

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ

Олег Владимирович Зайцев^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-6-30-38

а Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: Проблемы защиты прав и законных интересов детей все чаще привлекают к себе внимание законодателя как на федеральном, так и региональном уровне. Следствием этого становится принятие значительного количества нормативных правовых актов, положения которых иногда плохо согласуются друг с другом, что на практике нередко приводит к значительным трудностям. Причем вопросы, не получившие единообразной доктринальной основы в рамках одной отрасли права, сказываются и на правоприменении в другой. Существует и проблема разного восприятия одной и той же ситуации представителями правовой и, например, медицинской науки. Автор, затрагивая отдельные проблемы в правовом регулировании отношений с участием несовершеннолетних, поднимает вопрос о необходимости систематизации законодательства в этой сфере, обращаясь и к историческому, и к зарубежному опыту. По мнению автора, кодификация для этих целей (с учетом сложившихся в России подходов к ее осуществлению) вряд ли применима. В силу этого обосновывается целесообразность использования для этих целей Свода законов с указанием основных подходов к его формированию.

Ключевые слова: Детский кодекс, систематизация, кодификация, Свод законов

Дата поступления статьи в редакцию: 1 декабря 2023 года.

PROBLEMS OF SYSTEMATIZING LEGISLATION IN THE FIELD OF REALIZATION AND PROTECTION OF THE CHILDREN'S RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS

RESEARCH ARTICLE

Oleg V. Zaitsev^a

a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The issues of protecting the rights and legitimate interests of children are becoming an increasingly frequent focus of legislators' attention, both at the federal and regional levels. This leads to the adoption of numerous normative legal acts, some of whose provisions are not always harmonized with one another, resulting in significant difficulties in legal practice. In addition, the issues that have not received a consistent doctrinal basis within one branch of law affect law enforcement in another. Another issue is that different scholars in the legal and medical sciences have different perspectives on the same situation. The author discusses the need for systematizing legislation in this area, citing both historical and foreign experiences while addressing specific issues with the legal regulation of relationships involving children. According to the author's opinion, codification for these purposes is hardly applicable, considering the methods of implementation that have been developed in Russia. Given this, the practicality of applying the Code of Laws to these objectives is supported, outlining the primary methods used in its creation.

Keywords: Children's Code, systematization, codification, Code of Laws

Received: December 1, 2023.

Введение

Защита прав и законных интересов детей всегда рассматривалась как одно из приоритетных направлений деятельности государства, что обуславливает прежде всего высокий общественный интерес. В мае 2023 года на Петербургском международном юридическом форуме состоялось обсуждение необходимости кодификации «детского» законодательства в форме Кодекса детства¹, дискуссия продолжилась и после завершения конференции². В ноябре Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 875 от 22 ноября 2023 года «О проведении в Российской Федерации Года семьи».

Также отмечается и повышенный интерес к законодательству в этой сфере, практике его применения, научным воззрениям – как юридическим (отраслевым и межотраслевым) [Зайцев, Рыбаков, 2016. С. 58–65], так и не юридическим – на эту проблематику [Серова, Зайцев, Серебрякова, 2023. С. 507–518; Zaitsev, Zaitsev, 2021. С. 30–35; Зайцев, 2021. С. 93–114; Zaitsev, Zaitsev, 2018. С. 421–449].

И, с одной стороны, мы можем констатировать наличие весьма значительного количества нормативных правовых актов, содержащих нормы, закрепляющие права несовершеннолетних в различных сферах общественной жизни и разнообразные механизмы их правовой защиты, а с другой – специалисты вынуждены отмечать чрезвычайную разрозненность таких норм, нередко затрудняющую их применение на практике. Данное обстоятельство обусловлено несколькими факторами, среди которых наиболее значимыми являются различная отраслевая принадлежность таких норм, а также отнесение значительного числа правоотношений с участием таких лиц к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В контексте правоприменения это находит свое выражение в наличии большого количества органов власти различного уровня, имеющих полномочия в рассматриваемой сфере. Все это объективно мешает реализации комплексного подхода к решению проблем детства.

Существующие проблемы отсутствия единообразия доктринальной основы

Следует подчеркнуть, что вопросы, не получившие единообразной доктринальной основы в рамках одной отрасли права, сказываются и на правоприменении в другой. Существует и проблема разного восприятия одной и той же ситуации представите-

лями правовой и, например, медицинской науки, современные достижения которой существенным образом влияют на ранее сложившиеся представления. Так, критике была подвергнута позиция Челябинского областного суда от 7 апреля 2014 года по делу № 11-3634/2014, согласно которой ребенок, проживший несколько суток в реанимации, был признан не рожденным, поскольку «не соответствовал определенным антропометрическим параметрам», которые были установлены Минздравсоцразвития России в качестве критерия живорождения и связываются со сроками беременности, массой или длиной тела ребенка либо продолжительностью жизни после родов³.

Специалистами отмечается, что действующее законодательство не дает однозначного ответа на вопрос об обязательности реанимационных мероприятий в отношении глубоко недоношенных детей, гестационный возраст которых составляет менее 22 недель с массой тела менее 500 г и длиной тела менее 25 см при одноплодной беременности, поскольку единственным критерием живорождения для них является продолжительность жизни родившегося более 168 часов без указания на то, должна ли она поддерживаться с помощью современных технологий, поскольку с формально-юридической точки зрения до истечения 7 сут плод живым не признается [Коробеев, Ширшов, 2020. С. 64–72]. Между тем это становится ключевым моментом для решения вопроса об ответственности врачей и медицинского учреждения, которое может не располагать соответствующим оборудованием.

Следует отметить, что в российской доктрине приводится немало аргументов в пользу признания не родившегося ребенка субъектом правоотношений. Среди них не только апелляция к достижениям современной медицины, но и к соответствующему зарубежному опыту. Обращается внимание на наличие достаточно большого количества правовых норм российского законодательства, косвенно защищающих не родившихся детей [Мохов, 2019. С. 14–18].

Существует и другая проблема, на которую обращают внимание не только медицинские работники, но и сотрудники социальной сферы: относительность верхней границы детства. В большинстве стран она связывается с достижением 18-летнего возраста, что в полной мере соответствует положениям Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года⁴, однако в

1 <https://roscongress.org/sessions/splf-2023-kodeks-detstva-yuridicheskie-fantazii-ili-realnaya-neobkhodimost/participants/#>

2 <https://rg.ru/2023/12/06/krug-dobra-gotovit-kodeks-detstva-kotoryj-pozvolit-lechit-bolezni-v-zarodyshe.html>

3 См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 27 декабря 2011 года № 1687н «О медицинских критериях рождения, форме документа о рождении и порядке его выдачи». Российская газета. 2012. 23 марта.

4 См.: Конвенция о правах ребенка, 1989. Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

Нормы и правила

некоторых случаях законодатель придает правовое значение проблеме отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, возникающего из-за педагогической запущенности, неправильного воспитания, сенсорных деприваций, соматических заболеваний, что, в частности, может повлиять на решение вопроса о привлечении такого лица к уголовной ответственности (п. 3 ст. 20 УК РФ). В некоторых случаях социальная незрелость лица, достигшего такого возраста, дает основание говорить о необходимости продолжения его социальной защиты. На это прямо указывает существование института постинтернатного патронажа, законодательно закрепленного в целом ряде субъектов РФ и предполагающего реализацию комплекса мероприятий, направленных на социальную адаптацию выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в возрасте от 18 до 23 лет⁵, которые зачастую демонстрируют неготовность к самостоятельной жизни, в силу чего нуждаются в сопровождении в решении жилищных, социальных и многих других вопросов [Еременко, 2014. С. 289].

Проблема социальной незрелости косвенно прослеживается и в отраслевом законодательстве. Так, право на приобретение гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения, охотничьего оружия, огнестрельного гладкоствольного, длинноствольного оружия самообороны, как правило, имеют только граждане Российской Федерации, достигшие возраста 21 года. Исключение составляют лица, которые в силу различных жизненных обстоятельств владеют навыками обращения с таким оружием, представляют его общественную опасность, а именно прошедшие либо проходящие военную службу, проходящие службу в государственных военнизированных организациях и имеющие воинские звания либо специальные звания или классные чины юстиции, а также граждане, занимающиеся профессиональной деятельностью, связанной с охотой либо относящиеся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, традиционный образ жизни которых связан с охотой.

Заслуживают в этом плане внимания и аргументы, приводившиеся сторонниками повышения возраста, дающего право на самостоятельное приобретение алкогольных и спиртосодержащих напитков. Социологические и психологические исследования показывают, что 18-летний подросток не в состоянии принять осознанное решение в вопросе вреда

употребления алкоголя. Между тем ряд исследований подтверждает, что алкоголь оказывает пагубное воздействие на различные структурные элементы мозга молодых людей в этом возрасте, так как в среднем внутреннее строение мозга заканчивает формироваться примерно к 21 году. В связи с этим было предложено предоставить субъектам РФ право устанавливать ограничения розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания лицам, не достигшим 21 года. В качестве дополнительного аргумента приводится и зарубежный опыт, и советская практика борьбы с алкоголизмом.

Следует заметить, что психофизиологические особенности лиц, не достигших 21 года, становятся объектом внимания законодателя и в других случаях. Так, согласно абз. 1 ст. 222 ТК РФ, если указанные лица заняты на работах с вредными и/или опасными условиями труда, а также на работах, связанных с движением транспорта, они проходят ежегодные обязательные периодические медицинские осмотры для определения пригодности для выполнения такой работы и предупреждения профессиональных заболеваний.

Не меньше вопросов может вызвать и дифференциация несовершеннолетних внутри законодательно установленных границ как из-за несовпадения юридических и медицинских критериев для этого (учитывая, что первые унифицированы и в силу этого весьма условны), так и разной цели такой дифференциации. Так, с точки зрения медицины существует принципиальное различие между новорожденными детьми (от рождения до 28 дней жизни), младенцами (от 1 года до 3 лет), детьми ясельного (от 1 года до 3 лет), дошкольного (от 3 до 6–7 лет), младшего школьного (девочки до 11 лет, мальчики до 12 лет) и старшего школьного (девочки с 12 лет, мальчики с 13 до 18 лет) возраста. При этом специалистами особое внимание уделяется проблемам соответствия биологического возраста уровню физического и нервно-психического развития ребенка и подростка [Ваганов, Яновская, Манджиева, 2018. С. 185–190], что имеет значение также для организации процесса образования и воспитания, учитывая, что адаптивность системы образования к уровню подготовки и особенностям развития была обозначена в качестве одного из основополагающих начал ее организации⁶.

Анализ действующего законодательства приводит к выводу о том, что несовершеннолетним

5 См., например: ст. 17 Закона г. Москвы от 14 апреля 2010 года № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве»; Закон Московской области от 5 июля 2003 года № 77/2003-ОЗ «О патронате».

6 См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (ред. от 4 августа 2023 года) «Об образовании в Российской Федерации».

потенциально доступны все уровни общего и большинство уровней профессионального образования. Что же касается дополнительного образования детей, то оно призвано (с учетом их возрастных и индивидуальных особенностей) обеспечить адаптацию к жизни в обществе, профессиональную ориентацию, а также выявление и поддержку детей, проявивших выдающиеся способности. При этом специалистами отмечается непроработанность вопросов образовательной право- и дееспособности несовершеннолетних [Сырых, 2008. С. 31–50], что на практике может привести к парадоксальным ситуациям. Так, несовершеннолетним, поступающим в образовательную организацию высшего образования системы МВД России или уголовно-исполнительной системы для обучения по очной форме, контракт заключается только с письменного согласия его законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов, попечителей)⁷. Указанное обстоятельство иногда пытаются использовать в качестве аргумента против требования об оплате затрат на обучение в случае увольнения курсанта со службы ранее установленного срока, что, впрочем, судами не поддерживается, в том числе со ссылкой на то, что по достижении 18-летнего возраста учеба была продолжена на предусмотренных контрактом условиях, данные условия, как и контракт в целом, не оспаривались и обязательства, вытекающие из него, были приняты в полном объеме⁸. Примечательно то, что приобретение полной дееспособности вследствие заключения брака или эмансипации дает право самостоятельного заключения контракта с учреждением УИС, в то время как для системы МВД России такая возможность не предусмотрена. Это обстоятельство лишний раз подчеркивает бессистемность правового регулирования правоотношений с участием несовершеннолетних.

Достаточно своеобразная дифференциация несовершеннолетних по возрасту присутствует в гражданском и трудовом законодательстве. При этом она не всегда коррелирует с медицинскими критериями.

В гражданском праве не получил однозначного решения вопрос о дееспособности лиц, не достигших шестилетнего возраста, вследствие чего из положений п. 1 ст. 28 ГК РФ о совершении сделок от имени малолетних только их законными представителями, за исключением случаев, когда за лицами, достигшими шести лет, признается право на их самостоятельное совершение, иногда делаются не вполне обоснованные выводы об их недееспособности [Мыскин, 2009. С. 67], хотя данная правовая категория достаточно определенно связывается с наличием психического расстройства, не позволяющего отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Скорее речь идет о пробеле в праве, который может быть разрешен на основании аналогии закона.

Противоречивым является решение вопроса о выборе места жительства несовершеннолетнего, который четко определен лишь для лиц, не достигших 14 лет (п. 3 ст. 20 ГК РФ). При этом вопрос о реализации ими права на выбор места жительства по достижении указанного возраста не регламентируется. Еще больше запутывает ситуацию норма абз. 1 п. 3 ст. 65 СК РФ, согласно которой независимо от возраста несовершеннолетнего его место жительства при раздельном проживании родителей устанавливается соглашением родителей. Необходимость учета мнения ребенка предусматривается лишь при судебном разрешении данного вопроса, если такое соглашение не достигнуто.

Подобный подход выглядит не вполне логично на фоне закрепленного в ст. 26 ГК РФ перечня прав, которые несовершеннолетний, достигший 14 лет, вправе реализовывать самостоятельно. При этом сам перечень вызывает вопросы. В одних случаях законодатель необоснованно сужает возможности для таких лиц, что очевидно имеет место в части открытия наряду с банковскими вкладами банковских счетов, которые могут предназначаться для зачисления полученных доходов, прежде всего заработной платы, учитывая, что по достижении 15 лет несовершеннолетние вправе самостоятельно решать вопрос о заключении трудового договора (ст. 63 ТК РФ). В вопросе самостоятельной реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности, объективно требующих специальных познаний, права несовершеннолетнего неоправданно расширяются, хотя, как справедливо отмечается в литературе, интересам ребенка в большей степени отвечал бы общий режим сделок, установленный для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет [Темникова, 2012. С. 26–30].

Все это обуславливает постановку вопроса о необходимости «упорядочивания образовавшегося в законодательстве нагромождения плохо согласованных норм» с целью качественного изменения

7 См.: Федеральный закон от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ (ред. от 10 июля 2023 года) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»; Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 4 августа 2023 года, с изм. от 12 октября 2023 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

8 См.: Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 января 2023 года № 88-248/2023 по делу № 2-3/2022.

Нормы и правила

гражданского законодательства [Букшина, 2015. С. 64–68]. Впрочем, соответствующих изменений, очевидно, требует все законодательство, так или иначе затрагивающее правоотношения с участием несовершеннолетних.

Особенности совершенствования законодательства

Одним из факторов, объективно усложняющих осуществление подобной работы, является отнесение целого ряда вопросов, затрагивающих права и законные интересы несовершеннолетних, к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Причем последним, как следует из ст. 5 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», предоставлены чрезвычайно широкие полномочия в части практической реализации государственной политики в интересах детей, решения вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), безнадзорных детей, детей-инвалидов, организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей (за исключением отдыха в каникулярное время) и т.п., что находит свое выражение в региональном законодательстве, развивающемся весьма неравномерно.

По сути, речь идет об установлении на федеральном уровне некоего минимального стандарта обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка в части материального обеспечения, получения образования, медицинского обслуживания, механизмов реагирования на нарушение его прав и законных интересов и т.п. При этом его реальное положение может существенно отличаться от региона к региону. На это прямо указывают нормы ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которой предусмотренные им дополнительные гарантии являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

Самостоятельной проблемой в реализации комплексного подхода в вопросах защиты прав и законных интересов ребенка не без основания считается рассредоточение полномочий по решению различных вопросов его жизнедеятельности между различными органами государственной власти как федерального, так и, в силу указанных выше причин, регионального уровня. При этом «ни у одного министерства тема детства не является основной в работе», в связи с чем еще в 2009 году в Государствен-

ной Думе РФ поднимался вопрос о необходимости создания единого государственного органа, который занимался бы исключительно проблемами детства и семей с детьми⁹. Эта проблема отчасти была решена благодаря введению института уполномоченного по правам ребенка¹⁰, деятельность которого направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения их прав и законных интересов государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Проблема заключается в том, что эффективность деятельности по защите прав ребенка в значительной мере обусловлена качеством законодательства, которое может быть обеспечено только в условиях его полноценной систематизации, способной упорядочить и структурировать нормативные правовые акты, устранить пробелы и противоречия, создав предпосылки для правильного толкования и качественной реализации соответствующих правовых норм¹¹. Не меньшее значение систематизация законодательства имеет для распространения и адекватного восприятия правовой информации, создавая условия для оперативного поиска необходимого нормативно-правового материала, а также для формирования правосознания и правовой культуры общества, то есть решения задач, связанных с развитием юридической системы общества в целом [Кодан, 2008. С. 386–387].

Задачи систематизации законодательства

Признавая значимость систематизации законодательства, важно определить формы ее реализации исходя из специфики стоящих перед законодателем и правоприменителем задач. Очевидно, что учет, инкорпорация и консолидация законодательства в данном случае не могут рассматриваться в качестве эффективного средства решения проблем, связанных с правовым регулированием рассматриваемых общественных отношений, поскольку не предпола-

9 В Госдуме готовят существенные поправки в Закон об основных гарантиях прав ребенка. <http://www.orthedu.ru/news/333-v-gosdume-gotovyat-sushhestvennye-popravki-v.html>

10 См.: Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 501-ФЗ (ред. от 10 июля 2023 года) «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации».

11 В настоящее время разработан законопроект «О профилактике антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних и защите прав», обсуждение которого состоялось в декабре 2023 года на X Всероссийском совещании по вопросу организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на тему «О развитии системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: правовые и организационные механизмы». <https://igsu.ranepa.ru/news/p214099/>

гают качественного изменения соответствующих нормативных правовых актов, что, как было показано выше, необходимо. Соответственно, выбор может быть сделан только между кодификацией и созданием свода законодательства.

Первая предполагает качественную переработку всего нормативного материала с целью формирования нового, внутренне согласованного нормативного правового акта, основанием для разработки, принятия и реализации которого «должны служить потребности крупных качественных изменений в механизме правового регулирования» [Тихомиров, 2008. С. 42, 45]. В этом смысле кодификация может приобретать символическое значение, демонстрируя повышенное внимание законодателя к соответствующей сфере правового регулирования. Как отмечает Р. Кабриак, кодификация позволяет «дать в данном случае кодекс как нечто большее, чем элементарная совокупность составляющих его статей», «обыкновенный институт, обыкновенный правовой механизм, попадающий в орбиту кодификации, автоматически повышает свой авторитет в правовой системе» [Кабриак, 2007. С. 159, 161].

История вопроса

Для России идея разработки кодифицированного акта, регулирующего общественные отношения с участием несовершеннолетних, не нова. Еще в 1924 году М.Н. Гернет отмечал необходимость создания Детского кодекса, учитывая, что «у нас область защиты детства намечена в таких широких границах, которые не известны другим странам», уже ведущим работу в этом направлении. В качестве положительного примера были упомянуты соответствующие законы Великобритании, Италии и Бельгии [Гернет, 1924. С. 32, 33, 37]. Впрочем, их анализ вряд ли дает основание говорить о полноценной межотраслевой кодификации соответствующих правовых норм, хотя английский Закон о детях 1908 года, известный как «Детская хартия», охватывал не только вопросы предотвращения жестокого обращения с детьми и защиты жизни младенцев, но и проблемы образования, а также правонарушений несовершеннолетних. Впрочем, в 1989 году английский парламент от подобного подхода отказался и включил в Закон о детях 1989 года лишь вопросы, непосредственно связанные с обеспечением благополучия ребенка и защитой его интересов, включая проблемы ухода за ребенком и присмотра за ним как со стороны родителей, так и специализированных учреждений, поддержки семей местными органами власти и т.п.¹² Интересно то, что даже во Франции, характеризую-

щейся пристрастием к межотраслевой кодификации, подобный акт не появился.

Действительно, принципы и пределы такой кодификации сами по себе способны стать предметом серьезных научных дискуссий, учитывая, что плохо спланированная работа в этом направлении «способна лишь усугубить правовую неопределенность, которую она призвана преодолеть» [Кабриак, 2007. С. 229]. Прежде всего нельзя не обратить внимание на неизбежность появления правовых коллизий в случае отступления от привычной нам отраслевой кодификации, базирующейся на относительном единстве предмета и метода правового регулирования соответствующих общественных отношений. Между тем при постановке вопроса о кодификации всех или большинства правовых норм, затрагивающих права, обязанности и законные интересы несовершеннолетних, отступление от отраслевого принципа будет неизбежным. И в этом смысле пространство гипотетического Детского кодекса будет постоянно пересекаться со сферой действия других, в том числе кодифицированных, нормативных правовых актов, включая такие фундаментальные, как Гражданский кодекс Российской Федерации и Семейный кодекс Российской Федерации.

Впрочем, опыт разработки соответствующих кодексов имеется, о чем свидетельствует принятие в 2007 году Детского кодекса в Того¹³. Этот объемный документ, включающий 457 статей, затрагивает различные проблемы защиты детей, в том числе те, которые обычно не фигурируют в национальном законодательстве, в частности, защиты детей в условиях вооруженного конфликта (ст. 424–427). Интерес представляют положения о защите детей от различных проявлений физического или психологического насилия, независимо от того, где и в связи с чем оно имеет место, включая защиту от насильственного разлучения с семьей, похищения, эксплуатации детского труда (ст. 378–403), от наркотиков (ст. 404–409). Кодификация имеет явно выраженный межотраслевой характер, затрагивая не только вопросы участия несовершеннолетних в частноправовых, в том числе трудовых (ст. 262–266), отношениях, защиты их в трудной или опасной ситуации, но и вопросы ювенальной юстиции, в том числе проблемы отбывания ими наказания. Однако его использование представляется сомнительным в силу указанных выше причин.

Иначе выглядят перспективы разработки свода законов, представляющего собой наиболее сложную форму систематизации законодательства, имеющей своей целью объединение действующих нормативных право-

12 Children Act 1989. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/introduction>

13 Loi N°2007-017 du 6 juillet 2007 portant code de l'enfant. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/81964/95152/F1737117949/code%20enfant.pdf>

Нормы и правила

вых актов в единый, комплексный, четко структурированный правовой документ, обеспеченный инструментарием оперативного поиска правовой информации.

Свод законов, будучи официальным изданием систематизированного действующего законодательства, должен максимально охватывать регулируемые общественные отношения, что предполагает выход за пределы традиционного предметного, отраслевого критерия, сочетая в себе требования к системе законодательства, обеспечению единства и согласованности включенных в его состав актов, сгруппированных по основным сферам жизнедеятельности общества, а также потенциал для развития правового регулирования, допуская существенную и при необходимости оперативную переработку включенных в него нормативных актов [Алексеев, 1982. С. 264–265].

В этом смысле интерес представляет российский и советский опыт создания Свода законов, который активно обсуждается в литературе. В частности, отмечается, что Свод законов Российской империи определил на официальном уровне систему законодательства и выступил в качестве официального классификатора для издаваемого правового материала и последующего его размещения, позволил выявить и устранить в период его подготовки пробелы в правовом регулировании, оценить состояние, а также возможности дальнейшего развития законодательства, представил правоприменителю необходимую для использования нормативно-правовую базу, снабженную поисковыми системами, а также создал базу для развития юридической науки и юридического образования [Налимов, 2006. С. 125]. Идея разработки Свода законов обсуждалась и в современной России, о чем свидетельствует принятие Указов Президента РФ от 6 февраля 1995 года № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» и от 14 февраля 1998 года № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации». Причем некоторыми специалистами ее практическая реализация связывается с достижениями в области правовой информатизации, которые «не только не исключают необходимость общей систематизации российского законодательства, а, наоборот, предполагают работу над его Сводом»¹⁴, способным стать единым удобным инструментом для работы.

Круг вопросов, подлежащих регулированию

При этом принципиальным становится вопрос о структуре и содержании такого Свода. В 20-е годы прошлого века профессор Н.Н. Полянский, прово-

дя систематизацию законодательства, касающегося несовершеннолетних, выделял несколько разделов: 1) органы общего попечения о несовершеннолетних; 2) охрана материнства и младенчества; 3) акты гражданского состояния, права и обязанности несовершеннолетних и других лиц по отношению к ним; 4) воспитание и обучение несовершеннолетних, охрана их здоровья, включая физическое воспитание; 5) обеспечение и имущественные льготы; 6) охрана труда несовершеннолетних; 7) передвижение несовершеннолетних; 8) меры борьбы с беспризорностью, правонарушениями несовершеннолетних и правонарушениями против них; 9) гражданское совершеннолетие; 10) различные постановления, касающиеся их, не вошедшие в предшествующие отделы [Бахман, 2011. С. 120–122].

В настоящее время круг вопросов, подлежащих регулированию, очевидно, должен быть расширен. Прежде всего, существует настоятельная необходимость формулирования общих положений, определяющих как общие характеристики правового статуса несовершеннолетних, так и его специфические черты, обусловленные возрастом, состоянием здоровья, семейным статусом, статусом гражданства и т.п. Особое внимание при этом следует уделить категориям биологического, психологического и социального возраста, которые должны выступать в качестве общего ориентира в правоприменительной деятельности независимо от отраслевой принадлежности тех или иных норм. Соответствующие положения в процессе работы над Сводом логичнее отразить в Федеральном законе от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», если исходить из возможности его сохранения и использования в качестве системообразующего документа, каковым он фактически и является, исходя из его содержания. Предпосылки для этого имеются, принимая во внимание попытки выделения различных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, хотя реализованный законодателем подход представляется не вполне удачным, поскольку не отражает специфику соответствующей ситуации и роль в ней личностных характеристик ребенка¹⁵.

15 Подробнее см.: Ильгова Е.В., Борисова В.Ф., Спесивов Н.В. Проблемы правового регулирования участия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в рассмотрении судами дел, связанных с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2020. № 4. С. 60–66; Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Саратов, 2015.; и иные работы Ильговой Е.В. и др.

14 Вершинин А.П. Электронный Свод законов и правовая информатизация в России. <http://pravo.gov.ru/articles/elektronnyy-svod-zakonov-i-pravovaya-informatizatsiya-v-rossii/>

Основную часть Свода должны составить нормативные правовые акты, систематизированные по отраслевому признаку. Причем речь должна идти как о сфере частного, так и публичного права. Некоторые трудности могут возникнуть вследствие реализации совместной компетенции РФ и субъекта РФ в решении рассматриваемых вопросов. Однако они могут быть преодолены в случае формирования Свода в электронном виде с активными гиперссылками на законодательство субъектов РФ. Такой формат, очевидно, потребует определения круга субъектов, ответственных за своевременное отражение в нем всех принятых органами государственной власти обоих уровней изменений и дополнений.

Литература

- Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. М.: Юридическая литература, 1982.
- Бахман А.Р. Об актуальности создания детского кодекса в России. *Вестник Томского государственного университета*. 2011. № 352. С. 120–122.
- Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Саратов, 2015.
- Букина С.В. Правосубъектность несовершеннолетних: необходимость реформирования гражданского законодательства. *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 5. С. 64–68.
- Ваганов П.Д., Яновская Э.Ю., Манджиева Э.Т. Периоды детского возраста. *Российский медицинский журнал*. 2018. № 24 (4). С. 185–190.
- Вершинин А.П. Электронный Свод законов и правовая информатизация в России. <http://pravo.gov.ru/articles/elektronnyy-svod-zakonov-i-pravovaya-informatizatsiya-v-rossii/>
- Гернет М.Н. Социально-правовая охрана детства за границей и в России. М.: Право и жизнь, 1924.
- Еременко Т.В. Постинтернатное сопровождение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как приоритетное направление социальной защиты. *Гуманитарные и социальные науки*. 2014. № 2. С. 288–291.
- Зайцев О.В. Вопросы юрисдикции при реализации положений международных конвенций о защите детей в России (гаагские конвенции 1980 и 1996 годов) (статья в монографии) // Национальные юрисдикции в системе международного сотрудничества (российско-французское исследование). М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. С. 93–114.
- Зайцев В.В., Рыбаков В.А. О науке гражданского права: методологические и доктринальные аспекты. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2016. № 4 (111). С. 58–65.
- Ильгова Е.В., Борисова В.Ф., Спесивов Н.В. Проблемы правового регулирования участия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в рассмотрении судами дел, связанных с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2020. № 4. С. 60–66.
- Кабрияк Р. Кодификации. М.: Статут, 2007.
- Кодан С.В. Акты систематизации законодательства: юридическая природа и место в системе источников российского права. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2008. Вып. 8. С. 385–401.
- Коробеев А.И., Ширшов А.А. Критерии живорождения при определении жизни как объекта уголовно-правовой охраны. *Lex russica*. 2020. № 5. С. 64–72.
- Мохов А.А. Неродившийся ребенок – субъект правоотношений? *Семейное и жилищное право*. 2019. № 4. С. 14–18.
- Мыскин А.В. Обычай, противоречащий закону: миф или реальность? *Юрист*. 2009. № 3. С. 66–69.
- Налимов С.А. Свод законов Российской империи как акт систематизации законодательства. *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право»*. 2006. Вып. 8. Т. 2. № 13. С. 122–126.
- Серова О.А., Зайцев О.В., Серебрякова А.А. Разработка новых образовательных программ подготовки юристов: от семейного бизнеса до LegalTech // Семейный бизнес & LegalTech: научные решения для профессиональной предпринимательской деятельности. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М.: Проспект, 2023. С. 507–518.
- Сырых В.М. Образовательные правоотношения: мифы и реалии. *Ежегодник российского образовательного законодательства*. 2008. Т. 3. № 2. С. 31–50.
- Темникова Н.А. Реформа гражданского законодательства: положения о физических лицах. *Гражданин*. 2012. № 4. С. 26–30.
- Тихомиров Ю.А. Теория кодекса // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. Материалы междунауч. конф.: Нижний Новгород, 25–26 сентября 2008 г. / Под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н. Новгород, 2008. С. 38–45.
- Zaitsev V.V., Zaitsev O.V. Ensuring the child's interests in implementing the requirements of the Hague Convention on the civil aspects of child abduction. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 6. P. 30–35. In English
- Zaitsev V.V., Zaitsev O.V. The Russian implementation of the Hague Children Conventions. *Yearbook of Private International Law*. Romano, 2018. P. 421–449. In English

Нормы и правила

References

- Alekseev S.S. General theory of law. In 2 volumes. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1982. In Russian
- Bakhman A.R. On urgency of creating the Children's Code in Russia. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2011. No. 352. P. 120–122. In Russian
- Borisova V.F., Ilgova E.V., Kuznetsova I.O. Assessing the effectiveness of the system for preventing neglect and juvenile delinquency. Saratov, 2015. In Russian
- Bukshina S.V. The legal personality of minors: the need to reform the legislation. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*. 2015. No. 5. P. 64–68. In Russian
- Eremenko T.V. Post-residential support of orphans and children left without parental care as a priority direction of social protection. *Gumanitarnyye i sotsial'nyye nauki*. 2014. No. 2. P. 288–291. In Russian
- Gernet M.N. Social-legal protection of childhood abroad and in Russia. Moscow: Pravo i zhizn', 1924. In Russian
- Ilgova E.V., Borisova V.F., Spesivov N.V. Problems of legal regulation in the participation of commissions on minors' affairs and protection of their rights in court consideration of cases related to the stay of a minor in a special educational institution of a closed type. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2020. No. 4. P. 60–66. In Russian
- Kabryak R. Codifications. Moscow: Statut, 2007. In Russian
- Kodan S.V. Systematization acts: legal character and role in the system of law sources in Russia. *Nauchnyy yezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk*. 2008. Issue 8. P. 385–401. In Russian
- Korobeev A.I., Shirshov A.A. Live birth criteria when defining life as an object of protection under criminal law. *Lex russica*. 2020. No. 5. P. 64–72. In Russian
- Mokhov A.A. An unborn child – the subject of legal relations? *Semeynoye i zhilishchnoye pravo*. 2019. No. 4. P. 14–18. In Russian
- Myskin A.V. Custom contrary to law: myth or reality? *Yurist*. 2009. No. 3. P. 66–69. In Russian
- Nalimov S.A. Code of Laws of the Russian Empire as an act of systematization of legislation. *Vestnik YUUrGU. Seriya «Pravo»*. 2006. Issue 8. Vol. 2. No. 13. P. 122–126. In Russian
- Serova O.A., Zaitsev O.V., Serebryakova A.A. Development of new educational programs for training lawyers: from family business to LegalTech // Family business & LegalTech: scientific solutions for professional entrepreneurial activity. Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Moscow: Prospekt, 2023. P. 507–518. In Russian
- Syrykh V.M. Educational legal relations: myths and realities. *Yezhegodnik rossiyskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva*. 2008. Vol. 3. No. 2. P. 31–50. In Russian
- Temnikova N.A. Reform of civil legislation: provisions on individuals. *Tsivilist*. 2012. No. 4. P. 26–30. In Russian
- Tikhomirov Yu.A. Theory of the code // Codification of legislation: theory, practice, technology. Materials of the International Scientific and Practical Conference: Nizhny Novgorod, September 25–26, 2008 / Edited by V.M. Baranova, D.G. Krasnova. Nizhny Novgorod, 2008. 3. 38–45. In Russian
- Vaganov P.D., Yanovskaya E.Yu., Mandzhieva E.T. Periods of childhood. *Rossiyskiy meditsinskiy zhurnal*. 2018. No. 24(4). P. 185–190. In Russian
- Vershinin A.P. Electronic Code of Laws and legal informatization in Russia. <http://pravo.gov.ru/articles/elektronnyy-svod-zakonov-i-pravovaya-informatizatsiya-v-rossii/>. In Russian
- Zaitsev O.V. Jurisdictional issues in implementing the provisions of international conventions on the protection of children in Russia (the Hague Conventions of 1980 and 1996) (article in the monograph) // National jurisdictions in the system of international cooperation (Russian-French study). Moscow: Izdatel'skiy dom «Delo» RANKhiGS, 2021. P. 93–114. In Russian
- Zaitsev V.V., Rybakov V.A. On the science of civil law: methodological and doctrinal aspects. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*. 2016. No. 4 (111). P. 58–65. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Олег Владимирович Зайцев, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения, декан отделения «Высшая школа правоведения» Института государственной службы и управления Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: zaitsev-ov@ranepa.ru

Для цитирования: Зайцев О.В. Проблемы систематизации законодательства в сфере реализации и защиты прав и законных интересов детей. *Государственная служба*. 2023. № 6. С. 30–38.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Oleg V. Zaitsev, Doctor of Sci. (Law), Professor of the Department for Legal Support of Market Economy, Dean of the Higher School of Jurisprudence department at the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: zaitsev-ov@ranepa.ru

For citation: Zaitsev O.V. Problems of systematizing legislation in the field of realization and protection of the children's rights and legitimate interests. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 6. P. 30–38.