

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ УГРОЗАМ И ВЫЗОВАМ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТСТВА

© 2015 г. Елена Николаевна Бухарова*

Аннотация: в статье рассматриваются актуальные проблемы развития законодательства Российской Федерации в условиях необходимости решения задач по противодействию угрозам и вызовам безопасности детства. Автор вносит конкретные предложения по совершенствованию законодательства, обосновывая их целесообразность на основе как собственных воззрений, так и взглядов, сложившихся в юридической литературе.

Annotation: the article deals with urgent problems of development of the legislation of the Russian Federation in conditions of the need to solve the problems in countering threats and challenges to the security of childhood. The author makes concrete suggestions on improvement of the legislation, arguing their appropriateness as based on their own beliefs and on the attitudes prevailing in the literature.

Ключевые слова: актуальные проблемы, российское законодательство, противодействие угрозам и вызовам, безопасность детства, федеральный закон о безопасности детства.

Key words: actual problems, the legislation of the Russian Federation, counteract threats and challenges, security of childhood, FL on the security of childhood.

Несмотря на общую тенденцию неуклонного развития правовых норм, направленных на регулирование и защиту прав детей, российское законодательство медленно поспевает за потребностями нейтрализации угроз и вызовов детской безопасности. Многие ключевые вопросы детской безопасности по-прежнему нуждаются в нормативно-правовом урегулировании, адекватном реалиям сегодняшнего дня. При этом речь идет не только о совершенствовании отраслевого законодательства (уголовного, административного, семейного, трудового, экологического и т.д.), но и об определении ключевых норм конституционно-правового значения, а именно о формировании эффективной системы гарантий реализации конституционного по своей природе права детей на безопасность. Именно эти гарантии должны предотвратить наиболее существенные угрозы и вызовы институтам семьи и детства.

Так, предметом особой заботы российского общества и государства является рост наркомании среди несовершеннолетних. Одна из причин этой тенденции – несовершенство правового регулирования механизма противодействия. Статья 33 Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. специально обращает внимание на то, что государства – участники должны принимать все необходимые меры, включая законодательные, административные и социальные, а также меры в области образования, с тем чтобы защитить детей от незаконного употребления наркотических средств и психотропных веществ, как они определены в соответствующих международных договорах, и не допустить использования детей в противозаконном производстве таких веществ и торговле ими.

По оценке экспертов ООН, общее число людей, употребляющих наркотики, достигает 200 млн. человек в возрасте от 15 до 64 лет (или 5% населения планеты этой возраст-

ной группы). Наркомания сегодня стала глобальным бедствием, не знающим границ¹. В Российской Федерации к 90-м годам повышение открытости страны и одновременное резкое обострение социально-экономических проблем послужили основой для существенного роста наркомании, которая приобрела невиданные ранее размеры. Менее чем за 10 лет число граждан, с разной степенью регулярности допускавших немедицинское употребление наркотиков, резко возросло до 6 млн. Социологические исследования конца 90-х годов показали, что так или иначе знакомых с наркотиками в стране насчитывалось до 10–15% населения (тогда как уровень потребления наркотиков считается угрожающим генофонду нации, если 5% страны потребляют наркотики). Хотя основная часть наркопотребителей имеет возраст от 20 до 39 лет, довольно значительным оказался сегмент детей преимущественно в возрасте 15–17 лет. Негативным симптомом стало также увеличение доли женщин среди наркоманов².

Оценивая сложившуюся ситуацию как катастрофическую, эксперты считают, что число наркоманов в стране гораздо больше, чем их зарегистрировано. Косвенное подтверждение тому – статистические данные правоохранительных органов. В частности, по сводкам ГИБДД, из всех задерживаемых в состоянии наркотического опьянения водителей в среднем лишь 3% находятся на учете. Об этом же говорят данные Счетной палаты РФ, проверявшей в 2008 г. Управление ФСКН по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, где анализ ситуации показал, что 60 – 70% наркозависимых не состоят на учете³.

Необходимо отметить, что в России в начале 90-х годов уголовное законодательство в отношении наркоманов было

¹ См.: Вдовин Ю.Н., Удальцов В.Г. Наркоугроза: тенденции и актуальные вопросы противодействия // Наркоконтроль. 2009. № 3.

² См.: там же.

³ См.: Вдовин Ю.Н., Удальцов В.Г. Указ соч.

* Аспирантка Российского государственного университета правосудия.

либерализовано. Законом РСФСР “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях” была отменена уголовная ответственность за употребление наркотических средств без назначения врача⁴. Аргументом послужило мнение законодателей, что наркопотребители добровольно могут пройти медицинское лечение, не боясь уголовной ответственности. Однако это не уменьшило количества наркозависимых лиц и не помогло оздоровить ситуацию в стране. Таким образом, либерализм, выраженный в отмене правовых норм, установивших меры уголовной и административной ответственности, не принес ожидаемых результатов⁵.

В настоящее время в Уголовном кодексе РФ (далее – УК РФ) не предусмотрено ответственности за приобретение и хранение наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов в целях сбыта. Вместе с тем в соответствии с п.п. (iii) п. (а) ч. 1 ст. 3 Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.⁶ данные деяния должны быть признаны уголовными преступлениями. Необходимо отметить, что ранее ответственность за указанные составы преступления была закреплена в УК РФ и на практике успешно применялась. Однако внесенные в декабре 2003 г. изменения в УК РФ⁷ исключили их. Следует согласиться с российскими экспертами, что восполнение данного пробела позволит привести российское законодательство в соответствие с международными нормами и повысит уровень гарантий общественной безопасности и безопасности детей в нашей стране⁸.

Заслуживают внимания предложения о восстановлении в уголовном законодательстве института конфискации имущества как дополнительной меры наказания по делам данной категории, а также совершенствования уголовно-процессуального института конфискации имущества, приобретенного в результате незаконного оборота наркотиков⁹. Данное предложение полностью согласуется со ст. 5 Конвенции о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств 1988 г., которая и предусматривает необходимость конфискации. Представляется, что последовательное и полное изъятие дохода от преступной и иной противоправной деятельности позволит восполнить причиненный материальный вред и предупредить совершение новых преступлений (как известно, одним из основных источников финансирования терроризма являются средства, полученные от наркоторговли).

Федеральный закон “О наркотических средствах и психотропных веществах” от 8 января 1998 г. (далее – Федеральный закон)¹⁰ предусматривает возможность ввоза и вывоза наркотических средств, психотропных веществ и их прекур-

соров. При этом порядок указанных действий не определен в полной мере. Постановление Правительства РФ “О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации наркотических средств, сильнодействующих и ядовитых веществ” от 16 марта 1996 г.¹¹, разработанное за два года до принятия данного Федерального закона, в настоящее время устарело и не отвечает практическим потребностям.

Эксперты верно отмечают, что в настоящее время на законодательном уровне практически отсутствует система принуждения больных наркоманией к лечению и наблюдению. В этой связи необходимо изменение действующих норм посредством определения способов и порядка принуждения и наблюдения как правонарушителей – лиц, больных наркоманией, так и больных наркоманией, которые в связи с определенными обстоятельствами могут представлять опасность для себя и других лиц или находиться в беспомощном состоянии¹². По мнению ряда правоприменителей, решение вопросов о снижении возраста уголовной ответственности по отдельным составам преступлений в области незаконного оборота наркотиков, а также об установлении ответственности родителей за попустительство совершению правонарушений их несовершеннолетними детьми позволит улучшить ситуацию в Российской Федерации по борьбе и профилактике незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ¹³.

Наряду с совершенствованием существующей уголовной ответственности за организацию либо содержание притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ важно активизировать административные рычаги воздействия на правонарушителей. Представляется целесообразным присоединиться к предложению А.А. Сергеевой о введении административной ответственности за однократное предоставление помещения для потребления наркотических средств или психотропных веществ. Такое положение могло бы стать еще одной действенной профилактической мерой в борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами и психотропными веществами.

Реализация предложенных и других изменений действующих нормативных правовых актов, регулирующих вопросы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, позволит, по мнению большинства экспертов, повысить уровень безопасности личности, в том числе детей, а также общества и государства, оптимизировать правоприменительную практику в этой сфере¹⁴.

Еще одной серьезной проблемой, требующей законодательного вмешательства, является эффективное противодействие торговли детьми. Запрет торговли людьми и установление особой ответственности за торговлю детьми по степени значимости является, на наш взгляд, конституционной нормой. Не случайно Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. в ст. 35 призывает государства-участники принимать на национальном, двустороннем и многостороннем уровнях все необходимые меры для предотвращения похищения детей, торговли детьми или их контрабанды в любых целях и в любой форме.

⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1867.

⁵ См.: Афанасов Э.М. История развития антинаркотического законодательства: международно-правовой и отечественный опыт // Общество и право. 2009. № 1.

⁶ См.: Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII-М., 1994. С. 133–157.

⁷ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

⁸ См.: Сергеева А.А. Пробелы правового регулирования борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Росс. следователь. 2006. № 10.

⁹ См.: Скобликов П. Конфискация имущества упразднена. Навсегда? // ЭЖ-Юрист. 2004. № 7; Крысанов А. Проблемы конфискации имущества по российскому законодательству // Юрист. 2002. № 2.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 13. Ст. 1350.

¹² См.: Сергеева А.А. Пробелы правового регулирования борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Росс. следователь. 2006. № 10.

¹³ См.: там же.

¹⁴ См.: там же.

Современные ученые выступают за восстановление нормы об уголовной ответственности за торговлю детьми¹⁵. До внесения изменения в Уголовный кодекс РФ в 2003 г. ряд российских юристов (А.И. Милевский, Т.Н. Нуркаева)¹⁶ выступали за исключение статьи об ответственности за торговлю несовершеннолетними и формулировании общей нормы о торговле людьми. Законодатель пошел по этому пути: ст. 127.1 об ответственности за торговлю людьми заменила ст. 152 об ответственности за торговлю несовершеннолетними. Она защищает не только несовершеннолетних, но и всех остальных лиц и, кроме того, предусматривает ответственность как за сделку в отношении человека, так и за действия, способствующие ей. В то же время установление цели эксплуатации потерпевшего в числе обязательных субъективных признаков значительно ограничивает объем подлежащих уголовной ответственности действий. В этой связи, как отметили отечественные ученые, исследующие статистику в этом направлении, если до 2003 г. в среднем ежегодно регистрировалось около 32 преступлений, предусмотренных ст. 152, то в 2004–2005 гг. – 39 преступлений. Таким образом, сопоставимое с современным количеством фактов торговли людьми с целью их эксплуатации число фактов торговли несовершеннолетними без цели эксплуатации осталось вне сферы уголовно-правового воздействия¹⁷.

Такая ситуация порождает в науке предложения о восстановлении уголовной ответственности за торговлю несовершеннолетними в качестве самостоятельной нормы закона (Л.В. Иногамова-Хегай, Д.Я. Зайдиева, В.М. Гаммаев)¹⁸. Как отмечает В.М. Гаммаев, на сегодняшний день уже ясно, что законодатель потропился с данным решением, как минимум, в отношении несовершеннолетних: поскольку торговля малолетними детьми в России оказалась, по существу, выведенной за рамки уголовной ответственности, нельзя говорить ни о какой эксплуатации малолетнего ребенка, который в силу своего физического и психического развития просто не может выполнять каких-либо требований эксплуататора¹⁹. Соответствующий законопроект разрабатывается во ВНИИ укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. При этом учеными справедливо предлагается в воссоздаваемой ст. 152 УК РФ установить такой квалифицирующий признак, как цель эксплуатации несовершеннолетнего.

Особый подход к криминализации торговли несовершеннолетними демонстрирует и Конвенция Совета Европы

о противодействии торговле людьми (2005 г.), в которой устанавливается, что для привлечения к ответственности за торговлю детьми не требуется определения всех признаков общего понятия торговли людьми. В соответствии со ст. 4 (с) вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение ребенка в целях эксплуатации рассматриваются как “торговля людьми” даже без использования какого-либо из средств, перечисленных в ст. 4 (а). Отсюда, как считает Ю.Е. Пудовочкин, идея о самостоятельной криминализации торговли детьми не лишена оснований. Во-первых, международные и конституционные требования состоят в необходимости установления повышенных гарантий безопасности детства и усиления ответственности за совершение преступлений против несовершеннолетних; во-вторых, криминологические реалии таковы, что цель последующей эксплуатации имеет место далеко не во всяком случае торговли несовершеннолетними; в-третьих, в рамках одной статьи (ст. 127.1 УК РФ) установить различный режим ответственности за торговлю несовершеннолетними и взрослыми практически невозможно; в-четвертых, наличие самостоятельной статьи об ответственности за торговлю несовершеннолетними даст возможность последовательно дифференцировать ответственность виновных и установить специфические для торговли детьми квалифицирующие признаки (совершение преступления родителем или иным лицом, ответственным за воспитание ребенка; совершение преступления с целью вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных или преступных действий)²⁰.

В определенной мере торговля детей в Российской Федерации провоцируется несовершенством семейного законодательства. Согласно п. 4 ст. 51 Семейного кодекса РФ и п. 5 ст. 16 Федерального закона “Об актах гражданского состояния” от 15 ноября 1997 г. запись генетических родителей в книгу записей рождений в качестве родителей ребенка делается в том случае, если суррогатная мать после рождения ребенка дает свое согласие отдать его генетическим родителям. После совершения данной записи суррогатная мать утрачивает все права на ребенка. Проблема, однако, заключается в том, что суррогатное материнство можно использовать для легального прикрытия торговли младенцами. Допустим, как отмечает В.М. Гаммаев, в клиниках репродукции и центрах планирования семьи в качестве потенциальных суррогатных матерей представляют уже беременных девушек, которых отговорили делать аборт. Оформляются документы о якобы проведенных экстракорпоральном оплодотворении и имплантации эмбриона, и после рождения ребенка на основании этих документов в качестве родителей записываются совершенно посторонние люди, желающие иметь ребенка. Они выплачивают деньги родившей женщине (за согласие на передачу ребенка) и врачам медицинского учреждения (за оформление документов). Таким образом осуществляется торговля ребенком.

Известна и другая схема: после рождения ребенка в качестве отца вписывается имя покупателя, после чего мать пишет официальный отказ от ребенка, и он на законном основании переходит к покупателю²¹.

В условиях сложившейся практики заслуживает внимания позиция В.М. Гаммаева о том, что введение запрета на торговлю людьми только в целях эксплуатации в отношении совершеннолетнего лица еще может быть признано необходимым, но в отношении несовершеннолетнего, который

¹⁵ См.: Пудовочкин Ю.Е. Ответственность за торговлю людьми по российскому уголовному праву // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3.

¹⁶ См.: Милевский А.И. Уголовно-правовая борьба с торговлей несовершеннолетними. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Нуркаева Т.Н. Личные (гражданские) права и свободы человека и их охрана уголовно-правовыми средствами. СПб., 2003. В тот момент мы выступали против подобного решения. Об этом см.: Пудовочкин Ю.Е. Ответственность за преступления против несовершеннолетних по российскому уголовному праву. СПб., 2002.

¹⁷ См.: Пудовочкин Ю.Е. Ответственность за торговлю людьми по российскому уголовному праву.

¹⁸ См.: Иногамова-Хегай Л.В. Торговля людьми как тягчайшее нарушение конституционного права личности на свободу // Конституционные основы уголовного права. Материалы I Всероссийского конгресса по уголовному праву, посвященного 10-летию Уголовного кодекса Российской Федерации. М., 2006; Зайдиева Д.Я. Уголовно-правовая охрана личной свободы человека. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Гаммаев В.М. Особенности признаков субъективной стороны торговли людьми // Современное право. 2011. № 7.

¹⁹ См.: Гаммаев В.М. Указ. соч.

²⁰ См.: Пудовочкин Ю.Е. Ответственность за торговлю людьми по российскому уголовному праву.

²¹ См.: Гаммаев В.М. Указ. соч.

находится в более уязвимом положении, такой подход однозначно не представляется правильным²².

Определенные перспективы в защите детей, в том числе усыновляемых иностранными гражданами, связаны с заключением Российской Федерацией двусторонних международных соглашений, упомянутых ранее. Этой позиции придерживаются многие отечественные исследователи. Они отмечают, что в современных условиях международное сотрудничество, направленное на упорядочение процедуры усыновления детей иностранцами, взаимное признание решений об усыновлении, контроль за соблюдением установленных правил, отвечает интересам нуждающихся в усыновлении детей, которые не могут быть устроены в российские семьи, и является наиболее совершенной моделью правового урегулирования порядка международного усыновления. Заключение двусторонних международных договоров в этой области, как отмечается в литературе, представляет собой не политизированный, а формальный, т.е. упорядоченно юридический, способ решения проблемы по усыновлению российских детей иностранными гражданами²³.

Существуют, однако, определенные различия в содержании двусторонних соглашений.

В частности, действовавшее до денонсации соглашение 2011 г. с США более подробно по сравнению с соглашениями, заключенными с Италией и Францией, определяет условия усыновления. В нем устанавливалось, что при переустройстве ребенка в другую семью исполнительные органы сторон должны провести консультации с целью согласования мер, которые необходимо предпринять для обеспечения интересов ребенка. В случае если того требуют интересы ребенка, исполнительные органы сторон должны принять решение о необходимости его возвращения в государство происхождения. Различия в текстах соглашений наводят на мысль о выработке наиболее принципиальных правил усыновления российских детей негражданами России. Для этого необходимо принять федеральный закон о порядке усыновления (удочерения) детей негражданами Российской Федерации.

Актуальность принятия такого закона особенно возросла в последние годы в связи с тем, что проблемы усыновления детей иностранными гражданами обозначили себя как самостоятельный, весьма серьезный вызов детской безопасности. Президент РФ В.В. Путин неоднократно заявлял, что не является сторонником практики усыновления детей из России иностранцами, что государство будет создавать условия для усыновления детей российскими семьями.

Жестокое обращение с усыновляемыми из России детьми, влекущее за собой в том числе летальный исход, случаи использования детей в качестве «расходного материала» и другие случаи чудовищного обращения с детьми повлекли за собой принятие так называемого «закона Димы Яковлева».

В конце 2012 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28 декабря 2012 г.²⁴, запретивший гражданам США усыновлять

российских детей. Вышеупомянутое соглашение с США о сотрудничестве в сфере усыновления было денонсировано.

Запрет на усыновление детей гражданами США вызвал большой общественный резонанс как внутри государства, так и в мире. Вопросы детства, социального сиротства, проблемы беспризорности, безнадзорности приобрели особую актуальность, активизировалось обсуждение вопроса о необходимости введения ювенальной юстиции в Российской Федерации.

Закон от 28 декабря 2012 г., как следует из его названия и содержания, по сути, носит характер ответных мер. Применительно к международному усыновлению запрет на усыновление распространяется только на граждан США. Норма ст. 4 названного Закона рассматривается как ответ на отдельные нарушения в США прав усыновленных российских детей, в частности на дело, связанное с гибелью усыновленного мальчика из России Димы Яковлева.

Возможность применения ответных ограничений предусмотрена российским законодательством. Согласно ст. 1194 ГК РФ допускается применение Правительством РФ ответных ограничений (реторсий) в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц. Имеются аналогичные нормы и в ГПК РФ (ч. 4 ст. 398), и в АПК РФ (ч. 4 ст. 254). Семейный кодекс РФ не содержит нормы о реторсиях, но, исходя из его ст. 4, допускающей применение к семейным отношениям, не урегулированным в СК РФ, гражданского законодательства постольку, поскольку это не противоречит существу семейных отношений, в принципе не исключается применение по аналогии реторсий в этой области на основании ст. 1194 ГК РФ.

Цель реторсии – «не наказать иностранных лиц конкретного государства, а побудить соответствующее иностранное государство отменить дискриминационные положения в отношении российских лиц. Поэтому акт о реторсии принимается на определенный срок»²⁵.

Защита российских детей-сирот подразумевает не только запреты, но и создание условий для усыновления детей российскими гражданами и формирование эффективной системы контроля за гуманным обращением с усыновленными детьми.

Сиротство и беспризорность являются серьезным вызовом для современной России.

Кроме того, обеспечение приоритетного внимания государства и общества к высшим интересам ребенка является целью Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. (Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г.), одной из основных задач которой является обеспечение прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на воспитание в семьях, полноценное участие в общественной жизни, получение качественного образования всех уровней, квалифицированной медицинской помощи, охрану в возможно ранние сроки здоровья и реабилитацию, социализацию, юридическую и социальную защиту, профессиональную подготовку, достойную среду²⁶.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 2008 г.

²² См.: там же.

²³ См.: Федосеева Г.Ю. Международно-правовое регулирование трансграничного усыновления как способ обеспечения защиты прав и интересов российских детей // LexRussica. 2012. № 4. С. 799; Марышева Н.И. Еще раз к вопросу о международном усыновлении // Журнал рос. права. 2013. № 4; и др.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597.

²⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей / Под общ. ред. В.П. Мозолина. М., 2002. С. 244.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

шеннолетних” от 24 июня 1999 г. (в ред. от 30 декабря 2012 г.) в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят 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 данных органах согласно законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов РФ могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, других органов, учреждений и организаций осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством РФ и (или) законодательством субъектов РФ (п. 3 ст. 4 названного Федерального закона).

Как отмечает Е.С. Шахова, налицо аналогия – множественность органов, дублирование полномочий, отсутствие должного контроля и четкой системы – все это до сих пор не позволило построить эффективную систему борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью²⁷. По словам Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка П. Астахова, функции распределены между 19 федеральными ведомствами, что не может не сказываться на дублировании полномочий и отсутствии должного контроля²⁸. В сложившейся обстановке П. Астахов предложил создать новую структуру – Федеральное агентство, которое должно специализироваться на проблемах детей, оставшихся без попечения родителей. Данную идею поддержал Комитет по делам семьи, женщин и детей Государственной Думы Федерального Собрания РФ²⁹. Согласно задумке новое ведомство должно появиться при Министерстве науки и образования РФ.

Актуализации проблем усыновления и предпринимаемые государством в этом направлении меры получили определенный отклик в российском обществе. По данным Правительства РФ, в общей сложности в 2013 г. в семьи отдали почти 63 тыс. детей. Это на 1,5 тыс. больше, чем годом ранее. На начало марта 2014 г. в национальной базе сирот указаны более сотни тысяч имен, большинство из которых были выявлены в течение прошлого года. Это – почти 70 тыс., и примерно столько же детей обрели родителей. Новых имен в государственном банке данных детей, оставшихся без попечения родителей, стало меньше на 8%. В итоге, по мнению министра образования и науки РФ Д. Ливанова, количество зарегистрированных сирот постепенно сокращается. В 2013 г. были упрощены и ускорены процедуры усыновления, готовятся специализированные курсы для усыновителей, предпринимаются новые меры по профилактике социального сиротства. В общей сложности, по официальным данным, за последние семь лет число детей, которые нуждаются в усыновлении, сократилось на 40%³⁰.

Среди проблем безопасности детей одной из тяжело решаемых является насилие в семье. По мнению отечествен-

ных ученых, законодательство по привлечению к ответственности за совершение таких деяний в Российской Федерации нуждается в дальнейшем совершенствовании³¹. Так, в Уголовном кодексе РФ отсутствуют специальные статьи, предусматривающие ответственность за совершение насильственных действий в семье лицами, находящимися в родственных отношениях. Ряд общих норм преступлений против личности, содержащихся в УК РФ, можно рассматривать применительно к преступлениям против семейного окружения. Как верно отмечает С.Н. Ситников, здесь содержится противоречие: использование статей общих норм преступлений против личности по отношению к родственникам позволяет утверждать, что насилие в семье – “преступление, равно как и все остальные”. На деле это преступление совершается в приватной сфере между участниками, которые имеют (или имели) интимные или близкие отношения и могут быть связаны друг с другом различными узами (совместное владение имуществом, дети, экономическая и другого рода зависимость и т.д.), что делает эти случаи отличными от “других равных преступлений”. Необходимо также учитывать, что насилие в семье, как правило, не единичный случай, а регулярно повторяющееся принудительное действие³². Следует понимать в контексте нашего исследования, что от насилия в семье больше всего страдают дети, даже если это насилие касается не их, а близких (матери, братьев и сестер и пр.).

На защиту детей от различных форм семейного насилия направлена ст. 156 УК РФ – неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего. Им установлена ответственность родителей и иных лиц, обязанных осуществлять надзор за детьми, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей, если это сопряжено с жестоким обращением с детьми. Проблема, однако, заключается в том, что понятие жестокого обращения с несовершеннолетними в Законе не сформулировано.

Это порождает немало сложностей как в определении признаков объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 156 УК РФ, так и в его отграничении от других смежных составов преступлений (например, против здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности и половой свободы личности).

В контексте перспектив совершенствования законодательства, обеспечивающего права детей на безопасность, наиболее обсуждаемым можно назвать проблему введения в России ювенальной юстиции.

Большинство ученых, специализирующихся на исследовании прав детей, считают введение ювенальной юстиции для России необходимым шагом³³. Возможность выделения специального судопроизводства по делам несовершеннолетних из общего уголовного судопроизводства определяется наличием в отечественном праве специальных норм и проце-

³¹ См.: Ситников С.Н. Насильственные преступления в семье: вопросы профессиональной защиты и представительства // Адвокатская практика. 2009. № 5.

³² См.: Ситников С.Н. Указ. соч.

³³ См.: Заряев А.В., Малкова В.Д. Ювенальное право. Воронеж, 2003. С. 8; Николаева Ю.В. Указ. соч.; Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. М., 2008; Коновалова И.А. Международные стандарты, принципы и нормы в области предупреждения правонарушений несовершеннолетних и их внедрение в российское законодательство // Адвокат. 2008. № 2; Гуськова А.П., Ширинов Е.Ф. Проблемы ювенальной юстиции в России // Уголовный процесс. 2006. № 2. С. 16. С. 247; Давыденко В.М. Необходимость создания в России ювенальной юстиции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2009. № 6.

²⁷ См.: Шахова Е.С. Сравнительно-правовой анализ государственной политики в области борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью в 1917 – 1935 гг. и в современной России // История государства и права. 2013. № 21.

²⁸ См.: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/hm-pravo/zlg.htm>

²⁹ См.: Известия. 2013 г. 5 фев.

³⁰ См.: Шохина Е. Сирот становится меньше. Expert Online. 21 апреля 2014 г. // <http://expert.ru/2014/04/21/sirot-stanovitsya-menshe/>ny

дур, касающихся особенностей уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних. Они содержатся в разд. V УК РФ «Уголовная ответственность несовершеннолетних» и гл. 50 УПК РФ «Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних». В них содержатся нормы, формулировки которых вполне соответствуют международным стандартам детского правосудия³⁴. Однако, как отмечает В.М. Давыденко, регламентация производства в отношении несовершеннолетних и особенностей их уголовной ответственности не исчерпывается содержанием норм, представленных в специальных главах. Последние лишь дополняют общие положения кодексов³⁵. Сегодня в России рассмотрение уголовных дел в отношении несовершеннолетних по-прежнему осуществляется в контексте общих принципов и норм уголовной юстиции и имеет только некоторую специфику, скорее связанную с идеями смягчения уголовной ответственности и некоторыми процессуальными особенностями, но не меняющую принципиально саму систему. Так, 80–90% от числа несовершеннолетних осужденных приговариваются к лишению свободы (реально и условно), остальные меры развиты чрезвычайно слабо³⁶.

Ученые, изучающие систему мер ответственности в отношении несовершеннолетних, считают, что сегодня недостаточно применяются такие сугубо ювенальные санкции, как освобождение от уголовной ответственности с применением мер воспитательного воздействия. Освобождение от наказания при вынесении обвинительного приговора с помещением в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа тоже используется крайне мало (например, в 2008 г. – к 3% осужденных)³⁷.

Как считают многие сторонники ювенальной юстиции, нужен закон о ювенальной юстиции, ибо важно не просто совершенствовать уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, но создавать отделенную от уголовной систему ювенальной юстиции. И дело не только в отсутствии правовых норм, но и в интерпретации имеющихся, и в создании механизмов их реализации³⁸. В настоящее время в ряде субъектов РФ уже предпринимаются первые самостоятельные шаги в части дополнения системы общей юстиции такими специализированными элементами, которые позволили бы защитить права несовершеннолетних, а также максимально учесть при расследовании, определении и исполнении наказания особенности личности подростка, условия и причины совершенного им противоправного действия³⁹.

Отдельные элементы ювенальной юстиции, приближенные к мировым стандартам, введены в Ростовской, Нижегородской и Саратовской областях, а также в Москве

и Санкт-Петербурге. Внедрение ювенальных технологий приносит реальную пользу. Это подтверждают результаты деятельности специализированных (ювенальных) судей, занимающихся исключительно рассмотрением дел о преступлениях и правонарушениях несовершеннолетних. В таком суде акценты в работе с несовершеннолетними правонарушителями переносятся с карательного и репрессивного на воспитательный и реабилитационный. При этом приоритет воспитательных и реабилитационных мер обеспечивается судом во взаимодействии с социальными службами⁴⁰.

Базовым регионом России по созданию системы ювенальной юстиции и отработке специализированного правосудия в отношении несовершеннолетних является Ростовская область. Это стало возможным благодаря высокому уровню взаимодействия судебной, законодательной и исполнительной власти в области, а также органов местного самоуправления при проведении судебно-правовой реформы⁴¹. В области открыты три модельных ювенальных суда, а в 15 районных судах области введены должности помощников судей с функциями социального работника. Они, в частности, обеспечивают взаимодействие судов с органами внутренних дел, уголовно-исполнительными инспекциями и иными службами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Реализация ювенальных идей невозможна без разработки нормативно-правовой базы, способствующей реализации положений УК РФ и УПК РФ об обеспечении приоритетного применения к подросткам воспитательного подхода и нацеленной на единый результат – обеспечение их благополучия.

Формы контроля специализированного ювенального суда весьма многообразны. Они заключаются в планировании индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними на основе полученных данных и специальной социальной карты, составленной социальным работником в процессе судебного разбирательства для принятия решения по делу, в проведении бесед с несовершеннолетними осужденными.

На сегодняшний день существует много органов и учреждений профилактики социальной направленности. Это – комиссии и подразделения по делам несовершеннолетних, система социальных приютов, реабилитационные центры социальной направленности: социальной помощи семье и детям, психолого-педагогической реабилитации и коррекции, центры занятости населения, военно-патриотические и спортивные, молодежные и детские объединения, в том числе для подростков с девиантным поведением, и др. Однако деятельность таких структур разобщена. Они во многом ориентированы на формальный учет и контроль либо на карательные санкции. Наличие закона о ювенальной юстиции дает основание для реализации новых технологий работы с несовершеннолетними, поскольку декларирует защиту прав и интересов ребенка и одновременно создает правовые условия для объединения сети социально-гуманитарных учреждений для несовершеннолетних⁴².

³⁴ См.: Карнозова Л.М. Ювенальная юстиция: содержание понятия и перспективы в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 3, 4. С. 26, 32.

³⁵ См.: Давыденко В.М. Необходимость создания в России ювенальной юстиции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2009. № 6.

³⁶ См.: Абрамов В.И. Правовая политика современного Российского государства в области защиты прав детей // Гос. и право. 2004. № 8. С. 42.

³⁷ См.: Нека Л.И. Профилактика правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, и социальный контроль над ростом преступности // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 4. С. 35.

³⁸ См.: Вельянинов В.Н. О внедрении элементов ювенальной юстиции в систему правосудия // Росс. юстиция. 2008. № 12. С. 36; Давыденко В.М. Необходимость создания в России ювенальной юстиции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2009. № 6.

³⁹ См.: Краткое изложение концепции введения ювенальной юстиции в Российской Федерации, 2011 год // <http://www.sovetpamfilova.ru>

⁴⁰ См.: Воронова Е.Л., Ткачев В.Н. Ювенальный суд и социальные службы: механизм взаимодействия. Ростов-н/Д., 2004. С. 139.

⁴¹ См.: Байсаров Х.-А.Х. Условное осуждение, право на труд и Конституция. Некоторые проблемы исполнения наказаний без лишения свободы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2008. № 8. С. 35.

⁴² См.: Соболева Л.А. Ювенальная юстиция как основа системной помощи несовершеннолетнему, находящемуся в трудной жизненной ситуации // Росс. юстиция. 2009. № 2. С. 27.

Специалисты по проблемам прав несовершеннолетних справедливо подчеркивают: важно обеспечить работу институтов ювенальной юстиции как на досудебной стадии, так и в период судебного разбирательства и после вынесения судебного решения⁴³.

Учреждение ювенальной юстиции, т.е. специализированного правосудия для несовершеннолетних, может обеспечить накопление соответствующей судебной практики, что, в свою очередь, будет способствовать дальнейшей эволюции законодательства в данной области. Обобщение практики ювенальной юстиции позволит изучать положение несовершеннолетних в отдельных сферах общественных отношений; осуществлять контроль за их благосостоянием; анализировать на этой основе соответствующее законодательство, оценивать его эффективность; проводить коррекцию правового статуса несовершеннолетних; принимать новое, соответствующее современным социальным, политическим и экономическим условиям законодательство в отношении лиц, не достигших возраста 18 лет⁴⁴.

Широта проблем конституционно-правового регулирования права детей на безопасность свидетельствует о важности унификации принципов и норм, определяющих содержание права детей на безопасность в Российской Федерации. Унификация таких норм видится в их объединении в едином федеральном законе о безопасности детей в Российской Федерации. Принятие предлагаемого закона представляется целесообразным в условиях глобализации угроз и вызовов детству. Его природа состоит в мобилизационном, инструментальном характере, нацеленности на адекватное отражение потребностей в усилении механизмов защиты законных прав и интересов детей как одной из наиболее уязвимых категорий людей. К числу основных вопросов, подлежащих регулированию данным федеральным законом, на наш взгляд, относятся: понятие и основные виды безопасности детства, основные угрозы и вызовы безопасности детства, право детей на безопасность в Российской Федерации, системная взаимосвязь права детей на безопасность с другими правами и обязанностями детей, принципы безопасности детства, запреты на совершение действий (бездействия), составляющих вызовы и угрозу безопасности детства; основные задачи и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц по обеспечению и укреплению безопасности детства.

Суть данного федерального закона состоит в определении ключевых норм конституционно-правового значения в сфере безопасности детства, а именно: во внесении определенности в понятия, предопределяющие особенности содержания права детей на безопасность, в выделении основных угроз и вызовов детству, формировании эффективной системы

гарантий, позволяющих предотвратить наиболее существенные угрозы и вызовы институтам семьи и детства.

Представляется необходимым сделать следующие выводы.

Российское законодательство не всегда оперативно реагирует на возникшие потребности противодействия угрозам и вызовам детской безопасности и нуждается в дальнейшем совершенствовании по многим ключевым проблемам (противодействие наркомании, торговле детьми, насилию в семье, злоупотреблениям при усыновлении детей негражданами России и др.). Совершенствование законодательства в этой сфере связано как с внесением изменений и дополнений в действующие федеральные законы (Семейный кодекс РФ, УК РФ, УПК РФ, КОАП РФ и др.), так и с принятием новых федеральных законов (в частности, федерального закона о порядке усыновления (удочерения) детей негражданами Российской Федерации).

Автор присоединяется к позиции тех ученых, которые считают целесообразным принятие в Российской Федерации федерального закона о ювенальной юстиции. Предпосылки его принятия уже существуют благодаря накопившемуся опыту создания институтов ювенальной юстиции в отдельных субъектах РФ, а также внедрению в отраслевое законодательство общих идей правовой политики по расширению и укреплению правового положения ребенка в Российской Федерации. Одновременно с принятием федерального закона о ювенальной юстиции важно провести инвентаризацию норм отраслевых законов в части, касающейся материальных и процессуальных прав детей, и внести в них соответствующие изменения и дополнения.

Оптимизация в перспективе конституционно-правового регулирования права детей на безопасность в Российской Федерации видится в консолидации в федеральном законе о безопасности детей принципов и норм, определяющих содержание и механизмы защиты права детей на безопасность. Задачами данного федерального закона являются: 1) внесение определенности в такие понятия, как “безопасность детства”, “угрозы и вызовы детству”, “принципы безопасности детства”; 2) раскрытие особенностей содержания права детей на безопасность; 3) формирование эффективной системы гарантий реализации данного права, позволяющих противодействовать наиболее существенным угрозам и вызовам институтам семьи и детства. Его принятие позволит более последовательно осуществлять совершенствование отраслевого законодательства (уголовного, административного, семейного, трудового, экологического и т.д.), устранять противоречия и восполнять пробелы.

Подготовке и принятию предлагаемого федерального закона могли бы предшествовать разработка концепции противодействия угрозам и вызовам безопасности детства и утверждение ее указом Президента РФ. Роль данной концепции состоит в определении содержания будущего федерального закона и механизмов его реализации, в том числе в обозначении системы нормативно-правовых актов и задач правоприменительной деятельности по обеспечению его положений.

⁴³ См.: Коновалова И.А. Российское законодательство и международные нормы в области предупреждения правонарушений несовершеннолетних // Административное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 32.

⁴⁴ См.: Заряев А.В., Малкова В.Д. Ювенальное право. Воронеж, 2003. С. 8.