# *Кравчук Н.В.*

# ПОРЯДОК ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА

*Опубликовано в Сборнике статей и тезисов аспирантов и молодых ученых. - ИГПАН, 2002*

На протяжении всей истории человечества отношение к детям претерпело значительные изменения. В первобытнообщинном обществе оно не особенно отличало отношения животных к своим детенышам. После, долгое время на детей смотрели как на безымянных членов клана или общины. В средневековой Европе, как показывают письменные источники, к детям до 6-7 лет относились как к младенцам, а потом – ко взрослым, и приучали их к взрослой жизни. Фактически, ребенок считался уменьшенной по размеру и умственному развитию копией взрослого.

В настоящее время ребенок, из полностью бесправного существа, принадлежавшего своим родителям превратился в субъекта права. Несмотря на явный прогресс, достигнутый в этой области, дети опять-таки выступают в роли жертвы экономических, социальных реформ, несовершенства законодательства. При этом, дети практически не способны самостоятельно защищать свои права и отстаивать собственные интересы, а следовательно нуждаются в особенной, усиленной защите.

В соответствие с п.1 ст.8 СК РФ предусматривается защита прав детей в судебном и административном порядке.

Судебная защита прав ребенка осуществляется прямо и косвенно. В первом случае речь идет о делах, непосредственно связанных с семейным воспитанием несовершеннолетнего (определение места жительства детей при раздельном проживании их родителей; обеспечение права ребенка на общение с родителем, проживающим от него отдельно; обеспечение права ребенка на общение с близкими родственниками; лишение родительских прав и восстановление в родительских правах; ограничение родительских прав и его отмена).

Перечень дел, по которым суд осуществляет прямую защиту прав ребенка является исчерпывающим. Ее характерная особенность заключается в том, что здесь налицо спор о праве на семейное воспитание.

Косвенная судебная защита осуществляется с помощью семейного законодательства, например, при взыскании алиментов, установлении отцовства. Данный перечень исчерпывающим не является. Мало того, косвенная защита права ребенка в семье может осуществляться с помощью иных отраслей законодательства (гражданского, административного, уголовного, трудового и др.).

В настоящее время широко обсуждается вопрос ювенальной юстиции в России.

В период реформы советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства (1959-1961) уже делались попытки создать модель правосудия, отражающую его специфику по отношению к несовершеннолетним. И в первые годы после реформы этот замысел удавался (дополнительные гарантии прав личности, специализация судей, прокуроров, следователей). Однако дельнейшие изменения законодательства оказались не в пользу несовершеннолетних, и начавшая было возникать модель ювенальной юстиции довольно быстро превратилась в обычное общеуголовное правосудие[[1]](#footnote-2). Современное российское уголовное законодательство сохраняет следы "средневекового" подхода, так как допуская определенные послабления для несовершеннолетних (например, недопустимость возложения на них более тяжелого наказания, нежели лишение свободы на десятилетний срок, возможность применения к ним принудительных мер воспитательного воздействия и др.), не рассматривает судопроизводство для несовершеннолетних как процедуру, коренным образом отличающуюся по своему предназначению и формам от разбирательства уголовных дел взрослых обвиняемых.

Подавляющее большинство российских ученых, занимающихся проблемами борьбы с преступностью, уверены в необходимости скорейшего внедрения ювенальной юстиции в России. Однако в рамках предполагаемой реформы некоторые настаивают на введении отдельных специализированных судов по делам несовершеннолетних, в то время как другие ратуют за рассмотрение дел несовершеннолетних в особом порядке, но без создания специальных судов[[2]](#footnote-3).

Защита прав ребенка в административном порядке осуществляется правоохранительными органами и органами опеки и попечительства (ст. 8 СК).

К первым относятся:

- Прокуратура,

- Органы внутренних дел.

Прокурор, защищая права детей, использует следующие способы:

- предъявление иска о лишении родительских прав (ст. 70 СК), ограничении в родительских правах (ст. 73 СК), об отмене усыновления ребенка (ст. 142 СК);

- предъявление в суд, орган опеки и попечительства заявления с требованием о восстановлении (признании) нарушенного (оспоренного) права ребенка (ст. 21 Закона «О прокуратуре РФ»);

- непосредственно участвуя в рассмотрении судом дел о защите прав ребенка (ст. 35 Закона «О прокуратуре РФ»; ст.ст. 72, 73, 125, 140 СК РФ);

- внесение предостережения о недопустимости нарушения прав ребенка в дальнейшем и представления об устранении нарушений закона (ст. 24, ст. 25 Закона «О прокуратуре РФ»);

- опротестование актов других административных органов, имеющих прямое отношение к защите прав детей (при наличии оснований, предусмотренных законом (ст. 23 Закона «О прокуратуре РФ»).

По информации начальника Управления по делам несовершеннолетних и молодежи Генеральной Прокуратуры РФ, Александра Бигулова, в 2000 году прокурорами было выявлено более 42 тысяч нарушений в сфере охраны жизни, здоровья, защиты семьи, материнства, отцовства и детства. В защиту прав и законных интересов несовершеннолетних прокурорами внесено 18 тысяч представлений об устранении нарушений законов, кроме того, было направлено в суды в защиту имущественных прав несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, более 32 тысяч исков на сумму 91 миллион рублей[[3]](#footnote-4).

С целью наиболее последовательной защиты прав ребенка нередко предлагают ввести должность Омбудсмена по правам ребенка. С 1998 года в нескольких субъектах Российской Федерации (Волгоградской, Калужской, Новгородской области, города Екатеринбург и Санкт-Петербург) уполномоченные по правам ребенка уже начали действовать, но на общественных началах и без необходимой законодательной базы. Представляется, что создание такого института может иметь смысл только с целью сбора информации о нарушении прав детей. Как орган, имеющий своей целью защиту прав детей, он представляется неэффективным, так как будет дублировать надзорные функции прокуратуры не имея, при этом, достаточных полномочий для должного реагирования на нарушения прав детей и предотвращения таких нарушений.

Органы внутренних дел участвуют в принудительном исполнении решений, связанных с отобранием ребенка (ст. 79 СК), а также в розыске лиц, уклоняющихся от исполнения судебных решений по спорам, связанным с воспитанием детей (пп. 14 ст. 10 Закона "О милиции", ст. 3, 6 Указа Президента РФ "О милиции общественной безопасности (местной милиции) в РФ"). Также ОВД проводят индивидуальную профилактическую работу с семьями, в которых нарушаются права ребенка; с родителями, не исполняющими или ненадлежаще исполняющими свои обязанности по воспитанию, обучению или содержанию несовершеннолетних детей; участвуют в выявлении фактов нарушения прав ребенка в семье; в необходимых случаях осуществляют подготовку дел по лишению и ограничению родительских прав.

Защита прав ребенка в семье входит также в компетенцию Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Согласно ст. 11 Закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" в обязанности этих комиссий входит:

предъявление в суд иска о лишении и ограничении родительских прав;

осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов ребенка, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их безнадзорности, беспризорности;

организация, в случае необходимости, контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних детей;

подготовка материалов, представляемых в суд по вопросам, связанным с защитой прав ребенка в семье.

В соответствии со ст. 121 СК РФ органы опеки и попечительства выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, ведут учет таких детей и исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей избирают формы их устройства, а также осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования. Помимо этого, органы опеки и попечительства: предъявляют иск о лишении родительских прав, ограничении родительских прав, выступают в роли ответчика по делам о восстановлении в родительских правах, отмене ограничения родительских прав, дают заключения по делам, связанным с установлением усыновления, отменой усыновления, дают заключения по спорам, связанным с воспитанием ребенка в семье, в соответствии со ст. 79 СК участвуют в исполнении решений суда по делам, связанным с воспитанием детей.

В настоящее время в большинстве органов опеки и попечительства всю работу по защите прав несовершеннолетних выполняет как правило один специалист (инспектор) по охране детства. Это приводит к тому, что удается выполнять только самую неотложную работу, как правило связанную с представительством интересов несовершеннолетнего в суде, подготовкой заключений (зачастую непрофессиональных, в связи с отсутствием необходимых для этого навыков и знаний), по запросу суда и т.д. Таким образом у органов опеки и попечительства нет возможности защищать права детей должным образом, в связи с чем предлагается провести реформу этих органов. Основными элементами реформированного органа опеки и попечительства будут являться:

- расширение круга детей, защиту прав и законных интересов которых осуществляют органы опеки и попечительства;

- введение системы социального патроната над детьми (семьей), нуждающимися в государственной защите (К семье, в которой ребенок признан нуждающимся в государственной защите "прикрепляется" патронатный воспитатель, оказывающий необходимую помощь в воспитании ребенка и реабилитации семьи.);

- составление Плана по защите ребенка – акта органа опеки и попечительства, в котором устанавливается перечень мероприятий по обеспечению прав и законных интересов ребенка, нуждающегося в государственной защите, сроки их исполнения, устанавливается четкое разграничение ответственности при выполнении плана между сторонами, участвующими в процессе воспитания и содержания ребенка;

- распределение полномочий по опеке и попечительством между несколькими уполномоченными главой органа местного самоуправления службами (очевидно, что вышеуказанный объем полномочий не может осуществляться одним специалистом по охране детства);

- создание (перепрофилирование) учреждения, предоставляющего патронатное воспитание (учреждения для содержания, воспитания и подготовки ребенка, нуждающегося в государственной защите, к помещению в семью а также по поиску, отбору и обучению патронатных воспитателей, оказанию содействия в воспитании и проведении реабилитационной работы с детьми и т.д.);

- разграничение прав и обязанностей по защите прав и законных интересов ребенка, т.е. распределение обязанностей по законному представительству интересов ребенка между уполномоченной службой (учреждением), кровными родителями (законными представителями ребенка) и патронатным воспитателем;

- контроль уполномоченной службы за состоянием развития ребенка, нуждающегося в государственной защите.

Возможность скорого внедрения и успешного применения описанной выше модели является сомнительной, так как она во многом списана с западных моделей, и эффективность ее работы в российских условиях не была специально исследована. Тем не менее положение, когда согласно федеральной норме, на 5 тысяч несовершеннолетних должен быть лишь один специалист по охране их прав является неприемлемым и должно быть исправлено.

Таким образом, защита прав ребенка в судебном порядке касается случаев нарушения его прав в семье, если возникает спор о воспитании ребенка. А защита прав ребенка, особенно того, кто утратил родительское попечение, входит в сферу деятельности органа опеки и попечительства. Поэтому приоритетным и наиболее распространенным способом защиты прав ребенка является не судебная, а административно-правовая защита, осуществляемая органами опеки и попечительства. Именно эти органы управомочены государством на выполнение защитных функций, которые осуществляются по разному, в зависимости от конкретной ситуации. Важной предпосылкой защиты этими органами прав несовершеннолетнего является тесный контакт и взаимодействие с прокуратурой, ОВД, Комиссиями по делам несовершеннолетних и другими государственными и общественными организациями. К сожалению, основная часть законов, принятых до настоящего времени, направлена на прописывание роли ведомств и определение границ их деятельности. Это привело к усилению межведомственных барьеров и потенциировало борьбу ведомств за бюджетные средства, в то время как механизм взаимодействия ведомств и их ответственности за невыполнение возложенных на них функций по защите прав ребенка законодательно не прописан.

Приведенный перечень государственных органов, защищающих права детей вряд ли можно считать исчерпывающим, так как на местах участие в защите прав детей могут принимать и другие органы, число которых постоянно растет (Центр социальной помощи семье и детям, Центр психолого-педагогической помощи населению, Центр экстренной психологической помощи по телефону, Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних, Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей). Зарубежный опыт свидетельствует, что защиту прав ребенка осуществляют, например, "общинные" центры помощи (США, Англия), семейные "наблюдатели" (Нидерланды).

Один из ранее неизвестных способов защиты прав ребенка – закрепленная в ст.56 СК РФ возможность самостоятельно защищать свои права в случае нарушения их родителями или лицами их заменяющими. В этих случаях ребенок может обратиться в орган опеки и попечительства, а по достижении 14 лет – в суд. Однако реальных предпосылок для осуществления данного права пока не существует, так как действующее гражданско-процессуальное законодательство не определяет положение несовершеннолетнего участника гражданского процесса, утратившего родительское попечение.

Что касается жалоб в орган опеки и попечительства, в прокуратуру или в какие-либо иные органы, занимающиеся защитой прав детей, то несмотря на кажущуюся простоту этой процедуры, ребенок чаще всего не может ею воспользоваться, отчасти потому, что не знают своих прав, и не имеют доступа к независимым источникам правовой помощи. Кроме того, учитывая, что виновником насилия часто является директор или сотрудник детского дома или иное должностное лицо, дети не верят в возможность добиться справедливости[[4]](#footnote-5).

Право ребенка на самозащиту означает существование обязанности органов, управомоченных на защиту прав ребенка, принимать по его жалобе соответствующие меры. Отсутствие законодательного регулирования этого вопроса на практике может привести к нежеланию должностных лиц фиксировать жалобы детей и предпринимать какие-либо действия для восстановления их прав.

Помимо защиты прав ребенка на национальном уровне возможна его защита с помощью международных механизмов защиты, основанных на международных нормативных актах, являющихся, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ частью правовой системы Российской Федерации, и имеющей преюдициальное значение.

В настоящее время Россия обязана периодически представлять в Комитет по правам ребенка ООН государственные Доклады о положении с правами ребенка в РФ. Конвенция о правах ребенка, механизмом реализации положений которой является Комитет–универсальна – единственными странами, не ратифицировавшими ее, являются США и Сомали. Конвенция не только идентифицирует ребенка как лицо, наделенное конкретными правами, но также делает возможным для ребенка утверждение своих прав с помощью национальных судебных или административных процедур (ст. 12 Конвенции). Многие эксперты считают, что одним из самых значительных вкладов, сделанных Конвенцией в законодательство по правам человека, является именно внедрение принципа трансформации ребенка из пассивного объекта "защиты" в активного субъекта[[5]](#footnote-6).

По итогам рассмотрения представленного государством Доклада, альтернативных докладов неправительственных организаций и ответов государства на дополнительно поставленные вопросы, Комитет выносит рекомендации по усовершенствованию ситуации с правами ребенка в России и особой защите отдельных категорий детей. Россия уже представила в Комитет два Доклада (1993, 1999 гг.) по итогам рассмотрения которых были вынесены соответствующие рекомендации, и должна представить следующий периодический Доклад в 2003 году.

Еще одним международно-правовым способом судебной защиты прав ребенка является его обращение в Европейский Суд по правам человека. В случае установления этим судом нарушения права заявителя ему может быть выплачена денежная компенсация, а рекомендации Суда являются обязательными для исполнения государством-ответчиком. Обычно интересы детей перед Европейским судом представляют их родители, но если это по каким-либо причинам невозможно, ребенок может воспользоваться помощью адвоката или общественной организации, в соответствии с национальным законодательством. При этом в прецедентах Европейского Суда особо указывается, что несовершеннолетние могут самостоятельно или через представителей инициировать подачу жалобы. В качестве примера инициации судебного разбирательства в Европейском суде несовершеннолетним лицом может быть дело Нильсен против Дании (Nielsen v. Denmark,) 1988 года[[6]](#footnote-7).

Большое количество дел о защите прав детей в Европейском суде касаются назначения опеки над ребенком, контактов с родителями и другими родственниками[[7]](#footnote-8), а также – права на уважение личной и семейной жизни, недопустимости применения физических наказаний[[8]](#footnote-9) и права на обучение[[9]](#footnote-10).

Дела такого рода против России также уже подаются. Примером может служить дело Никишиной против России (№ 45665/99).

Направление аналогичных жалоб в Комитет по правам человека ООН не является столь действенным способом защиты, так как решения Комитета носят рекомендательный характер.

*Кравчук Н.В.  
  
Научный руководитель: д. ю. н. А. М. Нечаева.*

1. Э. Мельникова "Российская модель ювенальной юстиции". Правозащитник, №1, 1996. С.26 [↑](#footnote-ref-2)
2. О. Ведерникова. "Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы". Российская Юстиция, №7, 2000. С 51. [↑](#footnote-ref-3)
3. Л.Баринов "Российские сироты". Независимая газета от 08.06.2001. [↑](#footnote-ref-4)
4. "Насилие над детьми, находящимися под опекой государства." Из доклада Хьюман Райтс Вотч (1998). Российский Вестник "Международной Амнистии", ;18 – декабрь 2000. с.8 [↑](#footnote-ref-5)
5. Mower A.G., jr. The convention on the rights of the child: Intern.law support for children. – Westport (Conn.); L.: Greenwood press, 1997. [↑](#footnote-ref-6)
6. Nielsen, “Leading Cases of the European Court of Human Rights”, complied, edited an annotated by R.A. Lawson & H.G. Schermers. Leiden, 1997, р.270 [↑](#footnote-ref-7)
7. Olsson v. Sweden, Eriksson v.Sweden, Hoffman v. Austria и др. [↑](#footnote-ref-8)
8. Tyrer v. UK [↑](#footnote-ref-9)
9. Campbell and Cosans v. UK [↑](#footnote-ref-10)