

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Защита прав несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

**Пановой Екатерины Владимировны**

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

\_\_\_\_\_

*(подпись)*

С.В. Деманова

*(инициалы, фамилия)*

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

\_\_\_\_\_

*(подпись)*

Г.Н.Комкова

*(инициалы, фамилия)*

Саратов - 2020

**Во введении обоснована актуальность** выбранной темы. Согласно Всеобщей декларации прав человека дети имеют право на особую заботу и помощь. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную поддержку семьи, материнства и детства. Подписав Конвенцию о правах ребенка и иные международные акты в сфере обеспечения прав детей, Российская Федерация выразила приверженность участию в усилиях мирового сообщества по формированию среды, комфортной и доброжелательной для жизни детей. Одним из основных национальных приоритетов России в последнее десятилетие стало обеспечение благополучного и защищенного детства.

Несмотря на то, что в результате реализации основных направлений и задач государственной политики в интересах детей наметились позитивные тенденции по созданию среды комфортной и доброжелательной для жизни детей, остается еще ряд нерешенных вопросов.

По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, не снижается количество выявленных нарушений прав несовершеннолетних. В 2018 г. более 15 тыс. несовершеннолетних стали жертвами преступлений.

Низкими темпами сокращается число детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.<sup>1</sup> Остро стоят проблемы подросткового алкоголизма, наркомании и токсикомании: почти четверть преступлений совершается несовершеннолетними в состоянии опьянения.<sup>2</sup>

Развитие высоких технологий, открытость страны мировому сообществу привели к незащищенности несовершеннолетних от противоправного контента в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, усугубили проблемы, связанные с торговлей детьми, детской порнографией и проституцией. По сведениям МВД России, число сайтов, содержащих материалы с

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <http://crimestat.ru> (дата обращения 19.12.2019 г.).

<sup>2</sup> Старостин С.А. Преступность в современной России: состояние, причины, перспективы // Юридическая мысль. 2018. N 2(21). С. 34.

детской порнографией, увеличилось почти на треть, а количество самих интернет-материалов - в 25 раз. Значительное число сайтов, посвященных суицидам, доступно подросткам в любое время.<sup>1</sup>

Согласно данным Росстата в 2018 г. доля малообеспеченных среди детей в возрасте до 16 лет превышала среднероссийский уровень бедности. В самом уязвимом положении находятся дети в возрасте от полутора до трех лет, дети из многодетных и неполных семей и дети безработных родителей.<sup>2</sup>

Можно смело утверждать, что в последнее время обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России.

Стоит отметить и основные проблемы в сфере детства, признаваемые на официальном государственном уровне. Среди них:

- недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей, неисполнение международных стандартов в области прав ребенка;
- высокий риск бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях;
- распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей;
- низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства;
- неравенство между субъектами Российской Федерации в отношении объема и качества доступных услуг для детей и их семей;

---

<sup>1</sup> Зырянова Ю.В. Отдельные направления совершенствования системы органов профилактики внутрисемейного насилия в отношении несовершеннолетних // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. №3 (43). С. 34.

<sup>2</sup> Гончарова Д.В. Нормативно-правовая база защиты прав детей // International scientific review. 2018. №4 (5). С.12.

- социальная исключенность уязвимых категорий детей (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении);

- нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей;

- отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно (п. 1 Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 761).<sup>1</sup>

В подростковом возрасте, как отмечает А.С. Автономов, активно продолжается процесс социализации.<sup>2</sup> В этот период, являющийся одним из переломных в жизни каждого человека, складывается система ценностей, которая будет определять его поведение на протяжении длительного времени, если не вообще всей жизни.

Ребенок без надзора более подвержен влиянию негативных социальных факторов и усвоению негативного социального опыта. Поэтому предупреждение и раннее выявление семейного неблагополучия, защита несовершеннолетних от жестокого обращения, насилия в семье, применение мер, направленных на сохранение кровной семьи ребенка, его успешную социализацию и адаптацию, - первоочередные задачи государственных органов.

Согласно официальной статистике Росстата, на конец 2018 года 20,8 млн человек находятся за чертой бедности.

Исходя из того, что родителям приходится больше времени проводить на работе с целью более высокого заработка, страдают дети. Участились случаи, когда детей оставляют одних дома, на улице, или же в особо опасных местах. Так, Ковровский городской суд Владимирской области вынес

---

<sup>1</sup> О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы: Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761// СЗ РФ. 2012. N 23. Ст. 2994.

<sup>2</sup> Автономов А.С. О введении института народных заседателей при отправлении правосудия в отношении несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2017. N 3. С. 3 - 8.

приговор № 1-114/2017 от 19 декабря 2017 года, которым мать несовершеннолетнего была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 109 УК РФ (причинение смерти по неосторожности). Аналогичное уголовное дело рассмотрел Балахнинский городской суд Нижегородской области, приговор № 1-274/2017 от 13 декабря 2017 года.

Как показывает практика, вопросы самостоятельности несовершеннолетних регулируются нормами морали, но если с ребенком случается трагедия или наступают неблагоприятные последствия, то ответственность будут нести родители, при установлении их вины в ненадлежащем исполнении обязанностей по воспитанию и содержанию детей.

Проблемы с материальным обеспечиванием, проблемы устройством в детские сады, при этом семейные противоречия и разногласия, особенности воспитания, психологические и мировоззренческие кризисы, тяжелое материальное положение, конфликты "отцов и детей" приводят к нарушению прав несовершеннолетних.

Конституция России провозгласила положение, в соответствии с которым права и свободы человека являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанностью государства. Соответственно, уровень обеспечения и защиты прав несовершеннолетних зависит от их практической реализации органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют об актуальности данной проблемы и предопределили выбор темы магистерской работы.

**Цель исследования** – провести комплексный анализ системы защиты прав несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации.

Исходя из цели перед нами встают такие задачи, как:  
- проанализировать правовой статус несовершеннолетних;

- изучить международно-правовое регулирование правового положения несовершеннолетних;
- рассмотреть специализированную систему юстиции для защиты прав и законных интересов несовершеннолетних детей;
- изучить защиту прав несовершеннолетних органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации;
- изучить защиту прав несовершеннолетних Комиссией по делам несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации;
- проанализировать защиту прав несовершеннолетних органами местного самоуправления.

**Объект исследования** – общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации прав ребенка и их защиты.

**Предмет исследования** – нормы права, регламентирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации прав ребенка и их защиты.

**Степень научной разработанности** темы обусловлена значимостью вопросов конституционно-правовой защиты несовершеннолетних. Анализ юридической литературы показал, что проблемой конституционно-правовой защиты несовершеннолетних в разных аспектах занимались такие ученые, как М. В. Баглай, Н. С. Бондарь, Н. В. Витрук, В. Г. Ермаков, Т. Д. Зражевская, Г. В. Мальцев, М. В. Мархгейм, Г. В. Синцов, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, Б. С. Эбзеев и др. Также следует отметить публикации зарубежных авторов К. Акестера, Л. Амстутса, П. Бакауда, Г. Бэйзмора, Э. Берджеса, Д. Гомьена, Л. Зваака, Д. Харриса и др.

**Научная новизна** темы исследования выражается в следующем:

- раскрыт правовой статус несовершеннолетних;
- обоснована целесообразность урегулирования порядка взаимодействия органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних;

- предложен авторский порядок взаимодействия органов системы профилактики;
- выявлены базовые составляющие международно – правового регулирования правового положения несовершеннолетних;
- предложено определение компетенции Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- предложен порядок рассмотрения материалов (дел) Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- определена специализированная система юстиции для защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

**Методологическая основа** исследования представлена комплексом научных методов, позволяющих достичь теоретических результатов в процессе исследования и сделать соответствующие научные выводы. Определяющее значение имели диалектический, анализа и синтеза, системно-структурный общенаучные методы.

Учитывая юридико-отраслевую направленность исследования, привлечены адекватные ему методы. Так, с помощью формально-юридического метода на основе правил юридической техники и формальной логики детально проанализирован и обобщен обширный правовой материал, а также обосновано авторское представление о конституционно-правовой защите несовершеннолетних в современной России.

Использование сравнительно-правового метода позволило отразить как российский, так и зарубежный конституционно-правовой опыт защиты несовершеннолетних.

Историко-правовой метод позволил показать не только прошлое и нынешнее состояние российского законодательства, регулирующего защиту прав и свобод несовершеннолетних, но и возможные тенденции развития такового.

В исследовании темы использован метод структурно-функционального анализа, лингвистический метод, статистические, социологические и другие методы познания.

Комплексное применение названных методов позволило исследовать заявленные объект и предмет диссертационного исследования в целостности и всесторонности.

**Теоретическую основу** работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, образовательного права и общей теории права.

**Правовая основа** работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти и др.

**Эмпирическую основу** работы составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, материалы периодической печати, социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме магистерской работы.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Сформулирован вывод о том, что до настоящего времени не урегулирован порядок взаимодействия органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, что негативно сказывается на координации их деятельности и обмене информацией. В субъектах Российской Федерации нормативные правовые акты, определяющие подобный порядок взаимодействия, принимаются в качестве рекомендаций, поэтому деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних является несогласованной и малоэффективной. Между тем разработка и принятие такого порядка, обязательного для утверждения в каждом регионе с учетом местной специфики, позволит организовать деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних на согласованной и более



эффективной основе, что обеспечит законную защиту прав несовершеннолетних.

2. Обосновывается предложение о необходимости определения компетенции КДН и ЗП (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав) каждого уровня, их права и обязанности и формы деятельности. Дефекты в организации ее деятельности, приводящие к поспешному, а порой и некомпетентному разрешению конкретных дел о правонарушениях, не согласуются с ее полномочиями по применению к правонарушителям мер государственного принуждения. Именно поэтому аргументирована необходимость разработки специального федерального закона, определяющего порядок рассмотрения материалов (дел) КДН и ЗП. При этом следует иметь в виду, что КДН и ЗП всех трех уровней составляют единую систему, следовательно, решения, принимаемые по рассматриваемым материалам, в том числе по делам об административных правонарушениях, районными (городскими), районными в городах КДН и ЗП, могут быть обжалованы в вышестоящую комиссию. С содержательной точки зрения федеральный закон будет обеспечивать не только защиту, но и охрану прав несовершеннолетних и их родителей в процессе рассмотрения КДН и ЗП материалов об административных правонарушениях несовершеннолетних и применения к ним мер воздействия.

**Структура магистерской работы** состоит из введения, двух глав, заключения, содержащего основные выводы исследования и списка использованной литературы.

В **первой главе** магистерской работы «Несовершеннолетние как особый субъект защиты конституционных прав и законных интересов» раскрывается правовой статус несовершеннолетних и анализируется международно-правовое регулирование правового положения несовершеннолетних.

В параграфе 1.1 «Правовой статус несовершеннолетних» автор делает вывод, что несовершеннолетние является особым субъектом правоотношений, что

обусловлено рядом факторов, к числу которых можно отнести возраст, личные характеристики, участие законных представителей несовершеннолетних в реализации их прав и интересов в целях восполнения дееспособности.

Для правового статуса несовершеннолетних характерны такие особенности, как его динамичный характер, тесная связь с семейными правоотношениями, слабая социально-правовая защищенность, потребность в надежных гарантирующих государственно-правовых механизмах.

К числу видовых особенностей правового статуса несовершеннолетних относится изменение содержания его право- и дееспособности в связи с достижением определенного возраста, а также с наступлением определенных событий — юридических фактов, которые могут изменять правовой статус.

В параграфе 1.2 «Международно-правовое регулирование правового положения несовершеннолетних» автор говорит о том, что международно-правовой статус несовершеннолетних регулируется целым рядом международно-правовых актов, среди которых можно выделить международные акты, декларирующие основные права человека и их защиту; международно-правовые акты, провозглашающие права детей и гарантирующие особую защиту детей в чрезвычайных ситуациях, и международно-правовые акты, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних и обращения с несовершеннолетними осужденными. Современное российское законодательство, регулирующее правовое положение несовершеннолетних, соответствует общепринятым международно-правовым нормам и позволяет обеспечить гарантии прав и свобод этой категории граждан.

**Глава 2 «Органы государственной власти и должностные лица, осуществляющие защиту прав несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации»** состоит из трех параграфов:

В параграфе 2.1 «Специализированная система юстиции для защиты прав и законных интересов несовершеннолетних детей» автор отмечает, что система ювенальной юстиции (суды + специальные службы) в нашем государ-

стве существует, поэтому можно вести дискуссии исключительно о направлениях ее модификации, выявлении и устранении недостатков.

В параграфе 2.2. «Защита прав несовершеннолетних органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации» автор говорит о том, что главный индикатор состояния законности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних - результаты деятельности органов системы профилактики, являющихся объектом прокурорского надзора, обладающих достаточными полномочиями, но допускающих нарушения, которые негативно сказываются на предупреждении безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Кроме того, до настоящего времени на федеральном уровне не урегулирован порядок взаимодействия органов системы профилактики. Между тем разработка и принятие такого порядка, обязательного для утверждения в каждом регионе с учетом местной специфики, позволит организовать деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних на согласованной и более эффективной основе.

В параграфе 2.3 «Защита прав несовершеннолетних Комиссией по делам несовершеннолетних в субъектах Российской Федерации» автор в ходе проведенного исследования приходит к выводу, что КДН и ЗП не являются в полной мере координирующим органом, а лишь выполняют функцию контроля. Кроме того, анализ деятельности КДН и ЗП в целом по Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что они не всегда отслеживают и владеют информацией о суицидах среди несовершеннолетних, а иногда и не проводят мероприятия по выявлению семей, где с детьми жестоко обращаются. Следует также отметить, что некоторые КДН и ЗП в своей деятельности отдают приоритет административно-карательной функции, не проявляют активности, настойчивости и принципиальности в постановке и решении вопросов защиты прав несовершеннолетних во всех сферах жизнедеятельности. Приоритетное направление деятельности КДН и ЗП все же не

применение административных санкций, а осуществление мер по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Некоторые штатные работники КДН и ЗП продолжают оценивать свою работу лишь по количеству рассмотренных дел и вынесенных решений по привлечению к ответственности несовершеннолетних или их родителей. Деятельность КДН и ЗП должна стать действенной и наиболее эффективной на практике, в этих целях необходимо введение штатных инспекторов. Это возможно только тогда, когда будет принят в Государственной Думе Федерального Собрания РФ федеральный закон, регламентирующий деятельность КДН и ЗП.

В параграфе 2.4. «Органы опеки и попечительства и иные органы по обеспечению и защите прав несовершеннолетних» автор говорит о том, что рассматривая полномочия органы опеки и попечительства и иные органы по обеспечению и защите прав несовершеннолетних, можно сделать следующие выводы:

1. Органы опеки и попечительства призваны обеспечить предоставляемую государством гарантию права ребенка на жизнь и воспитание в семье.
2. Необходимо обеспечить максимальную информативность для граждан о том, в каких случаях возможно оформление опеки или попечительства, а также о возникающих впоследствии правах и обязанностях опекунов и попечителей.
3. Основной целью деятельности по защите прав ребенка проживающего в семье - сохранение института семьи и семейных отношений.
4. Для достижения целей профилактики социального сиротства необходимо создание учреждений по оказанию психологической, педагогической, социальной и пр. помощи семьям, детям по месту жительства.
5. Необходимо обеспечить максимальную информативность об услугах таких учреждений.

6. Необходима усиленная пропаганда среди населения альтернативных форм семейного устройства, для информирования граждан о возможности принять ребенка, и подарить ему семью.

7. Несмотря на то, что ребенок по международному законодательству лицо до достижения 18 летнего возраста, он все равно обладает политическими правами такими как право на объединение, и право на проведение собраний и митингов.

8. Осуществление поддержки развития организаций и объединений на региональном уровне, в муниципальном образовании, будет способствовать общим целям благополучного всестороннего развития ребенка.

**Заключение** работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего магистерского исследования.

Подводя итог исследования, автор делает вывод, что реализация конституционных прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей с девиантным поведением, обеспечение их безопасности, повышение уровня жизни, физическое, духовное и интеллектуальное развитие непосредственно связаны с таким интересом общества, как повышение правового статуса детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Формирование правосознания, правовых установок, навыков и привычек активного правомерного поведения, правовой культуры таких детей, с одной стороны, зависит от уровня развития гражданского общества, с другой стороны, способствует его развитию.

Отметим, что международно-правовой статус несовершеннолетних регулируется целым рядом международно-правовых актов, среди которых можно выделить международные акты, декларирующие основные права человека и их защиту; международно-правовые акты, провозглашающие права детей и гарантирующие особую защиту детей в чрезвычайных ситуациях, и между-

народно-правовые акты, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних и обращения с несовершеннолетними осужденными. Современное российское законодательство, регулирующее правовое положение несовершеннолетних, соответствует общепринятым международно-правовым нормам и позволяет обеспечить гарантии прав и свобод этой категории граждан.

Система ювенальной юстиции (суды + специальные службы) в нашем государстве существует, поэтому можно вести дискуссии исключительно о направлениях ее модификации, выявлении и устранении недостатков. Любые призывы к созданию системы ювенальной юстиции, введению ювенальной юстиции в России, а равно возражения против такого введения есть не более чем слепая спекуляция на термине "ювенальная юстиция".

Главный индикатор состояния законности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних - результаты деятельности органов системы профилактики, являющихся объектом прокурорского надзора, обладающих достаточными полномочиями, но допускающих нарушения, которые негативно сказываются на предупреждении безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Кроме того, до настоящего времени на федеральном уровне не урегулирован порядок взаимодействия органов системы профилактики. Между тем разработка и принятие такого порядка, обязательного для утверждения в каждом регионе с учетом местной специфики, позволит организовать деятельность субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних на согласованной и более эффективной основе.

Необходимость укрепления правового статуса и роли КДН и ЗП в Российской Федерации тоже очевидна, для этого следует разработать и принять нормативные правовые акты, регламентирующие не только порядок образования и функционирования, но и кадрового обеспечения КДН и ЗП на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Период детства является важнейшим периодом в жизни человека, именно поэтому он должен быть достаточно комфортным и результативным. Для того, чтобы институт детства эффективно выполнял свои функции, необходима поддержка органов местного самоуправления, которые до настоящего времени имеют некоторые проблемы, подлежащие решению.