

## МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА НА МЕЖДУНАРОДНОМ, ЕВРОПЕЙСКОМ И РОССИЙСКОМ УРОВНЯХ

Рассмотрены основные этапы образования системы международных договоров и деклараций о правах ребенка и заложенные в них механизмы защиты детей. Автор обращает внимание на реализацию прав ребенка на трех уровнях: международном, европейском и национальном. Освещена история формирования механизма защиты прав ребенка в Российской Федерации. Многочисленные события последнего времени демонстрируют дефицит механизма защиты прав человека в России.

**Ключевые слова:** права ребенка; омбудсмен; Европейский суд по правам человека.

Сегодня международная защита прав ребенка представляет систему взаимосогласованных действий государства и неправительственных организаций, направленных на обеспечение прав ребенка и содействие их реализации в национальном законодательстве, а также на оказание международной помощи детям слаборазвитых государств. Основой для такой защиты являются международные договоры, конвенции, соглашения. Конвенция о правах ребенка была принята Генеральной ассамблеей ООН от 1989 г. [1]. Этому документу предшествовали следующие документы: Декларация прав ребенка от 1924 г., Устав ООН, Всеобщая Декларация прав человека от 1948 г., Международные пакты о правах человека от 1966 г. и др. Вступление в силу Конвенции о правах ребенка 1990 г. стало кульминацией почти 70-летней борьбы за то, чтобы международное сообщество признало особые потребности и уязвимость детей [2].

Конвенция имеет универсальный характер и устанавливает общие для всех стран нормы с учетом различных культурных, социальных, экономических и политических реалий отдельных государств, что позволяет каждому государству на основе общих для всех прав выбрать свои собственные национальные средства для выполнения этих норм. Согласно Конвенции ребенок имеет право: на жизнь и здоровое развитие; знать своих родителей и право на их заботу; на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства; свободно выражать свои взгляды и свое мнение; на свободу мысли, совести и религии; на свободу ассоциации и свободу мирных собраний; на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции и защиту от незаконного посягательства на честь и репутацию; на доступ к информации и материалам из различных национальных и международных источников; на достойную жизнь для неполноценного в умственном или физическом отношении ребенка или ребенка, находящегося на опеку или попечении государства; пользоваться наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья; на образование, отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту; свободно участвовать в культурной жизни, заниматься искусством и др. [1]. При этом огромная роль в реализации этих прав отводится не только семье

и государству, но и всему мировому сообществу. Конвенция установила минимальные нормы в области морали и права. Эти нормы обязательны для всех стран, кто ратифицировал ее. Другой важной особенностью является то, что впервые права детей приобрели силу международного права.

СССР подписал Конвенцию 26 января 1990 г., затем она была ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. Конвенция вступила в силу 15 сентября 1990 г. В июне 2000 г. были открыты для подписания два факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка: «О вовлечении детей в вооруженные конфликты» и «О торговле детьми, детской проституции и детской порнографии». Оба протокола пока не вступили в силу. Российская Федерация объявила о подписании первого из них.

Международный механизм обеспечения прав ребенка представляет собой контроль международного сообщества посредством специальных органов за выполнением государствами своих обязательств в области защиты прав ребенка. В 1946 г. были созданы Специальная комиссия и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). Вопросами защиты прав детей в отдельных областях занимаются специализированные учреждения ООН: Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения, Организация Объединенных Наций по вопросам науки, культуры и образования [2. С. 81]. В соответствии со ст. 43 Конвенции был создан специальный Комитет по правам ребенка. Государства-участники обязаны предоставлять информацию в Комитет через доклады о состоянии и прогрессе в сфере защиты прав детей. Несмотря на то что в России существуют проблемы в вопросах защиты прав ребенка, она старается играть важную роль в защите детей на международном уровне. По последним заявлениям МИД РФ о том, что Россия перестала быть реципиентом иностранной помощи и стала донором [3], можно судить о ее желании не отставать от европейских стран.

Одним из главных механизмов защиты прав на европейском уровне является Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод требует от государств гарантировать их выполнение для каждого человека и вверяет ЕСПЧ полномочия по надзору как за практическими мерами, принимаемыми государственными органами стран-участниц, так и за национальным законодательством на предмет его соответствия евро-

пейским стандартам [4]. Из всего этого следует, что любое лицо, в том числе и каждый ребенок, с целью защиты своих поправных прав и законных интересов имеет право обратиться в ЕСПЧ [5]. Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 5 мая 1998 г., и с этого момента российские граждане получили реальную возможность направлять индивидуальные жалобы, связанные с нарушением их прав, в Европейский суд по правам человека (г. Страсбург). Обычно жалобу в Европейский суд подают родители ребенка, однако если это по каким-либо причинам невозможно, ребенок может воспользоваться помощью адвоката или общественной организации. В одном из своих решений суд специально указывает, что, согласно Конвенции, несовершеннолетний имеет право сам обращаться с заявлением в Суд [6].

Практика пересмотра решений национальными судами и административными органами после обращения лица в Европейский суд достаточно распространена не только в европейских странах. Она начинает складываться и в России, о чем свидетельствует дело Никишиной против России. Наталья Васильевна Никишина подвергалась жестокому обращению со стороны отца ее ребенка, что привело в мае 1992 г. к их раздельному проживанию. Было оговорено, что ребенок будет находиться под опекой матери, а отца будет навещать по выходным дням. Летом 1997 г. заявитель вступила в религиозную организацию, известную как «Свидетели Иеговы», и вовлекла в религиозную деятельность своего сына. Ее бывший сожитель с целью передачи опеки над ребенком обратился в Комитет по защите молодежи от тоталитарных сект, а также в Совет по опеке и попечительству г. Люберцы (государственный орган). 9 марта 1998 г. отец отказался вернуть ребенка после его посещения на выходные дни. Заявитель обратилась в милицию и 16 марта 1998 г. подала иск об установлении опеки над ребенком в Люберецкий городской суд. После долгих судебных процессов было заключено мировое соглашение, в соответствии с которым ребенок остался со своим отцом, а мать могла забирать его на выходные дни. Было также оговорено, что ребенок не мог быть вовлечен в религиозные организации против его воли и согласия родителей. Власти Российской Федерации попросили Европейский суд исключить жалобу из списка подлежащих рассмотрению дел в связи с мировым соглашением, заключенным между заявителем и отцом ребенка и утвержденным определением Люберецкого городского суда. Заявитель возразила против данной просьбы, так как она заключила мировое соглашение в попытке спасти какие-либо отношения с сыном и не допустить дальнейшего затягивания разбирательства. Однако само мировое соглашение было далеко от того, что она хотела на самом деле [7].

По состоянию на 1 января 2011 г. в отношении России поданы около 15 жалоб, затрагивающих интересы детей. В основном дела о защите прав детей в Европейском суде касаются назначения опеки над ребенком, контактов с родителями и другими родственниками, а также права на уважение личной и семейной жизни, недопустимости применения физических наказаний и права на обучение [6. С. 239]. Общая оценка положе-

ния детей в современной России, исходя из данных официальных государственных докладов о положении детей в Российской Федерации, анализа официальной статистики Госкомстата РФ и других институтов, показывает, что кардинальных положительных изменений в положении детей не произошло. К сожалению, ситуация с охраной и защитой их прав по-прежнему вызывает обоснованную тревогу, более того, угрожает национальной безопасности Российской Федерации.

В России создание института Уполномоченного по правам ребенка было инициировано в рамках пилотного проекта Министерства труда РФ (Минздравсоцразвития) и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в 1998 г. В рамках проекта были учреждены должности «детских» омбудсменов в пяти регионах: Екатеринбурге, Санкт-Петербурге, Волгоградской, Калужской и Новгородской областях. Должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка введена Указом главы государства от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» [8].

Доклад 2011 г. Уполномоченного по правам ребенка П. Астахова констатирует, что положение детей в стране достаточно тяжелое. В особо тяжелом положении находятся сироты, дети-инвалиды, беспризорники, многодетные семьи, бездомные выпускники детдомов, приёмные семьи. За 2011 г. было рассмотрено около 5 тыс. жалоб о нарушениях прав ребенка. П. Астахов подчеркнул, что данные жалобы были удовлетворены. Решение этих проблем встречает трудности на законодательном уровне. В дополнение к этому, в год происходит около 60 тыс. лишений родительских прав, при этом число сирот остается на прежней отметке. Это связано с политикой Уполномоченного по поддержке опекунов и усыновления в РФ. При этом Уполномоченный не сообщает точное число сирот в стране [9]. По данным Национального фонда защиты детей от жестокого обращения, 654 355 детей остались без попечения родителей в 2011 г. В 2011 г. в семьи российских граждан было передано 67,5 тыс. детей, из них 10,8 тыс. – на усыновление, 56,7 тыс. – под опеку (попечительство), в том числе 13,7 тыс. – в приемные семьи [10].

Согласно докладу Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), в России происходит активное вовлечение детей в процесс принятия решений, что проявляется в «создании объединений детских организаций и советов на городском уровне, формировании стратегий развития участия, росте заинтересованности администрации городов в этих процессах в рамках возобновившегося интереса политических кругов к участию в воспитательных процессах молодежи и в расширении ресурсной базы» (детские и молодежные общественные движения и объединения, молодежные советы, палаты, парламенты) [11. С. 12]. В декабре 2009 г. был сформирован Детский общественный совет при Уполномоченном по правам ребенка для решения наиболее острых вопросов нарушения прав детей. Региональные уполномоченные по правам ребенка часто являются инициаторами акций, программ, проектов по участию детей, в том числе в защите их прав. В докладе назван ряд проблем, кото-

рые мешают эффективной защите прав ребенка в РФ. Недостаточно развита система информирования детей об их правах, отсутствует единая государственная концепция правового воспитания детей. Забота о распространении информации лежит в основном на учителях, в то время как средства массовой информации не способствуют продвижению процесса участия детей [11. С. 17]. Дети фактически не принимают участия в принятии решений. Высокий средний возраст педагогов, навыки, приобретенные в других социально-экономических условиях, нежелание менять свои взгляды на вопросы формирования гражданского общества и обучаться новым профессиональным умениям – все это влияет на установки и подходы, которые, как правило, не соответствуют задачам вовлечения детей в принятие решений. Нежелание взрослых доверять детям участие в серьезных делах ограничивает как направления участия (пока это в основном культурные мероприятия, уборка территории, реже – волонтерская работа), так и стадии принятия решений (пока это стадия реализации). Некоторые группы детей исключены из участия в большей степени – это дети младшего и среднего возраста, дети с ограниченными физическими и материальными возможностями. Вопрос о возрасте детей, участвующих в принятии решений, является наиболее дискуссионным [Там же. С. 13].

По мнению ЮНИСЕФ, еще одной проблемой российского общества остается большое количество детей-сирот. С начала 1990-х гг. до настоящего времени наблюдается ежегодный рост числа сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Там же. С. 32]. Важной особенностью российской ситуации является высокая и постоянно растущая доля социальных сирот (сирот, родители которых живы). Так, в 2006 г. только 17,4% сирот были биологическими сиротами, а к 2009 г. их доля сократилась уже до 13,6%. В 2010 г. доля биологических сирот составила 14,9%. Основной причиной социального сиротства является лишение родительских прав. Популярность этой меры до недавнего времени неуклонно росла, достигнув в 2007 г. 76 310 случаев, что соответствует более 60% случаев социального сиротства. С 2008 г. более активно стала применяться мера ограничения в родительских правах, которая в 2010 г. составила около 10% от общего числа случаев детей, оставшихся без попечения родителей. Ощутимый процент социальных сирот составляют также новорожденные дети-отказники, численность которых, составляет около 10 тыс., что связано с неразвитостью системы профилактической работы с женщинами из групп риска. В число таковых входят, в частности, нелегальные иммигрантки.

Прогнозы о положении детей в России напрямую связаны с динамикой экономических процессов в стране, экономическим потенциалом семьи, уровнем политической и финансовой стабильности, экологической обстановкой, состоянием законодательного регулирования жизнедеятельности общества, разграничением полномочий между центром, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления в части оптимальной реализации социальной политики. Неотрегулированность механизма реализации правовых актов, взаимоотношений территориальных и феде-

рального бюджетов, недостаточное и нерегулярное финансирование социальных программ ведут к увеличению числа регионов, на территории которых не в полной мере будут реализовываться предусмотренные федеральным законодательством социальные гарантии [12].

Механизм защиты прав ребенка в России недостаточно эффективно работает по двум причинам. Первая состоит в том, что в различных отраслях права (конституционном, гражданском, семейном, административном, уголовном и др.) существует огромный массив нормативных актов, так или иначе связанных с регулированием прав ребенка, однако в то же время слабо развита межотраслевая и межпредметная связь. Это мешает совершенствованию правового регулирования, восполнению пробелов и преодолению коллизий. Вторая причина заключается в отсутствии взаимодействия между органами государства. Эти вопросы должны решать органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел [13]. В России отсутствует единый нормативно-правовой акт, раскрывающий механизм реализации конституционных прав и свобод ребенка. В российской правовой системе частично используются международные документы, нормы Конституции Российской Федерации, в которых закреплены общие положения, применимые к статусу личности, но не указаны особенности осуществления прав и свобод ребенком. За последние годы в России приобрели силу закона многие международные принципы в области прав и свобод граждан. Но правовая сфера во многих гуманитарных аспектах еще не соответствует нормам Совета Европы.

Подводя итог, следует отметить, что на сегодняшний день в России органы представительной и исполнительной власти всех уровней еще не уделяют должного внимания проблемам детства. Необходимы совместная разработка и реализация комплексных целевых программ, принятие нормативных актов, создание сети новых учреждений социального обслуживания и досуга детей. Кроме того, необходим постоянный сравнительный мониторинг положения детей в России при содействии государственных и неправительственных структур общества. Контроль и любой аутсорсинг должны быть независимы от ветвей власти.

Российское правительство выполняет указанные требования Конвенции о правах ребенка не в полном объеме. Институт Уполномоченного по правам ребенка оказывает непосредственное воздействие на становление новой российской действительности, служит фундаментом формирования правовых отношений и является одним из приоритетных направлений реализации социальной функции государства. На сегодняшний день можно констатировать, что институт Уполномоченного по правам ребенка находится в начальной стадии формирования. Он ставит перед законодателями задачу формирования федерального законодательства в данной области, которое будет способствовать максимальной защите прав ребенка в России в соответствии с международными стандартами. Но институт Уполно-

моченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации пока не интегрирован в систему федерального законодательства, что ограничивает его возможности в осуществлении защиты прав детей, например, в суде или детей, находящихся в пенитенциарных учреждениях. На данном этапе становления Россия должна

изменить большую часть своей юридической базы. Начать необходимо именно с унификации по европейскому образцу. Требуется также создать правовое информационное поле для просвещения граждан, способствовать самостоятельности организаций и деятельности омбудсменов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Конвенция о правах ребенка* // ООН. Конвенции и соглашения. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml), свободный.
2. *Герасименко Ю.В.* Международные правовые стандарты в области защиты прав детей // E-library. URL: <http://www.elibrary.ru/item.asp?id=17733613>, свободный (дата обращения: 05.12.2012).
3. ЮНИСЕФ обязали завершить проекты в России до конца года // BBC. URL: [http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/10/121009\\_unisef\\_projects\\_russia.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/10/121009_unisef_projects_russia.shtml), свободный.
4. *Жирмонт А.* Европейский контрольный механизм защиты прав человека и универсальные конвенционные органы // Белорусский журнал международного права и международных отношений. URL: <http://www.evolutio.info/content/view/365/51>, свободный (дата обращения: 05.12.2012).
5. *Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.* // Совет Европы. URL: <http://www.conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/005.htm>, свободный.
6. *Ивлева Т.В.* Конституционное право ребенка на защиту в Европейском суде по правам человека // E-library. URL: <http://www.elibrary.ru/item.asp?id=16461532>, свободный.
7. *Кравчук Наталья.* Европейский суд по правам человека и защита прав детей. Статья // Московская Хельсинская группа. URL: <http://www.mhg.ru/publications/131B065B>, свободный.
8. *Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ (правовая база и перспективы развития института уполномоченных по правам ребенка)* // НП Родительский комитет. URL: <http://www.r-komitet.ru/law/razdel/obmudsmen>, свободный.
9. 300 страниц боли. Детский омбудсмен отчитался перед президентом // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2011/04/10/astakhov-poln.html>, свободный.
10. *Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России* // Сиротство. URL: <http://www.sirostvo.ru/statistika2011.shtml>, свободный.
11. *Совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ). Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей* // ЮНИСЕФ. 2011. URL: <http://www.unicef.ru/upload/iblock/b6e/b6e95c80c100fe40629a3024b2a59018.pdf>, свободный.
12. *Абрамов В.И.* Защита прав ребенка в России как предмет научного исследования // Юридическая научная библиотека издательства «Спартак». URL: <http://www.lawlibrary.ru/izdanie2079131.html>, свободный.
13. *Исмаилов Б.И.* Правовые основы системы ювенальной юстиции // Все о праве. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum5783/item5787.html>, свободный.

Статья представлена научной редакцией «История» 3 апреля 2013 г.