

ОБЗОР РАСШИРЕННОГО ЗАСЕДАНИЯ УЧЕНОГО СОВЕТА  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН

18 июня 2008 г. в Институте государства и права Российской академии наук состоялось расширенное заседание Ученого совета, посвященное оценке правового положения детей в России, проблемам защиты их прав и интересов. Со вступительным словом к членам Ученого совета обратилась зам. директора по научной работе, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ **И.А. Иконникая**, которая сосредоточила внимание на важности и значении данной проблематики, подчеркнув, что положение детей в России является не только сложным, но и часто достаточно неоднозначным. Огласив далее повестку дня заседания Ученого совета, она назвала темы подготовленных докладов выступающих, отметив их важность для развития отечественной науки в целом и для семейного права в частности.

Особый интерес у членов Ученого совета вызвал доклад председателя Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, доктора юрид. наук, проф. **Е.Б. Мизулиной**, посвященный правовому положению детей в Российской Федерации, направлениям законопроектной деятельности Комитета.

Было отмечено, что в современных условиях положение детей в нашей стране не может не вызывать беспокойства, поскольку для многих из них условия жизни в семье остаются крайне тяжелыми. В докладе были обозначены некоторые показатели, характеризующие положение детей в России. Так, по состоянию на 1 января 2007 г. в России проживают 27 млн. детей, т.е. примерно каждый третий гражданин является ребенком, поэтому очевидна озабоченность государства правовым положением детского населения, созданием необходимых условий для их достойной жизни. Примерно 7 млн. детей, или 29%, рождены вне брака, в семьях с одним ребенком растут 5.5 млн. детей. Докладчик заострила особое внимание на ценности семейного воспитания ребенка, необходимости создания каждому ребенку возможности жить и воспитываться в семье. Около 800 тыс. детей в нашей стране являются сиротами, ежегодно выявляется 100 тыс. детей-сирот, 124 тыс. детей находятся на воспитании в детских учреждениях. Согласно действующему семейному законодательству формы семейного воспитания являются разнообразными по своей природе: опека и попечительство, приемная семья, патронат, усыновление. Особое внимание Е.Б. Мизулина обратила на статистические данные в отношении детей, их устройства в семьи и подтвердила, что усыновлений детей пока немного, положительная тенденция наблюдается в отношении социального патроната.

Проблемой в настоящее время по-прежнему остается катастрофическое положение детей, испытывающих насилие в семье, по итогам 2007 г. увеличившееся в 3 раза: 15 тыс. детей в возрасте до 14 лет погибли в результате умышленного преступления своих родителей; в отношении более 500 тыс. детей совершены раз-

личные правонарушения, в том числе тяжкие телесные повреждения, увечья и др.

Далее в докладе отмечалось, что в настоящее время в Комитете Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей находится 84 законопроекта по семейно-правовой тематике, эффективность которых должна быть оценена, в том числе и научным сообществом. Кроме того, было отражено состояние законодательства, входящего в сферу компетенции Комитета, названы основные нормативные акты, направленные на регулирование отношений с участием детей. Особое внимание было уделено Федеральному закону “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей” от 29 декабря 2006 г., его декларативности, отсталости от современных направлений государственной политики, а также Указу Президента РФ “Об основных направлениях государственной семейной политики” от 14 мая 1996 г. (в ред. от 5 октября 2002 г.), не соответствующему современным реалиям. Он был принят в условиях выхода страны из кризиса, когда, как сказано в п. 6 данного Указа, была невозможна разработка конкретных мер государственной семейной политики без детальной оценки социально-экономической ситуации, возникшей в условиях стабилизации и подъема. Основные направления государственной семейной политики, содержащиеся в данном Указе, включали в себя только неотложные мероприятия на переходный период, несистемность, пробелы (“незаконное положение семьи как субъекта правоотношений”, неопределенность терминологии, например, “воспитание” и т.д.).

В этой связи было уделено особое внимание основным принципам законопроектной деятельности Комитета, к числу которых относятся следующие:

1. Протекционизм, что означает преимущественную перед другими конституционными правами защиту прав и законных интересов детей. Е.Б. Мизулина особо заострила свое внимание на том, что, к сожалению, современное общество и законодатель ежедневно выбирают, какие конституционные ценности подлежат приоритетной защите, например свобода средств массовой информации и свобода предпринимательства. С одной стороны, СМИ способствуют тому, что фактически предлагают неограниченные возможности относительно размещения разнообразной информации, представляющей интерес для потребителей, с другой – необходимо соблюсти принцип свободы предпринимательской деятельности, направленной на выпуск и размещение рекламы продукции, в том числе продукции, эксплуатирующей интерес к сексу. Очевидно, что подобного рода информация является вредной для детей, нарушает их право на защиту от нее. На практике сложность заключается в соблюдении определенного баланса между свободой СМИ и свободой предпринимательства в нашей стране. Кроме того, практическое назначение принципа протекционизма в

процессе его реализации по отношению к детям, их правам означает обязанность государства предусмотреть ряд специальных мер, направленных на охрану и защиту детей. Такой подход к решению данного вопроса обусловлен тем, что ребенок в силу своего особого положения, его физической и умственной незрелости нуждается в специальной охране и заботе.

2. Признание семьи как основной и естественной среды для роста и благополучия всех ее членов, и особенно детей.

Общеизвестно, что семья для любого человека является высшей ценностью, где он получает первые навыки, все то, что необходимо для формирования личности. Е.Б. Мизулина особо подчеркнула, что семья – это средоточие взаимной помощи, сохраняющихся семейных обычаев, умения дорожить честью и именем рода. Очевидно, что тот, кто ценит такие семейные традиции, будет дорожить и общими публичными ценностями. В этой связи целесообразно и оправданно на законодательном уровне рассматривать такую категорию, как “семья”, в качестве самостоятельного субъекта правоотношений, требующего детальной регламентации в нормах российского законодательства.

3. Первичность прав и обязанностей родителей по воспитанию детей и заботе о них (ч. 2 ст. 38 Конституции РФ).

Согласно Конституции РФ воспитание детей и забота о них – равное право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38). Очевидно, что родители обязаны заботиться о своем ребенке в силу происхождения ребенка от них. Кроме того, родители ребенка являются его законными представителями. Вместе с тем, понятно, что родители не могут самостоятельно выполнять данную конституционную обязанность по отношению к своим детям, так как должны быть созданы и обеспечены самим государством необходимые условия для надлежащей реализации такой обязанности. Для этого необходимо создать сеть дошкольных образовательных учреждений, учреждений отдыха и оздоровления, условия для организации досуга, регулировать свободу СМИ; только при реализации таких мер можно говорить о полноценной реализации родителями конституционной обязанности по воспитанию детей и заботе о них.

4. Обязанность государства по обеспечению условий для реализации родителями их конституционной обязанности.

Несмотря на то что родители лично осуществляют свои обязанности по отношению к детям, тем не менее государство должно оказывать необходимую помощь и поддержку родителям. Иначе говоря, между государством и гражданами, осуществляющими родительские функции, должно быть определенное взаимодействие, и прежде всего на законодательном уровне. Общая предпосылка для такого “сотрудничества” государства и родителей отражена в преамбуле к Конвенции ООН о правах ребенка. Так, в частности, отмечено, что семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов, и особенно детей, государством должны быть предоставлены необходимые защита и содействие, с тем чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества. Отсюда докладчик делает вывод о том, что, хотя основная обязанность родителей – воспитание ребенка, тем не менее государство должно участвовать и

помогать родителям в осуществлении ими их обязанности.

5. Принцип публичной солидарности общества с семьями, имеющими детей (самоограничение общества в интересах детей).

В целях достижения максимального результата в отношении защиты интересов детей необходимо, чтобы само общество было заинтересовано в этом. Общество должно быть ориентировано на приоритетное отношение к детскому населению, защите его прав и интересов. Для реализации такой задачи недостаточно только решений на законодательном уровне, необходим целый комплекс мер различного характера, в частности информационные, пропаганда в СМИ, социальная реклама и т.д.

6. Привлечение широкого круга экспертов, специалистов, общественности.

Реализация данного принципа предполагает осуществление работы с рекомендациями, одобренными на парламентских слушаниях и “круглых столах”. Так, в частности, 17 марта 2008 г. состоялись парламентские слушания на тему “Повышение эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних: перспективы законодательного регулирования”, а также выработана Концепция государственной политики в области духовно-нравственного воспитания детей в Российской Федерации и защиты их нравственности, 2 июня 2008г.

В докладе особо подчеркивалось, что пакет законопроектов предполагает механизм реализации Концепции, поскольку содержит единый правовой комплекс мер защиты духовно-нравственного воспитания детей. Очевидно, что надлежащее воспитание молодого поколения невозможно без морально-нравственной идеологии, усвоения общих человеческих ценностей. В этой связи единство правового комплекса, предусмотренного Концепцией, предопределено самой целью – защитой духовно-нравственного воспитания детей. Механизм реализации мероприятий, направленных на защиту нравственного воспитания детей, предполагает определение единого предмета – сферы общественных отношений, на которые должно распространяться действие законов и принципов, основополагающих для всех законопроектов. Общественные отношения, в рамках которых формируется духовно-нравственное воспитание детей, включают в себя отдельные аспекты жизни общества, а именно:

- семью;
- информационную среду;
- досуг, включая игровую среду;
- профессиональную среду.

Автором доклада отмечено, что Концепция государственной семейной политики должна включать четыре блока, в качестве которых выступают определенные задачи. К числу последних относятся создание **эффективной системы управления**, предполагающей координацию федеральных, региональных, муниципальных органов власти; создание системы мониторинга, сбора и систематизации информации о семьях, организация обмена опытом, распространение удачного опыта поддержки семей с детьми; развитие институтов семейного права; создание системы специальных мер защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Профилактика сиротства (социаль-

ный патронат) и стимулирование усыновления как формы семейного устройства детей-сирот, наиболее отвечающей их интересам; создание системы мер социальной поддержки семей с детьми, особенно многодетных семей, традиционно являющихся в России своеобразной “фабрикой воспитания и образования детей”, а также разработка социальных стандартов качества жизни.

Затем состоялось обсуждение доклада Е.Б. Мизулиной. Заведующий сектором политологических исследований ИГП РАН, канд. юрид. наук **В.В. Смирнов** поинтересовался развитием института социального патроната в России и его перспективами.

**Е.Б. Мизулина** ответила, что очень высоко оценивает институт социального патроната, и там, где он осуществлен, – это оправданно.

Член-корреспондент РАН, доктор юрид. наук, проф. **Е.А. Лукашева** отметила, что создается впечатление, будто юристы всегда сосредоточивают свое внимание на законе, на праве, и считается, что, чем больше законов принимается, тем больше решаются проблемы. Кажется, что ситуация, которая существует в сфере детства, это та политика, которая сложилась в социальной сфере нашего общества. Обусловлена она тем, что разрыв между бедными и богатыми является значительным. Все это происходит на фоне падения нравственности и отражается на состоянии семьи, поэтому большие надежды возлагаются на принятие новых законов. В настоящее время в Комитете на рассмотрении находятся более 16 законопроектов, связанных с духовно-нравственным воспитанием, с указанием ведомств, которые принимают участие в их разработке. Е.А. Лукашева поинтересовалась, принимают ли участие в обсуждении данных проблем психологи, психиатры, врачи, педагоги, и самое главное, родители. Вместе с тем наряду с правовыми мероприятиями необходимо создавать общественные структуры гражданского общества, которые помогали бы детям. Не секрет, что, если бы финансирование было достаточным, дети могли бы посещать секции, развивали бы свои способности. Тогда в нашей стране не было бы такого катастрофического положения с детьми.

Другой серьезной проблемой, оказывающей негативное влияние на положение детей, является пьянство родителей. Это одна из главных причин, объясняющих, почему дети оказываются на улице. Как правило, на практике ребенка стараются вернуть в семью, однако в семьях, где родители пьют, ребенку находиться опасно, его необходимо отторгать от такой семьи. Вместе с тем важно сочетать эти меры с теми социальными направлениями и программами, которые сейчас имеются в России. Более того, особое внимание необходимо уделять нравственному климату, а также поддержке детей, лишенных прочного материального и социального статуса. У них нередко возникает комплекс неполноценности, переходящий в дальнейшем в агрессию. В этой связи вызывает интерес вопрос о том, какие специалисты принимают участие в работе комитета.

**Е.Б. Мизулина** объяснила, что те, кто занимается данными вопросами, – это психологи, психиатры, педагоги, врачи и т.д. Однако на практике существует проблема, связанная с отсутствием юристов, специализирующихся не только в области семейного права, но и в вопросах гражданского, информационного права.

В сфере семейного права – гигантский дефицит специалистов, в основном этим занимаются цивилисты. Эти специалисты отстаивают институт гражданского права, что не позволяет в полной мере развиваться семейному праву. Более того, в СК РФ много вопросов, не урегулированных на законодательном уровне, в частности согласно Закону о материнском капитале для каждой семьи предусмотрена одинаковая сумма, подлежащая выплате при рождении ребенка. Однако при этом не учитываются доход и уровень жизни конкретной семьи, что неправильно, поскольку женщине из обеспеченной семьи этот материнский капитал фактически не нужен. Материнский капитал нужен семьям с низким достатком, поскольку поможет решить их насущные проблемы.

Заместитель директора ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ **Н.Ю. Хаманева** высказалась относительно создания института уполномоченного по правам ребенка, ведь в некоторых субъектах Федерации уже действуют подобные органы. Необходим ли такой институт на федеральном уровне?

**Е.Б. Мизулина.** Безусловно, такой институт необходим и на федеральном уровне, что было подтверждено в ходе проведения парламентских слушаний, посвященных вопросу уполномоченных по правам ребенка, в рамках которых были подготовлены конкретные предложения по его реализации на практике.

Заместитель директора ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ **И.А. Иконникова** поинтересовалась, в какой степени реализуются принятые законы и те, которые предполагается принять, с точки зрения финансирования, в частности проблем, связанных с уравниванием положения детей-сирот и не сирот. Кроме того, существуют сложности, связанные с выплатой пособий в отношении детей, имеющих одного родителя. Существуют ли какие-то разработки, которые свидетельствовали бы о том, что эти законы реально могут быть исполнены?

**Е.Б. Мизулина** отметила, что это – очень важный вопрос, в связи с решением которого необходимо отметить ряд аспектов, например относительно доступности определенных услуг детям, возможности посещать дошкольные учреждения. В настоящее время это требует больших затрат со стороны родителей, в том числе материальных. Вместе с тем государство должно помогать гражданам, строить современные дошкольные учреждения при условии, что все средства, затраченные на строительство детских спортивных сооружений, дошкольных образовательных учреждений, спортивных школ, *не будут облагаться налогом*. В данный период рассматривается идея строительства сети массовых спортивных площадок, спортивных школ по всей стране с доступными ценами для каждой семьи. Кроме того, предусмотренная *Законом о материнском капитале компенсация распространяется на случаи*, когда ребенок посещает детский муниципальный сад.

Далее с докладом на тему “Некоторые направления защиты прав ребенка” выступила ведущий научный сотрудник ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф. **А.М. Нечаева**.

Выразив согласие и одобрение в отношении сложного, порой катастрофического положения детей в нашей стране, она отметила, что проблема защиты их

интересов вызывает на практике большую озабоченность. Защита прав ребенка не тождественна понятию «охрана детства». Под защитой прав следует понимать совокупность мер по восстановлению нарушенного права, принадлежащего, в частности, несовершеннолетнему. По мнению докладчика, охрана детства заключается в создании условий для благоприятного развития ребенка. Как защита прав ребенка, так и охрана детства осуществляются с помощью различных отраслей права. Отсюда их разобщенность, которую можно и нужно устранить законом о правах ребенка в Российской Федерации.

В этой связи нужно говорить об осуществлении целенаправленной, эффективной семейной политики, предполагающей оказание помощи разным типам семей. Условно они делятся на так называемые благополучные и неблагополучные. Каждая из этих семей может быть как малодетной, так и многодетной. Помощь первым может оказываться в рамках социального патронажа, внедрение которого требует его правовой регламентации. Отмечено, что неблагополучие в семье может быть вызвано разными основаниями, свидетельствующими о кризисе в семье. Правовые предпосылки видов помощи таким семьям нуждаются в исследовании. Семьи, где систематически употребляют алкогольные напитки, наркотические средства, нуждаются, во-первых, в мерах профилактического характера, во-вторых, в применении мер принуждения и в привлечении к ответственности.

В докладе было обращено внимание на необходимость соблюдения конституционных мер при посещении неблагополучных семей. Определение степени, характера неблагополучия семьи, где воспитываются дети, невозможно без ее посещения, осуществляемого принудительно органами, уполномоченными на защиту прав ребенка. А это влечет нарушение ст. 25 Конституции РФ о неприкосновенности жилища. Для решения этой проблемы докладчик сформулировал предложение о необходимости принятия закона, предусматривающего «право доступа» этих органов с целью определения степени опасности для несовершеннолетних детей, проживающих в данной семье.

Особое внимание было уделено Указу Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г., который сохранил право матери, не состоящей в браке с отцом ребенка, на беспрепятственное его устройство на полное государственное попечение. Такое право следует сохранить лишь для одинокой женщины-матери, остро нуждающейся в государственной помощи по причине тяжелой болезни, алкоголизма, наркомании, отсутствия работы или жилья. Остальные могут воспользоваться другими видами государственной помощи в воспитании ребенка, например предоставление льгот при посещении детского сада, помещении в интернат и др. В этой связи сохранение правовой связи воспитанника детского учреждения, полностью заменившего семью, лишает возможности передать несовершеннолетнего на усыновление, хотя мать может не проявлять заботы в отношении ребенка.

По мнению А.М. Нечаевой, расширение круга общественных, благотворительных учреждений, призванных оказать помощь семье, ребенку, в современной России всегда оправданно. Одним из способов, направленных на защиту семьи, может быть и служба «юристов в белых халатах» в рамках Министерства

здравоохранения и социального развития. Такая служба могла бы оказывать реальную юридическую помощь матери до и после рождения ребенка в сложный и ответственный для нее период жизни.

После выступления проф. А.М. Нечаевой к ней с вопросом обратилась старший научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса ИГП РАН, канд. юрид. наук **Н.В. Летова** и попросила дать оценку специальным способам и мерам защиты, указанным в СК РФ, и тому, как они соотносятся с предусмотренными в ГК РФ, а также можно ли говорить о том, что специфика семейных правоотношений предопределяет наличие специальных способов защиты этих отношений.

**А.М. Нечаева** отметила, что такие специальные способы фактически отражены в ст. 2 СК РФ, поэтому можно говорить об их наличии применительно к отношениям, урегулированным семейным законодательством.

Заведующий сектором уголовного права и криминологии ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф. **С.В. Максимов** в своем выступлении затронул проблему распространения наркомании и табакокурения среди несовершеннолетних, которая угрожает национальной безопасности России. Применение традиционных мер борьбы перестало приносить эффект, соразмерный с затратами и социальными ожиданиями.

Органы государственной власти, местного самоуправления предпринимают усилия для создания эффективной системы профилактики экстремизма и наркомании, распространения идеологии терроризма в подростково-молодежной среде. Однако значительная часть соответствующих федеральных целевых программ («Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе 2001–2005 гг.», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 гг.») в силу различных причин пока не дала ожидаемого социального эффекта. Финансы, выделенные на реализацию указанных программ, как правило, расходуются не по целевому назначению. Однако региональный опыт показывает, что технология эффективной профилактики социальных отклонений среди несовершеннолетних существует и ее использование приносит положительные результаты (Брянская, Вологодская, Кировская и Самарская области). Так, например, многолетний опыт профилактики социальных отклонений среди несовершеннолетних г. Брянска убеждает в том, что одними лишь педагогическими средствами можно добиться 30–40% снижения уровня асоциального поведения среди подростков, относящихся к группам риска.

По мнению многих экспертов, даже значительно увеличившиеся бюджетные ресурсы России в ближайшие годы не смогут обеспечить реализации высокочрезвычайных программ глубокой гармонизации социальной среды, предполагающих создание крупных социальных объектов, представляющих собой альтернативу воспитательной колонии и наркодиспансеру.

Кроме того, обычно такие программы отличаются разовым, локальным характером. В этой связи разработанный рабочей группой Института государства и права РАН с участием научно-методического центра «Гражданин» проект федеральной программы педаго-

гической профилактики наркомании, табакокурения и иных социальных отклонений среди несовершеннолетних содержит необходимые теоретические и методические предпосылки для реализации идеи профилактики всех основных видов социальных отклонений среди несовершеннолетних. Проект данной программы разработан в соответствии с Федеральным законом “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”, учитывает положения Концепции профилактики злоупотребления психоактивными веществами в образовательной среде, а также опыт реализации федеральных целевых программ, направленных на улучшение положения детей.

В основу проекта программы положена технология интерактивного учебно-воспитательного процесса, направленного на первичную профилактику социальных отклонений среди всех учащихся подросткового возраста, включая самую восприимчивую к отрицательным социальным влияниям “группу риска”. В эту группу входят несовершеннолетние, которые при отсутствии соответствующей профилактической работы, адекватной направленности предлагаемой программы, могут составлять от 25 до 40% всех правонарушителей и потребителей психоактивных веществ.

Согласно предлагаемому проекту основное содержание соответствующей программы должны составить следующие базовые компоненты:

- учебно-методический комплект (учебное пособие “Наш выбор: без наркотиков” для учащихся 7–9 классов, их родителей и учителей и соответствующие методические пособия для преподавателей основной школы);

- механизм адаптации соответствующего учебно-методического комплекта к региональным условиям;

- целевая подготовка учителей в системе повышения квалификации;

- специализированная вузовская подготовка;

- механизм мониторинга (сбора информации, ее анализа и оценки, составления прогноза), эффективности преподавания соответствующих учебных курсов и их профилактического воздействия;

- механизм координации деятельности субъектов реализации соответствующей программы.

Апробация положенного в основу проекта программы методического подхода в течение 12 лет в школах более чем половины субъектов РФ позволяет сделать вывод о его высокой эффективности.

Принимая во внимание этот опыт, а также результаты состоявшегося еще в 2002 г. обсуждения концепции данной программы заинтересованными комитетами Государственной Думы Федерального Собрания РФ с участием руководителей профильных федеральных и региональных органов государственной власти, специалистов, учителей средних общеобразовательных школ, было бы целесообразно предложить Правительству РФ рассмотреть вопрос о механизме внедрения данной программы во всех субъектах РФ на основе конкурса или государственного заказа.

В своем выступлении заведующая сектором информационного права ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф. **И.Л. Бачило** отметила, что, согласно нормам международного и российского права, детьми считаются граждане от рождения и до 18 лет, т.е. фактически это треть населения, если исходить из средней продолжительности жизни человека. Не вызывает сомне-

ния, что проблемы детей, особенно детей-сирот, находящихся в критическом состоянии по условиям жизни, не могут не беспокоить общество. Вместе с тем следует отметить некоторую ограниченность такого подхода, так как в возрасте от 12 до 16 лет из любых семей и, более того, чаще из материально благополучных также попадают в категорию преступников. В этой связи понятно, почему государство уделяет большое внимание семье и мерам, направленным на ее поддержание и развитие. Как известно, в сфере детских проблем первостепенное значение кроме ликвидации беспризорности, укрепления семьи, ликвидации сиротства и бедности имеют вопросы духовно-нравственного воспитания, патриотизма. Это особенно важно в условиях глобализации, развития насыщаемого информацией общества, когда Интернет становится пространством, питающим память, знания, поступки. “Двор” и “улица” сменились виртуальным пространством и информацией, пока мало поддающимися регулированию и отбору полезного и вредного. В этой связи не потеряли своей актуальности слова М.М. Сперанского, сказанные 200 лет назад, о силе государства, которая имеет три составляющие: физические силы каждого человека, производительные силы и силы духовные. Практической реализацией мероприятий, направленных на нравственное воспитание детей, является участие в специальных программах сотрудников сектора информационного права, в частности в программе совершенствования законодательства о детях России. Кроме того, сотрудниками предложена концепция Закона РФ “О правовом регулировании нравственного и патриотического воспитания детей в информационном обществе”.

Отмечено, что существуют проблемы, которые необходимо решать в приоритетном порядке по отношению к иным, например уделить внимание проблеме правового статуса ребенка, а также правового информационного статуса детей с учетом их возраста и уровня развития. Личность формируется уже в пять лет, однако надо учитывать и возрастные периоды ее развития – 10–12, 14–16, 18 лет, когда поведение ребенка становится порой неоднозначным. В этой связи необходима ранжировка прав детей на информацию не только через участие родителей, но и школы, СМИ, телевидение.

Трудности на практике обусловлены еще и тем, что исследования конституционных прав человека и гражданина не выделяют категории детей, не уделяют необходимого внимания их изучению. По этой причине разработана Концепция правового регулирования нравственного и патриотического воспитания детей в условиях информационного общества. Идея этой концепции состоит в создании правовой основы для позитивного развития нравственной основы человека с учетом этапов его развития. Это не расходится с выступлением Е.А. Лукашевой о значении нравственной стороны воспитания и формирования личности с учетом детского возраста. Концепция содержит ряд предложений о создании правовых норм в соответствующем законе, которые определяют статус ребенка и создают условия для нравственного и физического становления личности, персональной ответственности за участие в реализации права на образование, творчество, труд.

Вместе с тем необходимы нормы, обязывающие органы местного самоуправления создавать условия

для реализации названных задач. Ребенок должен рассматриваться как полноценный гражданин в соответствии с его возрастом. Очевидно, что для реализации указанных задач требуется надлежащее финансирование, для чего следует привлекать в помощь государству и бизнес-сообщество. Более того, отмечается сложность перехода от социального, психологического, гуманитарного аспектов видения проблемы к ее нормативно-правовому регулированию. Важной стороной решения поставленных задач является правовая грамотность детей, неформальное обучение правам и обязанностям гражданина Российского государства, воспитание у него чувства причастности и ответственности за будущее страны. Дети – это носители энергии развития цивилизации, культуры национальной и общечеловеческой.

По мнению заведующего сектором политологических исследований ИГП РАН, канд. юрид. наук **В.В. Смирнова**, основные положения концепции государственной политики в отношении детей и семьи, отмеченные в докладе Е.Б. Мизулиной, свидетельствуют о заметном продвижении Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей в комплексном осмыслении состояния проблем в данной общественной сфере и в выработке средств их решения.

Указанные в докладе цифры служат неопровержимыми доказательствами неэффективности, если не провала, до сих пор проводившейся в России семейной и детской политики. Впервые в постсоветской России основные направления такой политики были утверждены Указом Президента РФ от 14 сентября 1995 г., которым был одобрен Национальный план действий в интересах детей до 2000 г., при скудном финансовом обеспечении сыгравший существенную роль для детей в период новейшей истории России. После этого федеральным органам власти потребовалось четыре года, чтобы разработать проект “Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2010 года (Национального плана действий в интересах детей)”, т.е. все эти четыре года внятной федеральной детской политики фактически не было. К сожалению, и данный проект нуждается в существенной доработке. Особенно уязвимыми оказались цели проекта Плана действий и механизмы их реализации. Обусловлено это тем, что законодательные, организационно-финансовые и иные меры, направленные на решение проблем детей, оказались неэффективными. Однако наблюдаются и позитивные тенденции, в частности неоднократное повышение пособий по беременности и родам, единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, введение института материнского капитала. Положительно и то, что финансирование расходов на указанные цели теперь могут осуществляться за счет средств федерального бюджета и бюджета Фонда социального страхования.

Вместе с тем принятый Федеральный закон от 22 августа 2004 г. предусматривает положение о том, что расходы по содержанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в детских лечебно-профилактических учреждениях, школах-интернатах всех типов, специальных школах и профтехучилищах, возлагаются на субъектов Федерации России. Учитывая, что подавляющее большинство

этих субъектов является дотационным, то в целом ряде из них произошло заметное ухудшение обеспечения данных категорий детей питанием, одеждой, обувью, лекарствами, канцелярскими товарами, мягким инвентарем и оборудованием, другими видами товаров материального и духовного потребления. Правительство РФ установило государственные нормы и нормативы материального и духовного потребления только для детей, находящихся менее чем в трех десятках федеральных детских учреждениях.

Отмечено, что Национальный план действий в интересах детей так и не был принят, поскольку в основе взаимодействия субъектов профилактики социального неблагополучия в семьях преобладает ведомственный подход. Поэтому механизм осуществления помощи нуждающимся в социальной защите детям представляет собой во многом хаотичный процесс с дублированием функций и полномочий и нерациональным расходованием ресурсов. Так, например, в большинстве стран Европы и Америки, в развитых странах Юго-Восточной Азии действует система защиты прав детей, основанная на едином процессе работы с каждым ребенком, на планировании и пересмотре мер защиты его прав единственным органом защиты прав ребенка с обязательным привлечением специализированных социально-педагогических служб и установленных законом процедур. Согласно стандартам Совета Европы такая работа обязана учитывать приоритет оставления ребенка в биологической семье и включать меры по сохранению семьи для ребенка, а если это невозможно, то она должна быть направлена на семейное устройство ребенка. В России необходимо устранить ведомственный подход к защите прав ребенка, проводить единую государственную политику. При этом вместо имеющихся 10 определений нуждающихся в защите детей следует ввести единую категорию детей, в отношении которых осуществляется вмешательство с целью защиты их прав, – “дети, нуждающиеся в защите”. Для обеспечения контроля за реализацией такой политики целесообразно создать Федеральную службу в интересах детей или федеральную межведомственную комиссию.

Для устранения указанных сложностей назрела необходимость в принятии новых федеральных законов и в изменении и дополнении ряда законодательных актов (в том числе в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”) с целью:

создания общественно-государственного механизма взаимодействия государственных, муниципальных и общественных организаций на основе принципов прозрачности, открытости и расширения участия граждан и их объединений в процедурах выработки и реализации политики в отношении семьи и детства;

создания ювенальной юстиции, включающей в себя, как минимум, систему специализированных, ювенальных судов и (или) введения в судах общей юрисдикции специализации судей при рассмотрении дел с участием несовершеннолетних (ювенальных судей);

разграничения законного представительства интересов ребенка в процессе защиты его прав между имеющимися субъектами правоотношений (органами опеки и попечительства, организациями, осуществляющими работу по опеке и попечительству, фактическими воспитателями ребенка, как физическими, так и юридиче-

скими лицами, родителями), введения понятия ответственности за жизнь и здоровье ребенка и закрепления ее за конкретным лицом – одним из участников возникающих отношений;

учреждения планирования попечения – единого процесса ведения дела по защите прав ребенка органом опеки и попечительства, принятия и пересмотра планов по защите прав ребенка от выявления неблагополучия в семье, до закрытия дела в связи со снятием ребенка с учета по завершении реабилитации, выпуском, усыновлением;

учреждения патронатного воспитания как формы семейного устройства несовершеннолетних, возникающей при условии введения разграничения законного представительства между органами опеки и попечительства, организациями, осуществляющими работу по опеке и попечительству, воспитателями ребенка, как физическими, так и юридическими лицами, родителями;

учреждения социального патроната как формы социально-профилактической работы органа опеки и попечительства;

выполнения международных обязательств России в соответствии прежде всего с Конвенцией о правах ребенка, включая ее приложения, а также учреждения Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Из докладов выступавших следует общий вывод о том, что современная семья в России пока не может самостоятельно решить все свои проблемы, особенно когда речь идет о семьях, где есть несовершеннолетние дети, о сложных, трудных или неблагополучных семьях. Государство, а также общество должны оказывать всевозможную помощь и поддержку таким семьям. На законодательном уровне семья должна рассматриваться как самостоятельный субъект правоотношений, нуждающийся в самой тщательной правовой регламентации. Вместе с тем для оказания действительно реальной помощи детям, семьям с детьми, трудным или не-

благополучным семьям, необходим целый комплекс мер различного характера, в частности информационные, социальные, идеологические и многие другие. Только в совокупности таких мероприятий можно достичь максимального эффекта при решении проблем, возникающих в так называемых трудных, неблагополучных семьях. Более того, очевидно, что решение проблем таких семей в целом невозможно без решения более конкретных, частных вопросов, касающихся самих детей, проживающих в этих семьях. Защита прав и интересов несовершеннолетних является приоритетной задачей государства и должна стать таковой для всего общества в целом. Особого внимания требуют дети, которые лишены родительской заботы, находятся на попечении государства в детских учреждениях и нуждаются не только в социальной поддержке, но и в адекватном отношении к ним со стороны общества. Они не должны чувствовать себя изгоями. Их правовой статус должен быть четко определен. В настоящее время для решения многообразных проблем семьи необходимы механизмы взаимодействия между государством, обществом и семьей.

Только в процессе такого взаимодействия, взаимопомощи и поддержки возможно достичь определенного баланса публичных и частных интересов. При этом определяющим критерием, условием для взаимодействия должны быть права и интересы ребенка, их приоритетная защита.

**Н.В. Летова, ст. научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН, канд. юрид. наук**