

Обеспечение права ребенка на жизнь и воспитание в семье в свете рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка

Н.В. Кравчук, кандидат юридических наук, специалист по общественно-правовым вопросам РК «Детские деревни — SOS»

В 2009 г. исполняется 20 лет Конвенции ООН о правах ребенка — документу универсального характера, призванному гарантировать уважение прав ребенка в различных областях жизни.

Примечательно, что уже в день открытия Конвенции к подписанию, 26 января 1990 г., ее подписали свыше 60 стран, а вскоре она была ратифицирована практически всеми странами мира. Она вступила в силу 2 сентября 1990 г. Однако ее принятие явилось не финальным, а скорее первым шагом на пути к обеспечению прав детей во всем мире.

Вот уже 20 лет вопрос о правах ребенка на повестке дня Организации Объединенных Наций и других международных организаций. В развитие положений Конвенции разрабатываются декларации и договоры, детализирующие права, гарантированные Конвенцией и устанавливающие механизмы реализации этих прав. Так, 1 мая 2009 г. ООН был назначен Специальный представитель Генерального секретаря ООН по насилию в отношении детей. (Special Representative on Violence Against Children). Это назначение явилось одной из мер реализации 12 рекомендаций Исследования ООН по насилию в отношении детей 2006 г. По заключению исследования, миллионы детей во всем мире продолжают страдать от насилия, включая телесные повреждения, инвалидность, длительные эмоциональные и психологические расстройства. Роль Специального представителя заключается в принятии действий, направленных на пропаганду предотвращения и искоренение всех форм насилия в отношении детей.

Как видим, государства уделяют все больше внимания защите прав ребенка, в том числе путем учреждения новых институтов международного уровня, призванных содействовать странам в реализации их обязательств в этой области. Главным таким органом остается Комитет по правам ребенка ООН — контрольный механизм Конвенции. Его ключевой ролью (помимо выработки так называемых общих комментариев по различным вопросам) является рассмотрение докладов государств о ситуации с правами ребенка и вынесение рекомендаций по улучшению положения в этих странах. Доклады включают в себя информацию о том, какие эффективные меры государства приняли за отчетный период для обеспечения прав ребенка, гарантированных Конвенцией, какой прогресс был достигнут и с какими факторами и проблемами, затруднявшими выполнение их обязательств, они столкнулись. После представления первоначального доклада (спустя два года после ратификации Конвенции) государства должны представлять доклады каждые пять лет.

Несмотря на то что процедура представления докладов в Комитет воспринимается в первую очередь в качестве отчетности перед международным сообществом, она представляет собой еще и инструмент поддержки государства в деле защиты прав ребенка. На основании информации, представленной государством в докладе, Комитет не только выносит рекомендации этому государству, но и может содействовать ему в поиске решения существующих проблем, в том числе с помощью других организаций ООН, в частности предоставляющих финансовую поддержку различным странам.

Российская Федерация не новичок в деле международной отчетности — на периодической основе мы представляем доклады в Комитет по правам человека, в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, а также в другие

комитеты, контролирующие выполнение положений тех или иных международных договоров. Что касается Комитета по правам ребенка, то свой первый доклад ему Россия представила 16 октября 1992 г. Второй доклад был подан 12 января 1998 г., третий, последний на данный момент доклад — 18 августа 2003 г. Он был рассмотрен на 40-й сессии Комитета в сентябре 2005 г. Тогда же были вынесены заключительные рекомендации по России, дающие представление о мнении экспертов Комитета относительно уровня обеспечения права ребенка на жизнь и воспитание в семье в России и реформ, проводимых здесь в этой области.

Необходимо отметить, что стиль рекомендаций, выносимых Комитетом, обычно весьма характерен для заключений международных органов. Они содержат рамочные рекомендации, облеченные в дипломатичные формулировки и термины, допускающие широкое трактование. Как правило, Комитет указывает на необходимость принятия «всех необходимых мер», «соблюдение интересов ребенка», оставляя содержание мер на усмотрение самого государства.

Таковыми были и предыдущие рекомендации Комитета нашей страны. К примеру, в рекомендациях, данных по итогам представления первого доклада России, Комитет «выразил удовлетворение по поводу представления откровенного, самокритичного и всеобъемлющего характера доклада». Члены Комитета «высоко оценили готовность правительства выявлять и рассматривать проблемы, препятствующие осуществлению прав, предусмотренных Конвенцией, а также искать адекватные решения...». Он также признал большое значение шагов, предпринимаемых для улучшения положения в ряде областей, и в том числе в сфере подготовки социальных и других работников, непосредственно занимающихся проблемами детей и семьи.

Однако в первых же своих замечаниях России в 1993 г. Комитет выразил озабоченность положением детей, лишенных родительского попечения или находящихся в риске его утраты. Было отмечено: «По мнению Комитета, наибольшую озабоченность в Российской Федерации должны вызывать серьезные проблемы в сфере семейной жизни. Комитет с особым беспокойством отмечает тенденции к разрушению культуры семьи, в том, что касается оставления детей, аборт, численности разводов и усыновлений, числа детей, рожденных вне брака, и восстановления материального содержания ребенка».

Комитет также «обеспокоен практикой направления детей, лишенных родительского попечения, особенно брошенных детей и сирот, в интернатные учреждения». Поэтому Комитет «рекомендует активно развивать альтернативные формы ухода, заменяющие уход в интернатных учреждениях, например передачу детей на воспитание (в семью)». Рекомендуются также развивать профессиональную подготовку сотрудников всех учреждений, например работников сферы социального обеспечения, юриспруденции и образования. Важным компонентом такой профессиональной подготовки должно быть «особое внимание развитию и защите чувства собственного достоинства ребенка и вопросам безнадзорности детей и жестокого обращения с ними...». Комитет выразил озабоченность случаями грубого и жестокого обращения с детьми в России, как в семье, так и вне ее. Он предложил разработать процедуры и механизмы для рассмотрения жалоб детей на грубое и жестокое обращение с ними.

Из данных рекомендаций очевидно, что Комитет рассматривает проблему обеспечения права ребенка на жизнь и воспитание в семье не саму по себе, а в совокупности с проблемами жестокого обращения с детьми, институционализации детей, лишенных родительского попечения, а также уровнем и качеством жизни детей в интернатных учреждениях. Наличие независимого механизма рассмотрения жалоб

детей, в том числе находящихся на государственном попечении, рассматривается Комитетом как одна из неотъемлемых гарантий реализации прав ребенка.

Надо полагать, вынесенные рекомендации оказали влияние на формирование политики России в области детства. За несколько последующих лет были предприняты значительные усилия по приведению законодательства и правоприменительной практики Российской Федерации в области защиты детей в соответствие с требованиями Конвенции. Были приняты следующие ключевые нормативно-правовые акты:

— Семейный кодекс РФ 1995 г.;

— Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 919 «Об организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей», закрепившее централизованный учет детей, оставшихся без попечения родителей;

- Закон от 21 декабря 1996 г. № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», устанавливающий дополнительные гарантии для этой группы детей в областях, касающихся образования, медицинского обслуживания, трудоустройства;

- Закон от 24 июля 1998 г. № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», фактически дублирующий все положения Конвенции о правах ребенка ООН;

- Закон от 24 июня 1999 г. № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», направленный на предупреждение безнадзорности, беспризорности и преступлений несовершеннолетних, а также на их реабилитацию и предусматривающий систему органов по профилактике и борьбе с этими явлениями.

В 1997 г. в Российской Федерации был учрежден институт Уполномоченного по правам человека и назначены Уполномоченные по правам ребенка в пяти областях и городах, что было особо отмечено Комитетом ООН по правам ребенка.

Несмотря на, казалось бы, значительные меры, принятые во исправление ситуации с реализацией права ребенка на жизнь и воспитание в семье, Комитет был вынужден повторить свои рекомендации в 1999 г. в Заключительных замечаниях на Второй периодический доклад России.

Описывая «главные вопросы, вызывающие озабоченность», Комитет в первую очередь отметил, что, несмотря на то что в последние годы Россией были приняты многие законы, а также внесены поправки в уже существующие законодательные акты, рекомендации Комитета 1993 г. о приведении национального законодательства в соответствие с принципами и положениями Конвенции не были выполнены в полном объеме.

В связи с этим было рекомендовано «предпринять все необходимые меры, для того чтобы ускорить процесс реформирования законодательства, особенно с целью... защиты детей от всех видов насилия и злоупотреблений, включая насилие в семье, и введения стандартов и механизмов контроля в отношении детских учреждений всех типов». Далее было отмечено, что, несмотря на очевидно позитивные шаги — учреждение поста Уполномоченного по правам человека, а также проведение пилотного эксперимента по введению Уполномоченных по правам ребенка в нескольких регионах, вызывают озабоченность ограниченные полномочия и статус этих органов. По этому поводу России рекомендуется рассмотреть возможность учреждения независимого омбудсмана по правам детей на федеральном уровне, а также аналогичных институтов регионального уровня, каждый из них с ясно определенными задачами. Предполагается, что в полномочия этого органа будет входить контроль социальных учреждений и структур ювенальной юстиции. Кроме

того, указывается да необходимость выделения определенных финансовых ресурсов, достаточных для того, чтобы гарантировать эффективность работы этих институтов.

Обратила на себя внимание Комитета и политика Российской Федерации в отношении реализации и защиты семейных прав детей. В частности, он выразил свою обеспокоенность широким распространением в стране жестокого обращения с детьми в семье и пренебрежением родительскими обязанностями. Отсюда рекомендации инициировать всеобъемлющее исследование проблем физического и психологического насилия в семье с целью последующей разработки соответствующей политики и принятия необходимых программ. Кроме того, Комитет обратил внимание на чрезвычайно высокое число детей, содержащихся в детских учреждениях и неблагоприятные условия их содержания в этих учреждениях. Существующая в России система призерения детей, по мнению Комитета, не гарантирует периодического пересмотра их устройства детей в этих учреждениях. Комитет обратил внимание и на то, что его рекомендации 1993 г. на этот счет не выполнены.

Исходя из отмеченного выше, Комитет рекомендовал России сформулировать национальную политику, направленную на деинституционализацию; более широкое применение различных форм обустройства детей, оставшихся без попечения родителей, а также повышение эффективности в деятельности социальных служб.

Как видно, вынося данные рекомендации, Комитет придерживался принципа относительности обязательств да прав в рамках Конвенции. Учитывая финансовую и политическую ситуацию: в стране, он оставил выработку конкретных мер по реализации Конвенции во многом на усмотрение государства. Однако следует отметить, что при этом проблемы реализации и защиты права ребенка на жизнь и воспитание в семье ставятся на первое место.

Тон рекомендаций Комитета значительно изменился в его заключительных замечаниях на Третий периодический доклад России. Имевшие место рекомендации по российскому докладу отличались нестандартной категоричностью. Надо полагать, что на тон рекомендаций повлияла не только ситуация с правами ребенка в России, но и стиль доклада, а также то, в каком ключе он был представлен Комитету российской делегацией.

Нельзя не отметить, что Третий доклад России в Комитет ООН по правам ребенка сложно назвать откровенным, подробным и конструктивным. Его анализ позволяет заключить, что он в основном содержит информацию об изменениях в законодательном регулировании прав ребенка, о президентских программах в области защиты детства, а также некоторые статистические данные. Доклад изобилует ссылками на предыдущий периодический доклад¹⁴. Помимо демонстрации неуважения к экспертам Комитета это явилось свидетельством того, что ситуация с реализацией и защитой прав ребенка в России за отчетные пять лет значительно не изменилась. В целом создается впечатление, что государственные органы, участвующие в составлении этого доклада, подошли к подготовке документа без достаточной добросовестности и преследовали единственную цель — избежать негативных рекомендаций Комитета. При этом проблема обеспечения права детей на жизнь и воспитание в семье ставилась ими отнюдь не на первое место.

Выражая обеспокоенность по поводу отсутствия в докладе конкретной информации, а также отмечая отсутствие общенационального плана действий в интересах детей, Комитет «настоятельно» призвал Россию принять все необходимые меры для учета предыдущих рекомендаций, «которые были выполнены лишь частично либо вообще не выполнены, а также учесть перечень рекомендаций, содержащихся в настоящих заключительных замечаниях». В отличие от предыдущих рекомендаций, где понятие «все необходимые меры» не расшифровывалось, здесь Комитет подробно

пояснил, что имеется в виду: обеспечение всеобъемлющей и эффективной координации выполнения национальной стратегии и соответствующих планов действий на федеральном и региональных уровнях; выделение достаточных людских и финансовых ресурсов для своевременного и эффективного выполнения национальной стратегии; содействие активному участию в этих процессах детей и молодежи, родителей, представителей общественных организаций и других заинтересованных лиц; разработка показателей и ориентиров для контроля и оценки хода выполнения стратегии в области защиты прав детей.

Что касается непосредственно оценок Комитетом мер, касающихся семейного окружения и альтернативного ухода за ребенком, то они также были подробны и категоричны.

Так, Комитет выразил обеспокоенность в связи с возрастающим числом детей, помещенных в детские дома и приюты, а также тем, что усилия по осуществлению национальной политики сокращения числа детей, помещенных в специализированные учреждения, не принесли успешных результатов. Кроме того, Комитет был озабочен недостаточностью усилий, прилагаемых с целью организации альтернативных видов семейного устройства.

В связи с этим России были даны следующие рекомендации:

— разработать всеобъемлющую стратегию и принять меры в целях недопущения разлучения детей с их семейным окружением и сокращения числа детей, проживающих в детских учреждениях; через соответствующие службы помощи оказывать поддержку родителям и законным опекунам в осуществлении их обязанностей по воспитанию ребенка, в том числе в рамках мероприятий по просвещению, консультированию и реализации программ групповых занятий с родителями;

— обеспечить возможность передачи детей из приютов и детских домов в приемные семьи под контролем компетентных специалистов;

— принять меры для формирования среды, способствующей более полному развитию ребенка, а также защите детей в целом от всех форм неправильного обращения; в период пребывания ребенка в детском учреждении контакты с семьей должны также поощряться, если это не противоречит интересам ребенка;

— активизировать усилия, направленные на развитие традиционной системы обеспечения ухода за детьми и других форм осуществляемого на базе семьи альтернативного ухода; активизировать меры, направленные на укрепление потенциала учреждений по осуществлению попечительства и опеки;

— обеспечить участие детей в программах оценки системы альтернативного ухода и создать механизмы подачи жалоб, позволяющие детям обращаться к местным властям со своими жалобами. Особое внимание Комитет уделил оценке положения детей, переданных на воспитание в детские учреждения и в приемные семьи. Отмечая неадекватность существующей системы, Комитет рекомендовал обеспечить надлежащий контроль за положением детей, помещенных в приемные семьи или детские учреждения. Кроме того, по мнению Комитета государственные органы в сотрудничестве с гражданским обществом должны разработать механизмы для проведения независимых общественных инспекций в детских учреждениях.

О гражданском контроле и механизмах независимой инспекции Комитет говорил в разных контекстах, в том числе и в связи с тем, что значительное число детей, помещенных в детские учреждения, становятся жертвами злоупотреблений со стороны воспитателей. Было отмечено, что ставшие жертвами злоупотреблений дети, которые подвергаются насилию в семье и в детских учреждениях, не всегда обеспечиваются достаточной заботой и помощью и что действия, направленные на недопущение подобной ситуации (профилактические меры) и повышение

осведомленности об этих проблемах, являются недостаточными. Помимо прочего, Комитет и здесь рекомендовал установление процедур регистрации и эффективного расследования полученных от детей жалоб о случаях физического и психического насилия.

Следующий доклад о ситуации с правами ребенка России предложено представить 14 марта 2011 г. (это будет сводный доклад — четвертый и пятый). При его рассмотрении Комитет учтет трудности, с которыми столкнулось государство в период глобального кризиса, но примет во внимание и общую ситуацию в области защиты прав ребенка. Относительно прогресса в области обеспечения государством права ребенка на жизнь и воспитание в семье следует сказать отдельно.

Под *правом ребенка на семью* в первую очередь понимается его право жить и воспитываться в его родной, биологической семье. В случае, когда ребенок не может по тем или иным причинам оставаться в родной семье, государство должно обеспечить возможность помещения его на усыновление или в замещающую семью на воспитание — семью родственников, приемную семью и др. Вариант помещения ребенка в детский дом или приют должен рассматриваться в последнюю очередь. Между тем в настоящее время в России сотни тысяч детей находятся в специализированных учреждениях и фактически лишены права жить и воспитываться в семье.

К ключевым причинам массовой институционализации детей можно отнести отсутствие профилактики социального сиротства и неразвитость форм семейного устройства в России. Эти причины остаются актуальными, несмотря на курс по деинституционализации, провозглашенный государством несколько лет назад, и значительные усилия, предпринятые для реализации этой политики.

Ежегодно выявляется до 130 тыс. детей, которые впервые получают статус оставшихся без попечения родителей. При этом лишь 20% из них составляют дети-сироты — дети, которые лишились обоих или единственного родителя; остальные являются социальными сиротами (дети, чьи родители живы, но лишены родительских прав или ограничены в них, находятся в тюрьмах, серьезно и длительно болеют и т.д.). Более половины всего количества выявляемых детей — это дети подросткового возраста, что свидетельствует о позднем выявлении детского неблагополучия.

Социальное сиротство представляет собой сложный общественный феномен, являясь следствием целого ряда проблем, с которыми сталкиваются семьи. К числу факторов семейного неблагополучия относятся; злоупотребление алкоголем, наркомания, длительная бедность и социальная исключенность отдельных групп населения, недостаточное развитие системы услуг и неэффективная социальная поддержка семей с детьми.

Функционирующая в настоящее время система социальной защиты семьи нацелена на преодоление последствий социального сиротства, а не на его профилактику. Методология и критерии выявления и отнесения детей и семей к различным категориям риска по утрате родительского попечения отсутствуют. Статистика, имеющаяся в различных ведомствах, как правило, страдает неполнотой. Деятельность в области профилактики социального сиротства осуществляется в рамках Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и направлена на детей, попавших в сферу внимания соответствующих органов. Такие дети проживают, как правило, в семьях, где насилие является нормой. Принимать меры профилактического характера по отношению к такой семье зачастую бывает уже слишком поздно, и ребенок из семьи должен изыматься.

Ключевое значение для раннего выявления кризисных семей имеет система оперативного сбора и обмена информацией между различными субъектами

профилактической деятельности. Особое внимание следует обратить на развитие системы комплексной поддержки семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детей-инвалидов. Экспертами уже разработан ряд предложений в этой области.

Развитие семейных форм устройства детей-сирот в России в последние годы привело к тому, что на воспитание в семье передается все больше ребят (77,6% детей, лишившихся родительского попечения, проживают в семьях). В учреждениях находятся в основном дети группы риска по семейному устройству (непривлекательные для кандидатов в замещающие родители): дети-подростки, дети с ограниченными возможностями здоровья, дети с этническим статусом, проблемным для устройства в семью (дети малочисленных народов Севера, цыгане, дети монголоидной и негроидной рас).

Отмечается, что развитие семейных форм устройства требует поддержки со стороны государства. В России, однако, оказываемая государством поддержка не является достаточной. Меры по социальной поддержке замещающих семей отнесены к ведению субъектов Федерации. Соответственно каждый субъект самостоятельно устанавливает виды помощи и их размер, системы стимулирования граждан на прием в свои семьи детей-сирот в зависимости от социально-экономического уровня развития региона. В условиях отсутствия единых социальных стандартов это приводит к тому, что получаемая помощь зависит от того, где проживает ребенок или семья. Такое положение не способствует равномерному развитию семейных форм устройства в стране.

Организация службы сопровождения замещающей семьи — способ не только повысить количество детей, передаваемых на воспитание в семьи, но и избежать повторных отказов от детей семьями, в которые они были переданы. Участвовавшие в последнее время сообщения о насилии над детьми-сиротами, переданными на усыновление и воспитание, свидетельствуют о том, что зачастую люди, взявшие ребенка из приюта, не готовы к трудностям воспитания либо не являются надлежащими кандидатами в усыновители/приемные родители. Служба подготовки и сопровождения замещающих семей явилась бы как механизмом отсева таких людей, так и источником информации о нарушениях прав ребенка в замещающих семьях для органов, занимающихся защитой прав ребенка.

Как известно, Комитет по правам ребенка придает большое значение существованию и доступности независимых механизмов защиты прав ребенка. Между тем обращает на себя внимание тот факт, что институт Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, успешно функционировавший в течение нескольких лет, был упразднен в связи с введением с 1 октября 2008 г. должности Уполномоченного по правам человека. Таким образом, защита прав детей передается под юрисдикцию Уполномоченного по правам человека, для которого защита прав ребенка будет лишь одним из видов деятельности, а не первоочередной задачей. Этот шаг представляется неуместным в тот момент, когда ситуация с правами ребенка в России далека от благополучной, и, вероятно, будет соответствующим образом оценен международным сообществом.