БЕЗ ЗАБОТЫ ГОСУДАРСТВА О ДЕТЯХ У РОССИИ НЕТ БУДУЩЕГО

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Григорьевич Звягинцев

Общепризнанными нормами международного права и российским законодательством закреплен приоритет интересов благосостояния детей во всех сферах жизни общества и государства. Исходя именно из этого и взятых на себя Российской Федерацией обязательств по выполнению положений Конвенции ООН о правах ребенка, у нас в стране организован прокурорский надзор за выполнением законодательства о несовершеннолетних.

Статистика и материалы прокурорского надзора свидетельствуют о том, что права детей продолжают нарушаться.

Прокурорами в субъектах Федерации, планирующими свою работу на основе регулярного анализа состояния законности и правопорядка в регионе, ежегодно выявляется все больше нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних. Если в 2000 году выявлено 86 518 нарушений законов, в 2001-м – 100 840, в 2002-м – 119 760, то в 2003-м – уже 161 383 нарушения. Таким образом, за четыре года число выявленных нарушений законов о правах и интересах несовершеннолетних увеличилось почти в два раза.

Увеличивается число актов прокурорского реагирования на выявляемые нарушения. И это при том, что за последние десять лет общая численность несовершеннолетних в России сократилась на 8 млн. Если в 2000 году по результатам прокурорских проверок внесено 18 342 представления, в 2001-м – 20 740, в 2002-м – 23 231, то в 2003-м – 33 254 представления, призванных восстановить права детей.

По результатам мер прокурорского реагирования привлечены к дисциплинарной ответственности в 2000-м – 4443, в 2001-м – 5048, в 2002-м – 5763, в 2003-м – 8860 должностных лиц. К административной ответственности по инициативе прокуроров привлечены в 2000-м – 5698 лиц, в 2001-м – 6235, в 2002-м – 6224, в 2003-м – 10 138.

По фактам нарушения прав и интересов детей возбуждены уголовные дела: в 2000 году – 373, в 2001-м – 536, в 2002-м – 757, в 2003-м – 1617.

По итогам обобщений практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних в различных сферах жизнедеятельности в органы и учреждения власти и местного самоуправления в 2000 году направлено 3196 информаций и представлений, в 2001-м – 3332, в 2002-м – 3790, в 2003-м – 4114.

Вступление России в Совет Европы потребовало приведения российского законодательства в соответствие с международными законами, регламентирующими вопросы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

В июне 1999 года вступил в действие Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», практика применения которого регулярно обобщается Генеральной прокуратурой России и прокуратурами субъектов Федерации.

На сегодня законодателем уже определены органы и учреждения, действия которых направлены на выявление социально неблагополучных семей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, оказание им реальной помощи, проведение профилактической работы, осуществление социально-педагогической реабилитации детей, находящихся в социально опасном положении, обеспечение защиты их прав и законных интересов.

Головным органом координации деятельности всех учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних законодатель определил комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Тем не менее, как свидетельствуют результаты прокурорских проверок, в ряде регионов их деятельность сводится в основном к рассмотрению материалов об административных правонарушениях несовершеннолетних и их родителей. Пока еще неудовлетворительно ведется работа по выявлению и учету неблагополучных семей, фактов жестокого обращения с детьми и противодействию им. Плохо организуются проверки и обследования условий проживания и воспитания детей в неблагополучных семьях.

Другим ключевым органом системы профилактики, согласно Федеральному закону «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», являются органы опеки и попечительства. Однако и в их деятельности регулярно выявляются факты неисполнения возложенных законодательством обязанностей как по предупреждению безнадзорности несовершеннолетних, так и по защите их социальных прав, выявлению детей, нуждающихся в государственной помощи, и неблагополучных семей.

Вопреки требованиям ст.ст. 121–123 Семейного кодекса РФ, постановления Правительства Российской Федерации от 04.04.2002 №217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием» органами опеки и попечительства не налажен эффективный учет поступающей информации о детях, оставшихся без попечения родителей, своевременно не принимаются меры к их устройству в семьи либо интернаты.

Информация, поступающая от граждан и должностных лиц, о ненадлежащем исполнении родителями обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению детей зачастую проверяется несвоевременно либо вовсе остается без внимания.

В Алтайском крае в ходе расследования уголовного дела установлено, что органы опеки своевременно не приняли мер по защите прав и интересов малолетней Курносовой Н., 2000 года рождения, мать которой злоупотребляла спиртным, избивала девочку. Об этом было известно сельской администрации, но никаких мер она не приняла. В результате мать девочку убила.

А вот в Ижевске (Удмуртская Республика) правоохранительным органам удалось предотвратить гибель двух несовершеннолетних детей 2000 и 2003 года рождения. В то время когда их мать находилась на заработках в Турции, отец абсолютно игнорировал свои родительские обязанности, жестоко обращался с детьми. Родитель надолго оставлял детей одних, на имеющиеся в семье деньги он покупал лишь спиртное, детей держал впроголодь, не купал, не стирал и не менял им белье. Младший ребенок страдал общей интоксикацией, обезвоживанием, сердечно-сосудистыми заболеваниями. У старшего также возник дефицит массы тела, развились гастрит, дерматит, чесотка. Он был недоразвит психически.

Расследование проводила прокуратура Удмуртской Республики, во время следствия оба родителя лишены родительских прав. Отец признан виновным в неисполнении своих обязанностей, осужден. В настоящее время оба мальчика помещены в Дом ребенка.

В систему органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних включены подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ПДН), в компетенцию которых входит выявление детей, находящихся в социально опасном положении. И эти подразделения не всегда работают эффективно.

Прокурорскими проверками регулярно выявляются такие нарушения, как непостановка или несвоевременная постановка на учет в ПДН несовершеннолетних и родителей, допускающих жестокое обращение с детьми, непринятие мер воздействия к родителям, не исполняющим обязанности по воспитанию и содержанию детей, отсутствие в течение длительного времени профилактической работы с состоящими на учете.

На учете в ПДН Каневского РОВД Краснодарского края длительное время состояла семья несовершеннолетней Д., мать которой страдала алкоголизмом, брат – наркотической зависимостью. В результате бездействия со стороны ПДН и комиссии по делам несовершеннолетних вопрос о лишении родительских прав решен не был, девочка своевременно из неблагополучной социальной среды не изъята, а вместо этого вовлечена матерью в употребление алкоголя, наркотиков и занятие проституцией, в связи с чем заразилась ВИЧ-инфекцией, а впоследствии совершила преступление.

Прокурорский надзор за деятельностью органов внутренних дел, в том числе за ПДН, свидетельствует о росте нарушений законодательства по несовершеннолетним, допускаемых данным ведомством. Если в 2000 году в органах внутренних дел прокурорами выявлено 15 365 нарушений закона, в 2001-м – 18 112, в 2002-м – 21 960, то в 2003 году число выявленных нарушений достигло 27 749.

Сложное социально-экономическое положение в стране, неэффективная работа органов и учреждений системы профилактики беспризорности несовершеннолетних способствуют росту числа безнадзорных детей и преступности несовершеннолетних.

На протяжении последних 10 лет количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, оставалось практически неизменным. С 1999 года намечалось даже некоторое снижение преступности. Происходило все это на фоне неуклонного сокращения детского населения страны. Удельный же вес преступлений, совершенных несовершеннолетними, в общей структуре преступности ежегодно возрастал и продолжает расти. В 1999 году подростковая преступность составила 6,6%, в 2003-м – уже 9,6%.

Таким образом, если в 1999 году подростки совершали каждое пятнадцатое преступление, то в 2003-м – практически каждое десятое.

Каждый пятый несовершеннолетний преступник находился в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, каждый седьмой – ранее совершал преступления, а каждый десятый подросток – ранее судим. По-прежнему до 50% несовершеннолетних совершают преступления в составе группы лиц по предварительному сговору.

Еще одна проблема, требующая постоянного внимания прокуроров, – преступность несовершеннолетних, не достигших возраста привлечения к уголовной ответственности. Ежегодно ими совершается от 75 до 100 тыс. преступлений.

Конвенция ООН о правах ребенка обязывает государства оказывать родителям помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей, в случае необходимости – материальную помощь.

Вместе с тем, по данным Минфина России на 01.12.2003, общая задолженность по детским пособиям составляла 6,4 млрд. рублей.

Несмотря на некоторое снижение задолженности, крайне напряженной эта проблема остается более чем для 40 субъектов Федерации, в том числе Воронежской, Ивановской, Новосибирской, Омской, Сахалинской, Свердловской, Ульяновской, Читинской, Ярославской областей.

Прокурорами на местах этой проблеме уделяется постоянное внимание. На обращения граждан следует оперативное реагирование, прокуроры направили в суды сотни исковых заявлений о погашении задолженностей по пособиям.

Выплаты, предусмотренные на содержание детей, находящихся под опекой, производятся несвоевременно, с длительными задержками, в заниженном размере, не соответствующем нормам, установленным Правительством Российской Федерации.

Например, в Кемеровской области сроки выплаты пособий нарушаются в 15 из 36 территорий, в Коми-Пермяцком автономном округе – в трех из семи районов.

Причинами значительной задолженности перед опекунами по-прежнему являются отсутствие контроля за порядком выплаты пособий на местах, их хроническое недофинансирование.

Во многих районах Удмуртской Республики, Астраханской, Иркутской, Кемеровской, Пермской областей, Еврейской автономной области размер пособий не соответствует нормам федерального законодательства. По представлениям прокуроров все незаконные распоряжения глав местных администраций, устанавливающих указанные размеры, отменены.

По инициативе прокуратуры Томской области внесены изменения и дополнения в законы об областном бюджете 2001, 2002 и 2003 годов, в соответствии с которыми объем дотаций муниципальным образованиям на выплату опекунских пособий увеличен. Аналогичные меры приняты прокурорами республик Алтай и Тыва, Иркутской, Калужской, Кемеровской, Курганской, Тюменской областей.

Серьезную обеспокоенность вызывает положение детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в детских интернатах. Практически все эти учреждения страдают недофинансированием, что в первую очередь негативно отражается на их воспитанниках. Прокурорские проверки свидетельствуют, что условия содержания детей в ряде детских учреждений системы здравоохранения, интернатных учреждениях системы образования и социальной защиты населения не соответствуют предъявляемым к ним требованиям. Дети несвоевременно обеспечиваются одеждой и обувью, мягким инвентарем; мебель часто не отвечает возрасту воспитанников; отсутствуют необходимые медикаменты, технические средства; не обеспечивается полноценное питание детей.

Из-за нехватки денег своевременно не проводятся текущие и капитальные ремонты, оставляют желать лучшего санитарно-гигиенические условия, нарушаются правила противопожарной безопасности, ненадлежаще оказывается медицинское обслуживание. В результате в 2003 году случились пожары в детских интернатных учреждениях Москвы, республик Дагестан и Саха (Якутия).

Ежегодно прокурорами в порядке гражданского судопроизводства в защиту прав несовершеннолетних вносится около 30 тыс. исков на сумму от 100 до 130 млн. рублей. В среднем это 25–30% всех вносимых прокурорами исков в интересах граждан. При этом около 97% исков судом удовлетворяется.

Повсеместно прокурорами выявляются факты неисполнения законодательства об обеспечении жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Нередко в нарушение закона вместо жилого помещения выпускникам интернатных учреждений предоставляется койко-место в общежитиях, что практически исключает в дальнейшем возможность получения ими отдельного жилья. Есть факты, когда люди не обеспечивались жильем в течение десяти лет. Выявлены случаи предоставления другим гражданам жилых помещений, закрепленных за детьми. Отсутствует контроль со стороны органов опеки и попечительства, жилищных органов за сохранностью жилья детей, находящихся в сиротских учреждениях.

По-прежнему одной из важнейших задач по защите прав несовершеннолетних остается прокурорский надзор за исполнением законодательства, направленного на охрану жизни и здоровья подрастающего поколения, тем более, что по итогам всероссийской диспансеризации лишь десять процентов выпускников школ могут считаться абсолютно здоровыми.

По данным контролирующих органов, во многих общеобразовательных и дошкольных учреждениях нарушаются санитарно-гигиенические правила и нормы.

В Челябинской области в сентябре 2003 года в лечебное учреждение г. Пласта обратились 97 человек с диагнозом «дизентерия», из которых 14 госпитализированы в инфекционное отделение центральной районной больницы. В то же самое время в детском саду г. Куса зарегистрировано массовое пищевое отравление детей некачественными молочными продуктами. Прокуратурой области по выявленным фактам возбуждены уголовные дела.

Грубые нарушения требований санитарно-эпидемиологических норм зачастую приводят к тяжелым последствиям.

В начале 2004 года в родильном доме г. Краснотурьинска Свердловской области в результате несоблюдения сотрудниками роддома требований санитарных норм скончались шесть новорожденных детей. Причиной гибели явились сепсис и пневмония. Прокурором города возбуждено уголовное дело.

За последние десять лет число детей, оставшихся без попечения родителей, возросло на 50% и составляет около 700 тыс. Система семейного устройства таких детей на территории

Российской Федерации развивается недостаточно активно, в результате чего более 40 тыс. детей передано на международное усыновление.

Статья 20 Конвенции ООН о правах ребенка и статья 123 Семейного кодекса РФ устанавливают, что приоритетной формой устройства ребенка, оставшегося без родительского попечения, является передача его на воспитание в семью, а судебный порядок усыновления детей призван обеспечить защиту их прав и интересов и является основным правовым фактором, препятствующим их незаконному усыновлению. На основании ст. 273 Гражданско-процессуального кодекса РФ и ч. 1 ст. 125 Семейного кодекса РФ дела данной категории рассматриваются судом с обязательным участием прокурора.

Анализ практики прокурорского надзора в данной сфере показывает, что нарушения законов в работе органов и учреждений, занимающихся вопросами выявления и устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, носят достаточно распространенный характер.

В ходе прокурорских проверок регулярно выявляются нарушения Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

Все еще многочисленны нарушения в сфере усыновления российских детей иностранными гражданами. Зачастую не соблюдается принцип наибольшего благоприятствования усыновлению детей российскими гражданами. Неединичны факты первоочередного предоставления иностранным усыновителям сведений о детях, подлежащих усыновлению.

Сложным остается положение с обеспечением прав несовершеннолетних и молодежи на получение ими жилплощади. Повсеместно выявляются нарушения конституционных гарантий общедоступности и бесплатности получения основного общего образования. Распространены факты взимания платы за образовательные услуги, оказываемые в рамках государственных стандартов. В школах и вузах за плату пересдаются экзамены, вводятся штрафы. В число дополнительных образовательных услуг, за которые предусмотрена оплата, нередко включаются индивидуальное собеседование по пропущенному семинарскому или практическому занятию; восстановление в институте студента, отчисленного за академическую задолженность; повторная итоговая аттестация выпускников госкомиссией по одному из аттестационных испытаний; сдача недостающих зачетов и экзаменов при переводе студента из другого вуза; индивидуальные занятия и консультации. В ряде высших учебных заведений уставы не соответствуют требованиям законодательства, в образовательном процессе нередки отклонения от государственного стандарта.

Количество регистрируемых прокурорскими проверками нарушений законодательства об образовании из года в год увеличивается. Если в 2000 году выявлено 16 717 нарушений, то в 2003-м – почти в два раза больше (31 041). По результатам проверок внесено 6556 представлений, 1653 должностных лица привлечены к дисциплинарной, 504 – к административной ответственности, возбуждено 35 уголовных дел.

В образовательных учреждениях ряда субъектов Российской Федерации прокурорами пресечены факты применения насилия в отношении учащихся. Администрациями районных отделов и управлений образования, директорами образовательных учреждений такие факты своевременно не устанавливаются, поэтому информация об этом практически не поступает.

Повсеместно прокурорскими проверками выявляются нарушения конституционного права несовершеннолетних на труд и охрану труда, норм Трудового кодекса РФ, регулирующих условия труда несовершеннолетних.

Экономические и правовые механизмы, побуждающие работодателей к исполнению закона, созданию дополнительных рабочих мест для несовершеннолетних и их трудовому обучению если и применяются, то действуют неэффективно.

С вступлением в действие в феврале 2002 года Трудового кодекса РФ исключена норма, предусматривавшая обязательное квотирование рабочих мест для несовершеннолетних, что ухудшило положение с их трудоустройством. Вопросы квотирования переданы в ведение субъектов Федерации, поэтому в различных регионах несовершеннолетние оказались в неравном положении, разной стала степень их правовой защищенности. В Тверской области согласно закону «О квотировании рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для граждан, особо нуждающихся в социальной защите» квота устанавливается для всех категорий несовершеннолетних.

В Красноярском крае аналогичный закон распространяется лишь на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Белгородской области – только на выпускников профессиональных учебных заведений, а в ряде регионов такие законы вообще не приняты.

Прокурорскими проверками регулярно выявляются факты принятия на работу несовершеннолетних в коммерческие торговые точки, в которых продаются спиртные напитки и табачные изделия, причем несовершеннолетние порой вынуждены работать сверхурочно, а также в ночное время.

Только в 2003 году прокуратурой г. Санкт-Петербурга выявлено 157 нарушений законодательства о занятости и охране труда несовершеннолетних, что почти втрое больше, чем в 2002-м.

Всего же в РФ в 2003 году только в сфере занятости и охраны труда несовершеннолетних прокурорами выявлено 9427 нарушений законов, что в полтора раза больше, чем в 2002-м. Внесено более двух тысяч представлений об устранении выявленных нарушений, возбуждено 12 уголовных дел.

Еще одной проблемой для правоохранительных органов является вовлечение несовершеннолетних в наихудшие формы труда.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации на основе обобщения прокурорско-следственной практики проводится регулярная работа по активизации и повышению эффективности борьбы с сексуальной эксплуатацией, торговлей детьми, однако о серьезных успехах и положительных тенденциях сегодня говорить еще рано.

На протяжении последних лет ежегодно более 40 тыс. несовершеннолетних становятся жертвами преступлений, сопряженных с насильственными действиями, из них около 5 тыс. – потерпевшие от преступлений сексуального характера. Число детей, подвергнувшихся развратным действиям, увеличилось в полтора раза. И это при том, что данная категория преступлений имеет, по оценкам специалистов, очень высокую латентность.

Благодаря усилиям Комитета по делам женщин, семьи и молодежи Государственной Думы при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации приняты изменения и дополнения в Уголовный кодекс РФ, которые предусматривают повышение возрастных границ правовой защиты несовершеннолетних от ненасильственных преступлений против половой неприкосновенности до 16 лет, а также призваны обеспечить дополнительную защиту несовершеннолетних от различных форм сексуальной эксплуатации.

Работу по совершенствованию законодательной базы необходимо продолжать и далее. В первую очередь она должна коснуться проблематики, относящейся к ограничению оборота продукции, услуг и зрелищных мероприятий сексуального характера на территории Российской Федерации, предусматривающей специальные нормы, направленные на запрет вовлечения детей в изготовление, хранение и распространение продукции сексуального характера.

Конечно, под лежачий камень вода не течет, поэтому Генеральная прокуратура Российской Федерации постоянно принимает активное участие в работе семинаров, «круглых столов» по обсуждению и выработке правовых мер, направленных на решение задач информационной безопасности несовершеннолетних. Проблема усугубляется широким распространением среди детей и молодежи образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, жестокости и сексуальной распущенности, которые активно эксплуатируются многими средствами массовой информации и коммуникации.

Думается, что во многих случаях надо более активно применять стандарты, которые уже разработала международная законодательная практика, придерживающаяся, как известно, принципа допустимости и правомерности ограничения общих прав физических и юридических лиц в случаях, когда они вступают в противоречие с законными интересами несовершеннолетних.

Право каждого ребенка на получение надлежащей информации согласно международно-правовым обязательствам России предполагает обязанность государства обеспечить всеми имеющимися в его распоряжении правовыми и иными законными средствами защиту несовершеннолетних от деструктивной, социально-негативной информации, способной причинить вред состоянию их духовного, нравственного, психического и физического здоровья.

Будущее России зависит от того, какое поколение сменит нынешнее. Обеспечив детям достойное детство сегодня, завтра государство получит надежную смену. Но для этого обществу надо еще очень много сделать.