

Риэскинен Мария Александровна

кандидат юридических наук, PhD,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права
Тюменского государственного университета

УЧАСТИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ С ПОЗИЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО И РОССИЙСКОГО ПРАВА [1]

Аннотация:

В настоящей статье рассматриваются вопросы, связанные с вовлечением несовершеннолетней молодежи в общественно-политическую жизнь. Исследование выполнено с использованием метода научного анализа нормативных источников на основе общих логических приемов. Актуальность работы обусловлена современными тенденциями интенсификации участия молодежи в политических протестных акциях. Акцент сделан на профилактике неконструктивного протестного поведения посредством эффективного обеспечения прав, позволяющих принимать участие в управлении делами государства: права на мирные собрания, права на свободу слова, права на участие в молодежных общественных объединениях. Анализируется дискуссионный вопрос о соотношении понятий «политический протест» и «полная дееспособность». Обосновывается необходимость внесения поправок в действующее федеральное законодательство, направленных на обеспечение учета политических мнений несовершеннолетних лиц органами публичной власти.

Ключевые слова:

участие в управлении, конструктивность протестного поведения, права ребенка, молодежная политика, политические права, молодежный протест, молодежные общественные объединения.

Riekkinen Mariya Aleksandrovna

PhD in Law, Professor,
Constitutional and Municipal Law Department,
Tyumen State University

PARTICIPATION OF MINORS IN PUBLIC AFFAIRS FROM THE PERSPECTIVE OF THE INTERNATIONAL LAW AND THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION [1]

Summary:

The author explores the issues of involving minors in social and political life. The research method is the logical scientific analysis of normative texts. The relevance of the study can be explained by the recent trends in the intensification of youth protests in Russia. The paper focuses on preventing non-constructive protest behavior by virtue of ensuring the rights operationalizing public participation: the right to peaceful assembly, the right to freedom of expression, the right to participate in youth associations. The relationships between the concepts of political protest and full legal capacity are studied. The author substantiates the urgency of amending federal legislation to ensure that protest opinions of youth will be taken into consideration by public authorities.

Keywords:

public participation, constructive protest behavior, rights of the child, youth policy, political rights, youth protest, youth associations.

1. Введение

Политический протест как способ участия в управлении делами государства представляет собой один из наиболее часто используемых каналов реализации политической активности молодежи. Реалии последних нескольких лет позволяют сделать вывод об интенсификации молодежного протеста против решений и действий органов публичной власти. Во-первых, данный вывод основывается на имеющихся сведениях о том, что доля лиц в возрасте до 35 лет в общем числе участников протестов в рамках «Болотного дела» составила более 60 % [2]. Во-вторых, примечательно активное протестное поведение молодых людей, в том числе несовершеннолетних лиц, поддерживающих антикоррупционную политику А. Навального и митинги против коррупции, проходившие в городах России в марте 2017 г. [3].

Особого внимания требует изучение конституционно-правовых основ обеспечения конструктивного протестного поведения молодежи, не достигшей 18-летия, – или детей, коими указанные граждане именуется в Конвенции ООН о правах ребенка. В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. подчеркивается, что отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, решении вопросов, затрагивающих их непосредственно, – одна из «основных проблем в сфере детства» [4]. С одной стороны, в ст. 38 Конституции РФ на государство наложена обязанность охраны детства, а федеральное законодательство ограничило право на участие в выборах требованием совершеннолетия. С другой

стороны, Конституция не связывает реализацию других прав, позволяющих участвовать в управлении делами государства, таких как права на свободу слова, мирное собрание, объединение и обращение к органам публичной власти, с достижением совершеннолетия.

Сказанное обуславливает необходимость переосмысления существующего правового регулирования с тем, чтобы оно могло наиболее полно гарантировать эффективную возможность для несовершеннолетних лиц конструктивно выражать свое мнение (в том числе по политическим вопросам). Законодательно гарантированная обязанность учета указанных мнений повлекла бы за собой и дополнительную ответственность органов публичной власти за обеспечение несовершеннолетним лицам возможности освоить навыки выражения протестных мнений в конструктивной форме. Представляется, что такие корректировки законодательства должны быть нацелены на обеспечение: а) приобретения несовершеннолетними лицами навыков выражения политических мнений, б) минимизацию рисков недобросовестного негативного воздействия на эти мнения, в) учета мнений несовершеннолетних лиц.

2. «Политический протест» и «полная дееспособность» – являются ли эти категории взаимоисключающими?

У несовершеннолетних лиц есть собственное мнение по поводу решения политических вопросов, конструктивное выражение которого нуждается в сильных правовых гарантиях. С точки зрения социальных наук уязвимость молодежи в выражении протеста против решений и действий органов публичной власти объясняется недостаточными социальными навыками и эмоциональным поведением. А.Г. Сапрунов, исследующий юридические проблемы профилактики социальных отклонений несовершеннолетних, отмечает распространение в детской среде «крайних форм протеста в виде делинквентного поведения» [5]. По мнению Е.В. Ефановой, протестное поведение представителей молодого поколения обусловлено рядом особых характеристик данной возрастной группы, ощущающей «несовершенство окружающего социального мира наиболее остро» [6]. Реакцией на это несовершенство может быть вариант «мятежа», выражающийся в желании переделать окружающий мир, «не обращая внимания на его готовность к трансформации» [7]. Сказанное особенно актуально применительно к детям из социально неблагополучных семей, которые не в состоянии обеспечить ребенку достойное существование, досуг и развитие.

Д.А. Омельченко, С.Г. Максимова, Н.П. Гончарова и О.Е. Ноянзина опубликовали результаты социологического опроса молодежи Алтайского края в возрасте от 15 до 29 лет, проведенного в 2014–2015 гг. [8]. Респондентов попросили высказать мнение по поводу возможности использования легальных и нелегальных способов защиты своих интересов. Наиболее настораживающей оказалась готовность примерно десятой части опрошенных прибегнуть к нелегальным способам защиты интересов: блокированию улиц, дорог (10,5 %), участию в захватах зданий (10,4), сопротивлению властям с оружием в руках (9,0 %). При этом приемлемость разных форм политической активности молодежи существенно варьирует в зависимости от занятости, уровня образования, оценки собственных материальных положения и политической ориентации [9].

С точки зрения правовых механизмов реализации политического протеста несовершеннолетние лица остаются уязвимой группой потому, что не обладают полной дееспособностью, отражающейся на отсутствии у них избирательного права, которое позволяет отстаивать собственные интересы и требовать политической ответственности от органов публичной власти. Тем не менее протестные отношения выходят далеко за рамки избирательного права. Например, С.А. Авакьян выделяет широкий круг способов выражения протеста. К ним относятся выборы, референдумы и участие в обсуждении проектов законов, парламентские формы выражения протеста, судебное оспаривание актов органов публичной власти, а также публичные мероприятия с задействованием свободы слова, право на обращение, коллективные действия, свободу информации, свободу объединения [10]. Последние пять способов доступны для несовершеннолетних лиц, поскольку их реализация не требует полной политической дееспособности. Основываясь на широком понимании протестных отношений, предлагаемом С.А. Авакьяном, мы придерживаемся мнения о существовании у детей возможностей участия в политических процессах и отношениях.

Голосование на выборах представляет собой один из способов выражения политического протеста даже несмотря на то, что возможность голосования против всех кандидатов на федеральном уровне отменена с 2006 г. [11]. Отдавая голос за наиболее предпочтительного кандидата, граждане таким образом демонстрируют несогласие с политическим курсом других претендентов на представительство их интересов в законодательном/представительном органе. Значит, протест в форме активного голосования является конструктивной формой выражения несогласия по следующим причинам: а) в отличие от массовых беспорядков он выступает ненасильственным/мирным протестным поведением [12], б) в отличие от тактики абсентеизма – дает возможность высказать предпочтение в отношении конкретного кандидата, т. е. предложить собственный вариант решения вопроса представительства их интересов.

Признавая, что дети не входят в категорию «электорат», который выражает волю народа на выборах и референдумах, согласно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, европейские ученые тем не менее активно отстаивают легитимность существования определенных политических притязаний несовершеннолетних лиц [13]. В российских юридических исследованиях начинают появляться взгляды, подразумевающие существование частичной дееспособности несовершеннолетних лиц в сфере реализации гражданско-политических прав. Такое мнение разделяют, например, Ю.А. Гуревичева и К.Р. Максимова. Отмечая, что полная дееспособность в сфере реализации указанных прав наступает вместе с совершеннолетием, эти авторы признают, что российское законодательство устанавливает «возможности самостоятельной реализации прав детьми в принятии решений, затрагивающих их интересы» путем участия в детских и молодежных общественных объединениях, молодежных советах, палатах, парламентах, органах школьного самоуправления [14].

3. Вовлечение несовершеннолетних лиц в управление делами государства с точки зрения международного права

Возрастной ценз рассматривается в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах в качестве разумного ограничения избирательных прав. Закрепляя право на участие в управлении делами государства, статья 25 этого документа содержит уточнение, что данное право не должно подвергаться «неразумным ограничениям» [15]. Комитет ООН по правам человека дал официальное толкование указанной формулировки, отметив, что требование достижения определенного возраста для осуществления избирательных прав представляет собой «объективный и разумный критерий» ограничения прав, которые должны быть доступны «каждому взрослому гражданину» [16].

Значительный сегмент политических прав закрыт для детей, которые в то же время признаются равными носителями прав человека. Такая асимметрия отчасти компенсируется Конвенцией ООН о правах ребенка, предоставляющей детям дополнительные гарантии в области участия в публично-правовой жизни. В документе закреплено несколько положений, имеющих отношение к такому участию: право свободно выражать свое мнение (ст. 12, 13), право на информацию (ст. 13), право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний (ст. 15), право на доступ к СМИ (ст. 17). Комитет ООН по правам ребенка, осуществляющий контроль за исполнением положений указанного акта, подчеркивает, что «широкая практика последних лет образовала понятие “публичное участие” <или участие в управлении делами государства>, хотя сам термин и не звучит в тексте Конвенции» [17]. Таким образом, понятие права ребенка на участие в принятии решений по всем вопросам, затрагивающим ребенка, включая политические, сформировалось в практике отдельных государств и официально признано Комитетом ООН по правам ребенка.

4. Правовые механизмы учета мнений несовершеннолетних лиц: сильные стороны и проблемы

Федеральное законодательство содержит примеры наделяния несовершеннолетних лиц правами, способствующими реализации протеста в конструктивных формах. По достижении уже 8-летнего возраста возможно членство в детских общественных объединениях (ст. 19 Федерального закона от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»); по достижении 16 лет предусмотрено участие в публичных мероприятиях (ст. 5 Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; ст. 6 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Кроме того, статья 2 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» не содержит минимального возрастного ограничения права на обращение к органам публичной власти, что обеспечивает возможность несовершеннолетним лицам направлять обращения в органы публичной власти. Положения п. 3 ст. 66 федерального закона «Об образовании в РФ» о том, что среднее общее образование должно быть «направлено на подготовку обучающегося к жизни в обществе», нуждаются в сопутствующих гарантиях освоения навыков конструктивного выражения мнения по политическим вопросам. Представляется оправданной гарантия подготовки квалифицированных кадров для подготовки молодого поколения к участию в общественно-политической жизни. В связи с этим в России действует федеральный государственный образовательный стандарт по направлению подготовки «Организация работы с молодежью», согласно которому объектом профессиональной деятельности выпускников выступают процессы проявления молодежи в разных областях социальной деятельности и взаимодействия на уровне группы, сообщества [18].

Когда речь идет о правах и интересах несовершеннолетних лиц, вопрос об эффективных механизмах выражения политического протеста или несогласия с решениями и действиями органов публичной власти приобретает особое значение. Согласно действующему федеральному

законодательству мнение детей не обязательно спрашивать при решении политических вопросов. Возьмем для примера процесс законотворчества. На уровне Совета Европы мнение несовершеннолетних лиц официально запрашивается перед тем, как новые документы, затрагивающие их права, будут приняты. В частности, Руководящие принципы, касающиеся правосудия для детей, принятые Комитетом министров СЕ в 2010 г., были подготовлены с учетом выводов, полученных в результате опроса почти 3 800 детей из 25 стран – членов Совета Европы [19]. Мы полагаем, что следующие изменения в федеральное законодательство обеспечили бы не только более полный учет мнений несовершеннолетних лиц, но и вовлечение молодежи в конструктивный диалог с органами публичной власти.

Согласно Федеральному закону от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» у их членов есть право вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи, и участвовать в подготовке и обсуждении проектов государственных программ, включающих мероприятия в сфере молодежной политики, но не проектов изменения федеральных законов. Особый механизм спрашивания мнений молодых людей предусмотрен в ст. 19 закона «О молодежной политике в Тюменской области»: органы публичной власти вправе заключать с молодежными и детскими объединениями «договоры-заказы на проведение исследований и иных работ по вопросам, соответствующим уставным целям таких объединений» [20]. На основании данной нормы органы публичной власти могут заказать подобным общественным объединениям провести изучение мнений несовершеннолетних лиц перед принятием законодательства по правам ребенка. Представляется, что закрепление подобной нормы в федеральном законодательстве обеспечило бы правовую основу для ознакомления с мнениями несовершеннолетних лиц в процессе законотворческой деятельности по законопроектам, напрямую затрагивающим интересы детей.

5. Заключение

Действующее законодательство наделило лиц, не достигших 18-летнего возраста, правами, позволяющими выразить протест против решений и действий органов публичной власти: правом участия в публичных мероприятиях, правом на информацию, свободой слова и правом участия в детских общественных объединениях. Реализация данных прав и свобод не зависит от наличия полной дееспособности, наступающей с достижением совершеннолетия, которая позволяет выражать политическую волю путем голосования на выборах. Однако эффективность реализации указанных прав зависит от закрепления правовых гарантий учета мнений несовершеннолетних лиц.

Уверенность в том, что мнения по политическим вопросам услышаны и приняты во внимание органами публичной власти, может снизить протестные настроения за счет активизации диалоговых форм взаимодействия молодежи и государства. Соответственно, настоящий анализ позволил обосновать необходимость закрепления в федеральном законодательстве норм, гарантирующих учет мнений несовершеннолетних лиц по политическим вопросам, высказанных в рамках законодательно закрепленных процедур, т. е. посредством реализации прав на свободу слова, объединения и мирных собраний.

Нуждается в уточнении статья 5 федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» путем добавления в ее содержание права молодежных и детских объединений на участие в подготовке и обсуждении проектов федеральных законов, затрагивающих права и интересы молодежи и несовершеннолетних лиц. Имеет смысл и закрепление в указанном акте нормы о том, что органы публичной власти могут заключать с общественными объединениями договоры на выполнение исследований по вопросам, непосредственно затрагивающим молодежь. Такие изменения обеспечат более полный учет политических мнений несовершеннолетних лиц и будут способствовать развитию навыков общения с органами публичной власти.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена в рамках гранта Президента Российской Федерации «Конструктивный протест как механизм реализации права на участие в управлении делами государства» № МК-4880.2016.6.
2. Гапич А.Э. Роль социальных медиа и виртуальных коммуникаций в распространении молодежного протеста // Теория и практика общественного развития. 2015. № 12. С. 224–226.
3. Гончаров В.Э., Елизаров В.П. Казус Навального: сетевой фандрайзинг как инструмент политической мобилизации // Политическая экспертиза: Политэкс. 2011. Т. 7, № 4. С. 168–182; Плотникова О.В., Устюгова Е.В. Использование технологии Интернет для формирования имиджа политика-борца с несправедливой политической системой (на примере А. Навального) // Сибирский международный : научный альманах. 2015. № 17. С. 240–243; Чирун С.Н. Новая молодежная политика Алексея Навального // Biosocial characteristics of the modern human psychology: social and political aspects of the post-industrial life activity of states : materials digest of the LIX–LX International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in psychological sciences / ed. by V.V. Pavlov. L., 2013. P. 60–61.

4. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг. : утв. указом президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.
5. Сапрунов А.Г. Теория и методология исследования проблем профилактики социальных отклонений несовершеннолетних : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.
6. Ефанова Е.В. Молодежный экстремизм как форма политического протеста // Власть. 2011. № 8. С. 30–33.
7. Там же.
8. Молодежный взгляд на политические протесты: границы легального и нелегального / Д.А. Омельченко, С.Г. Максимова, Н.П. Гончарова, О.Е. Ноянзина // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 13, ч. 2. С. 145–147.
9. Там же. С. 146.
10. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) : федер. закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.
12. О противопоставлении насильственных форм протеста электоральным формам протестного поведения см., например: Ожъен А., Борисенкова А. Уличная политика и политика голосования // Социологическое обозрение. 2014. Т. 13, № 1. С. 38–51 ; Савельева Н.В. Единство разных: репрезентация и популизм в движении «за честные выборы» // Социология власти. 2013. № 4. С. 58–78.
13. Franklin B. Children's Political Rights // The Rights of Children. N. Y., 1986. P. 34 ; Rutherford J. One Child, One Vote: Proxies for Parents // Minnesota Law Review. 1998. No. 2. P. 1472.
14. Гуревичева Ю.А., Максимова К.Р. Защита и реализация политических прав и свобод несовершеннолетних // Мир науки и образования. 2016. № 3 (7). С. 8.
15. Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. 1978. Вып. XXXII. С. 44.
16. Замечание общего порядка 25. Статья 25 (Пятьдесят седьмая сессия, 1996 г.) [Электронный ресурс] : документ ООН № CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom25.html> (дата обращения: 18.12.2017).
17. Implementing child rights in early childhood [Электронный ресурс] : General comment no. 7 (2005). No. CRC/C/GC/7/Rev.1. Pt. 14. URL: <http://www.refworld.org/docid/460bc5a62.html> (дата обращения: 18.12.2017).
18. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 39.04.03 «Организация работы с молодежью» (уровень магистратуры) [Электронный ресурс] : приказ Министерства образования РФ от 23 сент. 2015 г. № 1046. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Информация взята из Стратегии Совета Европы по правам ребенка. Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016–2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCT-Content?documentId=090000168066c6ff8> (дата обращения: 18.12.2017).
20. О молодежной политике в Тюменской области : закон Тюменской области от 6 февр. 1997 г. № 72 : в ред. от 2 дек. 2014 г. : принят постановлением Тюменской областной думы № 548 от 19 дек. 1996 г. // Вестник Тюменской областной думы. 1997. № 1.