность государственных органов, то ювенальная политика сводится к государственному управлению в определенной сфере социальных отношений, связанных с несовершеннолетними. Ювенальную политику можно определить как часть внутренней политики российского государства, особый вид социальной деятельности, урегулированный нормами международного и национального права, направленный на эффективное обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних.

²⁷ См.: Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: НОРМА, 2003. С. 75

Данная политика должна отражать как общие интересы, потребности и права всех без исключения лиц до 18 лет, так и блага различных социальных и возрастных групп несовершеннолетних.

Впервые на законодательном уровне государственная политика в интересах детей получила свое закрепление в Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка». Указанный нормативный правовой акт определил цели, принципы и основные направления данной политики. Из содержания названного Закона следует, что ювенальная политика и политика государства в интересах детей – синонимы. Поэтому целью ювенальной политики является разработка социально-правовых мер, адекватно отражающих потребности общества в защите жизненно важных прав и интересов детей, формирование необходимых социальных условий для их всестороннего развития. Цель ювенальной политики можно представить как единство трех ее составляющих:

осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией, 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 реали-

зации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции и федеральному законодательству традициями народов России, достижениями национальной и мировой культуры.

В основу формирования ювенальной политики положен ряд принципов, основные из которых:

- соответствие международным стандартам в области защиты прав детей;

- демократический характер, гуманность, правовые начала, справедливость и гласность в деятельности субъектов ювенальной политики;

- 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. Несомненно, что все эти принципы тесно взаимосвязаны. Таким образом, ювенальная политика пред-

ставляет собой составную часть как социальной политики РФ, так и ее государственной молодежной и семейной политики. Существование отдельных направлений социальной политики, указанных ранее, не исключает их взаимосвязи, что, в свою очередь, вытекает из соотношения ее составных частей.

Так, молодежная политика направлена на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека – лица в возрасте от 14 до 30 лет (см. постановление ВС РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-I «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации»). В свою очередь, ювенальная политика направлена на защиту ребенка – лица в возрасте до 18 лет. Кроме того, основная цель молодежной политики – содействие более полному включению молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества, развитию молодежных объединений, движений и инициатив, а ювенальной – содействие реализации и укреплению гарантий прав ребенка. Поэтому их основными отличиями являются возраст лиц, в отношении которых проводится политика, а также цели осуществления.

Что касается семейной политики, то она представляет собой целостную систему принципов, оценок и мер организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, на-

правленных на улучшение условий и повышение качества жизни семьи (см. Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики»). Таким образом, семейная политика направлена на защиту прав ребенка в семье и не охватывает важные интересы ребенка в других сферах жизнедеятельности (например, образовательной, трудовой).

Содержание ювенальной политики образует деятельность соответствующих субъектов, направленная на:

- изучение положения несовершеннолетних в отдельных сферах общественных отношений;

- осуществление контроля за их благосостоянием; анализ на этой основе соответствующего законодательства, оценку его эффективности;

- проведение коррекции правового статуса несовершеннолетних в случае возникновения такой необходимости;

- разработку и принятие нового, соответствующего современным социальным, политическим и экономическим условиям, законодательства в отношении лиц, не достигших возраста 18 лет.

Объектом ювенальной политики являются нуждающиеся в признании, правовом закреплении и социальной защите жизненно важные блага и интересы несовершеннолетнего, а также действующее законодательство, призванное официально отразить основные приемы и способы обеспечения благополучия несовершеннолетних.

Под субъектом ювенальной политики понимается система всех учреждений и организаций, чья деятельность направлена на провозглашение, реализацию и охрану прав несовершеннолетних. Эта система впервые нашла свое закрепление на законодательном уровне в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В ее состав вошли: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел. В соответствии со ст. 56 Семейного кодекса РФ к субъектам ювенальной политики следует также отнести суд и прокуратуру.

В последнее время ведется активная работа по созданию новых специализированных органов по работе с несовершеннолетними. Так, например, все чаще выдвигаются предложения об учреждении института Уполномоченного по правам ребенка в РФ. В отдельных субъектах РФ такой институт уже введен.

Комитет ООН по правам ребенка в Заключительных замечаниях к докладу о принятии РФ мер по закреплению признанных в Конвенции ООН о правах ребенка прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав, «...рекомендует Государству-участнику предпринять все необходи-

мые меры для того, чтобы ускорить процесс реформирования законодательства, особенно с целью введения ювенальной юстиции и ювенального уголовного процесса...»²⁸. Однако вопрос о воссоздании в России специализированного правосудия в отношении несовершеннолетних – ювенальной юстиции – по-прежнему остается открытым.

Представляется, что с учетом опыта функционирования ранее существовавших в России социальных институтов по защите несовершеннолетних необходимо уделить пристальное внимание не только созданию новых институтов по охране прав несовершеннолетних, но и совершенствованию деятельности уже имеющихся структур.

Одним из основных средств ювенальной политики является ювенальное право. Соотношение ювенального права и ювенальной политики представляется следующим: обеспечение государственной политики в области охраны прав несовершеннолетних немыслимо без создания надежной правовой базы, в то же время полноценное развитие законодательства в области защиты прав детей невозможно без комплексного социального подхода государства к проблемам несовершеннолетних.

²⁸ Комитет ООН по правам ребенка. Российские НПО и права детей в России. Сборник материалов РОО «Права ребенка». М., 2000. С. 64

Глава 2

Основы конституционно-правового статуса несовершеннолетних

§ 1. Понятие конституционно-правового статуса ребенка в Российской Федерации

Конституционно-правовые основы статуса ребенка отдельно не закреплены в Конституции РФ, а устанавливаются исходя из основных положений конституционно-правового статуса гражданина. Под правовым статусом гражданина принято понимать определенный набор прав, которыми он обладает для вступления в предполагаемое правоотношение. Это понятие синонимично понятию «правосубъектность»²⁹. Таким образом, конституционно-правовой статус ребенка – это совокупность прав, свобод, обязанностей ребенка и гарантий их реализации, установленная конституционным законодательством, а именно: Конституцией, федеральным законодательством РФ, а также законами и ины-

²⁹ См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. Часть II. Теория права. Том II. М.: Юрист, 1997. С. 19

ми нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Вследствие того, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, законы субъектов РФ лишь расширяют права ребенка и устанавливают дополнительные гарантии их реализации.

В главе 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина» понятия «ребенок» и «дети» употребляются только в трех статьях: в ст. 38, которая закрепляет обязанность государства и родителей заботиться о детях; в ст. 39, содержащей нормы о социальной защите детей; в ст. 43, устанавливающей право на образование. В остальных нормах ребенок подразумевается в качестве субъекта правоотношений и включается в термины «гражданин», «каждый»³⁰.

Следовательно, несовершеннолетний обладает всеми правами и свободами, присущими любому гражданину России.

Как уже было сказано, конституционно-правовой статус ребенка основывается на обладании лицом не только правами, но и обязанностями.

Важнейшей обязанностью гражданина является соблюдение Конституции РФ и законов. Данная обязанность зафиксирована в ст. 15 Основного закона. Помимо этого ст. 44 устанавливает, что каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры; ст. 57 закрепляет обязанность платить

³⁰ См.: Н. Е. Борисова, Ю. А. Дмитриев, С. В. Захаров и др. Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации. М., 1998. С. 10

законно установленные налоги и сборы; ст. 58 гласит, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Примером нормативного акта, закрепляющего конкретно обязанности ребенка, является Закон Республики Саха от 1 июля 1994 г. № 23-І «О правах ребенка», где, в частности, установлено, что ребенок обязан заниматься самовоспитанием и самообразованием, заботиться о своем здоровье, развивать свои лучшие природные задатки, учиться применять их в жизни, овладевать знаниями, готовиться к самостоятельной трудовой деятельности, управлять своими поступками и поведением в семье, в кругу друзей и в обществе и нести моральную и нравственную ответственность за них.

Юридические гарантии как элемент правового статуса представляют собой все правовые средства, обеспечивающие реализацию прав и свобод человека и гражданина³¹. В первую очередь к ним относится конституционное закрепление принципа гарантии прав, который получает детальное обоснование в действующих отраслях российского права.

В понятие конституционно-правового статуса включается и институт гражданства, который регламентируется Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»³² (далее – Закон о гражданстве).

³¹ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА-М, 2002. С. 256

³² СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031

В соответствии со ст. 12 указанного Закона ребенок приобретает гражданство РФ по рождению, если на день рождения ребенка:

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

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

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

Ребенок, который находится на территории РФ и родители которого неизвестны, становится гражданином РФ в случае, если родители не объявятся в течение 6 месяцев со дня его обнаружения.

Для приобретения или прекращения гражданства РФ ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Гражданство РФ ребенка не может быть прекращено, если

в результате прекращения гражданства РФ он станет лицом без гражданства.

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.

В гражданство РФ принимаются в упрощенном порядке ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства:

а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство РФ, – по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства РФ. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории РФ;

б) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство РФ, – по заявлению родителя;

в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, – по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство РФ (п. 6 ст. 14).

Выход из гражданства РФ ребенка, один из родителей которого имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя (п. 3 ст. 19).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.