
СООТВЕТВИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ТРЕБОВАНИЯМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ РЕБЕНКА И ЗАЩИТЫ ЕГО ПРАВ

Е.Г. Куропацкая

Кафедра гражданского и трудового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье представлен анализ действующего законодательства Российской Федерации с точки зрения соответствия государственной политики защиты детства принятым Россией обязательствам перед мировым сообществом.

Охрана ребенка и защита его прав являются глобальными проблемами современности, в решении которых заинтересовано все мировое сообщество. Это объясняется определяющей ролью подрастающего поколения в гарантировании жизнеспособности общества и прогнозировании его будущего развития [4, с. 2]. Во Всеобщей декларации прав человека отмечается, что «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая и надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения», и в силу этого дети должны быть объектом особой защиты и помощи. В соответствии со ст. 18 Конвенции о правах ребенка 1989 г., в целях гарантии и содействия осуществлению прав детей, закрепленных в Конвенции, государства-участники оказывают родителям и законным опекунам надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей. Ратификация Конвенции обязывает государства сделать все возможное, чтобы усовершенствовать свое законодательство в части, касающейся охраны ребенка и защиты его прав. Следовательно, решать проблему охраны ребенка и защиты его прав необходимо как национальными средствами, так и объединением усилий мирового сообщества в целом.

Необходимо обратить внимание на то, что термины «защита» и «охрана» прав не совпадают. Выявление общих признаков и отличий содержания данных категорий уже длительное время является предметом исследования семейного права [16, с. 11]. В соответствии со сложившейся в науке традицией под «охраной прав» понимается вся совокупность мер, обеспечивающих нормальный ход реализации прав [8, с. 92]. Защита есть элемент охраны, одна из ее форм. Охрана — это установление общего правового режима, а защита — те меры, которые предпринимаются в случаях, когда гражданские права нарушены или оспорены [1, с. 44]. Таким образом, охрана прав ребенка заключается в создании предпосылок и гарантий реализации прав. Обеспечением охраны прав являются неодинаковые по своей отраслевой принадлежности, содержанию, целям нормативно-правовые акты. Защита имеет место лишь при нарушении права.

Современная система международной охраны ребенка и защиты его прав как совокупность международно-правовых норм, регулирующих сотрудничество госу-

дарств по обеспечению и защите прав детей во всех сферах жизни, в качестве составной части международной защиты прав человека сформировалась уже после Второй мировой войны, в рамках Организации Объединенных Наций [14, с. 53–54]. До этого времени было лишь фрагментарное взаимодействие государств по вопросам прав ребенка (например, принятие Конвенции о борьбе с торговлей женщинами и детьми 1921 г., Женевской Декларации прав ребенка 1924 г., Конвенции о рабстве 1926 г.), которое характеризовалось отсутствием единых принципов международного сотрудничества и механизмов реализации международно-правовых норм.

Организация Объединенных Наций создала универсальный свод законов по правам человека, открытый для присоединения всех государств и обеспечивающий гарантии соблюдения прав человека, включая экономические, социальные, культурные, политические и гражданские права. Ввела в действие механизмы защиты этих прав и определила систему помощи государствам, стремящимся должным образом обеспечивать соблюдение прав человека, в том числе и прав детей [7, с. 29]. В рамках международной защиты прав человека развивалась и международная защита прав ребенка. Со временем произошло обособление совокупности международно-правовых норм, регулирующих сотрудничество государств в области охраны ребенка и защиты его прав [14, с. 55]: международное сообщество признало тот факт, что ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая правовую защиту, как до, так и после рождения.

Принятие Конвенции о правах ребенка 1989 г. стало значительным событием в области защиты прав детей, отмечающее несколько десятилетий постоянного процесса приобретения опыта и осмысления прав человека вообще и проблем детей в частности. В ней впервые ребенок рассматривается не только как объект, требующий специальной защиты, но и как субъект права, которому предоставлен весь спектр прав человека. Она стала первым широко признанным международным документом, в котором права ребенка приобрели силу норм договорного права. Конвенция о правах ребенка 1989 года имеет 54 статьи, учитывающие практически все моменты, связанные с жизнью и положением ребенка в обществе: гражданско-политические, социально-экономические и культурные права детей, необходимые для его выживания, развития и защиты, — взаимозависимы и неделимы (1). Этот документ определяет правовое положение ребенка в семье, содержит значительное число положений общего, принципиального порядка, имеющих прямое отношение к семейному воспитанию, и, кроме того, посвящает правам ребенка в семье ряд специальных статей, предопределяющих семейно-правовой статус несовершеннолетнего [5, с. 156]. Провозглашается приоритет интересов детей перед потребностями государства, общества, религии, семьи. Конвенция о правах ребенка утверждает признание ребенка частью человечества, недопустимость его дискриминации. В ней специально выделяется необходимость особой заботы государства и общества о социально-депривилигированных группах детей: сиротах, инвалидах, беженцах, правонарушителях.

Присоединяясь к этому документу, государства берут на себя обязательства пересмотреть свое национальное законодательство (ст. 41), включая кодексы, административные акты, должностные инструкции, на предмет соответствия его положениям Конвенции и другим международным актам, упомянутым в ней и имеющим отношение к детям, а также нести ответственность за несоблюдение всех закрепленных в ней требований перед международным сообществом. Кроме того, Конвенция устанавливает самый низкий стандарт в области прав ребенка, тот минимум прав, который должен иметь каждый ребенок. Государства-участники долж-

должны стремиться расширять права детей, принимая дополнительные законы, развивающие и распространяющие идеи Конвенции.

Российская Федерация ратифицировала большой пакет международных правовых документов, регламентирующих права детей, поэтому законотворческий процесс в сфере защиты прав детей и целевые правительственные программы помощи детям учитывают международные подходы. В основу нового российского законодательства о детях положены важнейшие международно-правовые документы Организации Объединенных Наций, содержащие основные требования государственной политики в отношении детей: Конвенция ООН о правах ребенка, Послания МОТ по проблемам детского труда, Европейская социальная хартия и др. В процессе социально-экономической трансформации России сформирована новая законодательная база государственной политики защиты детства с учетом изменяющихся социально-экономических условий. В этой связи необходимо подчеркнуть, что существующая в Российской Федерации нормативно-правовая база по вопросам защиты прав детей претерпела значительные позитивные изменения.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила принцип государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (п. 2 ст. 7) на уровне основ конституционного строя, возложив обязанность по обеспечению прав и интересов детей на двух субъектов — государство и родителей ребенка — что, безусловно, усиливает гарантии обеспечения прав и интересов детей.

Основным кодифицированным законом, определяющим права и интересы ребенка в семье, является Семейный кодекс РФ. С его принятием все основные институты семейного права приведены в соответствие с Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, международно-правовыми актами, а также учтен опыт применения ранее действовавшего законодательства о браке и семье.

Принятие Семейного кодекса в 1995 г. (далее — СК РФ) — прямое следствие влияния Конвенции о правах ребенка на национальное законодательство Российской Федерации. Существенными нововведениями являются: признание Российским государством ребенка самостоятельным субъектом, закрепив его права в специальной главе 11 СК РФ, право ребенка жить и воспитываться в семье (п. 2 ст. 54 СК РФ), право ребенка на защиту своих прав и законных интересов. После введения в действие СК были внесены существенные изменения в федеральное законодательство. Эти изменения касались не только реализации отдельных положений Кодекса, но были направлены также на усиление мер государственной защиты семьи в целом.

Многообразие прав ребенка, куда входят права как личного, так и имущественного характера, подразумевает необходимость их защиты с использованием не только семейного, но и гражданского, жилищно-трудового и других разделов российского законодательства. Более чем 140 законодательных и нормативно-правовых актов, как общего, так и специального характера, содержат нормы, гарантирующие права и интересы детей [6].

В соответствии с п. 2 ст. 3 Конституции РФ семейное законодательство состоит из Семейного кодекса, принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, а также законов субъектов РФ. Вот почему, во исполнение положений, содержащихся в Семейном кодексе РФ, затрагивающих права и интересы детей, были приняты следующие федеральные законы: Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ [12]; Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2004 г. № 170-ФЗ) [11]; Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 59-ФЗ «О до-

полнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 08.02.1998 № 17-ФЗ) [9]; Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ [13].

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» ввел важные понятия «несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении» и «семья, находящаяся в социально опасном положении». В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» определены цели государственной политики, основные направления и организационные основы обеспечения прав ребенка, конкретизированы полномочия органов государственной власти различного уровня в этой сфере. Указанный закон выделяет категорию детей, нуждающихся в особом внимании и поддержке со стороны государства — «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации» (2).

К сожалению, вышеуказанные законы не выполнили возлагавшихся на них ожиданий: во многом декларативные, они не содержат конкретных механизмов функционирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, профилактики социального сиротства, инструментов рассмотрения жалоб на нарушения прав детей. Законодательно никак не закреплены механизмы межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики при осуществлении комплексной индивидуальной социально-восстановительной работы в отношении семей и детей, находящихся в социально опасном положении.

Более того, принятие Федерального закона № 122-ФЗ (так называемый закон «о монетизации льгот») (3) от 22.08.2004, вступившего в силу 1 января 2005 г., который внес изменения в 115 других законов РФ, в том числе в части, касающейся защиты прав и интересов детей, в значительной мере перечеркивает основные обязательства Российской Федерации, принятые в связи с ратификацией Конвенции о правах ребенка. Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 исключил из Федерального закона № 124-ФЗ 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» практически все упоминания об обязательствах федеральных органов государственной власти Российской Федерации по защите и поддержке детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (за исключением небольшой категории детей, содержащихся и обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях), — без установления обязательных для субъектов Федерации минимальных государственных стандартов такой защиты и поддержки.

В связи с децентрализацией ответственности за защиту прав детей в Российской Федерации, осуществление которой передано на усмотрение властей каждого из 87 регионов РФ, и при отсутствии каких-либо установленных федеральных стандартов в этой сфере, достаточно затруднительно воспринимать с оптимизмом положения Третьего Государственного периодического доклада о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка о том, что «развивается законодательство по обеспечению прав и интересов детей, все больше усилий прилагается для его выполнения», а также что Российская Федерация признает «необходимость последовательного продвижения в направлении наиболее полного осуществления норм Конвенции и улучшения на этой основе положения детей...» [15, с. 18].

Таким образом, можно утверждать, что в Российской Федерации происходят определенные изменения на политическом, законодательном и организационном уровнях по реализации положений Конвенции ООН о правах ребенка. Однако, несмотря на предпринятые государством шаги по пути улучшения правового положения несовершеннолетних в стране и приведения национального законодательст-

ва в соответствие с нормами международного права, в современных реалиях состояние дел в области охраны прав ребенка пока оставляет желать много лучшего, поэтому необходимость совершенствования законодательного регулирования в этой области вполне очевидна [8, с. 93]. Предпринимаемые государством действия не всегда отвечают объективным потребностям времени либо осуществляются в недостаточном объеме [3, с. 64]. Около 35 млн. детей (что составляет 23,9% населения РФ) остаются, как и прежде, самой незащищенной частью российского общества [2, с. 15].

Для современного российского законодательства в области государственной политики защиты прав детей характерны общие недостатки — противоречивость и невязность — современной законодательной базы, отсутствие четкого разграничения полномочий и работоспособного механизма взаимодействия между федеральным и региональным уровнем власти. Изобилие общих, главным образом декларативных положений в законодательстве, отсутствие четко определенного механизма реализации конкретных положений фактически сводят на нет намерения законодателя. Как справедливо замечает А.М. Нечаева, «закон, какими бы гуманными замыслами ни объяснялось его появление, способен выполнять свою функцию лишь тогда, когда отличается предельной лаконичностью, четкостью и определенностью, логическим завершением которой служит установление ответственности за его неисполнение. Вот почему не соответствующие этим требованиям нормативные акты не способны выступать в роли закона, а потому лишь создают иллюзию заботы о правах ребенка со всеми вытекающими отсюда последствиями: такой закон существует сам по себе, а дети практически им пользоваться не могут. А если им это все-таки удастся, то не всегда конечная цель — защита их интересов — реализуется на деле. Причина тому в недальновидности законодателя, не просчитывающего всех негативных последствий применения правил локального характера. Поэтому сама по себе заслуживающая всяческого внимания идея комплексной правовой охраны интересов ребенка остается нереализованной из-за серьезных дефектов принимаемых законодательных актов» [6]. Вопрос о необходимости систематизации законодательства, пересмотре дублирующих законов, противоречивых декларативных норм, а также обязательности организационного и материального обеспечения принимаемых законов чрезвычайно актуален. Это относится и к законодательному обеспечению государственной политики в отношении детей.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) С принятием Конвенции был введен ряд новых прав ребенка: на выживание и развитие (ст. 6), на сохранение индивидуальности (ст. 8), на право свободно выражать свои взгляды (ст. 12), на неучастие в военных действиях (ст. 38), на физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию жертв злоупотреблений и эксплуатации (ст. 39). В Конвенции впервые особо оговорена роль средств массовой информации: государства-участники обязуются поощрять средства массовой информации к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношении, чтобы ребенок имел доступ к информации из различных национальных и международных источников (ст. 17). В соответствии со ст. 42 государства-участники обязуются «широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей».
- (2) В том случае, если ребенок остался без попечения родителей, является инвалидом, жертвой насилия, отбывает наказание в виде лишения свободы в воспитательной колонии, признан жертвой вооруженных межнациональных конфликтов, беженцем или вынужденным переселенцем и т.д., государство полностью или вместе с родителями принимает на себя обязанности по обеспечению прав и интересов детей.

- (3) ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Ведяхин В.М., Шубина Т.Б. Защита права как правовая категория // Защита гражданских прав: проблемы методологии: Сборник научных статей. — Саратов, 2002.
- [2] Дети России на пороге XXI века: Независимый доклад российского детского фонда о положении детей и реализации Конвенции о правах ребенка в РФ: Спец. выпуск. — М., 2000. — № 4 (19).
- [3] Ильина О.Ю. Интересы ребенка в семейном праве Российской Федерации. — М., Институт Государства и права РАН, 2006.
- [4] Исмаилов Б.И. Правовые основы системы ювенальной юстиции: Учеб. пособие. — Ташкент, 2002.
- [5] Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Кузнецова И.М. — М.: БЕК, 1999.
- [6] Нечаева А.М. Охрана прав детей-сирот в современных условиях (комплексный подход) // Права женщин в России: законодательство и практика. — 2001. — № 2 (12).
- [7] Права детей в Российской Федерации: законодательство и практика // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. — 2003. — № 3 (196).
- [8] Савельева Н.М. Охрана прав несовершеннолетних гражданским, семейным и жилищным законодательством // Юридический аналитический журнал, Самарский государственный университет. — 2002. — № 1(2).
- [9] Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 52. — Ст. 5880.
- [10] СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 788.
- [11] СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3802.
- [12] СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.
- [13] СЗ РФ. — 2001. — № 17. — Ст. 1643.
- [14] Старовойтов О.М. Становление и развитие международной защиты прав ребенка // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 1998. — № 5.
- [15] Третий периодический доклад о реализации Российской Федерацией Конвенции о правах ребенка в 1998–2002 гг. // <http://www.hri.ru>
- [16] Шерстнева Н.С. Принципы семейного права, обеспечивающие права и интересы несовершеннолетних детей: Учеб. пособие. — Тверь — Клин, 2003.

RUSSIAN LEGISLATION IN ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL PROTECTION OF CHILDREN ACTS

E.G. Kuropatskaya

The Department of Civil and Labor Law
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

The States Parties to the Convention on the Rights of the Child 1989 have to work for extend children rights using national law, develop and popularize the principles and provisions of the Convention. Russian existing legislation has been exchanged taking into account International Protection of Children Acts.