

# §5

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

И.В. Ростовская

### ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Особое место в определении правового статуса несовершеннолетнего занимает Конституция РФ 1993 г. Ее юридическая и социально-политическая сущность выражается, помимо прочего, в том, что она закрепила отношение государства к различным социальным группам, каковой является семья и ее члены. Содержание этих установлений служит основой всех последующих нормативных правовых актов, определяющих положение ребенка в семье.

Расширение международно-правовых связей России, ее приобщение к европейскому сообществу, признание и ратификация целого ряда международных договоров обусловили необходимость соответствующего пересмотра действующего законодательства, особенно в духе Конвенции о правах ребенка, признанной Россией обязательным для нее международным актом.

Принципиально важными для семьи являются установления ст. 17 Конституции РФ, признающей и гарантирующей права и свободы человека и гражданина. Их государственная защита обеспечивается положениями ст. 45 Конституции. Согласно ст. 46 каждому, следовательно, и несовершеннолетнему, гарантируется судебная защита его прав.

Статья 23 Конституции РФ гарантирует право граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, запрет произвольного вмешательства в дела семьи.

Общая идеология Конституции РФ повлияла и на принципы семейного законодательства (п. 3 ст. 1), в частности, приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи.

Нормотворческая деятельность по обеспечению и защите прав детей в России происходит в двух направлениях: создания и принятия актов, полностью посвященных детям и семье, и принятия актов отраслевого характера, содержащих отдельные нормы, регулирующие отношения, связанные с положением детей в обществе. Примером второго направления служат Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» от 22 июля 1993 г., ст. 24 которых определяет права несовершеннолетних по охране здоровья.

В сфере правовой защиты семьи имеются практически все виды нормативных правовых актов: федеральные законы и законы субъектов РФ, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, подзаконные акты субъектов РФ. Сюда входят федеральные законы: «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «Об образовании», «О дополнительных гарантиях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и другие.

Конституция России предоставила право субъектам Федерации развивать собственное законодательство в области охраны прав детей, отнеся семейное законодательство и координацию вопросов защиты семьи, материнства, отцовства и детства к совместному ведению РФ и ее субъектов (п. «ж», «к» ч. 1 ст. 72). Примеры регионального законодательства: Закон Костромской области от 11 ноября 1998 г. № 29 «О гарантиях прав ребенка в Костромской области», Закон Московской области от 4 декабря 2009 г. №148/2009-ОЗ «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию несовершеннолетних в Московской области», Закон Краснодарского края от 29 декабря 2004 г. № 827-КЗ «Об обеспечении основных гарантий прав ребенка в Краснодарском крае».

Важную роль в семейном законодательстве играют указы Президента РФ; «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы», «Об утверждении основных направлений государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г. (национального плана действий в интересах детей)», «Об основных направлениях государственной семейной политики»<sup>1</sup>.

К законодательству о несовершеннолетних относятся также постановления Правительства РФ, от 27 ноября 2000 г. № 896 «Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации»<sup>2</sup>, от 19 мая 2009 г. № 432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» (вместе с «Правилами временной передачи детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации»), от 30 июня 2010 г. № 481 «О ежемесячном пособии детям военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших), пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей)», от 01 июля 1995 № 676 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 19 марта 2001 г. № 195 «О детском доме семейного типа», от 04 апреля 2002 г. № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием», от 11 января 2006 г. № 7 «О Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы» и др.

Среди всего массива законодательных актов наибольшего внимания заслуживает Семейный

кодекс РФ. В соответствии с Конституцией РФ Семейным кодексом сформулированы основные принципы семейного законодательства, установлен круг общественных отношений, которые регулируются семейным законодательством. В отсутствие специального комплексного законодательства, регулирующего права ребенка во всех областях его жизни, Семейный кодекс РФ на сегодняшний день остается основополагающим нормативным актом, охватывающим большинство сторон не только брачно-семейных отношений, но и правового положения несовершеннолетних.

Семейный кодекс развивает конституционные положения применительно к внутрисемейным отношениям, тем целям, которые это законодательство преследует. Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой «линия на сближение основного закона государства (Конституции) и закона отраслевого (Семейного кодекса) идет по нескольким направлениям, куда входит:

- признание самостоятельности прав ребенка;
- усиление начал свободы выбора средств и способов защиты интересов несовершеннолетних;
- последовательное воплощение в действительность идеи приоритета прав ребенка;
- превращение семейно-правовой нормы в действенный инструмент помощи детям;
- соблюдение требований Конвенции «О правах ребенка»<sup>3</sup>.

В данном контексте положениями Семейного кодекса РФ, имеющими наиболее принципиальное значение, являются: стратегия на расширение и защиту прав индивида в семье; адекватные современным требованиям подходы к регулированию имущественных отношений; усиление правовой защиты детей, в том числе воспитание детей, оставшихся без попечения родителей. Некоторые положения Семейного кодекса имеют перспективный характер. В этом отношении интерес представляет регулирование его нормами правового статуса ребенка в семье. В Семейном кодексе РФ, есть самостоятельная глава «Права несовершеннолетних детей», о которой более подробно речь пойдет в следующем параграфе.

Вместе с тем, анализ Семейного кодекса РФ позволяет выявить и ряд пробелов.

Один из недостатков — отсутствие определения понятия «семья», хотя логично предположить, что в Семейном кодексе РФ это должно быть сделано. С

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 1 июня 1992 г. № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 23. – Ст. 1276; Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» // СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2460.

<sup>2</sup> Российская газета. – 2000. – 9 декабря.

<sup>3</sup> См.: Нечаева А.М. Россия и ее дети: ребенок, закон, государство. – М., 2000. – С.217.

другой стороны, по мнению В.И. Иванова, из российского законодательства следует, что, во-первых, семья — не субъект права; во-вторых, существуют члены семьи, имеющие права, разрозненные по правоотраслевому признаку или конкретным правоотношениям: жилищному, социального обеспечения, административному, семейному, гражданскому, земельному и т.д.<sup>4</sup> Права члена семьи в ней и права субъекта права — это не совпадающие между собой понятия<sup>5</sup>. На наш взгляд, хотя данный вывод сделан до вступления в силу Семейного кодекса РФ, тем не менее, он не потерял свою актуальность и сегодня.

Семья на протяжении многих лет является объектом социальной защиты государства. А.М. Нечаева также считает, что семья — самостоятельный объект правовой охраны со стороны государства во всех отношениях: экономической, социальной, правовой<sup>6</sup>.

В современных условиях, как никогда, необходим специальный закон «Об охране семьи», тем более нельзя забывать и о кризисе семьи как социального института<sup>7</sup>.

Заключая обзор законодательства о несовершеннолетних, можно сделать следующие выводы. Изначально правовое регулирование положения ребенка осуществлялось в рамках внутрисемейных отношений, поскольку только через семью реализовывалась большая часть связей личности и общества. Семейное законодательство в России, на развитие которого оказывали влияние социально-экономические

и политические изменения, в определенной степени отражало правовое положение ребенка в семье, но в большинстве своем не рассматривало его как самостоятельную личность.

Принятие Конституции РФ 1993 г. способствовало развитию семейного законодательства, что выразилось в его новой кодификации, а также в признании за несовершеннолетним самостоятельного субъекта прав, поставив задачу приведения российского законодательства в соответствие с международными стандартами. Однако ни Семейный кодекс РФ, ни другой закон, в определенной мере способствуя развитию и совершенствованию семейных отношений, обеспечению прав членов семьи, в том числе несовершеннолетних, по существу не может выразить права и законные интересы детей в полном объеме и рассматриваться как системный нормативный правовой акт в этой сфере.

Поэтому в развитие конституционных положений о государственной поддержке семьи целесообразно разработать Концепцию об охране семьи, на основе которой возможно обсуждение и принятие пакета законодательных актов, в том числе, федеральных законов «Об охране семьи в Российской Федерации», «Об основах социально-правовой защиты от насилия в семье», «О государственной поддержке многодетных семей», «О государственной поддержке молодых семей», «О защите детей-инвалидов в Российской Федерации».

### Библиографический список:

1. Бабушкин А.В. Дети-правонарушители и тоталитарное государство. — М., 2000.
2. Василенко Н. Малолетние преступники // Милиция. 1993. № 8.
3. Внимание! Подростки! — М., 1996.
4. Ермаков В.Д., Крюкова Н.И. Причины преступности несовершеннолетних. — М., 1997.
5. Косевич Н.Р. Наркомания несовершеннолетних в городе: особенности, микросреда, причины // Преподаватель. — 2001. — № 1.
6. Несовершеннолетние: их возрастные особенности и проблемы правовой ответственности. — М., 1992.
7. О положении детей в Российской Федерации. Государственный доклад 2010 г. — М., 2011.

<sup>4</sup> См.: Иванов В.И. Семья как община // Право и жизнь. — 1995. — № 7. — С. 149.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> См.: Нечаева А.М. Семья как самостоятельный объект правовой охраны // Государство и право. — 1996. — № 12. — С. 103.

<sup>7</sup> Подробно о проблемах семьи и семейной политики государства и общества см.: Антонов А.И., Сорокин С.А. Судьба семьи в России XXI в. — М., 2000; Карлсон А. Общество — Семья — Личность: Социальный кризис Америки. Альтернативный социологический подход / Пер. с англ. / Под ред. А.И. Антонова. — М., 2003.

8. Первоначальный доклад Российской Федерации Комитету по правам ребенка ООН о выполнении Конвенции о правах ребенка. — М., 1992.
9. Панкратов Р.И., Тарло Е.Г., Ермаков В.Д. Дети, лишённые свободы. — М., 2003.
10. Социальная профилактика отклоняющегося поведения несовершеннолетних как комплекс охранно-защитных мер. — М., 1993.
11. Токарев А.Ф. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых несовершеннолетними и молодежью, и их предупреждение. — М., 1990.

**References (transliteration):**

1. Babushkin A.V. Deti-pravonarushiteli i totalitarnoe gosudarstvo. — М., 2000.
2. Vasilenko N. Maloletnie prestupniki // Militsiya. 1993. № 8.
3. Vnimanie! Podrostki! — М., 1996.
4. Ermakov V.D., Kryukova N.I. Prichiny prestupnosti nesovershennoletnikh. — М., 1997.
5. Kosevich N.R. Narkomaniya nesovershennoletnikh v gorode: osobennosti, mikrosreda, prichiny // Prepodavatel'. — 2001. — № 1.
6. Nesovershennoletnie: ikh vozrastnye osobennosti i problemy pravovoy otvetstvennosti. — М., 1992.
7. O polozhenii detey v Rossiyskoy Federatsii. Gosudarstvennyy doklad 2010 g. — М., 2011.
8. Pervonachal'nyy doklad Rossiyskoy Federatsii Komitetu po pravam rebenka OON o vypolnenii Konventsii o pravakh rebenka. — М., 1992.
9. Pankratov R.I., Tarlo E.G., Ermakov V.D. Deti, lishennye svobody. — М., 2003.
10. Sotsial'naya profilaktika otklonyayushchegosya povedeniya nesovershennoletnikh kak kompleks okhranno-zashchitnykh mer. — М., 1993.
11. Tokarev A.F. Kriminologicheskaya kharakteristika prestupleniy, sovershaemykh nesovershennoletnimi i molodezh'yu, i ikh preduprezhdenie. — М., 1990.