

на правах рукописи

**Казакова
Людмила Сергеевна**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И
ОСОБЕННОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 12.00.02 –
конституционное право; муниципальное право.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права ФГКОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Бугель Николай Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Булатов Рашид Борисович,
профессор кафедры государственного права
ФГАОУ ВПО «Санкт-Петербургский
государственный университет
аэрокосмического приборостроения»

кандидат юридических наук, доцент,
Кабанов Андрей Александрович,
доцент кафедры государственного и
международного права НОУ ВПО «Санкт-
Петербургского университета управления и
экономики»

Ведущая организация – **ФГКОУ ВПО «Воронежский институт
Федеральной службы исполнения
наказаний».**

Защита диссертации состоится 26 апреля 2012 г. в 17.30 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» марта 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Нормативные акты, действующие в рамках современных международных организаций и национальных правовых систем, выделяют несовершеннолетних как особую возрастную группу людей – носителей специальных прав и обязанностей. При этом оговаривается, что несовершеннолетний одним из первых получает социальную защиту и помощь. Специальный статус несовершеннолетних актуализирует конституционно-правовые исследования особенностей реализации прав указанной категории лиц. Проблемы детства, вопросы обеспечения прав несовершеннолетних являются приоритетными как для мирового сообщества в целом, так и для российского общества.

В Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию в 2010 г. отмечалось: «26 миллионов детей и подростков, живущих в нашей стране, должны полноценно развиваться, расти здоровыми и счастливыми, стать её достойными гражданами. Это задача номер один для всех нас»¹. В силу недостатков имеющегося законодательства, проблем его исполнения, в области реализации прав несовершеннолетних в России остается много нерешенных задач. Как показывают данные статистики, права несовершеннолетних зачастую нарушаются, что закономерно приводит к необходимости исследовать вопросы реализации законодательства по правам несовершеннолетних. Названные проблемы лежат в плоскости деятельности и государственных и муниципальных органов. Этому аспекту не уделялось должного внимания в науке. Так, реформы органов местного самоуправления, создание системы региональных уполномоченных по правам ребенка, введение института уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации до сих пор не подвергались комплексному анализу в рамках отдельного

¹ Стенограмма послания Федеральному собранию Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 2010 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации/ президент.рф/news/9637

исследования. До настоящего времени остается в тени и вопрос о взаимодействии органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере реализации конституционных прав несовершеннолетних.

Сама система местного самоуправления недавно претерпела существенные изменения и призвана непосредственно участвовать в реализации прав несовершеннолетних. Муниципальное законодательство продолжает динамично развиваться, ставя все новые задачи перед практикой, конституционно-правовой и муниципально-правовой наукой. В этой связи актуализируются вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, включая органы внутренних дел, в обязанности которых входит разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, как самими несовершеннолетними, так и по отношению к ним. Раскрытие механизма реализации прав несовершеннолетних в деятельности органов местного самоуправления расширит возможности выявления и оценки проблем, имеющих на сегодняшний день в сфере прав несовершеннолетних, и выработки оптимальных путей их решения.

Степень разработанности проблемы. Комплексность проблемы исследования определила разноплановый характер научных источников. Различные аспекты защиты и обеспечения прав человека получили отражение в трудах А.С. Автономова, Л.И. Беляевой, В.В. Бойцовой, Г.Н. Ветровой, Э.Б. Мельниковой, В.В. Стребиж, Н.Ю. Хаманевой, Н.Л. Хананашвили и других. За рубежом исследование указанных проблем проводили К. Акестер, Л.С. Амстутс, П. Бакауд, Г. Бэйзмор, Э. Берджес, Х. Зер, А. Платт.

Социологические и психологические, теоретико-правовые срезы юридического механизма реализации прав несовершеннолетних представлены в исследованиях Н.В. Бугеля, В.Л. Васильева, Л.С. Выготского, А.С. Гречина, Г.И. Забрянского, М.И. Еникеева, А.И. Кравченко, С.И. Курганова, В.В. Романова, М.М. Рубинштейна, С.Л. Рубинштейна и других.

Конституционно-правовые аспекты реализации прав несовершеннолетних рассматривали такие авторы, как Н.Е. Борисова, С.В. Волкова, Л.Н. Дегтярева, З.Э. Кантемирова, С.М. Кармишев, Н.П. Новикова, Л.М. Середа, А.П. Солдатова.

Опубликованные работы лишь опосредованно касаются комплекса проблем реализации прав несовершеннолетних в Российской Федерации в условиях изменений компетенции органов местного самоуправления. Отдельные исследования по обозначенной проблеме до сих пор не предпринимались.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации конституционных прав несовершеннолетних в процессе деятельности органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются акты международного права, нормы законодательства Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, касающиеся реализации конституционных прав несовершеннолетних.

Цель работы состоит в комплексном анализе проблем реализации прав несовершеннолетних в деятельности органов местного самоуправления Российской Федерации и выработке рекомендаций по совершенствованию практики нормативно-правовой базы и ее функционирования.

Для достижения поставленной цели диссертант поставлены следующие **задачи**:

- выявление сущности, специфики, структуры и содержания правового статуса несовершеннолетних в Российской Федерации;
- определение особенностей международно-правового регулирования правового положения несовершеннолетних и проведение сравнительного анализа с российским законодательством в сфере прав несовершеннолетних;
- разработка классификации конституционных прав несовершеннолетних в Российской Федерации;
- определение основных направлений совершенствования механизма юридического обеспечения прав несовершеннолетних в Российской Федерации;

– анализ юридических гарантий реализации прав несовершеннолетних в Российской Федерации и особенностей привлечения к юридической ответственности за их нарушение, а также правовых основ деятельности системы органов местного самоуправления, участвующих в реализации прав несовершеннолетних;

– разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения защиты конституционных прав несовершеннолетних;

– выявление роли органов внутренних дел, учреждений и общественных организаций, осуществляющих защиту конституционных прав несовершеннолетних, в целях выработки рекомендаций по их взаимодействию с органами местного самоуправления в сфере реализации конституционных прав несовершеннолетних.

Методология и методика исследования включает комплекс общенаучных, частнонаучных и специальных методов современного научного познания общественных явлений, выработанных в области социально-правовых отношений. Особую роль в проведении исследования сыграли такие методы, как диалектический, конкретно-социологический, формально-юридический, нормативно-логический, сравнительный и правовой.

Теоретическую основу исследования составили работы ученых – философов, юристов, социологов, достижения теории государства и права, конституционного и муниципального права, других отраслевых юридических наук. В частности, использовались работы, содержащие социально-политические, правовые концепции реализации и защиты прав несовершеннолетних, таких авторов, как В.И. Абрамов, С.А. Авакьян, М.В. Антокольская, М.В. Баглай, Н.Е. Борисова, В.А. Грачева, М.Д. Давитадзе, В.Д. Ермакова, Г.И. Забрянский, В.Н. Иванов, Н.А. Иванова, А.И. Ионова, О.А. Кабышев, Е.И. Козлова, Л.В. Корбут, Л.А. Кузьмичева, О.Е. Кутафин, Ю.Е. Лапина, И.И. Лукашук, Г.Г. Мошак, А.М. Нечаева, В.И. Патрушев, С.В. Поленина, Л.М. Пчелинцева, А.И. Попов, М.С. Рыбак, Е.М. Рыбинский, Е.Л. Чефранова, В.Е. Чиркин, В.И.

Шилова, Л.Н. Шевченко, А.А. Яшин, И.С. Яценко. В работе использованы труды зарубежных исследователей: Р. Мнукина, Р. Мэрфи, Т. Платта, Р. Франка, Дж. Хейвиса, Р. Шеллен.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют: международные правовые акты – Конвенция ООН «О правах ребёнка» (1989), Декларация прав ребёнка (1959); Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы федеральных министерств, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и её субъектов, акты органов местного самоуправления. Подробному анализу подверглись нормы федеральных законов «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об опеке и попечительстве», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Эмпирическую базу исследования составили: судебная статистика, практика (ежегодные отчеты) работы уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации, и в Санкт-Петербурге в частности, опыт деятельности органов местного самоуправления в сфере реализации прав несовершеннолетних. Особое внимание уделялось органам опеки и попечительства. Диссертантом проведены опрос и анкетирование в подразделениях по делам несовершеннолетних Красносельского, Кировского, Невского, Московского районов Санкт-Петербурга и органах местного самоуправления Красносельского района Санкт-Петербурга. Исследование проводилось в районных подразделениях по делам несовершеннолетних ГУВД по СПб и ЛО (ГУ МВД), а также в органах опеки и попечительства муниципальных образований Санкт-Петербурга, общее количество респондентов составило 112 человек.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она представляет собой логически завершенное монографическое исследование механизма реализации прав несовершеннолетних в деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации. Параллельно с уточнением понятийного аппара-

рата в работе выявлена специфика правового статуса несовершеннолетних, заключающаяся, на взгляд диссертанта, в особом порядке закрепления и реализации их прав, системе соответствующих гарантий, специфическом процессуальном положении несовершеннолетнего.

Впервые предметом анализа стало влияние системы региональных уполномоченных по правам ребенка и института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации на реализацию конституционных прав несовершеннолетних, а также изменение системы опеки и попечительства, взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел в сфере содействия в реализации конституционных прав несовершеннолетних.

В отличие от ранее проводимых исследований реализации прав несовершеннолетних в диссертации анализируется переход полномочий по опеке и попечительству с муниципального уровня на уровень субъектов, а также ряд иных изменений законодательства, до настоящего момента не подвергавшихся монографическому исследованию.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Международно-правовые и внутригосударственные источники используют разнообразную терминологию по отношению к несовершеннолетним (ребенок, подросток и т.д.). Среди них термин «несовершеннолетний» представляется наиболее устоявшимся и удачным для российского права. Проанализировав международно-правовые документы, российское законодательство, ряд научных работ, диссертант приходит к выводу о необходимости формулировки понятия конституционно-правового статуса несовершеннолетнего.

С этой целью автором сформулировано определение: «Конституционно-правовой статус несовершеннолетнего – это совокупность прав, свобод, обязанностей и гарантий их реализации, закрепленных международными и национальными правовыми нормами для лица до 18 лет». Данное определение включает в себя все элементы конституционно-правового статуса несовершеннолетнего, устраняет неточности имеющихся определений.

2. Повышению эффективности деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, по мнению автора, будет способствовать:

– выведение из структуры администрации Президента Российской Федерации должности уполномоченного по правам ребенка и учреждение его как независимого на федеральном уровне;

– принятие федерального закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации». В настоящее время его деятельность регулируется указами Президента Российской Федерации;

– развитие института региональных уполномоченных по правам ребенка на уровне субъектов Российской Федерации, совершенствование механизма их взаимодействия с федеральным уполномоченным, органами государственной власти и местного самоуправления. В этих целях диссертант считает необходимым введение должностей уполномоченных по правам ребенка во всех субъектах Российской Федерации, где они пока отсутствуют с расширением имеющихся на текущий момент полномочий и принятием соответствующих законов на уровне субъектов федерации.

– дополнение Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка» главой 5 «Система защиты прав несовершеннолетних в Российской Федерации», включающей, в том числе, всех субъектов защиты, их права и обязанности.

3. Проведенное анкетирование, а также сравнительно-правовой анализ полномочий по опеке и попечительству, относившихся до 2009 года к ведению органов местного самоуправления, а после переданных на уровень субъектов Российской Федерации, позволяют обосновать предложение о возвращении органам местного самоуправления принадлежащих им до изменения, введенного ФЗ №178 от 18 июля 2009 года, полномочий по опеке и попечительству, или передаче их от органов государственной власти субъектов органам местного самоуправления Российской Федерации в установленном законом порядке повсеместно.

4. Семейный кодекс Российской Федерации в статье 56 закрепляет право ребенка самостоятельно обратиться в суд для защиты собственных прав по достижении им четырнадцати лет, но реального механизма для осуществления данного права в настоящее время не существует. Необходимо законодательно урегулировать процессуальное положение несовершеннолетнего, порядок его обращения за защитой в суд и внести соответствующие изменения в ГПК РФ, УПК РФ; для реализации этого права необходимо предоставление несовершеннолетнему бесплатной юридической помощи. В ее оказании особая роль принадлежит органам местного самоуправления. Решению указанной проблемы будет способствовать создание комплексного института ювенальной юстиции как оптимального пути решения проблемы обеспечения прав несовершеннолетних. В развитие данного предложения в субъектах РФ предлагается создать единые департаменты (управления) по делам семьи, которые явились бы связующим звеном между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов федерации, в том числе по вопросам опеки и попечительства. Данные органы уместно включить в структуру органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

5. Предлагается ввести в научный оборот понятие «муниципальное управление в сфере реализации прав несовершеннолетних», под которым следует понимать деятельность взаимосвязанных и подчиненных звеньев – органов муниципального управления, объединенных общностью объектов управления, выполняющих специальные функции, цели и задачи, способствующие реализации прав несовершеннолетних в рамках муниципального образования путём институциональных механизмов регулирования муниципального управления, распределения муниципальных ресурсов и упорядочения общественной жизни в данной сфере, во взаимодействии с органами государственной власти и общественными организациями, а также понятие «муниципальная политика в сфере реализации прав несовершеннолетних», которую следует понимать как основанное на Конституции Российской Федерации, иных законах Российской Федерации и её субъектов, а также подза-

конных нормативно-правовых актах взаимодействие органов муниципальной власти и управления, организаций и муниципальных служащих, связанное с выработкой перспективных целей и решений по реализации системы гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих несовершеннолетним условия для реализации их прав и свобод путём институциональных механизмов регулирования муниципального управления, распределения муниципальных ресурсов и упорядочения общественной жизни в данной сфере.

6. В системе ювенальной политики Российской Федерации органы местного самоуправления должны быть наделены большим объемом полномочий, в особенности в вопросах, связанных с опекой и попечительством. Органы местного самоуправления участвуют в реализации практически всех целей ювенальной политики. Оптимизации ювенальной политики также будет способствовать принятие и совершенствование ряда нормативных правовых актов, закрепляющих отдельные положения по вопросам конституционно-правового обеспечения ювенальной политики в Российской Федерации (о конституционно-правовых основах государственной политики по вопросам поддержки малоимущих семей с детьми; о правовой защите семьи и несовершеннолетних; о конституционно-правовых мерах по защите нравственности и здоровья детей в Российской Федерации; о правовой защите несовершеннолетних от информационной продукции, наносящей вред их нравственному и духовному развитию и др.).

Теоретическое значение исследования определяется тем, что оно восполняет пробелы, существующие в научной литературе по реализации прав несовершеннолетних. Автором сформулирован ряд научных определений, проведена авторская классификация прав несовершеннолетних. Выводы диссертации могут служить основой для последующих исследований в области науки конституционного и муниципального права.

Практическое значение диссертации состоит в том, что сформулированные в ней положения направлены на совершенствование законодательства

по вопросам реализации прав несовершеннолетних и практики его применения. Это, в частности, практические рекомендации, адресованные органам местного самоуправления и предложения по дополнению уставов муниципальных образований. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке лекционных курсов и проведении семинарских и практических занятий по конституционному праву России, муниципальному праву, а также в учебном процессе по другим юридическим дисциплинам.

Апробация и внедрение результатов работы. Результаты диссертационного исследования обсуждались и были одобрены на кафедре конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России. Основные идеи и положения диссертации получили отражение в научных публикациях автора, а также в его выступлениях на научно-практических конференциях и семинарах, в частности на международных научно-практических конференциях «Проблемы обеспечения реализации и защиты прав субъектов семейных правоотношений» (2008 г.), «Проблемы правозащитной деятельности в механизме обеспечения реализации и защиты прав и свобод несовершеннолетних» (2010 г.), «Правозащитная деятельность правового государства: история и современность, теория и практика» (2010 г.).

Положения и выводы диссертационного исследования использовались автором в проведении семинарских и практических занятий по курсу «Конституционное право России», «Муниципальное право». Предложения автора были внедрены в практику работы подразделений по делам несовершеннолетних ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, муниципальных образований Красносельского района Санкт-Петербурга.

Структура диссертационного исследования обусловлена ее темой, целью, задачами и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, излагаются объект и предмет, цель и задачи исследования, методика исследования, аргументируется его новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, указываются теоретическая и практическая значимость работы, а также сведения об апробации результатов исследования

Первая глава – «Конституционные права несовершеннолетних: понятие и гарантии реализации» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Конституционные права несовершеннолетних как основной элемент их статуса» анализируются различные подходы к понятию статуса несовершеннолетних.

Диссертант приходит к выводу о связи конституционных прав несовершеннолетних с соответствующими обязанностями родителей и государства, отмечая при этом, что в конституционно-правовых и иных отраслевых исследованиях отсутствует детальная проработка указанной связи.

Понятие несовершеннолетнего может рассматриваться как в общесоциальных, так и в специально-юридических аспектах. Соискатель подробно рассматривает содержание и этимологию таких юридических терминов, как «несовершеннолетний», «ребенок», «дети», «родители», «права детей», «права несовершеннолетних». Далее в диссертации отмечается, что специфичность статуса ребенка, особенно малолетнего, состоит в его физической и социальной беспомощности, в силу которой многие его права не могут быть им реализованы, а ответственность за их обеспечение лежит на других субъектах: родителях, лицах, их заменяющих, государстве и обществе в лице специальных учреждений и органов. По достижении определенного возраста (14–15 лет и старше) во многих ситуациях, в том числе при угрозе собственной жизни, подросток, в принципе, потенциально способен защитить себя как физически, так и используя правовые формы защиты своих прав и свобод. Однако многие

определенные Конституцией РФ права, в том числе составляющие правовой статус ребенка, в реальной жизни остаются лишь декларацией.

Структура конституционно-правового статуса несовершеннолетнего, по мнению диссертанта, аналогична структуре конституционно-правового статуса личности и включает в себя следующие элементы: 1) правосубъектность; 2) гражданство; 3) права и свободы; 4) обязанности; 5) гарантии реализации основных прав, свобод и обязанностей. Автор считает, что под несовершеннолетним следует понимать лицо от рождения до достижения им 18 лет.

В заключение параграфа соискателем сделан вывод о том, что конституционно-правовой статус несовершеннолетнего, рассматриваемого с точки зрения российского права, является специальным, то есть ему присущи все признаки как общего, так и специального статуса. Возрастной критерий является основополагающим и, вместе с тем, во многом формальным признаком, выделяющим несовершеннолетнего как специального субъекта правоотношений.

Во втором параграфе «Классификация конституционных прав несовершеннолетних и гарантии их реализации» подробно рассматриваются вопросы классификации прав несовершеннолетних, их гарантии в Российской Федерации.

Права несовершеннолетних следует классифицировать: на личные, социально-экономические, культурные, политические, а также имущественные, неимущественные, международные и внутригосударственные. Основными в системе прав несовершеннолетнего, в силу их особенностей, следует считать личные права. Сделан вывод, что в имеющихся в науке вариантах классификации нет принципиальных отличий, они проявляются, скорее, в процессе реализации прав. Однако можно говорить об особой группе – «права несовершеннолетних».

По мнению соискателя, законодательство Российской Федерации, как полноправного члена международного сообщества, в определённой степени соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным обязательствам, взятым нашей страной в области прав

человека, однако вместе с этим имеет определенные пробелы и в некоторых вопросах требует серьезных доработок.

Отмечая значение норм международного права в системе прав граждан исследуемой возрастной категории, диссертант подчёркивает, что основные права несовершеннолетних, закреплённые в нормах международного права, усиливают их всеобщность и обязательность исполнения заложенных в них требований в масштабах мирового сообщества.

Наиболее эффективной современной формой международной защиты прав ребенка, по мнению автора, следует признать обращение в Европейский суд по правам человека. В его компетенцию входит рассмотрение жалоб, поданных государством, физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией, о нарушении прав, гарантированных Европейской конвенцией по правам человека. В этой связи в диссертации обращается внимание на недооценку этого института в защите прав несовершеннолетних в России.

Диссертант под гарантиями конституционно-правового статуса несовершеннолетних предлагает понимать средства и способы обеспечения реализации прав, свобод и выполнения обязанностей, предоставляемые государством, выражающиеся в принципах, нормах права и деятельности различных органов в сфере обеспечения и защиты конституционных прав и свобод несовершеннолетних.

При этом к международным и внутригосударственным гарантиям относятся:

- 1) принципы конституционно-правового статуса несовершеннолетних;
- 2) законодательство, регламентирующее конституционно-правовой статус несовершеннолетних;
- 3) деятельность различных органов в сфере обеспечения конституционно-правового статуса несовершеннолетних.

В третьем параграфе «Правовое регулирование в сфере реализации прав несовершеннолетних» рассмотрено соотношение международного права и внутригосударственного законодательства в данной сфере, а также проблемы,

возникающие в ходе выполнения Россией своих международных обязательств по обеспечению прав несовершеннолетних, подвергнута анализу нормативно-правовая основа статуса несовершеннолетних в России.

В частности, отмечается, что нормами международного права по правам несовершеннолетних являются: Декларация о защите прав детей 1924 г., Декларация прав ребенка 1959 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г. и другие. Обращаясь к вопросу о реализации Россией своих международных обязательств в рамках ратифицированных международно-правовых документов, автор анализирует судебную практику, включая обращения в Европейский суд по правам человека, доклады неправительственных организаций, Уполномоченного по правам человека в РФ, практику работы региональных уполномоченных по правам ребенка, органов опеки и попечительства

Рассматривая действующее российское законодательство как базу для формирования института конституционно-правового статуса несовершеннолетних, соискатель солидизируется с мнением ряда учёных о том, что в Конституции России статусу несовершеннолетнего уделено недостаточно внимания. Диссертант приходит к выводу, что, хотя российское законодательство в определенной степени соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным обязательствам, взятым нашей страной в области прав человека, в нем, тем не менее, имеются пробелы и нормы, требующие серьезных доработок.

Далее в диссертации отмечается, что реализации прав несовершеннолетних в Российской Федерации, в том числе эффективности международно-правовых обязательств в этой сфере, препятствует ряд факторов:

- преждевременность (несвоевременность) имплементации многих международных стандартов в российское право по причине неподготовленности объективных (в первую очередь социально-экономических) условий их применения в России;

- отсутствие опыта применения (в том числе судебной практики) международных стандартов в российской действительности;

– нескоординированность отдельных положений международных документов с российским правом.

Вторая глава – «Деятельность должностных лиц и органов местного самоуправления по реализации и защите конституционных прав несовершеннолетних» – содержит три параграфа.

В первом параграфе «Органы местного самоуправления в системе реализации прав несовершеннолетних» отмечается, что Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» в действующей редакции относит опеку и попечительство к компетенции субъектов РФ. В данном случае речь должна идти о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, поскольку опека и попечительство являются составной частью общей системы социальной защиты населения и, наряду с иными мерами социальной защиты, входят в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов. Действующее законодательство об опеке и попечительстве позволяет органам местного самоуправления осуществлять полномочия в указанной сфере в случае передачи полномочий на местный уровень субъектом РФ. По мнению диссертанта, предыдущая редакция, закреплявшая вопросы опеки и попечительства исключительно за органами местного самоуправления, была более удачной. Кроме того, неоднократная передача полномочий по опеке и попечительству от субъектов одного уровня к субъектам другого не лучшим образом сказалась на реализации данного института.

Акты органов местного самоуправления по обеспечению прав несовершеннолетних не всегда соответствуют федеральному законодательству, поэтому необходимо существенно обновить действующую нормативную базу и обеспечить формирование законодательства с учетом международно-правовых норм, действующих в современных российских условиях. Кроме того, в целях обеспечения прав несовершеннолетних необходимо:

– решение проблем в области демографии посредством увеличения финансирования программ по стимулированию рождаемости; принятие дополнительных мер по поддержке молодых семей;

– создание в субъектах Российской Федерации департаментов (управлений) по делам семьи, которые являлись бы связующим звеном между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении прав несовершеннолетних.

Деятельность органов местного самоуправления по реализации и защите прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних должна проводиться в следующих направлениях: 1) обеспечение охраны общественного порядка; 2) защита прав несовершеннолетних; 3) вопросы опеки и попечительства; 4) вопросы образования.

Успешная работа органов местного самоуправления с семьей и детьми на местном уровне возможна при наличии нескольких составляющих:

- постоянного анализа ситуации в области семьи и детства на территории муниципального образования;
- мониторинга в отношении защиты прав семьи и детей;
- координации работы с органами внутренних дел, прокуратурой, районными администрациями и другими органами, участвующими в обеспечении прав несовершеннолетних;
- подготовки квалифицированных специалистов в сфере работы с несовершеннолетними;
- системы профилактики правонарушений в отношении несовершеннолетних.

Во втором параграфе «Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации конституционных прав несовершеннолетних» рассмотрены приоритетные направления деятельности органов местного самоуправления по улучшению положения детей в Российской Федерации:

- охрана здоровья и содействие здоровому образу жизни детей;
- обеспечение качественного образования и воспитания детей;
- улучшение экономических условий жизнедеятельности детей;
- повышение эффективности государственной системы поддержки де-

тей, находящихся в особо сложных обстоятельствах.

Диссертантом, в частности, сформулированы рекомендации по защите прав детей: перенос центра тяжести в проведении политики и практики социальной поддержки муниципальными органами семей с детьми, прежде всего из групп риска, на профилактику и раннее выявление кризисных ситуаций посредством увеличения объема услуг, предоставляемых на индивидуальном уровне семьям и детям, включая юридическую, психологическую, медицинскую и материальную поддержку, а также соответствующую подготовку специалистов в области права и социальных работников органов местного самоуправления.

Среди предлагаемых первоочередных практических мер указаны:

1) учреждение поста уполномоченного по правам детей во всех субъектах Российской Федерации;

2) существенная активизация уличной, семейной социальной работы на местах и семейного устройства нынешних воспитанников детских сиротских учреждений путем укрепления кадрового состава социальных работников, и в первую очередь – за счет переобучения и переквалификации сотрудников уже существующих учреждений муниципальной подчиненности и привлечения общественных инициатив;

3) обязательное содействие органов местного самоуправления созданию приемных семей с оказанием последним материальной и иных видов поддержки;

4) введение во всех муниципальных образованиях должности специалиста по охране прав ребенка (в настоящее время такая должность введена лишь в отдельных субъектах РФ);

5) предоставление муниципальным органам опеки и попечительства полномочий по осуществлению контроля за лечебными, воспитательными и иными учреждениями. (Для осуществления контроля за государственными учреждениями необходима соответствующая передача полномочия государственной власти).

Далее диссертантом рассматриваются полномочия органов местного самоуправления, связанные с реализацией прав ребенка в области здравоохранения, профессиональной подготовки и занятости, и др. Так отмечено, что проблема организации досуга несовершеннолетних – сложная и трудно-разрешимая задача, требующая комплексного подхода в деятельности органов местного самоуправления. При этом главный акцент, по мнению диссертанта, необходимо направить на создание индустрии досуга, социальных молодежных служб, укрепление их кадрового потенциала, улучшение организации работы при непосредственном участии органов местного самоуправления.

Одновременно с этим обосновывается целесообразность принятия дополнительных мер по совершенствованию профессиональной подготовки работников органов внутренних дел по профилактике преступлений в отношении несовершеннолетних.

В заключение параграфа отмечается, что в реализации полномочий по защите прав несовершеннолетних органы местного самоуправления должны взаимодействовать, помимо государственных структур, с общественными, благотворительными организациями и иными негосударственными структурами. Даны рекомендации по совершенствованию указанного взаимодействия.

В третьем параграфе «Направления совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления, органов внутренних дел, социальных учреждений и общественных организаций в сфере реализации прав несовершеннолетних» рассмотрены вопросы межведомственного взаимодействия, различных субъектов в защите прав несовершеннолетних.

Обособление функции защиты прав несовершеннолетних в нашей стране стало происходить с ратификацией Конвенции ООН о правах ребенка. Подписав этот документ, Россия взяла на себя обязательство привести в соответствие с ним национальное законодательство. В параграфе сопоставляется российское законодательство и международно-правовые документы по правам несовершеннолетних. Подробно анализируется роль уполномоченного по правам ре-

банка при Президенте РФ, его взаимодействие с иными субъектами реализации прав несовершеннолетних.

Далее в данном параграфе обращается внимание на проблему взаимодействия органов местного самоуправления, органов внутренних дел, учреждений и общественных организаций, осуществляющих защиту конституционных прав несовершеннолетних, выявлено содержание такого взаимодействия.

По мнению соискателя, деятельность органов внутренних дел по реализации прав несовершеннолетних пока не в полной мере соответствует реальным потребностям. Так, к существующим недостаткам нормативно-правовой основы взаимодействия органов внутренних дел и иных субъектов в сфере реализации прав несовершеннолетних, регулируемого Федеральным законом «О полиции» и иными нормативно-правовыми актами, диссертант относит отсутствие межведомственных приказов, регламентирующих взаимодействие подразделений по делам несовершеннолетних и иных органов государственной власти и местного самоуправления.

По мнению автора, под взаимодействием государственных органов с органами местного самоуправления следует понимать, прежде всего, регламентированный нормативными правовыми актами способ организации их совместной деятельности, направленный на повышение эффективности системы реализации интересов государства и отдельных граждан, который предполагает взаимный учёт сфер компетенции, сил, средств, интересов и целей всех сторон взаимодействия.

В заключении подведены итоги, представлены основные выводы, рекомендации и предложения по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в реализации прав несовершеннолетних.

Приложение содержит данные опроса и анкетирования сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и органов местного самоуправления, проведенного диссертантом в рамках исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

**В ведущих рецензируемых научных журналах, определенных
Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки
Российской Федерации:**

1. Казакова Л.С. К вопросу об истории развития прав несовершеннолетних // История государства и права. – 2010. – № 24. – С. 30-35 (0,6 п.л.).

2. Казакова Л.С. Правовые основы деятельности системы органов местного самоуправления, участвующих в реализации прав несовершеннолетних // Юридический мир. – 2011. – № 4 (172). – С. 32-35 (0,5 п.л.).

3. Казакова Л.С. Соотношение международного права и внутригосударственного законодательства в сфере прав несовершеннолетних // Международное публичное и частное право. – 2011. – № 2(59). – С. 22-24 (0,3 п.л.).

4. Казакова Л.С. Органы внутренних дел в реализации конституционных прав несовершеннолетних в России и их взаимодействие с органами местного самоуправления» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 1(49). – С. 60-63 (0,5 п.л.).

5. Казакова Л.С. Защита конституционных прав несовершеннолетних в деятельности органов государственной власти // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 3. – С. 9-13 (0,6 п.л.).

В иных рецензируемых научных изданиях:

6. Казакова Л.С. Роль муниципальных образований в реализации конституционных прав несовершеннолетних // Преступность несовершеннолетних: психолого-юридические аспекты: материалы межвуз. науч.-практ. конф. (С.-Петербург, 6 апр. 2007 г.). – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России., 2007. – С. 139-140 (0,1 п.л.).

7. Казакова Л.С., Андрейцо С.Ю. Проблемы обеспечения прав детей, семей беженцев в России // Проблемы обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов субъектов семейных правоотношений:

материалы междунар. науч.-практ. конф. (С.-Петербург., 22–23 апр. 2008 г.). – СПб.: СПбАУЭ, 2008. – С. 125-126 (0,1 п.л.).

8. Казакова Л.С. К вопросу о правовом статусе молодежи в России // Адаптационные возможности молодежи в современном российском обществе: материалы всерос. науч.-практ. конф. (С.-Петербург., 17 нояб. 2009 г.). – СПб.: СПбГУТД, 2009. – С. 339-341 (0,2 п.л.)

9. Казакова Л.С. Юридическая природа конституционных прав несовершеннолетних // Гуманизм и право. 2009. № 6 (11). – С. 66-69 (0,3 п.л.).

10. Казакова Л.С. Правовая культура и реализация прав несовершеннолетних в России // Правовая культура – основной показатель качества юридического образования: междунар. науч.-практ. конф. (С.-Петербург., 27–28 нояб. 2009 г.). – СПб.: СПбАУЭ, 2010. – С. 233-237 (0,5 п.л.).

11. Казакова Л.С., Андрейцо С.А. Международные и национальные органы в защите конституционных прав несовершеннолетних в России // Правовая культура – основной показатель качества юридического образования: междунар. науч.-практ. конф. (С.-Петербург., 27–28 нояб. 2009 г.). – СПб.: СПбАУЭ, 2010. – С. 128-131 (0,2 п.л.).

12. Казакова Л.С., Бугель Н.В. Актуальные проблемы реализации прав несовершеннолетних в России // Правоохранительная деятельность в конституционном пространстве XXI века: материалы каф. науч.-практ. конф. (С.-Петербург., 1 дек. 2009 г.). – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – С. 43-48 (0,2 п.л.).

13. Казакова Л.С. Историческое развитие правосудия в отношении несовершеннолетних в России // Правоохранительная деятельность в конституционном пространстве XXI века: материалы каф. науч.-практ. конф. (С.-Петербург., 1 дек. 2009 г.). – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – С. 49-51 (0,2 п.л.).

14. Казакова Л.С. Органы внутренних дел в защите прав несовершеннолетних в России // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных ис-

следований: материалы междунар. науч.-теор. конф. адъюнктов и докторантов (С.-Петербург, 17 июня 2010 г.). Ч. 1. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – С. 27-31 (0,2 п.л.).

15. Казакова Л.С. Права несовершеннолетних в современной России // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2010. – №1(6). – С. 118-119 (0,3 п.л.).

16. Казакова Л.С. Основы деятельности системы органов местного самоуправления, участвующих в реализации прав несовершеннолетних // Правозащитная деятельность правового государства: история и современность, теория и практика: сб. науч. тр. междунар. науч.-практ. конф. (С.-Петербург, 11–12 нояб. 2010 г.). – СПб.: СПбАУЭ, 2010. – С. 509-512 (0,2 п.л.).

17. Казакова Л.С. Правовые основы деятельности системы органов местного самоуправления, участвующих в реализации прав несовершеннолетних // Конституционные основы деятельности органов государства и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: материалы рег. науч.-практ. конф., посвящ. памяти проф. А.В. Зиновьева (С.-Петербург, 21 апр. 2011 г.). – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. – С. 201-204 (0,2 п.л.).

18. Казакова Л.С. Система гарантий конституционных прав несовершеннолетних в России // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных исследований: материалы междунар. науч.-теор. конф. адъюнктов и докторантов (С.-Петербург, 28 апр. 2011 г.). Ч. 1. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. – С. 48-51 (0,2 п.л.).

19. Казакова Л.С. Органы местного самоуправления в реализации конституционных прав несовершеннолетних в сфере досуга // Особенности взаимодействия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав с учреждениями социального обслуживания семьи и детей в вопросах профилактики социального сиротства несовершеннолетних: материалы практиче-

ского межведомственного семинара (С.-Петербур., 28 окт. 2011 г.). Ч. 1. – СПб.:
Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. – С. 51-56 (0,3 п.л.).

Подписано в печать 15.03. 2012 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.