

УДК [342.74-053.2:342.4](470+571)
DOI 10.25688/2076-9113.2021.41.1.08

Н. Е. Борисова

Дети как приоритет государственной политики в свете конституционной реформы 2020 года

Статья посвящена новациям Конституции РФ, закрепляющим важность детей для государственной политики. Представлен обзор вариантов формулировок конституционной поправки о детях. Основной акцент сделан на необходимости обеспечения политики в интересах детей как высшей ценности, достоинства и будущего России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; дети; права ребенка; ценность; достоинство; достоинство; приоритет государственной политики.

Конституционная реформа 2020 года связана с внесением в Основной закон поправок, имеющих важное значение и в значительной мере отвечающих существующему в обществе запросу на сохранение традиционных ценностей.

Не будем в данной статье касаться изменений, так или иначе связанных с органами государственной власти, в том числе инициативой об отмене ограничений для президентских сроков (так называемого обнуления сроков полномочий Президента РФ). Хочется лишь заметить, что содержание внесенных изменений в соответствующую статью о сроках президентства представляется наиболее конкретным, понятным и соответствующим сегодняшней социально-политической ситуации среди текстов множества принятых поправок, в том числе с учетом угроз и рисков, которые были названы возможными в связи с уходом ныне действующего президента РФ В. В. Путина со своего поста¹.

В предшествующие поправкам годы много говорилось о запросе населения России на изменение Конституции РФ² Речь идет о выступлениях и предложениях видных юристов и политических деятелей, представителей органов власти, а также о всевозможных социологических опросах различных групп населения. Среди прочих особо выделим статью В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции» [4].

¹ Перечислены страхи россиян в случае ухода Путина. Дата публикации: 21.02.2021. [Электронный ресурс] // Новости России и мира, последние события на сегодня на Mail.ru. URL: <https://news.mail.ru/society/40673372/> (дата обращения: 02.10.2020).

² Дергачев В. Социологи увидели рекордный запрос россиян на поправки в Конституцию. Дата публикации: 26.10.2018. [Электронный ресурс] // Новости дня в России и мире на РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/26/10/2018/5bd2ff009a79470a6d34e3d7> (дата обращения: 23.10.2020).

В этой статье Председателя Конституционного суда РФ говорится о том, что «заложённый в Конституции глубокий смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям». Судя по характеру многочисленных жалоб в Конституционный суд, пишет В. Д. Зорькин, на первый план у населения выходят ожидания и даже требования социальной справедливости. Нерешенность социально-экономических проблем, в том числе недостаточная защита социальных прав граждан, выступает главным источником существующей в российском обществе напряженности, что подтверждают и проводимые социологические исследования.

Нельзя не согласиться с мнением Председателя Конституционного суда и в том, что «надо уметь вовремя увидеть те болевые точки, в которых фокусируется социальная напряженность на данном этапе развития общества, найти способы снять или сгладить эту напряженность и облечь эти способы в надлежащие правовые формы» [Там же].

Запрос со стороны обычных жителей России, не обремененных тяготами государственной власти, на изменение Конституции был связан прежде всего с потребностями улучшения жизни. И это замечательно, что большинство населения России желает и считает возможным улучшение собственной жизни путем эволюционных (а отнюдь не революционных) изменений и верит верховной власти, что она также желает и сможет произвести эти изменения, в том числе путем прописывания в Конституции правил в наиболее проблемных сферах повседневной жизни.

Безусловно, важнейшее значение имеет закрепление в Основном законе принципиальных устоев государственной и общественной жизни, касающихся организации и функционирования органов публичной власти, устройства государства в целом. Однако, как справедливо заметил С. А. Авакьян, «правила жизни состоят не только в обозначении порядка властвования, управления, но и порядка бытовых занятий, защиты личности, а значит — все-таки нуждаются в конституционном, то есть высшем оформлении» [1, с. 8].

К таким правилам можно отнести установления в явно требующей перемены области пенсионного обеспечения; сфере волонтерской деятельности, защиты животных; в решении проблем соответствия минимального размера оплаты труда реальному прожиточному минимуму; отдельная тема — ценовая политика в жилищно-коммунальной «империи».

В отличие от перечисленных вопросов о придании конституционного статуса детям, внесении в Конституцию России значимости детей для ее (России) будущего, достижения мирового уровня технологического развития среди российских граждан обсуждался не так остро. Основная дискуссия разгорелась непосредственно в процессе деятельности специальной представительной рабочей группы по подготовке предложений по поправкам в Конституцию. Поправка о важности детей для государственной политики была внесена президентом РФ Владимиром Путиным ко второму чтению законопроекта об изменениях в Конституции.

Пожалуй, ранее предложения о внесении поправок о детях в Основной закон страны чаще можно было встретить в научных статьях и диссертациях

в рамках соответствующей научной специальности, особенно в начале XXI века, когда детская тема очень широко обсуждалась. Так, автор статьи в системном исследовании правового положения несовершеннолетних в РФ пришла к выводу о необходимости поднятия защиты прав ребенка на надотраслевой, конституционный уровень. «Не только не умаляя, а подчеркивая решающее значение воспитания ребенка в семье как наиболее естественной среде для становления его физических, интеллектуальных и нравственных составляющих, системообразующий юридизированный алгоритм управления процессом развития и воспитания детей надо искать в “правовом поле” Конституции России» [2, с. 123].

При обсуждении в рабочей группе поправки о детях для внесения в Конституцию были предложены различные формулировки. Как было сказано председателем Комитета Государственной думы по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинниковым, вначале было предложение указать, что дети — это важнейшая ценность государства. Но от этого предложения отказались. Следующая формулировка: «Дети — достояние Российской Федерации» — тоже была признана не самой удачной. «Она вызвала критику, разного рода сравнения и конспирологические умозаключения. А это не то, чего мы хотим добиться, внося изменения в Конституцию»³.

В итоге обсуждения точечных поправок ко второму чтению законопроекта об изменении Конституции в части, касающейся значения детей для России, остановились на приоритете интересов детей в государственной политике. Новая статья (ст. 67.1, п. 4) звучит следующим образом: «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения».

Таким образом, учитывая высокий уровень представительства в группе обсуждения поправок крупных фигур государственного уровня и гражданского общества, а также многочисленные предложения из различных регионов России, в целом можно зафиксировать отношение к детям как к ценности, как к достоянию государства и, наконец, как к важнейшему приоритету государственной политики. Все три формулировки, на наш взгляд, не представляют противоречия друг другу. Трудно спорить с очевидным: ребенок, его права и свободы, несомненно, являются высшей ценностью в соответствии со ст. 2 Конституции РФ. Дети сегодня для каждого государства действительно составляют его достояние (учитывая падение рождаемости, риски и угрозы на всем пути их взросления до состояния молодежи как наиболее продуктивной, творческой, создающей группы населения), которое надо ценить, разрабатывая и реализуя

³ См.: Крашенинников П. Поправка к Конституции о детях будет скорректирована. Дата публикации: 10.03.2020. [Электронный ресурс] // Интерфакс: новости в России. URL: <https://www.interfax.ru/russia/698337> (дата обращения: 10.03.2020).

государственную политику в интересах достойного, качественного, всесторонне правильного развития и воспитания, становления и социализации подрастающего поколения. В этом практически бесспорном положении чувствуется, в свою очередь, какая-то недосказанность, незавершенность, а именно недостаток цели. Речь идет о еще более очевидном: о социальной значимости детей, об их роли, значении для будущего России, как, впрочем, и любого другого государства. В этой связи обращает на себя внимание отсутствие в Основном законе страны определения детей в качестве особой социально значимой демографической группы, а ведь именно ей предстоит реализовать инновационный и технологический потенциал, повысить конкурентоспособность и развитие цифровой экономики, обеспечить темпы экономического роста России выше среднемировых и другие задачи, обозначенные как основные и наиболее актуальные для развития России.

Возвращаясь к процессу обсуждения поправок, отметим, что противники формулировки о «детях как достоянии государства» в качестве аргументов приводили опасность ювенальной юстиции и чрезмерного вмешательства государства в семью. То есть беспокоились они не о том, чтобы права и свободы ребенка как субъекта права в наиболее полной степени были реализованы, а о том, чтобы ребенок был принадлежностью исключительно семьи и (позволю себе старые формулировки, характерные для дореволюционного времени) родительская власть (именно власть, а не воспитание) была неограниченной.

Представители ряда общественных объединений России (было названо 190 просемейных и патриотических общественных объединений) подготовили (причем в соавторстве с членом комиссии Общественной палаты по поддержке семьи, материнства и детства) обращение к Президенту РФ с просьбой не допустить включения в Конституцию положения о том, что дети являются достоянием государства. По мнению данных общественников, такая формулировка могла бы усугубить ситуацию с демографией, представляя собой базу для развития в России антисемейных технологий, **провозглашение особых прав государства на детей в ущерб правам их родителей, и будет использоваться как оправдание дальнейшего расширения стороннего вмешательства в семейную жизнь**⁴.

По сути, аргументы родительских сообществ и патриотических организаций, подписавших данное письмо и даже проводивших пикеты, сводятся к одному: они *недовольны* поправками. Достаточно прочитать интервью корреспондента АиФ с общественным деятелем, членом комиссии Общественной палаты России по развитию культуры и сохранению духовного наследия Павлом Пожигайло⁵.

⁴ Стряпан В. Поправка к Конституции о детях усугубит ситуацию с демографией. Дата публикации: 05.03.2020. [Электронный ресурс] // NEWS.ru — главные новости дня. URL: <https://news.ru/society/popravka-konstituciya-deti/> (дата обращения: 18.06.2020).

⁵ Барова Е. Семья — в приоритете. Почему так важна «детская» поправка в Конституцию? Интервью с П. Пожигайло. Дата публикации: 10.03.2020. [Электронный ресурс] // Аргументы и факты: новости России и мира. URL: https://aif.ru/politics/constitutional_amendments/semya_v_prioritete_pochemu_tak_vazhna_detskaya_popravka_v_konstituciyu (дата обращения: 15.03.2020).

Считаем необходимым заметить, что представители этих организаций — далеко не все родители России. Представляется, что у разумного большинства родителей при словах «дети являются достоянием России» прежде всего возникает понимание того, что государство, ценя детей и их безальтернативное значение для будущего страны, будет принимать все меры во всех сферах своей государственной политики для их сбережения, охраны, защиты и развития, чтобы приумножить это достояние. Не претендуя на достаточную репрезентативность своего опроса, замечу, что на многочисленные обращения к лицам из своего окружения (и семейного, и служебного, и дружеского, и просто круга знакомых) по поводу понимания указанной формулировки ответ был именно таким.

Что касается заявлений общественных родительских организаций, то в современной истории они не раз высказывали подобные недовольства, не утруждаясь аргументацией и предоставлением доказательной базы, как и не видя необходимости выслушать иное мнение. От резких требований прекратить внедрение ювенальной юстиции в России под термином «правосудие, дружественное к детям», пересмотреть Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012–2017 годы и предлагаемые ею концепции медиации и воспитания представители этой части гражданского общества дошли до требований прекращения деятельности на территории Российской Федерации Фонда поддержки детей в трудной жизненной ситуации и денонсации Конвенции ООН «О правах ребенка» (далее — Конвенция) как не отвечающей национальным интересам России⁶.

Призывы выйти из Конвенции в последующем звучали и при обсуждении других инициатив детского законодательства в стенах Федерального собрания РФ. Поводом для этого противники Конвенции считали ее ст. 3, где речь шла о первоочередном (читай — приоритетном) внимании к наилучшему обеспечению интересов ребенка. Их основной аргумент: Конвенция ставит интересы ребенка выше интересов государства [3, с. 59].

Непонятно, какие угрозы увидела в формулировке о детях как достоянии России Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка Анна Кузнецова, заявив, что «грядущие поправки не должны отменять действующие статьи Основного закона в сфере семейной политики»⁷. Как и каким образом понятие о детях как достоянии государства могло бы навредить семейной политике, которую разрабатывает и всячески развивает само государство?

⁶ Свиринов И. Путина призывают вывести Россию из Конвенции по правам ребенка. Дата публикации: 22.12.2014. [Электронный ресурс] // Новости России, СНГ и мира на ИА REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/society/1879493.html#ixzz3Mw5n8iqn> (дата обращения: 10.12.2017).

⁷ Клименко А. Уполномоченный по правам ребенка Кузнецова оценила поправку к Конституции о детях. Дата публикации: 10.03.2020. [Электронный ресурс] // Федеральное агентство новостей. Лента новостей — ФАН. URL: <https://riafan.ru/1257698-upolnomochennyi-popravam-rebenka-kuznecova-ocenilapopravku-k-konstitucii-o-detyakh> (дата обращения: 15.03.2020).

Возвращаясь к принятой поправке о детях как важнейшем приоритете государственной политики России, заметим, что подобная формулировка уже встречалась в истории постсоветского законодательства. В период бурного развития детского законодательства, особенно на региональном уровне, после длительных обсуждений в 1998 году был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Сам факт принятия закона на уровне Федерации был знаменательным событием. Одним из важных положений закона в п. 2 ст. 4 как раз и значилось, что государственная политика в интересах детей является приоритетной областью деятельности органов государственной власти РФ и основана она на ряде принципов, среди которых было установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей с учетом региональных различий данных показателей.

Однако Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года⁸ из ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» слова «областью деятельности органов государственной власти РФ» и «государственная» (в отношении поддержки семьи) были исключены, а слова «установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей с учетом региональных различий данных показателей» признаны утратившими силу.

Как известно, все, что связано с детьми и семейными отношениями, имеет лично-доверительную природу и проблемы, возникающие в сфере отношений с детьми, только правом решить невозможно. Как бы ни была отточена с точки зрения юридической техники формулировка правовых норм, определяющих отношения в этой области, их реализация непременно будет связана с некоторой долей рисков и угроз, вызванных в том числе профессионализмом правоприменителей, знающих и понимающих возрастные особенности ребенка, учитывающих конкретную социально-экономическую ситуацию и окружение ребенка, болеющих душой за будущее детей и России.

Сегодня по-прежнему актуальным остается положение о том, что приоритеты государственной политики должны находиться в сфере воспитания, социализации подрастающего поколения, поскольку «в поле конституционных смыслов социальное стоит выше политического» [5, с. 48]. Дело осталось за малым, а именно за ответственной реализацией основательно продуманной и научно обоснованной политики в интересах детей как высшей ценности,

⁸ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-Федеральный Закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Документы системы «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12136676/#ixzz6UNtdkTUI> (дата обращения: 23.11.2020).

достояния и будущего России. Будем надеяться, что конституционное закрепление особого статуса ребенка, в свою очередь, даст серьезный толчок для грамотного развития и дальнейшей конкретизации правового положения ребенка и в отраслевом законодательстве.

Литература

1. Авакьян С. А. Основные тенденции современного развития конституционно права // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы: сб. материалов Междунар. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: РГ-Пресс, 2017. С. 6–14.
2. Борисова Н. Е. Правовое положение несовершеннолетних в Российской Федерации. 3-е изд. М.: РГСУ, 2007. 300 с.
3. Борисова Н. Е. Конституционные приоритеты защиты прав ребенка // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2015. № 4 (20). С. 55–63.
4. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции. Валерий Зорькин — о тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам // Российская газета. 2018. 9 октября.
5. Крусс В. И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Государство и право. 2002. № 7. С. 46–53.

Literatura

1. Avak`yan S. A. Osnovny`e tendencii sovremennogo razvitiya konstitucionno prava // Konstitucionnoe pravo: itogi razvitiya, problemy` i perspektivy`: sb. materialov Mezhdunar. nauch. konf. / otv. red. S. A. Avak`yan. M.: RG-Press, 2017. S. 6–14.
2. Borisova N. E. Pravovoe polozhenie nesovershennoletnix v Rossijskoj Federacii. 3-e izd. M.: RGSU, 2007. 300 s.
3. Borisova N. E. Konstitucionny`e prioritety` zashhity` prav rebenka // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2015. № 4 (20). S. 55–63.
4. Zor`kin V. D. Bukva i dux Konstitucii. Valerij Zor`kin — o trevozhny`x prizy`vax k kardinal`ny`m konstitucionny`m reformam // Rossijskaya gazeta. 2018. 9 oktyabrya.
5. Kruss V. I. Aktual`ny`e aspekty` problemy` zloupotrebleniya pravami i svobodami cheloveka // Gosudarstvo i pravo. 2002. № 7. S. 46–53.

N. E. Borisova

Children as a Priority of Public Policy in the Light of the 2020 Constitutional Reform

The article is devoted to the innovations of the Constitution of the Russian Federation, which reinforce the importance of children for state policy. An overview of the options for the constitutional amendment about children is presented. The main emphasis is placed on the need to ensure a policy in the interests of children as the highest value, heritage and future of Russia.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; children; children's rights; value; property; dignity; priority of state policy.