

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

ТРЯКИНА ОЛЬГА ВИКТОРОВНА

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА**

студентка 4 курса 433 группы
направления подготовки 40.03.01 –«Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат бакалаврской работы

Научный руководитель
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
канд. юрид. наук

« ____ » _____ 20 ____ г.

_____ С.Б. Кордуба

Зав. кафедрой конституционного
и муниципального права,
профессор, д.ю.н.

« ____ » _____ 20 ____ г.

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2018 г.

Актуальность темы исследования определяется тем, что институт семьи во все времена и во всех цивилизациях выступал важнейшим элементом развития. Политико-правовая деятельность популяризации идеологии семьи, семейных ценностей для жизни и развития человека и общества сейчас закрепляется во многих нормативных актах на всех уровнях государственного управления, в особенности на местности, где конкретизация закона имеет место с учетом специфики муниципалитета: экономических и социокультурных особенностей. Особенное внимание в таких документах уделено укреплению и защите института семьи путем разработки государственной семейной политики.

Политика Российской Федерации, согласно основному закону страны – Конституции, направлена на создание условий обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, поддержку семьи, материнства, отцовства и детства.

В стране реализацией и разработкой программ по воплощению в жизнь положений Конституции занимаются государственные органы, как на федеральном, так и региональном уровнях. К их числу призваны и органы местного самоуправления для лучшей и непосредственной поддержки института семьи, детства и материнства.

Действующий в России Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года яркий пример конкретизации и платформа для муниципальных образований в реализации и поддержке государственной политики по защите института семьи, материнства и детства. Положения закона, а именно статьи 14,15,16,35 и другие в своем контексте отражают необходимость муниципальных органов направить свою деятельность по защите детей, по обеспечению реализации их культурных, социально-экономических и политических прав. Однако, не смотря на создание основы

для совершенствования институтов на местах, ряд проблем и вопросов остаются по ныне открытыми и требуют своего решения.

Муниципальные органы вдвойне заинтересованы непосредственно обеспечить создание условий для благополучного развития личности, для достойной жизни с учетом всех исторических, культурных и национальных особенностей местности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования института защиты семьи, материнства и детства, а **предметом** - нормы российского законодательства в рассматриваемой сфере отношений, правоприменительная практика.

Цель выпускной квалификационной работы изучить институт материнства и детства, выявить проблемы, предложить соответствующие практические решения.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие взаимообусловленные **задачи**:

- изучить понятие и содержание института защиты материнства и детства;
- рассмотреть права ребенка в системе прав человека и гражданина, их конституционно-правовое значение в Российской Федерации;
- исследовать полномочия органов местного самоуправления в области защиты материнства;
- анализировать полномочия органов местного самоуправления в области защиты личных прав ребенка;
- выявить полномочия органов местного самоуправления в области защиты прав ребенка, связанных с его жизнью в семье и прав ребенка, связанных с его участием в общественно-политической жизни;
- исследовать полномочия органов местного самоуправления в области защиты социально-экономических и культурных прав ребенка;
- определить полномочия органов местного самоуправления в области

защиты прав ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвященной заявленной теме. Повышенный интерес среди авторов, рассматривавших данную тему были Антонов А.И., Голод С.И., Медков В.М., А.В. Бородина, В.А. Борисова, Азаров Е.А., Кобзева С.И., Карташкин В.А., и другие зарубежные авторы.

При написании выпускной квалификационной работы использовались такие подходы и методы как диалектический метод познания общественных отношений, социальных явлений, конституционно-правовых норм, связанных с защитой прав несовершеннолетних органами местного самоуправления. Также анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнительно-правовой, статистический, историко-правовой и конкретно-социологические методы.

Структура работы состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, последовательно раскрывающих суть темы исследования, заключения, содержащего основные выводы исследования, и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Глава 1 выпускной работы посвящена исследованию конституционно-правовых основ защиты семьи, материнства и детства в Российской Федерации и в зарубежном законодательстве.

В исследовании было выявлено, что до настоящего времени единого для всех наук понятия института защиты материнства и детства не существует, что объясняется тем, что каждая наука имеет свой аспект в изучении данного понятия. По мнению автора, правовое исследование проблемы защиты материнства и детства диктует необходимость дать определение таких понятий, как материнство, детство, защита, так как данные понятия используются в законодательстве не только Российской Федерации, но и в законодательстве зарубежных стран.

Однако, отсутствие таких важных понятий, как «материнство», «детство» в законодательстве порождает как конфликтные ситуации, так и несправедливость судебных решений.

По мнению автора, под детством в правовой науке следует понимать закрепленный в законодательстве возрастной этап индивидуального развития человека, начавшийся с рождения, позволяющий ему формироваться и функционировать в качестве полноценного члена общества в условиях, создаваемых обществом, государством, семьей.

В ходе исследования автор пришел к выводу, что стоит выделить аналогичным объектом защиты и материнство, так как в случае отсутствия заботы и защиты о здоровье, благоприятном материальном и социальном положении женщин, которые имеют и воспитывают детей, а также будущих матерей, защита несовершеннолетних уже будет являться не актуальной.

Таким образом, от здоровья матери, ее физического, психического, духовного и нравственного состояния зависит здоровье подрастающего поколения, а в дальнейшем и общества в целом.

Также в ходе исследования автор пришел к выводу, что Конституция

Российской Федерации не решает в полном объеме тех задач, которые стоят перед ней в части обеспечения правового статуса несовершеннолетнего. Анализ действующих норм показал, что в гл. 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» понятия «ребенок» и «дети» употребляются только в четырех статьях: ст. 7, в которой говорится об обеспечении государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства; ст. 38, которая закрепляет обязанность государства и родителей заботиться о детях; ст. 39, содержащей нормы о социальной защите детей; ст. 43, устанавливающей право на образование. В остальных нормах ребенок лишь подразумевается в качестве субъекта правоотношений и включается в термины «гражданин», «каждый».

Исходя из вышеизложенного, автору представляется, что признание несовершеннолетнего личностью, обладающей самостоятельным правовым статусом, возможно лишь формально, и, к сожалению, данный факт не решает проблемы охраны и защиты его прав, свобод и законных интересов.

По мнению автора, создание адекватной системы соблюдения, реализации прав несовершеннолетних предполагает формирование и поддержку действенных институтов механизма правовой защиты детства. Центральное место в системе государственных органов, призванных обеспечивать конституционно-правовую защиту несовершеннолетних, должны занять такие государственные институты, как Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, специализированные правоохранительные органы, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства. И, несмотря на то, что все перечисленные органы существуют сегодня, их нельзя назвать единой системой, поскольку деятельность органов государственной власти и их должностных лиц разрозненна, несогласованна, должным образом не урегулирована.

Разрешить сложившуюся проблему, несомненно, нелегко, однако повысить эффективность и целесообразность деятельности правозащитных институтов - возможно. Для этого нам представляется необходимым:

1) оптимизировать деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти в субъектах Федерации, занимающихся проблемами семьи, материнства, отцовства и детства; обеспечивающих контроль за соблюдением конституционных прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних;

2) нормативно закрепить обязательность регулярных публичных отчетов представителей органов исполнительной власти (например, Министерства образования и науки, Министерства здравоохранения и социального развития, Министерства внутренних дел и др.) перед законодательными органами государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях;

3) разработать специальные информационные программы по повышению правовой грамотности в области защиты конституционных прав несовершеннолетних для родителей и детей.

Таким образом, нужны скоординированные действия органов государственной власти и должностных лиц, поскольку от эффективной реализации конституционного принципа, закрепленного в ст. 2 Основного Закона без преувеличения зависит будущее нашей страны.

Во второй главе представлен анализ полномочий органов местного самоуправления в области защиты материнства и детства.

Рассматривая такие институты, автор выделяет, что материнство и детство всегда являлось предметом изучения различных дисциплин, в том числе правовых, поскольку они играют важную роль в создании юридического механизма защиты прав матери и ребенка.

В работе выделяются основные проблемы в сфере детства, признаваемые на официальном государственном уровне. Так, некоторые

среди них:

- недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей, неисполнение международных стандартов в области прав ребенка;

- высокий риск бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях;

- распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей;

- низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства.

Вместе с тем, в работе представляется анализ сферы защиты социально-экономических и культурных прав ребенка.

Рассматриваемые конституционные права принадлежат не только дееспособному гражданину страны, но и несовершеннолетнему ребенку с учетом всех особенностей конституционно-правового статуса. Наличие юридических гарантий обеспечения социально-экономических и культурных прав детей помимо Конституции являются законы регионов, и нормативные акты органов местного самоуправления. Так, на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц возлагается обязанность по соблюдению и исполнению положений Конституций, содействию стратегического развития государства.

Завершает работу рассмотрение области защиты прав ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, под которой понимают ситуацию, объективно нарушающую жизнедеятельность человека (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не

может преодолеть самостоятельно.

Перечень категорий детей, относящихся к попавшим в трудную жизненную ситуацию, не является исчерпывающим. Определение того, принадлежит ли ребенок к числу попавших в трудную жизненную ситуацию или нет, в некоторых случаях является оценочным, поскольку только в каждом конкретном случае специалист может оценить, нарушена ли жизнедеятельность ребенка в результате сложившихся обстоятельств и может ли данный ребенок преодолеть эти обстоятельства самостоятельно или с помощью своей семьи.

Автор отмечает, что в Ежегодном докладе «О состоянии соблюдения прав и свобод ребенка в Саратовской области» в 2017 году указываются выявленные нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних, причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, меры по их устранению и сроки принятия указанных мер.

Среди факторов, привлекших к вышеуказанным нарушениям, относят:

1. В целях принятия необходимых мер привлекались не все необходимые органы (социальной защиты, здравоохранения, занятости, опеки, по делам молодежи), а также предусматривался не весь комплекс мер профилактического характера для устранения нарушений.

2. Недостаточным образом проводилась работа по контролю за осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий по созданию и организации деятельности КДН и ЗП в муниципальных районах и городских округах.

3. Правовое просвещение и правовое информирование несовершеннолетних не проводилось.

По мнению автора, для ликвидации вышеуказанных проблем, которые приводят к нарушению прав ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, необходимо разработать дополнительный комплекс мероприятий,

направленных на повышение эффективности координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних.

В итоге работы, рассмотрены полномочия органов местного самоуправления по защите прав ребенка, оставшегося без попечения. Здесь утверждается, что в России должна сложиться государственная модель формирования органов опеки попечительства в качестве исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Контрольные функции должны быть возложены на федеральный центр, что обусловлено значимостью защиты и обеспечения прав детей и требованиями Конституции Российской Федерации. Статья 72 Конституции относит защиту прав и свобод человека и гражданина к государственным полномочиям (совместным полномочиям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

В своей работе автор отмечает, что Законом Саратовской области от 6 марта 2007 года № 19-ЗСО предусмотрена выплата единовременного пособия при усыновлении (удочерении) детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Саратовской области, размер которой составляет 9491,78 руб.

Несмотря на наличие выплат замещающим родителям, наблюдается несовпадение размера прожиточного минимума на детей и выплат на опекаемого ребенка. С учетом доплаты на ребенка до 6 лет сумма пособия в сред-нем составляет – 5933,09 руб.; от 6 до 18 лет – 8750,44 руб.

А прожиточный минимум на детей с 1 января 2018 году в Саратовской области составляет 9003 руб. согласно Постановлению Правительства Саратовской области № 565-П от 08.11.2017 г.

Таким образом, определенный Правительством региона минимум не совпадает с опекунами пособиями. В настоящее время выплаты на

содержание детей, лишенных родительского попечения, переданных под опеку (попечительство) осуществляются согласно Закону Саратовской области от 29.12.2004 № 134-ЗСО «Об утверждении порядка и размера ежемесячных денежных выплат на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под опеку (попечительство), в Саратовской области». Более того, действие данной нормы закона было приостановлено с 1 января 2013 года по 31 декабря 2017 года, т.е. не проводилась индексация.

Также говорится о том, что органы опеки и попечительства - это органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органы местного самоуправления, если им переданы указанные полномочия. Передача полномочий органов опеки и попечительства на уровень субъектов Федерации вызвана необходимостью обеспечивать права детей, что является государственно важной задачей. До 2008 г. органами опеки и попечительства были органы местного самоуправления.

Также, по мнению автора, в Саратовской области необходимо повысить размер выплат при усыновлении (удочерении) детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей в силу того, что он составляет сумму, меньшей размеру прожиточного минимума, тем самым ставит семьи в трудно - материальное положение.

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

Анализ проблем правовой защиты материнства и детства показал, что законодательство Российской Федерации в данной сфере развивается в соответствии с общепринятыми принципами международного права.

В ходе написания работы проведено исследование понятий правовая защита, материнство, детство и защита.

Исследование позволило выявить отсутствие легального определения «правовая защита материнства и детства».

По нашему мнению, закрепление понятий семьи, материнства, отцовства и детства необходимо на конституционном уровне, посредством принятия нового закона, который необходим и в связи с новыми изменениями в законодательстве ряда стран Европы по легализации однополых браков. Закон закрепит нормы о традиционной форме семьи - союза мужчины и женщины.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года является примером конкретизации и платформой для муниципальных образований в реализации и поддержке государственной политики по защите института семьи, материнства и детства. Так, статьи 14,15,16,35 и другие в своем контексте отражают необходимость муниципальных органов направить свою деятельность по защите детей, по обеспечению реализации их культурных, социально-экономических и политических прав.

Однако, не смотря на создание основы для совершенствования институтов на местах, ряд проблем и вопросов остаются по ныне открытыми и требуют своего решения.

Так, на сегодняшний день нет системы социальной защиты и помощи семье, находящейся в сложной жизненной ситуации. Необходимо создавать службы сопровождения семьи при органах опеки и попечительства, чтобы не допускать случаев отказа от усыновленных и опекаемых детей.

Хотим отметить, что особенно важно в обеспечении комфортных условий, благоприятной среды для материнства, отцовства, семьи и детства роль самого общества, каждого гражданина страны. Необходимо зафиксировать защищенность семьи, материнства, отцовство и детство как первостепенные критерии развития демократического общества.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что в России должна сложиться государственная модель формирования органов опеки попечительства в качестве исполнительных органов субъектов Российской

Федерации. Контрольные функции должны быть возложены на федеральный центр, что обусловлено значимостью защиты и обеспечения прав детей и требованиями Конституции Российской Федерации. Статья 72 Конституции относит защиту прав и свобод человека и гражданина к государственным полномочиям (совместным полномочиям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Таким образом, анализ показал, что проблемы с осуществлением защиты семьи, материнства и детства на данный момент достаточно много. По нашему мнению их решение является приоритетной задачей государства.