

Павлова Арзулана Акрамовна

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Уголовное право и процесс»
Северо-Восточного федерального университета
имени М.К. Аммосова

Корякина Зинаида Ивановна

старший преподаватель юридического факультета
Северо-Восточного федерального университета
имени М.К. Аммосова

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) «ОБ ОТВЕТСТВЕННОМ РОДИТЕЛЬСТВЕ» [1]

Аннотация:

В статье анализируются положения закона Республики Саха (Якутия) об ответственном родителстве, признанные по результатам проведенного анализа проблемными в вопросах полного, прямого и непосредственного применения. Предметом исследования являются принятый депутатами Государственного собрания Ил Тумэн Республики Саха (Якутия) закон «Об ответственном родителстве» от 14.03.2016 г. № 1604-З № 737-V, его ожидаемый и реальный потенциал в формировании правовых и социальных последствий. Инициатором принятия этого акта выступило Якутское региональное отделение Всероссийского общественного движения «Матери России». Текст документа разработан Государственным комитетом юстиции Республики Саха (Якутия). Данный закон обладает актуальностью ввиду новизны, а в силу его негативного восприятия в общественных кругах – резонансным значением как нормативно-правовой акт с элементами западной модели ювенальной юстиции, против которой ведется активная критика в целях недопущения ее внедрения в РФ. Труднореализуемость любого закона является показателем его качества. На фоне активного федерального законодательства региональная законодательная деятельность остается незаслуженно малоизученной сферой. При этом в некоторых случаях именно законодательство субъектов РФ служит примером для дальнейшего внедрения федеральных аналогов в правовое пространство всего государства. Так, исследуемый нами закон представляется пилотным проектом, имеющим перспективы внедрения на всей территории Российской Федерации либо ее отдельных субъектов (об этом также указано в пояснительной записке к рассматриваемому закону). Методология научного исследования: буквальный, терминологический, системный, сравнительно-правовой, формально-юридический анализ текста закона РС (Я) «Об ответственном родителстве»; контент-анализ специальной литературы; обзор источников СМИ, интернет-ресурсов; экспертное интервьюирование; организация фокус-группы с участием юристов разных сфер профессиональной деятельности (адвокатов, судей, следователей, прокуроров, сотрудников ОВД); опрос общественного мнения.

Ключевые слова:

закон, родитель, семья, несовершеннолетний, право, воспитание, ответственность, норма права, правовое регулирование, Республика Саха (Якутия).

Pavlova Arzulana Akramovna

PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Criminal Law
and Process Subdepartment,
North-Eastern Federal University

Koryakina Zinaida Ivanovna

Senior Lecturer,
Law Department,
North-Eastern Federal University

THE ENFORCEMENT PROBLEMS OF THE LAW ON THE RESPONSIBLE PARENTHOOD OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA) [1]

Summary:

The paper analyzes the provisions of the Law on Responsible Parenthood adopted in the Republic of Sakha (Yakutia) that cause problems during full, direct and immediate application of the law. The Law No. 1604-3 N 737-V on Responsible Parenthood dated 14 March 2016 enshrined by the deputies of the State Assembly (Il Tumen) of the Republic of Sakha (Yakutia), its expected and real potential in legal and social consequences are the scope of study. The Yakutsk Regional Department of the All-Russian Public Movement Mothers of Russia initiated the adoption of the law. The document was developed by the State Committee of Justice of the Republic of Sakha (Yakutia). The above-mentioned law is relevant due to its novelty, and because of its negative perception in public it has a high-profile nature of a law with the elements of the Western juvenile justice system which is strongly criticized in order not to be implemented in the Russian Federation. The hard enforcement of any law is an indicator of its quality. Against the background of active federal lawmaking, the regional legislative activity is still insufficiently studied. Whereas in some cases, it is the lawmaking of the constituent entities of the Russian Federation that is an example for further introduction of federal analogues into the legal space of the entire state. Thus, the law under review is a pilot project with prospects for its implementation throughout the Russian Federation or its individual constituent entities (it is stated in the explanatory memorandum to the law). The research methods include the literal, terminological, system-based, comparative legal, technical legal analysis of the Law on the Responsible Parenthood of the Republic of Sakha (Yakutia); the content analysis of professional literature, an overview of media and Internet resources; an expert interviewing; starting a focus group involving different legal experts (lawyers, judges, investigators, prosecutors, internal affairs officers); the opinion poll.

Keywords:

law, parent, family, minor, law, education, responsibility, legal standard, legal regulation, Republic of Sakha (Yakutia).

Согласно наследию великого философа-мыслителя Ж.-Ж. Руссо считается, что «мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для данного общества» [2, с. 25]. Между тем в современной правотворческой деятельности нередкими являются законы, которые не всегда совпадают с реальными возможностями их внедрения в практику применения и таким образом могут порождать негативную оценку. Подобные законы в теории права именуются «декларативными» либо «мертвыми» [3, с. 18].

Согласно ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. На примере закона Республики Саха (Якутия) (далее – РС (Я)) «Об ответственном родителстве» устанавливаются права и обязательства лиц, являющихся родителями, в отношении воспитания несовершеннолетних детей, реализация которых формирует ответственное родительство [4]. Согласно ст. 1 законом регулируются правоотношения, направленные на формирование ответственного родительства, пропаганду традиционных семейных ценностей в соответствии с национальными традициями и обычаями, природными и климатическими условиями, духовно-нравственными устоями общества, государства.

В связи с этим, как следует из сути указанного закона, иные действия или бездействие, не соответствующие указанным в нем правам и обязанностям либо противоречащие им, признаются безответственным родителством, т. е. ненадлежащим. При этом нужно отметить, что впервые в отраслевом (семейном, гражданском) правовом документе установка на реализацию дается с отсылкой на национальные, природные (климатические) и иные условия, находящиеся вне права. Таким образом, исследуемый нами закон устанавливает правовой «сценарий» надлежащего воспитания несовершеннолетних детей, соблюдение и исполнение которого позволяет оценивать родительство как ответственное, т. е. надлежащее и добросовестное, согласующееся с текстом нормативно-правового акта.

Сам закон ответственное родительство разъясняет как реализацию родителями своих прав и обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, сохранению здоровья ребенка, исходя из его законных интересов и потребностей, создание условий, в которых ребенок может в полной мере развиваться (п. 5 ч. 1 ст. 2). Следует отметить, что данное понятие введено в правовой оборот российского законодательства впервые. До этого термин «ответственное родительство» использовался в социальном либо теоретическом назначении без легитимного закрепления.

В зарубежной литературе ответственное родительство понимается как педагогическая компетентность родителя, предполагает уход за ребенком, поощрение его/ее развития и одновременно формирование межличностных отношений на основе реализации личных и социальных ожиданий [5, р. 311]. Следует признать, что определение, данное в изучаемом законе, порождает больше вопросов, нежели ответов. Например, непонятно, в чем отличие законных интересов ребенка от его потребностей; что понимать под развитием ребенка; какие оценочные категории можно использовать при его измерении: интеллектуальные, физические, духовно-нравственные и т. д.; можно ли заранее предугадать, что вкладываемые в несовершеннолетнего усилия точно приведут к его развитию, и что делать, если ожидания от добросовестного родительства не оправдаются.

Всесторонний анализ разнополярных подходов к восприятию предназначения любого принятого нормативно-правового акта позволяет спрогнозировать проблемы его практической реализации. Так, в отношении закона РС (Я) «Об ответственном родителстве», начиная с момента его обсуждения еще в статусе законопроекта, высказывались противоречивые мнения.

Положительные черты виделись в том, что в законе конкретизируются приоритетные направления семейной политики по формированию надлежащих правовых и социальных отношений между родителями и детьми; принятый закон несет позитивную нагрузку, может способствовать укреплению института семьи, уменьшению сиротства, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; документ популяризирует республику, поднимает ее статус среди других субъектов как региона, наиболее активно и реально заботящегося о социальном благополучии своего населения; закон имеет просветительский характер, т. е. раскрывает, разъясняет основные правила родительского правомерного поведения в отношении воспитания детей и т. д.

Отрицательная характеристика представлена следующими элементами: акт представляет собой законодательную диверсию против суверенитета семьи; документ основан на западных, не подходящих для российского общества, ювенальных технологиях; закон приведет к увеличению социального сиротства, поскольку детей будут отбирать у семей по любому поводу с помощью дискреционных полномочий органов опеки и иных уполномоченных органов; нормативный акт содержит слишком завышенные требования к родителям, не учитывающие сложные социальные, экономические, правовые ситуации в государстве, оторван от реалий; положения негативно отразятся на демографической ситуации, дадут установку на «малодетство» и т. д.

На эффективность правоприменительной деятельности любого нормативно-правового акта может указывать мониторинг его реализации для выявления отношения населения и экспертного сообщества к начинающейся апробации в регулировании общественных отношений [6, с. 28; 7, с. 21]. Изучение вопросов правоприменения исследуемого закона методами фокус-

группы с глубинным интервьюированием экспертов – разных представителей юридической профессии – позволило выявить следующие аспекты.

– Закон наивно изложен, носит утопический, труднореализуемый, декларативный, перфекционистский характер, не принимает в расчет жизненные реалии. Учитывая больше социальную, а не правовую направленность документа, а также избыток норм, не поддающихся правовому регулированию, закон мог бы иметь не императивный, а диспозитивный, направляющий, декларативный и разъяснительный характер, например статус концепции либо методических разъяснений, поскольку закон должен в первую очередь регулировать.

– Не учитывается баланс интересов личности и государства. Последнее хочет снять с себя ответственность за качество воспитания детей, полностью переложить все на родителей и потом контролировать их в целях ювенального террора (вплоть до неправомерного участия на рынке финансовых манипуляций с сиротами, опекуном, усыновлением, так называемой «продажей детей»).

– Рождение детей и родительство берутся под «сертифицирование» и уполномочивание государства. Таким образом, последнее становится монопольным субъектом, который вправе признавать родителя ответственным, т. е. пригодным к родительству.

– Из 22 статей 15 дублируют нормы других законов. Документ изобилует бланкетными нормами из федерального законодательства, по иерархии источников права и правил конкуренции применению не подлежит. Большая часть повторяет нормы из Семейного кодекса РФ. При этом следует отметить, что законодатели не учли правила, установленные в ч. 2 ст. 3 СК РФ «Семейное законодательство и иные акты, содержащие нормы семейного права», согласно которым «законы субъектов Российской Федерации регулируют семейные отношения только по вопросам, непосредственно настоящим Кодексом не урегулированным».

Закон может создать опасность дискриминации родителей (по национальности, вероисповеданию, состоянию здоровья, имущественному и социальному положению), поскольку нормы отношений родителя и ребенка в каждой семье индивидуальны, неизмеримы, особенны и специфичны. Невозможно все семьи подвести под единую модель родительства, пусть даже идеального формата.

Исходя из принципа правовой определенности, закон входит в категорию так называемых «паразитирующих», т. е. выживающих за счет других. Это, безусловно, позволяет считать его лишним, вводящим участников общественных отношений в заблуждение и тем самым создающим сложные практические ситуации при его реализации. К новым нормам, установленным законом, отнесены следующие.

– Документ включает новые понятия: «ответственное родительство», «содержание ребенка родителем», «обучение ребенка родителем», «воспитание ребенка родителем», «сохранение здоровья ребенка родителем», «развитие ребенка родителем», «защита прав и законных интересов ребенка родителем».

– Представлены некоторые меры по формированию ответственного родительства, принимаемые исполнительными органами государственной власти республики, их подведомственными организациями, органами местного самоуправления (ст. 10–15).

Как таковую кодификацию нормативных положений (такое указано в пояснительной записке) закон не представляет, поскольку, согласно теории нормотворчества, акт кодификации меняет существующие нормы права, уточняет их, систематизирует, является основным среди актов, действующих в определенной сфере общественной жизни [8, с. 203].

Документ содержит много не поддающихся правовому разъяснению терминов социального, морально-нравственного происхождения, например «детствосбережение» (ст. 10), «меры общественного воздействия», «социальное партнерство родителей и детей» (п. 4 ст. 11), «традиционные семейные ценности» (ч. 1 ст. 1), «дух этнопедагогики», «терпимость» (ч. 5 ст. 6), «духовно-нравственные устои общества» (п. 7 ч. 1 ст. 2) и т. д.

Понятийный аппарат закона «Об ответственном родительстве», установленный в ст. 5, также вызывает много вопросов, ответы на которые в последующем могут потребоваться. Так, в документе перечислены следующие основные понятия.

– «Семья – объединение двух и более лиц, основанное на браке, родстве и (или) свойстве, усыновлении (удочерении) и иных формах принятия детей на воспитание, связанное общностью жизни, ведением совместного хозяйства и (или) воспитанием детей, а также личными и имущественными правами и обязанностями, предусмотренными законодательством». Считаем, что данное определение понятия семьи вводит в заблуждение и несколько искажает традиционное восприятие семьи, основанное на союзе мужчины и женщины (аналогично категории брака), их ребенка. В связи с этим предлагаем добавить в дефиницию после слова «иных» формулировку «установленных законодательством формах принятия детей на воспитание».

– «Родители и лица, приравненные к родителям, – отец и мать ребенка, усыновители, опекуны, попечители, приемные родители». В Семейном кодексе РФ нет понятия лиц, «приравненных к родителям» (за исключением «приравнивания к родственникам» при усыновлении (ст. 137)).

Кроме того, данная формулировка имеет двоякий смысл, формирует заблуждение, которое может привести к нарушениям прав и законных интересов лиц, вовлеченных в воспитание детей, поскольку для перечисленных в этом пункте лиц предусмотрены разные по объему и правосубъектности права и обязательства, не всегда соотносящиеся с правами и обязанностями родителя.

– Ответственное родительство должно восприниматься как добросовестное родительство, поскольку не всякая реализация права, в том числе, возможно, просто формальная, может быть признана ответственным родительством. Поэтому, на наш взгляд, для более четкой интерпретации необходимо дополнить п. 5 ч. 1 ст. 2 закона формулировкой «добросовестная реализация родителями своих прав и обязанностей...». Применительно к неодинаковым условиям жизни семей, выражаемым в разных социальных, имущественных, интеллектуальных, физиологических статусах, приемлемым вариантом является термин «добросовестное родительство», когда родитель в зависимости от индивидуальных возможностей и в рамках реальных способностей обязан осуществлять заботу о ребенке. Понятие «ответственное родительство» образует модель «идеального родительства» зачастую утопического содержания, поскольку не всякий родитель способен выполнить те высокие требования, которые перечислены в законе, и соответствовать этой модели. Более того, в сложных жизненных условиях, в которых проживает значительная доля российского населения, в том числе в Якутии (доходы ниже прожиточного уровня, безработица, болезни и т. д.), невозможно всех родителей ввести в нормативные рамки ответственного родительства, как и предугадать, какой личностью вырастет ребенок. Закон об ответственном родительстве, с одной стороны, требует свободы ребенка, с другой – заставляет его и родителя выполнять определенные действия, отчитываться по ним, посещать мероприятия и т. д. Это также является одной из проблемных сторон рассматриваемого нами акта.

Текстовая интерпретация категории «меры» корреспондирует с санкционированием нарушения, запретом, формированием границ и пределов (гл. 3). Избыточность данного термина придает закону карательный характер. Исходя из содержания перечисленных норм, речь идет не о мерах, а о полномочиях, главных направлениях деятельности указанных органов. Поэтому предлагаем заменить слово «меры» в заголовке гл. 3 и содержащихся в ней статьях на формулировку «основные направления деятельности».

Экспертное интервьюирование разработчиков исследуемого документа также подтвердило наличие существенных проблем в применении. Отмечено, что в силу новизны закона еще не разработан четкий, слаженный механизм его реализации; отсутствует алгоритм прямого и непосредственного его применения; необходим конкретный план взаимодействия перечисленных в законе органов, принимающих меры к формированию у семей ответственного родительства.

Таким образом, с учетом изложенного следует отметить, что закон РС (Я) «Об ответственном родительстве», несмотря на позитивное начало, имеет существенные правовые проблемы для реализации. На этом фоне можно предположить следующие варианты развития ситуации:

- закон будет считаться формальным, декларативным, тем самым не создавать существенных правовых последствий;
- документ в силу расхождений с федеральным законодательством может быть опротестован органами прокуратуры (распространенная практика в региональном законодательстве);
- закон ввиду проблем в реализации и излишних ограничительных мер в воспитании детей может быть оспорен в суде общей юрисдикции и признан недействительным с последующей утратой юридической силы (согласно гл. 21 Кодекса об административном судопроизводстве РФ) либо в порядке конституционного судопроизводства.

В правовом пространстве РФ должны функционировать только такие законы, которые действительно решают социальные задачи, отвечают всем требованиям надлежущего правового регулирования и имеют собственные предмет и метод правового регулирования, тщательно разработанный механизм реализации. Таким образом, законотворчество должно быть качественным и учитывать все реальные условия его реализации. В противном случае закон перестает быть настроенным на эффективное регулирование общественных отношений. Очевидно, что издание формальных правовых актов наносит существенный урон правовому порядку, поскольку не только свидетельствует о низкой правовой культуре органа, издавшего такой акт, но и, что гораздо хуже, подрывает доверие граждан к действующему законодательству, создает предпосылки к пренебрежительному отношению к законам.

Ссылки и примечания:

1. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Республики Саха (Якутия) по теме «Правовые и социальные проблемы реализации Закона Республики Саха (Якутия) об ответственном родительстве» (в рамках научного проекта № 17-13-14001 РФФИ, региональный конкурс «Российское могущество прирастает будет Сибирью и Ледовитым океаном» 2017 – Республика Саха (Якутия)).
2. Руссо Ж.-Ж. Политические сочинения. М., 2013. 640 с.
3. Бошно С.В. Закон о нормативно-правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 7–22.

4. Об ответственном родителстве : закон Республики Саха (Якутия) от 14 марта 2016 г. № 1604-3 N 737-V : принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС (Я) от 14 марта 2016 г. № 3 N 738-V // Якутские ведомости. 2016. 5 апр.
5. Ljubetić M., Vukušić A.M., Ivić M. Competent (and/or Responsible) Parenting as a Prerequisite for a Complete Child Development // *European Scientific Journal*. 2017. May. P. 311–321.
6. Правовое регулирование системы нормативных правовых актов и российского законодательства в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах РФ» : материалы круглого стола // *Право и современные государства*. 2015. № 2. С. 23–31.
7. Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // *Журнал российского права*. 2006. № 5. С. 12–22.
8. Баранов В.М., Ковтун Н.Н., Толстик В.А. Кодификация законодательства как фактор стабильности права и экономики // *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2009. № 2 (11). С. 197–205.

References:

Baranov, VM, Kovtun, NN & Tolstik, VA 2009, 'Codification of legislation as a factor of stability of law and economics', *Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, no. 2 (11), pp. 197-205, (in Russian).

Boshno, SV 2015, 'Law on regulations: past, present and prospects', *Pravo i sovremennyye gosudarstva*, no. 2, pp. 7-22, (in Russian).

'Legal regulation of the system of laws and regulations and Russian legislation in the draft Federal Law on Laws and Regulations of the Russian Federation: materials of the round table' 2015, *Pravo i sovremennyye gosudarstva*, no. 2, pp. 23-31, (in Russian).

Ljubetić, M, Vukušić, AM & Ivić M 2017, 'Competent (and/or Responsible) Parenting as a Prerequisite for a Complete Child Development', *European Scientific Journal*, May, pp. 311–321.

'On Responsible Parenthood: the Law of the Republic of Sakha (Yakutia) No. 1604-3 N 737-V of March 14, 2016 adopted by the Resolution of the State Assembly (Il Tumen) of the Republic of Sakha (Yakutia) No. 3 N 738-V of March 14, 2016' 2016, *Yakutskiyе vedomosti*, April 5, (in Russian).

Rousseau, J-J 2013, *Political writings*, Moscow, 640 p., (in Russian).

Yurtaeva, EA 2006, 'Law on regulations and the Russian lawmaking practice', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 5, pp. 12-22, (in Russian).