

О роли понятийно-категориального аппарата в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей в национальных законодательствах зарубежных стран

Дородонова Н. В.*

Ключевые слова: правовая терминология, дефиниция, понятийный аппарат, несовершеннолетний, система профилактики безнадзорности и правонарушений, национальное законодательство, зарубежные государства, ребенок, беспризорный, безнадзорный, правовое регулирование, защита прав детей.

Аннотация.

Цель настоящей работы — исследование действующего законодательства Российской Федерации и национальных законодательств государств Европейского Союза, Северной Америки для выявления противоречий в использовании категориального аппарата в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей.

Метод исследования — сравнительный анализ нормативного категориального аппарата в области профилактики беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите прав детей, содержащегося в законодательствах зарубежных государств.

Полученные результаты. В статье продемонстрированы различия в подходах к использованию отдельных юридических дефиниций в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите прав детей. Подробному рассмотрению подверглись подходы к определению таких понятий как «несовершеннолетний», «беспризорный», «безнадзорный».

DOI: [10.21681/2226-0592-2019-2-20-23](https://doi.org/10.21681/2226-0592-2019-2-20-23)

Публичная сфера все более обращена к необходимости регламентирования. Заслуживает внимания позиция ученых, что современное российское общество и государство стоит перед реализацией задач принципиального характера, в частности дальнейшего цивилизационного развития России [5, с. 32]. Российское право представляет собой эффективный регулятор отношений в обществе, при условии, что его внешняя и внутренняя формы соответствуют определенным стандартам юридической техники. При этом особую роль играет правовая терминология как одно из составных частей в области влияния юридической теории на практику [3, с. 59]. Реформы, проводимые в государстве, приводят к усложнению юридических терминов и понятий, в связи с чем, возникает потребность в более точном формулировании дефиниций в правовых актах, с целью их единообразного и правильного применения.

Справедливо мнение, что создание благоприятных условий для охраны материнства и детства, укрепления института семьи, повышение значимости ответственного жизнеобеспечения каждого ребенка являются приоритетами законодательного регулирования [4, с. 38].

В российском законодательстве содержится достаточно объемный перечень понятий и терминов, раскрывающих то или иное явление и зачастую характеризующий одну и ту же категорию. Следует отметить, что терминологическая точность, исключение неопределенности в содержании понятий является залогом буквального понимания характеризуемого явления при реализации того или иного нормативного акта.

Достаточно важным моментом является законодательное оформление терминов, содержание которых неодинаково в различных нормативных и законодательных актах. Закон с его консолидирующей функцией должен определять в императивном порядке, как именно следует понимать то или иное понятие. Основы нормативно-правового регулирования отношений, возникающих в сфере деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних, установлены действующим федеральным законодательством, например: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об основных гарантиях прав ребенка в

* Дородонова Наталья Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, Российская Федерация.
E-mail: dorodonovan@gmail.com

Российской Федерации» и др. В последнее время в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей произошли серьезные изменения, что отражается в появлении новых терминов и понятий, нуждающихся в дефинитивном оформлении. В этой связи, необходим комплексный анализ нормативного понятийного аппарата в данной сфере, т.к. от точности раскрытия юридических дефиниций в законодательных актах зависит эффективность реализации норм и институтов права.

Следует отметить, что большинство стран представляют собой социальные государства, являются членами организаций международного уровня участниками различных международных договоров. Российская Федерация уделяет значительное внимание вопросам законодательного регулирования обеспечения защиты прав детей, а основы национального законодательства в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних соответствуют международным стандартам. В последние годы ведется законопроектная работа в сфере профилактики жестокого обращения с детьми, защиты несовершеннолетних от преступлений насильственного характера [1; 7, с. 54]. Очевидно, что развитие законодательства в рамках реализации планомерной правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми характеризуется поиском оптимального баланса между обеспечением государством социальных гарантий достойного уровня жизни граждан, и реализацией демографической политики, направленной на стабилизацию численности населения [6, с. 40.]. В мировой практике юридические понятия, регламентирующие сферу профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетнего и защиты прав детей, используются также и обособленными отраслями права (например, уголовным, семейным, ювенальным, административным), что способствует возникновению пробелов в правовом регулировании общественных отношений с участием несовершеннолетних.

Первостепенное значение имеет определение понятия «несовершеннолетний». Сегодня дискутируется вопрос о возрасте лиц, которых возможно отнести к категории несовершеннолетних. Основанием установления возрастных рамок несовершеннолетия являются положения Конвенции ООН о правах ребенка, принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г., согласно которым «ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»¹.

Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, принятые резолюцией Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г.², не содержат указаний на возрастной порог несовершеннолетия.

Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовер-

шеннолетних (Пекинские правила), принятые резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 г.³, не устанавливают конкретный возраст, но указывают, что несовершеннолетним является ребенок или молодой человек, который в рамках существующей правовой системы может быть привлечен за правонарушение к ответственности в такой форме, которая отличается от формы ответственности, применимой к взрослому.

В тексте Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних, принятых резолюцией Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г. в Эр-Рияде⁴, также отсутствует указание конкретного возраста несовершеннолетнего.

Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (Гаванские Правила), принятые резолюцией 45/113 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г.⁵, устанавливают, что несовершеннолетним является любое лицо в возрасте до 18 лет. Возрастной предел, до достижения которого должно быть запрещено лишение ребенка свободы, определяется законом.

Комитет ООН по правам ребенка внес поправку в пункт 32 Замечаний общего порядка № 10 «Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» от 25 апреля 2007 г., в которой уточнил, что «... в правиле 4 Пекинских правил рекомендуется не устанавливать минимальный возраст наступления уголовной ответственности (МВУО) на слишком низком возрастном уровне, учитывая аспекты эмоциональной, духовной и интеллектуальной зрелости. В соответствии с этим правилом Комитет рекомендует государствам-участникам не устанавливать слишком низкий уровень МВУО и повысить существующий низкий МВУО до международного-приемлемого уровня. Из этих рекомендаций следует, что минимальный возраст наступления уголовной ответственности, лежащий ниже 12-летнего предела, рассматривается Комитетом как не являющийся международно-приемлемым. Государствам-участникам рекомендуется повысить свой более низкий МВУО до 12 лет в качестве абсолютного минимума и продолжать повышать его до более высокого возрастного предела»⁶.

Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закрепляет понятие несовершеннолетнего, под которым понимается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет.

Имеются существенные различия в определении данной дефиниции в национальных законодательствах

³ Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing_rules.shtml (дата обращения: 10.04.2019).

⁴ Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/juveniles_delinquency_prevention.shtml (дата обращения: 10.04.2019).

⁵ Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/juveniles_liberty.shtml (дата обращения: 10.04.2019).

⁶ Комитет ООН по правам ребенка (КПР), Замечание общего порядка № 10 (2007): Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, 25 апреля 2007, CRC/C/GC/10. URL: <http://www.refworld.org.ru/> (дата обращения: 10.04.2019).

¹ Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 10.04.2019).

² Сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/juveniles_liberty.shtml (дата обращения: 10.04.2019).

зарубежных государств Европы, США, Австралии, Канады. Так, например, в Канаде возраст совершеннолетия определяется в зависимости от каждой провинции или территории. Несоввершеннолетним (англ.: *minor child*) считается лицо, не достигшее совершеннолетия. Возраст совершеннолетия составляет 18 лет (например, в Альберте, Манитобе, Онтарио, Квебеке и Саскачеване), 19 лет — в Британской Колумбии, Ньюфаундленде, Лабрадоре, Новой Шотландии, Юконе.

В большинстве зарубежных государств возрастом совершеннолетия считается 18 лет, однако есть исключения, в частности, например, в Скандинавских странах, например, в Финляндии — 20 лет, в Швеции — 21 год; в Австралии и Новой Зеландии — 17 лет; в Испании, Нидерландах — 21 год⁷. В США под несовершеннолетним понимается лицо, не достигшее своего восемнадцатилетия (Государственный Закон 93-415, Государственный Закон 102-586, Государственный Закон 103-322, Государственный Закон 107-273)⁸. Во всех штатах США правовой статус несовершеннолетнего в значительной степени регулируется законодательством штатов. Большинство штатов считают возрастом совершеннолетия — 18 лет, но в отдельных требуется достижения только 17 лет (например, Джорджия, Луизиана, Массачусетс, Мичиган, Миссури и Техас), другие устанавливают еще ниже — 16 лет (например, Нью-Йорк и Северная Каролина). Штаты США периодически пересматривают эти возрастные границы. Так, законодательные органы Коннектикута, Иллинойса, Нью-Гэмпшира и Висконсина постоянно пересматривают границу возраста совершеннолетия, либо поднимая ее для целых возрастных групп (Коннектикут, Нью-Гэмпшир и Висконсин), либо поднимая ее для определенных видов преступлений (Иллинойс)⁹.

Очевидно, что почти во всех государствах ответственность за воспитание детей и их подготовку к взрослой жизни выходит за рамки простого родительства и, в какой-то степени, разделяется всем сообществом в целом. Инвестиции государства в благополучие детей отражены не только в культурных нравах и социальных нормах, но также и в правовых рамках, позволяющих государству вмешиваться в дела семьи в случаях, когда дети подвергаются насилию или пренебрежительному отношению [2, с. 24]. Существенные различия наблюдаются и при определении понятия «безнадзорного» ребенка. В России Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закрепляет понятие безнадзорного, под которым подразумевается несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержа-

нию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц.

В американском законодательстве предлагается более емкое определение «безнадзорный несовершеннолетний» (англ.: *deprived child, neglected child*): «...несовершеннолетний, лишенный надлежащего родительского ухода или контроля за физическим, психическим или эмоциональным здоровьем, или нравственностью, и лишенный, главным образом, не из-за отсутствия финансовых средств у родителей или опекуна; или несовершеннолетний, нуждающийся в присмотре, или совершивший правонарушение; или несовершеннолетний, оставленный родителями или опекуном; или ребенок-сирота без родителей или опекуна»¹⁰. Термин «безнадзорный» также означает «...несовершеннолетнего в возрасте менее 18 лет, физическое, умственное или эмоциональное состояние которого находится в непосредственной опасности в результате нарушения или отказа его родителем или иным лицом, несущим юридическую ответственность за него, от обязанности в обеспечении питанием, одеждой, образованием, медицинской, стоматологической, хирургической помощи при финансовой возможности; в обеспечении надлежащего надзора или опеки путем необоснованного причинения или риска причинения вреда, в том числе, чрезмерных телесных наказаний; или злоупотребления наркотиками или алкогольными напитками до такой степени, что он теряет самоконтроль; или любых иных действиях не менее серьезного характера, требующих обращения в суд; с учетом добровольного и регулярного участия в реабилитационной программе; свидетельство о неоднократном злоупотреблении наркотиками или алкоголем не означает, что несовершеннолетний является безнадзорным при отсутствии доказательств, подтверждающих, что его физическое, умственное или эмоциональное состояние страдает или ухудшается»¹¹.

Кроме того, в США федеральное законодательство определяет для штатов обобщенный перечень действий и моделей поведения, которые определяются как безнадзорность (или жестокое обращение с несовершеннолетним) (англ.: *child abuse, neglect*): «...любое действие или бездействие со стороны одного из родителей или опекуна, которое приводит к смерти, серьезному физическому или эмоциональному вреду, сексуальному насилию или эксплуатации, а также действие или бездействие, которое представляет непосредственный риск нанесения серьезного вреда (Государственный Закон 111-320)¹².

В национальных законодательствах зарубежных государств понятие безнадзорного несовершеннолетнего и безнадзорности имеет более широкое значение, и, как правило, связано с такими понятиями как «жестокое отношение с несовершеннолетним», близкое по смыслу к российскому понятию «несовершеннолетний в социально-опасном положении» или «несовершеннолетний в трудной жизненной ситуации».

⁷ См.: Winterdy J.A. *Juvenile Justice Systems: International Perspectives*. Canadian Scholars Press, 2002.

⁸ United States Code. Supplement 4, Title 18 - Crimes and criminal procedure, Part IV - Correction of youthful offenders, Chapter 403 - Juvenile delinquency. Sec. 5031. URL: <http://uscode.house.gov/> (дата обращения: 10.04.2019).

⁹ US Department of Justice. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. URL: <https://www.ojjdp.gov/> (дата обращения: 10.04.2019).

¹⁰ Uniform Juvenile Court Act of 1986. URL: <https://www.justice.gov/> (дата обращения: 10.04.2019).

¹¹ New York Social Services Law (SOS). URL: <https://codes.findlaw.com/> (дата обращения: 10.04.2019).

¹² The Child Abuse Prevention and Treatment Act of 2010 (CAPTA); New York Family Court Act — FCT. URL: <https://www.acf.hhs.gov/> (дата обращения: 10.04.2019).

В различных законодательствах с понятием «безнадзорный» тесно связано понятие «беспризорный». Например, согласно российскому законодательству беспризорный несовершеннолетний — это безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

В Канаде «беспризорные несовершеннолетние» называются иначе «бездомные несовершеннолетние» (англ.: youth homeless), такая категория как «бездомность несовершеннолетних» относится к ситуации, когда молодые люди в возрасте от 13 до 24 лет живут независимо от родителей и/или опекунов, и не имеют финансовых возможностей для приобретения стабильного, безопасного или постоянного места жительства¹⁴.

Понятие беспризорности на европейском уровне достаточно точно не определено, однако, за последние несколько лет появилось несколько исследований и докладов, касающихся данной проблематики. Так, была предложена Европейская типология по бездомности и жилищной неустроенности (ETHOS — European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), сборник понятий по проблемам бездомности, с учетом различных существующих национальных определений бездомности на примере европейских стран.

В международном праве имеется широкий ряд терминов, определяющих бездомных несовершеннолетних как: «беспризорные или несовершеннолетние без сопровождения» (англ.: unaccompanied minors), «разлученные дети» (англ.: separated children), «беспризорные» или «уличные дети» (англ.: street children).

Анализ существующего европейского законодательства свидетельствует о том, что в отдельных странах Европейского Союза имеются четкие определения беспризорности несовершеннолетних, в то время как в других есть

только упоминание об этом социальном явлении: например, «уличные дети» (street youths), «дрейфующие или постоянно перемещающиеся дети» (drifting youths), «дети под государственной опекой» (children in state care), «дети без сопровождения» (unaccompanied minors), «сбежавшие из дома» (runaway youths), «дети-жертвы домашнего насилия, проживающие в приютах-убежищах» (survivors of domestic violence living in shelters)¹⁵. Так, данные дефиниции используются скорее по отношению к несовершеннолетним-просителям убежища или несовершеннолетним, проживающим на улицах в развивающихся странах (Румыния, Польша), а не конкретно в отношении беспризорных детей в экономически развитых странах (Франция, Германия, Бельгия, Скандинавские страны).

Таким образом, можно отметить, что различными по содержанию оказались подходы в определении дефиниций «безнадзорный», «беспризорный», «несовершеннолетний». По всей видимости подобная ситуация характерна для государств, законодательство которых относится к разным правовым семьям, что выявляет особенности правового регулирования в данной сфере, а также исторически сложившегося подхода к данной проблеме. Унифицированный подход при формулировании понятийного аппарата в законодательстве позволил бы избежать ошибок в правоприменении субъектами профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей.

Но, несмотря на имеющиеся различия в определениях нормативно-категориального аппарата, государства, в целом, придерживаются политики обеспечения прав и свобод несовершеннолетних, а их правовые системы, принимая во внимание нормы международного законодательства, предпринимают необходимые меры к формированию правовых основ в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Литература

1. Атагимова Э.И. Государственная правовая политика в сфере защиты детей от семейного насилия / в сб.: Основные тенденции развития современного права: вопросы теории и практики: материалы II Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 3—8.
2. Дородонова Н.В. История становления государственной политики в области защиты детства и социального обеспечения детей в США // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 7А. С. 23—28.
3. Евстифеева Е.В., Дородонова Н.В. К вопросу правовой регламентации юридических категорий в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6 (125). С. 58—63.
4. Ростова О.С. Государственная программа материнского (семейного) капитала: практика реализации // Право. Законодательство. Личность. 2016. № 2 (23). С. 37—44.
5. Рыбаков О.Ю. Стратегия правовой политики России // Юридическое образование и наука. 2015. № 1. С. 30—33.
6. Рыбакова О.С. Развитие законодательства в рамках реализации Российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4 (29). С. 37—41.
7. Челябинова Э.И. Виктимологическая характеристика несовершеннолетних, потерпевших от жестокого обращения // Следователь. 2006. № 5. С. 53—55.

Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru

¹⁴ Canadian Observatory on Homelessness. Canadian Definition of Homelessness. URL: www.homelesshub.ca/homelessdefinition (дата обращения: 10.04.2019).

¹⁵ Child Homelessness in Europe — an Overview of Emerging Trends. European Federation of National Organisations Working with the Homeless. URL: <http://www.feantsa.org/> (дата обращения: 10.04.2019).