

УДК 342.55

Двуреченская Ольга Николаевна

преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Липецкого муниципального института права и экономики
тел.: (905) 178-29-77

Dvurechenskaya Olga Nikolaevna

lecturer of the chair of state and legal disciplines,
Lipetsk Municipal Institute of Law and Economics
tel.: (905) 178-29-77

МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СУБЪЕКТАХ РФ

MECHANISMS OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF MINORS IN RUSSIAN REGIONS

Аннотация:

В статье рассматривается специфика, формы и уровни механизма защиты прав несовершеннолетних как особой категории граждан. Автор затрагивает проблемы, затрудняющие эффективность действия правовой защиты прав ребенка. Исходя из законодательно закрепленных целей государственной политики в интересах детей, автор исследует полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению гарантий прав ребенка.

Ключевые слова:

несовершеннолетние; механизм защиты прав; элементы специального механизма защиты несовершеннолетних; полномочия органов государственной власти субъектов РФ; учреждения государственной поддержки детства.

The summary:

In the article is examined the specific, the forms and the levels of the mechanism of the protection of the rights of minor as the special category of citizens. The author touches on the problems, which hamper the effectiveness of the action of the lawful protection of the rights of child. On the basis of the legislatively appointed targets of state policy in the interests of children, the author investigates the authorities of the organs of the power of the state of the subjects of the Russian Federation on the realization of the guarantees of the rights of child.

Keywords:

minors; mechanism of protection of rights; elements of special mechanism of protection of minors; powers of state authorities of Russian regions; establishment of state support of childhood.

В части 2 статьи 7 Конституции РФ закреплено, что «в Российской Федерации... обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства...» Пункт 1 статьи 38 Конституции РФ провозглашает, что «материнство и детство, семья находятся под защитой государства». Данные принципы выступают базисом для принятия государством мер по охране интересов несовершеннолетних и правовых механизмов такой охраны.

Надо полагать, что механизм состоит из системы элементов, функционирование каждого из которых вовлекает в работу другой; а суть работы механизма выражается в том, что отдельно взятый его элемент приводит в действие другой, который «тянет» за собой целый ряд элементов. В таком понимании механизм защиты прав ребенка в России «хромает» в силу двух причин.

Первая состоит в том, что в различных отраслях права (конституционном, гражданском, семейном, административном, уголовном и др.) существует огромный массив нормативных актов, так или иначе связанных с регулированием прав ребенка, накоплен большой объем знаний, содержащих рекомендации относительно реализации прав несовершеннолетних в различных сферах жизни общества, совершенствования институтов, связанных с детством. Однако в современном российском праве слабо представлена межотраслевая и межпредметная связь, что в свою очередь мешает совершенствованию правового регулирования, восполнению пробелов и преодолению коллизий, реализации на практике декларируемых в законодательстве в интересах детей подходов [1, с. 59].

Вторая заключается не в отсутствии органов государства, призванных защитить права ребенка, – на самом деле в государстве есть кому заниматься детством – а в отсутствии взаимодействия между ними. Эти вопросы должны решать 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. Надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется органами прокуратуры; существует специализация судей, рассматривающих дела в отношении несовершеннолетних. В последнее время в ряде субъектов РФ появился институт уполномоченного по правам ребенка. Однако все эти звенья госаппарата и местного самоуправления как-то не удается замкнуть в одну цепочку и распределить между ними компетенцию в соответствии с ветвями и уровнями власти, исключив одновременно дублирование и параллелизм в работе [1].

Можно сформулировать и третью причину, затрудняющую эффективность действия правовой защиты прав ребенка. Нет единой системы в субъектах, ориентированной только на решение проблемы защиты прав ребенка. Большинство из них осуществляет защитные функции по защите прав несовершеннолетних наряду с другими своими обязанностями. Практически это характерно для всех органов государственной власти и местного самоуправления. Защита прав ребенка в России осуществляется различными субъектами в разных формах и на разных ступенях и уровнях защиты (международном, внутригосударственном федеральном, региональном и муниципальном).

В юридической литературе категория «механизм» рассматривается с различных точек зрения: «механизм правового регулирования», «механизм правотворчества», «юридический механизм управления», «механизм формирования правового государства» и т. д. Наше внимание привлекают такие термины, используемые в научном обороте, как «государственно-правовой механизм охраны основных прав и свобод граждан», «механизм защиты субъективного права и законного интереса», «механизм социально-юридической защиты прав человека», «механизм правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина».

В.Д. Горобец определяет государственно-правовой механизм охраны основных прав и свобод граждан как «систему конституционно-правовых норм, структуру государственных органов, разнообразные политико-правовые, социально-экономические и социально-психологические факторы, формы и методы, способы, условия и средства осуществления правовых норм в соответствии с установленными процедурами и принципами» [2, с. 166].

Механизм защиты субъективного права и законного интереса, по мнению В.В. Бутнева, представляет собой «взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается восстановление нарушенных субъективных прав, защита охраняемых законом интересов, разрешение правовых споров и устранение иных препятствий в реализации субъективных прав» [3, с. 300].

«Механизм социально-юридической защиты прав человека, – пишет А.С. Мордовец, – это определенная система средств и факторов, обеспечивающих необходимые условия уважения всех прав и основных свобод человека, вытекающих из достоинства человеческого личности, и являющихся существенными для ее свободного и полного развития. Главная цель функционирования механизма – это защита субъективных прав человека и гражданина. В задачи механизма входит охрана, защита и восстановление нарушенных прав, формирование общей и правовой культуры населения» [4, с. 86].

В.И. Абрамов под механизмом защиты прав несовершеннолетних понимает систему взаимодействующих социальных и правовых средств, применяемых для обеспечения его прав. Речь идет о системе средств социальной и правовой защиты прав ребенка [5, с. 30]. При этом социальная защита – это система гарантированных государством экономических, организационных, правовых мер, обеспечивающих детям условия для преодоления трудной жизненной ситуации. А понятие правовой защиты можно охарактеризовать как обеспечение прав и законных интересов юридическими средствами. Понятие «социальная защита» значительно шире понятия «правовая защита», так как последнее входит в категорию первого, поскольку «юридические средства – часть социальной системы регулирования и воздействия на общественные отношения, в том числе и в вопросах охраны и защиты личности» [4, с. 87].

Понятие правовой защиты можно охарактеризовать как обеспечение прав и законных интересов юридическими средствами. Система средств правовой защиты представлена в лице государственных органов, общественных организаций, юридических и физических лиц, рассматривающих правозащитную деятельность в качестве главной своей функции или одной из функций.

В.И. Абрамов полагает, что механизм защиты прав детей должны решаться государством и обществом на пяти уровнях: законодательном, программном, управленческом, исполнительном и просветительском.

Под механизмом правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина Е.А. Курносин понимает «систему правовых средств и способов, направленную на реализацию, охрану и защиту субъективных прав и свобод» [6, с. 7]. А государственно-правовое обеспечение, по его мнению, есть «правомерная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных организаций и граждан по созданию оптимальных условий для реального осуществления прав и свобод человека и гражданина» [6, с. 8]. Возвращаясь к терминам «механизм защиты прав ребенка», «механизм правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина», «механизм социально-юридической защиты прав человека», «механизм защиты субъективного права и законного интереса», «государственно-правовой механизм охраны основных прав и свобод гражданина», следует отметить, что авторы при раскрытии их смысла и наполнении их структурными элементами используют различные юридические категории: структура права на защиту, структура механизма правового обеспечения, система средств правового обеспечения, способы правового обеспечения, юридические процедуры защиты прав граждан, виды и формы защиты прав граждан, уровни защиты прав, ступени защиты прав несовершеннолетних, субъекты социальной и правовой защиты прав несовершеннолетних.

Каждая из этих точек зрения по-своему интересна и заслуживает внимания.

Защита субъективного права и законного интереса производится в определенных формах. «Имея в виду защиту права в материально-правовом смысле, – пишет В.В. Кулапов, – под формой защиты прав следует понимать характер его защиты. Во втором, процессуально-правовом, смысле, форма защиты права представляет собой порядок осуществления соответствующей деятельности тем или иным субъектом» [7, с. 46].

Следует отметить, что исторически достаточно отчетливо прослеживается тенденция увеличения количества форм защиты прав и законных интересов с одновременным повышением доступности этих форм для граждан. Однако такая тенденция вряд ли может безоговорочно восприниматься как положительная. Так, на наш взгляд, не лишены смысла рассуждения некоторых авторов о целесообразности ограничения количества органов, уполномоченных государством защищать права ребенка, во избежание еще большего развития уже существующих проблем нехватки адекватного финансирования, дублирования как компетенции, так и неопределенности ответственности.

Основным документом о правах детей в нашей стране является Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Закон в целях создания правовых, социально-экономических условий реализации прав и законных интересов ребенка устанавливает основные гарантии этих прав и законных интересов. Ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Государство признает детство важным этапом жизни человека и, исходя из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, определяет цели государственной политики в интересах детей:

- осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;
- недопущение дискриминации прав ребенка;
- упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей;
- восстановление прав несовершеннолетних в случаях нарушений;
- формирование правовых основ гарантий прав ребенка;
- содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей;

- воспитание в детях патриотизма и гражданственности;
- реализация личности ребенка в интересах общества и в соответствии с традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры.

Защита несовершеннолетних в современной России приобрела характер масштабной социально-правовой проблемы. Под термином «защита» мы понимаем «охрану субъективных прав личности и гарантии, характеризующие реальную защищенность носителя этих прав» [8, с. 65].

Под защитой прав ребенка понимается следующее: восстановление нарушенного права, создание условий, компенсирующих имеющую место утрату прав, устранение препятствий на пути осуществления права и др.

Важность прав несовершеннолетних, многосубъектность государственной системы защиты их прав обусловили необходимость создания специального механизма защиты несовершеннолетних, который включает в себя:

1. Меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания. Они реализуются путем создания по инициативе несовершеннолетних общественных объединений (организаций) обучающихся; проведения дисциплинарного расследования деятельности работников образовательных учреждений, нарушающих и ущемляющих права несовершеннолетних учащихся, а также проведения во внеучебное время собраний и митингов по вопросам защиты нарушенных прав.

2. Обеспечение прав детей на охрану здоровья, которые осуществляется через оказание детям бесплатной медицинской помощи и медицинской диагностики, проведение лечебно-оздоровительной работы, в том числе и диспансерного наблюдения, медицинской реабилитации детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей.

3. Защиту прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости. Данный вид защиты несовершеннолетних предусматривает мероприятия по обеспечению профессиональной ориентации, профессиональной подготовки детей, достигших возраста 14 лет. В случае приема на работу детей, достигших возраста 15 лет, им гарантируются вознаграждение за труд, охрана труда, сокращенное рабочее время, отпуск, а работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра и т. д.

4. Защиту прав детей на отдых и оздоровление, которая происходит через сохранение и развитие учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей.

5. Защиту прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей. Она осуществляется посредством экспертной оценки и учета нормативов строительства объектов социальной инфраструктуры для детей, использования данных объектов только по прямому назначению.

6. Защиту ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию. Реализуется путем принятия мер в этом направлении, в том числе мер защиты от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.

В целях обеспечения здоровья, физической, интеллектуальной, нравственной, психической безопасности детей устанавливаются нормативы распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования.

В целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий проводится экспертиза (социальная, психологическая, педагогическая, санитарная) настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.

7. Защиту прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, коротая осуществляется путем социальной реабилитации, судебной защиты прав и внесудебных процедур с учетом обеспечения приоритета личного и социального благополучия ребенка, особенностей возраста и социального положения несовершеннолетнего.

Конституция Российской Федерации призвание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе и несовершеннолетнего, относит к обязанностям государства (статья 2). Права несовершеннолетних могут защищаться различными способами и средствами (экономическими, организационными, воспитательными и др.). Причем полная защищенность прав и свобод несовершеннолетних (их ненарушаемость) – это скорее идеальная цель, которая не достижима в реальной жизни.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению гарантий прав ребенка в РФ на основании части 2 статьи 5 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» относятся реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, детей-инвалидов, организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей.

Особое внимание закон уделяет защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которая осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, – это дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии; дети – жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети – жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Одним из направлений защиты прав и интересов детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, является функционирование учреждений государственной поддержки детства, которые реализуют **социальную политику в интересах детей, т. е.** устанавливают отношения и взаимодействия основных социальных сфер, структур и институтов, способных обеспечить правовые, экономические и организационные условия и гарантии развития особой социально-демографической группы населения – детей, обладающих специфическими приоритетами, правами, потребностями и интересами.

Учреждения государственной поддержки детства – это образовательные учреждения, в которых содержатся (обучаются и (или) воспитываются) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также учреждения социального обслуживания населения (детские дома-интернаты для детей-инвалидов с умственной отсталостью и физическими недостатками, социально-реабилитационные центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты); учреждения системы здравоохранения (дома ребенка) и другие учреждения, создаваемые для поддержки детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В учреждения государственной поддержки детства принимаются несовершеннолетние, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, нуждающиеся по состоянию здоровья в постоянном уходе, бытовом обслуживании, медицинской помощи, социальной и трудовой реабилитации, которым, по заключению областной психолого-медико-педагогической комиссии, показано пребывание в учреждении стационарного социального обслуживания.

Основными задачами учреждений государственной поддержки детства являются:

- обучение и воспитание детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- охрана жизни и укрепление здоровья;
- оказание психолого-медико-педагогической и социальной помощи;
- соблюдение законных прав и интересов несовершеннолетних;
- реализация образовательных программ и формирование общей культуры личности воспитанников;
- социальная адаптация воспитанников;
- социально-правовая защита несовершеннолетних;
- создание основы для осознанного выбора и последующего освоения профессиональных образовательных программ.

Учреждения государственной поддержки детства имеют конечной целью формирование социально адаптированной личности, нужной и полезной обществу.

Таким образом, охрана детства – это созданные государством условия, направленные на обеспечение необходимых условий для рождения, выживания и защиты детей, их полноценного развития и для реализации семьей всех ее функций в жизни общества.

Состояние защищенности прав несовершеннолетних оценивается с учетом социально-экономической обстановки в стране, экономического и правового потенциала государства, используемого для защиты прав этих субъектов, видов угроз безопасности несовершеннолетних.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относит реализацию государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, детей-инвалидов, организацию и обеспечение отдыха и оздоровления детей.

Во исполнение конституционных принципов действующее законодательство создает необходимую систему защиты интересов несовершеннолетних. Деятельность государства по защите детства можно разделить на три пласта:

1. Принимаются соответствующие законодательные акты, прописываются гарантии и нормы реализации гарантий. Разрабатываются программы на федеральном и региональном уровнях.
2. Создаются механизмы и институты, направленные на реализацию этих гарантий и норм.
3. Нарбатывается практика, совершенствуются институты и нормы, создаются дополнительные условия, корректируются в соответствии с изменением экономических, социальных и иных обстоятельств в государстве и в мире в целом, поскольку защита несовершеннолетних – феномен динамичный, развивающийся.

Ссылки:

1. Немытина М.В. Защита прав несовершеннолетних в России: системный подход // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 2.
2. Горобец В.Д. Права и свободы гражданина под охраной государства (рецензия на работу В.Н. Бутылина «Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан». М., 2001) // Журнал российского права. 2002. № 9.
3. Бутнев В.В. Механизм судебной защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов// Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Вып. 4. / под ред. В.Н. Карташова, В.В. Бутнева. Ярославль, 2000.
4. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1996.
5. Абрамов В.И. Права ребенка и их защита в России: общетеоретический анализ : автореф. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.
6. Курноскин Е.А. Государственно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.02). СПб., 2000.
7. Кулапов В.В. Защита субъективных прав и законных интересов детей в РФ (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
8. Зайцев О. А. Теоретические и правовые основы государственной защиты участников уголовного процесса : монография. М., 1997.

References (transliterated):

1. Nemytina M.V. Zashchita prav nesovershennoletnikh v Rossii: sistemnyi podkhod // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2004. No. 2.
2. Gorobets V.D. Prava i svobody grazhdanina pod okhranoy gosudarstva (retsenziya na rabotu V.N. Butylina «Gosudarstvenno-pravovoy mekhanizm okhrany konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan». M., 2001) // Zhurnal rossiyskogo prava. 2002. No. 9.
3. Butnev V.V. Mekhanizm sudebnoy zashchity sub'ektivnykh prav i okhranyaemykh zakonom interesov// Yuridicheskie zapiski Yaroslavskego gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova. Issue 4. / ed. by V.N. Kartashov, V.V. Butnev. Yaroslavl', 2000.
4. Mordovets A.S. Sotsial'no-yuridicheskiy mekhanizm obespecheniya prav cheloveka i grazhdanina / ed. by N.I. Matuzov. Saratov, 1996.
5. Abramov V.I. Prava rebenka i ikh zashchita v Rossii: obshcheteoreticheskiy analiz : avtoref. ... d-ra yurid. nauk. Saratov, 2007.
6. Kurnoskin E.A. Gosudarstvenno-pravovoe obespechenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk (12.00.02). SPb., 2000.
7. Kulapov V.V. Zashchita sub'ektivnykh prav i zakonnykh interesov detey v RF (voprosy teorii) : dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2004.
8. Zaytsev O. A. Teoreticheskie i pravovye osnovy gosudarstvennoy zashchity uchastnikov ugolovnogo protsessa : monograph. M., 1997.