

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ДЕТСТВА В РОССИИ

© 2011 г. Александра Матвеевна Нечаева¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются вопросы правовой охраны детства в ее историческом развитии. Особое внимание уделяется охране детства в начале XX в. в России, в наше время, когда она заключается в создании условий физического и духовного развития ребенка. Обеспечивается охрана детства различными отраслями законодательства (административного, гражданского, трудового, семейного и проч.).

Annotation: the article examines the legal protection of children in its historical development. Particular attention is paid to child protection in the early XX century in Russia, in our time when it is to create conditions of physical and spiritual development of children. Child care is provided by different branches of law (administrative, civil, labor, family, etc.).

Ключевые слова: детство, материнство, ребенок, родители, дети, Конституция, охрана.

Key words: childhood, motherhood, child, parents, children, Constitution, protection.

Понятие “правовая охрана детства” имеет свою предысторию, но своими корнями она далеко не уходит. В прошлые времена государственная забота о детях сводилась к защите детей-сирот, их устройству, чтобы они не погибли. Термин “детство” имел лишь бытовую интерпретацию и к предметам правовой охраны, как таковой, не относился. Правда, еще в 1761 г. М.В. Ломоносов в своем письме “О размножении и сохранении российского народа”² перечислил 13 способов увеличения российского народонаселения, в числе которых были и те, что связаны с охраной детства в современном ее понимании (увеличение количества тех, кто составляет медицинскую науку, польза “выбирать хорошие книжки о повивальном искусстве и положить их основой повивального искусства” и др.). По мере исторического развития Российского государства становилось заметным внимание государства к детям, но опять-таки оставшимся без семьи, устройство которых преследовало не только богоугодные цели, но и подчинение принципу “общественной пользы и порядку в личном проявлении милосердия”³. (Под общественной пользой понималось превращение осиротевших детей в резерв рабочей силы.)

Начало XX в. ознаменовалось октябрьскими событиями в России, повлекшими за собой ги-

бель миллионов обездоленных сирот, согнанных с постоянного места жительства, когда страну наводнили массы беженцев с малолетними детьми, чье здоровье было подорвано длительными лишениями⁴. Предстояло спасти несовершеннолетних и от голода⁵. Столь губительная для детского населения ситуация вызвала появление понятия “охрана детства”, главным назначением которого стало сохранение жизни несовершеннолетних. Думать о большем в России того времени, охваченной революционным брожением, концентрирующей внимание на вопросах политической борьбы, было не главным делом”⁶. Тем не менее в структуре государственных органов произошли организационные перемены ради более успешной охраны детства, понимаемой еще как охрана прав детей. Заниматься ими предстояло Комиссариату государственного призрения, началом деятельности которого послужил Декрет “Об организации коллегии по охране и обеспечению материнства и младенчества”⁷. Позднее состоялись другие изменения, завершившиеся передачей отдела по охране детства в ведение Народного комиссариата просвещения.

Спасению детей были призваны служить и другие мероприятия. К их числу относилась и борьба с голодом детей, чему посвящались постановления: “Об усилении детского питания” от

¹ Главный научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор (E-mail: iggran@iggran.ru).

² См.: Журнал древней и новой словесности. Ч. V. 1819. № 6. С. 566.

³ Максимов Е.Д. Из истории государственного призрения в России // Трудовая помощь. 1901. С. 35.

⁴ Люблинский П.И. Охрана детства и борьба с беспризорностью за 10 лет // Право и жизнь. 1927. № 8. С. 28.

⁵ По неполным данным, в 1921–1922 гг. число голодавших и умиравших от физического истощения детей в одной лишь РСФСР доходило до 7.5 млн // Там же. С. 30.

⁶ Цит. по: Нечаева А.М. Россия и ее дети (Ребенок, закон, государство). М., 2000. С. 106.

⁷ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 13. Ст. 193.

14 сентября 1918 г.; “О фонде детского питания” от 23 сентября 1918 г.; декреты: “О бесплатном детском питании” от 17 мая 1919 г., который распространялся на всех детей, не достигших 16-летнего возраста; “Об обеспечении продовольствием и предметами широкого потребления лечебных учреждений, учреждений по охране материнства и младенчества, школ и детских учреждений” от 8 февраля 1921 г.; “О детском питании” от 22 июля 1921 г. Позднее СНК РСФСР принял постановление “О специальном фонде по охране материнства и младенчества” от 20 января 1927 г. Для оказания помощи детям проводились “недели ребенка”, “недели охраны материнства и младенчества”, “трехдневники охраны материнства и младенчества”. Их цель заключалась “в поднятии самостоятельности масс в деле охраны материнства и младенчества, введении идей охраны путем их пропаганды, оживления санитарно-просветительской работы в области охраны, оказания материальной поддержки учреждениям охраны”⁸. Чтобы спасти жизнь новорожденных, создавались Дома матери и ребенка, куда направляли беременную женщину за два месяца до родов и где могла находиться женщина-мать в течение двух месяцев после родов⁹.

Ради спасения детей в 1918 г. была создана Лига спасения детей, которая занималась детьми и “белых”, и “красных”, поскольку “для нас нет ни детей белых, ни детей красных, есть русские дети, которых мы обязаны охранять от последствий гражданской войны”¹⁰. В противовес Лиге в 1919 г. создается Совет защиты детей¹¹. Чуть позже – в 1921 г. при ВЦИК организуется Чрезвычайная комиссия по улучшению жизни детей, возглавляемая Ф.Э. Дзержинским¹². Этой комиссии предстояло быть правительственным органом, осуществляющим с помощью “нажима и воздействия”¹³ координацию всех усилий государства по оказанию помощи детям в отношении продовольствия, жилища, топлива. Однако все предпринимаемые государством усилия не могли спасти детское население. Вот почему Комиссия по улучшению жизни детей констатировала: “Дело детского воспитания и обеспечения на всем протяжении РСФСР находится в чрезвычайно угрожающем, а местами прямо-таки катастрофическом положении и требует со стороны всех высших государственных органов решительных

мер как организационного, так и материального характера, направленных к ликвидации позорного для Советской республики детского фронта, грозящего, если не вымиранием подрастающего поколения Рабоче-Крестьянской России, то его физическим и моральным вырождением”¹⁴. Вот почему было решено создать Рабочий союз спасения детей, а позднее Всероссийское общество “Друг детей”¹⁵. Несмотря на все предпринимаемые государством меры по спасению жизни детей продолжался процесс ухудшения условий их жизни и в семье до размеров, выталкивающих ребенка на улицу. Отсюда рост числа беспризорных, борьба за жизнь которых составляла одно из направлений государственной политики того времени.

Спасение жизни детей как главная цель охраны детства первых лет существования РСФСР, т.е. начала XX в., постепенно сочетается с другой – не менее важной для России. Имеется в виду вовлечение женщин в производство. На первом Всероссийском съезде общества “Друг детей” (январь 1931 г.) отмечалось, что уже 1 млн 600 тыс. женщин вовлечены в производство, что рассматривалось как поступательное движение нашего государства. “Если мы не освободим женщину от грудного ребенка, от ребенка несколько большего возраста.., то мы не сумеем вовлечь необходимого нам количества женщин в производство”¹⁶. Поэтому особую остроту приобретает задача расширения сети детских учреждений, строительство которых относилось к мероприятиям особой государственной важности¹⁷. 1927 г. считался поворотным в работе органов охраны материнства и младенчества, сосредоточивших свое внимание на деятельности таких детских учреждений, как ясли¹⁸. Вместе с тем все-таки будущая мать, женщина, ставшая ею, не были обойдены вниманием. Еще в 1918 г. начал действовать первый Кодекс законов о труде, содержавший кроме общих правил и те, что предназначались для беременных и кор-

¹⁴ Там же.

¹⁵ См.: Собрание узаконений и постановлений РСФСР. 1930. № 57. Ст. 685.

¹⁶ ЦГА РСФСР. Ф. 393. Оп. 1. Ед. хр. 7.

¹⁷ Постановления СНК РСФСР “Об усилении обслуживания яслями работниц промышленных предприятий” от 29 июня 1927 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1927. № 77. Ст. 528; СНК СССР “О расширении обслуживания детей работниц яслями” от 21 мая 1932 г. // Собрание законодательства СССР. 1932. № 39. Ст. 239; ВЦИК и СНК РСФСР “О ясельном обслуживании детей в городах, промышленных центрах, совхозах, МТС и колхозах” от 20 сентября 1932 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1932. № 78. Ст. 345, и др.

¹⁸ См.: Нечаева А.М. Правовая охрана детства в СССР. М., 1987. С. 30.

⁸ Бюллетень Наркомздрава РСФСР. 1923. № 1. С. 1.

⁹ См.: Бюллетень Наркомздрава РСФСР. 1925. № 21. С. 9.

¹⁰ См.: Зензинов В. Беспризорные. Париж, 1929. С. 18.

¹¹ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 3. Ст. 32.

¹² См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 11. Ст. 75.

¹³ ЦГА РСФСР. Ф. 1575. Оп. 6. Ед. хр. 32.

мущих женщин. Некоторые из этих правил были соединены и стали Декларацией прав беременных. Во введении к этому документу говорилось: “Чтобы сохранить от вырождения младенцев фабрики и деревни, чтобы поднять их жизнеспособность, необходимо начать с охраны беременности”¹⁹. Линия на охрану здоровья беременной женщины продолжалась и дальше и нашла свое отражение в ст. 22 Конституции СССР 1936 г., провозглашавшей равенство прав женщины и мужчины, что обеспечивалось и охраной интересов матери и ребенка, предоставлением женщине при беременности отпусков с сохранением содержания, широкой сетью родильных домов, детских яслей и садов.

Создание, укрепление правовых предпосылок охраны единого, органически целого – материнства и младенчества, т.е. раннего детства, сочеталось с социально-правовой помощью матери, детям. Ее началом считается проявленная еще в 1919 г. инициатива петроградских врачей, в результате которой стали создаваться юридические консультации при женских и детских консультациях. В 1924 г. была издана Инструкция о работе юридических консультаций по вопросам охраны материнства и младенчества²⁰. В 1929 г. юридические консультации для женщин и детей, переданные позднее в ведение Наркомздрава СССР, были преобразованы в социально-правовые кабинеты при детских женских консультациях и других учреждениях охраны материнства и младенчества (крупных родильных домах и домах младенца). За 30 лет своего существования подобного рода учреждения продемонстрировали свою полезность, вызвали интерес специалистов в других государствах. Их ликвидация в 60-е годы объяснялась необходимостью сосредоточения финансов на сексуальном образовании детей.

Вторая половина XX в. по-прежнему не снижала остроты проблемы всесторонней охраны как материнства, так и детства, тем более что продолжала господствовать идея о гибели семьи и передаче всех детей государству, что оставалось эфемерным лозунгом, ослаблявшим роль семьи в их жизни. Отсюда рост числа детей-беспризорников, лишенных детства. Их устройство в детские дома никак не помогало охране детства воспитанника. Как свидетельствуют ранее закрытые архивы 1937–1938 гг., “положение детей крайне тяжелое”, “дети голодают”, “нет финансирования”²¹.

Не способствовали охране детства и политические репрессии. Только в 1947 г. в лагерях и колониях ГУЛага находилось 14 630 детей заключенных женщин, 6779 беременных²². Что же касается детей, чьи родители оказались репрессированными, то их детство было искалечено, ибо определялось решением постановления Политбюро от 5 июля 1937 г., где говорилось, что женщины, имеющие грудных детей, беременные “арестовывались и без заезда в тюрьму отправлялись в лагерь”, “дети в возрасте до полутора лет находились с матерью в тюрьме или лагере”, “дети от полутора до трех полных лет находились в детдомах или яслях в пунктах жительства осужденных (т.е. в месте расположения лагеря)”, “дети от трех до пятнадцати лет направлялись в спецдетдома НКВД, расположенные в других областях и республиках, подальше от прежнего места жительства”²³. При этом в один и тот же детский дом не могли попасть дети, связанные между собой родством или знакомством. За детьми осужденных, размещенных в детские дома и ясли, осуществлялось наблюдение органами НКВД, выяснявшими политические настроения воспитанников. Так сложилась судьба целого поколения несовершеннолетних, у которых фактически детства не было. Многие лишились его и в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.), когда дети становились сиротами, страдали от разлуки с родителями, трудностей эвакуации. Вот почему уже в 1941 г. подготавливался проект постановления СНК СССР “О временном размещении в семьях трудящихся детей, потерявших связь с родителями”²⁴.

Еще одним шагом, определившим судьбу многих несовершеннолетних и сказавшимся на их детстве, стал Указ Президиума Верховного Совета СССР “Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания “Мать-героиня” и учреждении ордена “Материнская слава” и медали “Медаль материнства” от 8 июля 1944 г.²⁵ Этот Указ предусматривал государственное пособие при рождении третьего ребенка, а женщинам, не состоящим в браке, – ежемесячное пособие в размере 5 руб. на одного ребенка, 7 руб. 50 коп. на двоих детей, что даже по тем временам с трудом воспринималось как

¹⁹ Спутник по охране материнства и младенчества. М., 1921. С. 6.

²⁰ См.: Бюллетень Наркомздрава РСФСР. 1925. № 5. С. 6.

²¹ ЦГА РСФСР. Ф. 2306. Оп. 69. Ед. хр. 2430(1).

²² См.: Указ Президента Союза Советских Социалистических Республик “О восстановлении прав всех жертв политических репрессий 20–50-х годов” от 13 августа 1990 г. // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1990. № 5. С. 43.

²³ БШ. 2000. Октябрь. № 8(32). С. 19.

²⁴ См.: ЦГА РСФСР. Ф. 2306. Оп. 69. Ед. хр. 2740.

²⁵ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 37.

государственная помощь. Но что самое главное – отныне не состоящей в браке матери предоставлялась беспрепятственная возможность передать своего ребенка на полное государственное попечение. Подобного рода “льготой” одинокие матери пользуются и сейчас. Поэтому целые поколения детей так и не узнали, что такое семья, со всеми вытекающими отсюда последствиями. В годы Великой Отечественной войны фашизм не просто истреблял советских детей. Их уничтожали особо мучительными способами, что “является одной из основных и наиболее отвратительных особенностей гитлеровского террористического режима на временно оккупированных территориях Советского Союза”²⁶. Дети были узниками концентрационных лагерей, где их превращали в подопытный материал, от чего они умирали или превращались в инвалидов.

В послевоенные годы, когда миллионы мужчин не вернулись с войны, вновь понадобились женщины как работницы. Выход из положения виделся в увеличении количества крупных школ-интернатов, правовым основанием деятельности которых стало постановление Совета Министров РСФСР “О дальнейшем улучшении работы школ-интернатов, школ и групп с продленным днем” от 27 апреля 1963 г.²⁷ Одновременно проводится линия на упрочение правовых предпосылок прежде всего охраны материнства работающей женщины, что нашло свое воплощение в ст. 35 Конституции СССР 1977 г. следующего содержания: осуществление равноправия женщины и мужчины в СССР обеспечивается также “специальными мерами по охране труда и здоровья женщин; созданием условий, позволяющих женщинам сочетать труд с материнством; правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям, постепенное сокращение рабочего времени женщин, имеющих малолетних детей”²⁸. Направленность данного конституционного положения очевидна – забота государства о женщине-работнице. Детство в этом контексте называется вскользь. Тем не менее даже скупое о нем упоминание можно рассматривать как правовые предпосылки его охраны.

В качестве еще одной возможности высвобождения рабочих рук родителей послужила ч. 3 ст. 42 Основ законодательства Союза ССР и союз-

ных республик о здравоохранении, позволяющая детям с дефектами физического и психического развития находиться в специализированных детских учреждениях за государственный счет²⁹. В результате дети-инвалиды, чье детство практически государством не охранялось, были не способны к самостоятельной жизни.

Конец XX в. ознаменовался появлением Конвенции о правах ребенка³⁰. Потребность в ее принятии объяснялась обеспокоенностью мирового сообщества своим будущим. Поэтому постепенно по мере исторического развития общества ребенок обретал черты субъекта лишь ему принадлежащих прав. Охрана его детства, понимаемая как условие его развития, как умственного, так и физического, самостоятельным предметом внимания Конвенции не стала. Однако ее преамбула принимала во внимание, что “ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения” – иначе говоря, в правовой охране. Пункт 2 ст. 6 Конвенции, возлагая на государство обеспечение в максимально возможной степени выживания и здорового развития ребенка, по сути дела призывает к охране детства, что находит свое отражение в п. 1 ст. 38 Конституции РФ 1993 г., которая гласит: “Материнство и детство, семья находятся под защитой государства”. Такова в историческом плане так называемая охрана детства в России XX в. – “так называемая” потому, что признаки данного понятия еще не обрели четкого очертания. Их определяли цели такой охраны. Сначала это – спасение жизни ребенка, потом – его устройство для высвобождения рабочих рук женщины-матери. А в конце XX в., когда обнаружила себя необходимость признания несовершеннолетнего самостоятельным субъектом лишь ему принадлежащих прав, термины “охрана детства”, “права ребенка” стали рассматриваться как тождественные, что затрудняло и то, и другое. Тем не менее, с одной стороны, взгляд на прошлое позволяет увидеть, как наше государство боролось за жизнь детей, пыталось облегчить условия их жизни и, наоборот, усугубляло по политическим мотивам условия существования некоторых категорий детей, стремясь лишить их семьи, видя в так называемом общественном воспитании предпосылки для надлежащего развития будущего гражданина. С другой стороны, примечательно и

²⁶ Нюрнбергский процесс. М., 1958. Т. III. С. 273.

²⁷ Собрание постановлений РСФСР. 1963. № 8. Ст. 51.

²⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

²⁹ См.: Охрана материнства и детства в СССР. Сборник нормативных актов. М., 1986. С. 118.

³⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

то, что официальное признание получила охрана материнства и младенчества как единого объекта охраны по вполне понятным причинам: мать и дитя всегда были одним целым, особенно на стадии его внутриутробного развития и первое время после появления на свет. Поэтому охрана материнства и младенчества входила в прерогативу органов здравоохранения. Вместе с тем стало ясно, что охрана как материнства, так и детства относится к комплексным понятиям, элементы которого – предмет заботы разных отраслей законодательства (административного, трудового, семейного и др.). И наконец, несомненно заслуживает внимания опыт борьбы государства за жизнь детей, попавших в экстремальную ситуацию (гражданская война, разруха, голод, коллективизация, репрессии, Отечественная война, послевоенные трудности и проч.). Словом, XX в. отличался чередой событий, которые не сделали его в России “веком ребенка”, как принято было считать раньше³¹.

С наступлением XXI в. тревога за подрастающее поколение, если и не достигла своего апогея, то возросла многократно. Симптомы имеющего место неблагополучия на “детском фронте” – яркое тому подтверждение. Здесь и устойчивая динамика социального сиротства, т.е. сиротства при наличии родителей. И это тогда, когда мировые войны позади и, соответственно, многие трудности прошлого тоже позади. Тем не менее фигура несовершеннолетних, лишившихся родительского попечения, стала уже привычной. И с удивительным постоянством количество социальных сирот заметно не сокращается. Цифры свидетельствуют: всего выявлено и учтено детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, в 2000 г. – 134 611 человек, в 2005 г. – 146 405, в 2006 г. – 140 052, в 2007 г. – 136 790 человек³². Несмотря на правовые предпосылки, отдающие предпочтение семье, значительная их часть (в 2007 г. – 29 797 человек) устроена в государственные учреждения на полное государственное обеспечение, которое, будучи “меньшим злом”, по ряду причин не способствует, как правило, надлежащему физическому и психическому развитию несовершеннолетнего. Известно, что сегодня 40% выпускников становятся алкоголиками и наркоманами, еще 40% пополняют ряды криминальных сообществ, 10% кончают жизнь самоубийством и лишь оставшимся 10% удается

вести более или менее упорядоченную взрослую жизнь³³.

Численный рост детей, утративших родительское попечение, во многом объясняется расширением масштабов потери родительской заботы. Свидетельство тому – лавинообразный поток дел по лишению родительских прав³⁴, отказ одиноких матерей от своего ребенка³⁵ и что, пожалуй, самое главное – рост алкоголизма, разрушающего семью, превращающего ее в источник опасности для неокрепшего физически, духовно несовершеннолетнего, у которого вырабатывается определенный стереотип поведения. Отсюда “социальная и духовно-нравственная деформация в детской и подростковой среде”³⁶. Только за последнее десятилетие средний возраст начала употребления наркотиков снизился с 18 до 14 лет; алкоголя – с 16 до 13; табака – с 15 до 11 лет³⁷. Губителен алкоголь и для ребенка, находящегося в стадии внутриутробного развития, если женщина страдает алкоголизмом, а также для ребенка первых лет жизни. Не случайно поэтому в России

родилось детей больными или заболело (с массой тела 1000 г. и более) (в тыс.: в 1995 г. – 383.3 чел.; в 2006 г. – 580 чел., в 2007 г. – 614 чел.³⁸;

численность детей-инвалидов в школах, школах-интернатах общего типа по состоянию на 2008 г. составила 134 665 чел.³⁹;

численность бездомных в возрасте от 0 до 15 лет, проживающих в больницах (клиниках) для страдающих хроническими заболеваниями различной направленности, – 4334 человека⁴⁰.

Налицо неполная картина состояния здоровья детей нашего времени в России, чье детство оказалось искалеченным по множеству причин. В их числе не только алкоголизм, наркомания родителей, но и факторы объективного порядка, влияющие на состояние здоровья женщины на всех стадиях ее беременности (воздействие радиации,

³¹ См.: Люблинский П.И., Копелянская С.Е. Охрана детства и борьба с беспризорностью. Л., 1924. С. 5.

³² См.: О Концепции государственной семейной политики. М., 2009. С. 129.

³³ См.: Социальное сиротство в современной России: истоки и предотвращение, судьбы родителей детей-сирот. М., 2010. С. 48.

³⁴ В 2000 г. 42 917 лиц было лишено родительских прав, в 2007 г. их насчитывалось уже 65 585 // О Концепции государственной семейной политики. С. 38.

³⁵ Социальное сиротство в современной России: истоки и предотвращение, судьбы родителей детей-сирот. С. 46.

³⁶ О Концепции государственной семейной политики. С. 39.

³⁷ Там же.

³⁸ Там же. С. 76.

³⁹ Там же. С. 132.

⁴⁰ Там же. С. 122.

экология, качество питания и проч.). Все это, вместе взятое, осложняет правовую охрану детства.

Существует еще одно обстоятельство, свидетельствующее о неблагополучии в современной охране детства. Речь идет о бедности значительного числа российских семей с детьми. По экспертным оценкам, 32% этих семей относятся к числу бедных⁴¹. По данным Росстата, в первом полугодии 2010 г. доходы ниже прожиточного минимума имели 13,6% россиян, или 19,1 млн человек⁴², в числе которых и те, кто имеет детей. Поэтому права член-корр. РАМН Н. Римашевская, по мнению которой одна из причин, затрудняющих восстановление их здоровья (а следовательно, и охрану детства), – жизнь семьи в бедности, переход здравоохранения на коммерческую основу, нездоровье самих рожениц, часто страдающих анемией из-за плохого качества питания, недоедания⁴³.

Еще один показатель неблагополучия в состоянии несовершеннолетних детей, чье детство особо нуждается в охране, заключается в том, что в современной России есть необучаемые в общеобразовательных учреждениях дети в возрасте от 7 до 15 лет. Их количество в 2007 г. составило 21 223. Из них 645 человек никогда не учились⁴⁴.

Таков далеко не полный перечень симптомов явного неблагополучия в охране детства в современной России. Причем это всего лишь верхушка айсберга, на глубине которого – проблема выживания российского народа. Вот почему в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2011 г. детская тема стала ключевой⁴⁵. “Нам не должно быть стыдно за то, какую страну мы передадим нашим детям и внукам, в каких руках будет находиться судьба России, 26 миллионов детей и подростков, живущих в нашей стране”, – сказал Д.А. Медведев и определил семь направлений деятельности государства по охране детства. В их числе:

повышение доступности и качества медицинской, а также социальной помощи матерям и детям;

проведение технологической модернизации детских поликлиник и больниц, повышение квалификации их сотрудников;

поддержка молодых и многодетных семей;

увеличение количества семей с тремя и более детьми;

введение дополнительных налоговых преференций;

совершенствование законодательства о благотворительной деятельности;

обеспечение молодых семей, имеющих детей, местами в детских садах.

Обратил внимание Президент РФ и на детей, остающихся вне семейной заботы. Их число в 2008 г. составило 52 339 человек, в 2009 г. – 50 793 человека⁴⁶. Оставлено матерями в лечебных учреждениях здравоохранения в 2008 г. 5202 ребенка, в 2009 г., – соответственно, 5258 несовершеннолетних⁴⁷, тогда как “ничьих” детей в нашей стране быть не должно. Без внимания Президента не остались и вопросы социализации детей-инвалидов, социальной адаптации и сопровождения выпускников детских домов, а также вопросы, связанные с недопустимостью насилия в отношении детей.

Следовательно, существуют самые разнообразные направления правовой охраны детства, реализация которых достигается с помощью разных отраслей законодательства: административного, гражданского, налогового, финансового, трудового, уголовного, семейного и проч. Отсюда позволен вывод о комплексности понятия “охрана детства”, качество которого зависит от неодинаковых, но иногда совпадающих по своему существу правовых предпосылок. Главную из них содержит Конституция РФ, придерживаясь которой только и можно охранять детство. Отсюда позволен вывод: правовую охрану детства можно отнести к самостоятельному правовому институту. Его комплексное исследование предполагает прежде всего определение предмета охраны – и не вообще, а применительно к интересам несовершеннолетних, заинтересованности государства.

Если в прежние времена охрана детства заключалась в сохранении жизни ребенка, то теперь объектом внимания стало физическое и духовное здоровье несовершеннолетнего как осязаемая предпосылка модернизации экономики, прогресса во всех областях жизни российского общества, участниками которого станет поколение “свободных, образованных, творчески мыслящих граждан”. Однако до сих пор нет четких границ между понятиями “защита прав ребенка” и “охрана дет-

⁴¹ См.: там же. С. 39.

⁴² См.: Росс. газ. 2010. 11 окт.

⁴³ Цит. по: *Нечаева А.М.* Демография. Семья. Дети // Труды Института государства и права РАН. 2008. № 2. С. 15.

⁴⁴ О Концепции государственной семейной политики. С. 119.

⁴⁵ См.: Росс. газ. 2010. 1 дек.

⁴⁶ Социальное сиротство в современной России: истоки и предотвращение, судьбы родителей детей-сирот. С. 61.

⁴⁷ Там же.

ства". С точки зрения современного семейного права данные термины не совпадают. Детство есть определенный период в жизни человека. Оно берет свое начало с момента рождения до 18 лет (совершеннолетия), что следует из ст. 1 Конвенции о правах ребенка. На его качестве сказываются и условия его внутриутробного развития, отчего они – также объекты охраны детства. Охрана именно детства как таковая, заключается в создании условий, благоприятных для физического, нравственного развития человека в период его становления. Этим условиям несть числа. Сюда входит все, что его окружает: природа, общество, семья. И каждое из этих понятий и их совокупность по-своему влияют на человека, особенно незрелого, т.е. в пору его детства. Потенциальные возможности права по охране детства тоже не совпадают. Но там, где их участие в такой охране допустимо, оно желательно. Что же касается защиты, то она фигурирует там, где право ребенка нарушается или может быть нарушено.

Согласно п. 2 ст. 54 Семейного кодекса РФ каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье. В случае нарушения этого права кем бы то ни было оно подлежит защите в установленном законом порядке. Надо полагать, что каждый несовершеннолетний имеет также право и на охрану своего детства, которое обеспечивается главным образом государством. Но охрана детства и защита прав ребенка не идентичны. Не исключаются случаи, когда право ребенка жить и воспитываться в семье налицо, а условия охраны его детства отсутствуют (в неблагополучных, маргинальных семьях). И наоборот, в семье родители создают обстановку для нормального развития своих детей и одновременно ведут борьбу за охрану их детства за порогом семьи. В таких случаях поиски способов охраны простотой не отличаются, а потому требуют пристального внимания со стороны науки.

Кроме главной своей цели охрана детства, естественно, преследует и другие, особенно там, где приходится иметь дело одновременно с охраной материнства и детства. Высвобождение женщины-матери либо той, что уже стала ею, из трудовой сферы в наше время связано с иными, чем прежде, проблемами. Низкая материальная обеспеченность семей, особенно тех, где растут дети, заставляет женщину искать заработок. Отсюда острота вопросов, связанных с устройством ребенка в дошкольное учреждение. Количество детей, состоящих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения, по данным государственной статистики, насчитывается

(в тыс.) в 2000 г. – 238.2; в 2006 г. – 1237.9; на конец 2007 г. – 2232.5⁴⁸. Однако разрешение этой проблемы не только в увеличении численности таких учреждений. Важно понимание, что труд женщины по уходу за ребенком в семье бесценен. Вот почему в целях охраны материнства и детства трудовому законодательству необходимо повернуться лицом не только к женщине-работнице, но и к ребенку, которого она вынашивает или уже произвела на свет, что станет стимулом к деторождению, а следовательно, и росту народонаселения.

Эффективность правовой охраны детства во многом зависит от понимания ее особенностей на разных возрастных этапах развития человека, особенно в пору его раннего детства, границы которого не имеют четкого определения. Но последние достижения медицинской науки позволили определить, какие этапы внутриутробного развития особенно уязвимы с точки зрения охраны здоровья будущего ребенка⁴⁹. Так, на первой стадии пренатального развития эмбриона (от второй до седьмой недели беременности) идет закладка наиболее важных органов, а к началу восьмой недели появляются зачатки конечностей, начинают формироваться глаза и веки. Стадия с восьмой до 38-й недели беременности совпадает с формированием основ нервной системы, к 23-й неделе беременности у плода устанавливается цикл сна и бодрствования, совпадающий с материнским⁵⁰. Перечисленные рефлексы универсальны, не зависят от формы общественной организации и культуры⁵¹. А очевидная связь между биологическим и социальным на данных этапах развития будущего ребенка свидетельствует, как важно бережно к нему относиться с точки зрения охраны детства. Поэтому трудовому законодательству следует иметь более широкие предпосылки для льготного режима труда в пору беременности женщины.

По мере взросления ребенка меняется характер его правовой охраны. Ее медицинский аспект, не исчезая вовсе, восполняется требованиями педагогического свойства, оказывающими прямое воздействие на создание условий для физического и нравственного развития несовершеннолетнего. В арсенале средств, оказывающих воздействие на развитие ребенка, – дошкольная и школьная педагогика, имеющая в качестве своей основы зако-

⁴⁸ См.: О Концепции государственной семейной политики. С. 115.

⁴⁹ См.: Баттерворт Дж., Харрис М. Принципы психологии развития. М., 2000. С. 62.

⁵⁰ См.: там же. С. 22.

⁵¹ См.: там же. С. 66.

нодательство об образовании, средства массовой информации. Всякого рода ориентация на бездуховность, культ силы и насилия, вседозволенности – источник грубого посягательства на охрану детства. Вот почему обучение, образование в образовательных учреждениях (как частных, так и государственных) не может исключать такую важную задачу, как охрана детства. То же самое можно сказать о средствах массовой информации – той их части, которая дает возможность выходить за рамки дозволенного. Имеется в виду ст. 4 Закона РФ “О средствах массовой информации” от 27 декабря 1991 г. (в ред. от 9 февраля 2009 г.), где сказано: “Запрещается использование в радио-, теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье...”. Перечень таких запретов носит общий характер, а потому нуждается в расширении в целях охраны детства.

Говоря о разнообразии способов охраны детства, легко заметить, что подавляющее их большинство зависит от государственной воли, укрепления правовых предпосылок такой охраны. Что же касается семейно-правовой сферы, то она имеет свои особенности, трудности, например в случаях, когда возникает спор между родителями, с кем из них после расторжения брака будет проживать ребенок. Право жить и воспитываться в семье в подобной ситуации не нарушается. Кому же из спорящих сторон отдать предпочтение, зависит от того, кто из родителей способен создать лучшие условия для физического и нравственного развития ребенка. Именно в этом заключается его (осознанный или неосознанный) интерес, а также интерес государства. Чтобы его обнаружить, п. 3 ст. 65 СК предлагает учитывать “привязанность ребенка к каждому из родителей, братьям и сестрам, возраст ребенка, нравственные и иные личные качества родителей, отношения, существующие между каждым из родителей и ребенком, возможность создания ребенку условий для воспитания и развития (род деятельности, режим работы родителей, материальное и семейное положение родителей и другое)”. Перечисленные обстоятельства в их совокупности позволяют составить представление, какие факторы и как ока-

жут влияние на развитие несовершеннолетнего в семье, где он останется или куда перейдет жить, и не просто окажут, но и способны оказать свое воздействие на формирование (как положительное, так и отрицательное) личности ребенка. Причем материальное положение спорящих родителей к числу решающих факторов не относится. И само собой разумеется, что каждая из перечисленных предпосылок успешного развития ребенка в семье по-разному влияет на разные возрастные группы детей. Одно дело малолетний, тесная связь которого с матерью очевидна, другое – ребенок младшего школьного возраста, на которого огромное влияние оказывает его учебная деятельность, по-своему способствующая развитию детей⁵². Третье – период отрочества, когда существует разрыв между наступлением биологической зрелости и достижением экономической самостоятельности, свойственной взрослому человеку⁵³. На стадии отрочества биологический, социальный и исторический факторы развития переплетаются между собой более тесно и гибко, чем это наблюдалось на предыдущих возрастных этапах⁵⁴. В ситуации семейного конфликта, сопутствующего расторжению брака, каждое из перечисленных в п. 3 ст. 65 СК РФ обстоятельств применительно к подростку приобретает особый смысл, тем более что речь идет о личности, которая во многом уже сформировалась как физически, так и нравственно. Поэтому мнение несовершеннолетнего, с кем из родителей ему проживать, имеет решающее значение, если авторитет родителя не зиждется на антипедагогических приемах, что чревато искажением нравственных представлений начинающего самостоятельную жизнь несовершеннолетнего, детство которого еще не кончилось.

Таким образом, качество правовой охраны детства как сложного со всех точек зрения понятия во многом зависит от определения его признаков, особенностей, способов претворения в жизнь благодаря, во-первых, укреплению правовых предпосылок, во-вторых, вовлечению в ее осуществление как государственных, так и частных организаций (учреждений) любого профиля, бизнеса любых масштабов, физических лиц любой профессиональной ориентации – словом, когда идея охраны детства станет всеобщим достоянием.

⁵² См.: там же. С. 254.

⁵³ См.: там же. С. 305.

⁵⁴ См.: там же.