

Обязательства государств по реализации Конвенции о правах ребёнка

Надежда Пянзина

В последнее время участились случаи нарушения прав российских детей, усыновленных (удочеренных) иностранцами (США), а также прав российских женщин-матерей, вышедших замуж за иностранцев (Финляндия).

Анализ конкретных ситуаций подтверждает несовершенство законодательства указанных государств по защите прав детей или же прав матерей, а также разницу между национальными законодательствами по регулированию различных аспектов, связанных с обеспечением гарантий надлежащей защиты прав детей, женщин-матерей, различных уязвимых групп населения. Это происходит в условиях, когда все государства – члены ООН (193) без исключения являются участниками основополагающего международного соглашения в этой сфере – Конвенции о правах ребенка 1989 г.¹ Следовательно, в соответствии с общепризнанным принципом международного права *pacta sunt servanda* все государства – участники Конвенции о правах ребенка обязаны добросовестно и в полном объеме выполнять все обязательства, взятые на основе этой Конвенции.

Императивные предписания принципа *pacta sunt servanda* усиливаются положением, закрепленным в ст. 4 Конвенции о правах ребенка,

согласно которому государства-участники «принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществ-

ПЯНЗИНА Надежда Александровна – аспирантка Российского университета дружбы народов. *E-mail*: abashidze.rudn@gmail.com

Ключевые слова: международное право, конвенция о правах ребенка, имплементация.

ления прав, признанных в настоящей Конвенции». Более того, на основе п. 1 ст. 44 Конвенции о правах ребенка государства-участники обязуются предоставлять Комитету по правам ребенка (созданного специально для осуществления мониторинга о выполнении государствами-участниками обязательств по Конвенции) доклады о принятых ими мерах по закреплению во внутреннем праве признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав.

Очень важным является то обстоятельство, что Комитет по правам ребенка дал разъяснения по поводу того, что следует понимать под общими мерами, принимаемыми государствами-участниками по осуществлению Конвенции о правах ребенка, и принял для этой цели Замечания общего порядка (№ 5)².

В указанном документе Комитет по правам ребенка (КПР) отмечает, что, хотя обязательства по Конвенции о правах ребенка применяются государствами-участниками, решение ее осуществления предполагает участие в этом процессе всех слоев общества, включая детей.

Особенно важное значение в этом деле, по мнению КПР, имеет обеспечение полного соответствия всех положений национального законодательства положениям Конвенции и возможность прямого применения и принудительного обеспечения соблюдения принципов и положений Конвенции.

Следует отметить, что КПР интенсивно занимался вопросами, связанными с мерами по осуществлению положений Конвенции. В результате этой работы Комитетом был выявлен

широкий круг мер, которые необходимы для эффективного осуществления Конвенции, включая создание специальных структур и проведение мероприятий по наблюдению, профессиональной подготовке и иным направлениям на всех уровнях исполнительной, законодательной и судебной власти³.

Периодически рассматривая доклады, представляемые государствами-участниками в соответствии с Конвенцией, КПР обращает особое внимание на так называемые «общие меры по осуществлению». В своих заключительных замечаниях по итогам рассмотрения периодических докладов государств Комитет формулирует конкретные рекомендации в отношении общих мер.

В 1991 г. КПР принял Общие руководящие принципы в отношении формы и содержания первоначальных докладов государств⁴, а в 1996 г. – Руководство по форме и содержанию периодических докладов государств⁵.

На основе этих документов КПР надеется, что в своих периодических докладах государства-участники представят полную информацию о мерах, принимаемых в целях реализации этих рекомендаций.

Комитет по правам ребенка обращает внимание на то, что в ст. 4 Конвенции о правах ребенка находит свое отражение отличающееся реализмом восприятие того факта, что отсутствие ресурсов – финансовых и других – может препятствовать осуществлению в полном объеме экономических, социальных и культурных прав в некоторых государствах. Этим вводится понятие «прогрессив-

ного осуществления» таких прав: государствам необходимо иметь возможность доказать, что они принимают необходимые меры «в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов» и что в необходимых случаях они стремились действовать в рамках международного сотрудничества. Каковы бы ни были особенности экономического положения государств-участников, по мнению Комитета, они обязаны принимать все возможные меры, направленные на осуществление прав ребенка, с уделением особого внимания группам, находящимся в наиболее неблагоприятном положении.

Согласно мнению КПП, высказанному в Замечании общего порядка № 5, эти меры по осуществлению призваны способствовать обеспечению соблюдения в полном объеме всех предусмотренных в Конвенции прав всеми детьми посредством реализации таких мер, как:

- реформа законодательства;
- создание правительственных и независимых наблюдательных органов;
- сбор всеобъемлющих данных;
- повышение уровня информированности и профессиональной подготовки;
- разработка и осуществление соответствующих стратегий.

В документе подчеркивается, что осуществление прав детей не должно рассматриваться как некий филантропический процесс одаривания детей милостями. Утверждением в качестве приоритетных принципов защиты прав детей в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти всех уровней обеспечивается эффективное

осуществление Конвенции в целом, и в частности тех ее положений, в которых закреплены общие принципы, включая принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка (п. 1 ст. 3 Конвенции).

Положения ст. 2 Конвенции (1989 г.) требуют от государств-участников активного выявления отдельных детей и групп детей, для признания и осуществления прав которых могут потребоваться специальные меры. В связи с этим Комитет подчеркивает необходимость сбора дезагрегированных данных для того, чтобы обеспечить выявление случаев фактической или возможной дискриминации.

По убеждению Комитета, решение проблем дискриминации может потребовать изменений в законодательной и административной сферах и в распределении ресурсов, а также мер в области образования в целях изменения существующих в государстве подходов.

Каждый законодательный, административный и судебный орган или учреждение обязаны руководствоваться принципом наилучшего обеспечения интересов ребенка посредством систематического рассмотрения вопроса о том, каким образом их решения и действия затрагивают или затронут права и интересы детей, в частности предлагаемыми или существующими законами, или политикой, или административными мерами, или судебными решениями.

В контексте установки ст. 6 Конвенции КПП ожидает от государств-участников понимания выражения «здоровое развитие ребенка» в его са-

мом широком смысле в качестве целостного понятия, охватывающего физическое, умственное, духовное, моральное, психологическое и социальное развитие ребенка. По мнению Комитета, соответствующие меры по осуществлению должны быть направлены на обеспечение возможностей оптимального развития для всех детей.

Принцип, закрепленный в ст. 12 Конвенции, по мнению Комитета, подчеркивает роль ребенка как активного участника процесса поощрения защиты и контроля осуществления его прав, поэтому данный принцип в равной степени применяется и ко всем мерам, принимаемым государствами в целях осуществления Конвенции.

Позитивным новшеством, на которое, по мнению Комитета, во все большей степени откликаются государства-участники, является открытие для участия детей процессов принятия решений на государственном уровне. Если учесть, что лишь немногие государства установили минимальный возраст участия в голосовании на уровне ниже 18 лет, тем больше появляется оснований для обеспечения уважения взглядов имеющих избирательных прав детей в деятельности правительства и парламента. Для того чтобы учет мнения детей был полноценным, необходимо открыть доступ ко всем документам, а также процессам.

Единичные или регулярные мероприятия в виде организации сессий детских парламентов могут стимулировать активность и повышать общий уровень информированности. Ст. 12 Конвенции требует систематической и непрерывающейся

организации мероприятий. Данная статья подразумевает выявление взглядов группы детей по конкретным вопросам, например, детей, которым пришлось столкнуться с системой правосудия по делам несовершеннолетних, в отношении предложений о реформе законодательства в этой области или усыновленных детей, и детей, проживающих в приемных семьях, в отношении законодательства и политики в области усыновления. Важно, чтобы правительства устанавливали прямые связи с детьми, а не просто опосредованные контакты через правозащитные учреждения.

КПР высказал обеспокоенность тем, что рядом государств сделаны оговорки, явным образом нарушающие п. 2 ст. 51 Конвенции о правах ребенка о том, что оговорка, не совместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается. Подобные оговорки предусматривают утверждение о том, что соблюдение положений Конвенции ограничивается действующей конституцией или законодательством государства, в том числе в ряде случаев положениями законов о религии. В связи с этим следует напомнить положение ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. о том, что «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»⁶.

Как часть проводимого КПР рассмотрения вопроса об общих мерах по осуществлению и с учетом принципов неделимости и взаимозависимости прав человека он рекомендует государствам-участникам, если они еще не сделали этого, ратифициро-

вать Факультативные протоколы к Конвенции 1989 г. и другие международные договоры по правам человека, прежде всего:

– Конвенцию ЮНЕСКО против дискриминации в области образования 1960 г.;

– Конвенцию МОТ № 138 о минимальном возрасте для принятия на работу 1973 г.;

– Гаагскую конвенцию о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления 1993 г.;

– Гаагскую конвенцию о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г.⁷ и др.

Комитет считает, что всеобъемлющий пересмотр всего внутреннего законодательства и соответствующих административных правил по обеспечению соблюдения в полной мере Конвенции представляет собой обязательство. Процесс пересмотра должен быть непрерывным, причем пересмотру должны подвергаться как предлагаемые, так и действующие положения закона.

Государствам-участникам необходимо всеми надлежащими средствами обеспечить, чтобы положения Конвенции в их внутренних правовых системах были наделены юридической силой. Эта задача по-прежнему нуждается в решении во многих государствах-участниках.

Особое значение имеет необходимость прояснить масштабы применения Конвенции в государствах, где действует принцип «самоисполнимости», и в государствах, где, как утверждается, Конвенция «имеет конституционный статус» или же была инкорпорирована во внутреннее законодательство.

Комитет по правам ребенка приветствует включение Конвенции о правах ребенка во внутреннее законодательство, что является традиционным подходом при осуществлении международных договоров по правам человека во многих государствах. Инкорпорация Конвенции предполагает, что на ее положения можно непосредственно ссылаться в судах и что она применяется национальными органами власти, а также то, что в случае коллизии с внутренним законодательством или установившейся практикой применяются положения Конвенции.

Однако сама по себе инкорпорация не избавляет от необходимости обеспечить, чтобы все соответствующие положения внутреннего законодательства, включая любые внутренние законы или нормы обычного права, были приведены в соответствие с Конвенцией. В случае коллизии законов приоритет, согласно ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., всегда должен отдаваться Конвенции. В тех случаях, когда государство делегирует полномочия законотворчества объединенным на федеративных началах региональным или территориальным органам управления, оно также должно требовать, чтобы эти местные органы в своем законотворчестве действовали в рамках Конвенции и обеспечивали эффективное осуществление ее положений.

Ряд государств заявили Комитету, что включения в их конституции гарантий прав для «каждого» достаточно для того, чтобы эти права соблюдались и в отношении детей. Комитет приветствует включение в

конституции разделов, касающихся прав детей. Однако, по мнению Комитета, включение таких разделов, к сожалению, не обеспечивает автоматического соблюдения прав детей. В целях содействия осуществлению в полном объеме прав, включая в соответствующих случаях осуществление этих прав самими детьми, могут понадобиться дополнительные законодательные и иные меры.

Комитет по правам ребенка подчеркивает важность обеспечения того, чтобы во внутреннем праве были отражены закрепленные в Конвенции общие принципы, приветствует разработку сводных законодательных актов, касающихся прав детей, что может подчеркивать значение закрепленных в Конвенции принципов. Но Комитет подчеркивает при этом, что чрезвычайно важно, чтобы во всех соответствующих «отраслевых» законах (об образовании, здравоохранении, отправлении правосудия и т.д.) неизменно отражались принципы, устанавливаемые Конвенцией.

Для того чтобы права ребенка действительно соблюдались, должны быть предусмотрены эффективные средства судебной защиты, призванные обеспечивать возможность обжалования нарушений. Это требование подразумевается в Конвенции о правах ребенка. Особое и зависимое положение детей создает для них реальные трудности в плане использования судебных средств защиты в случае нарушения их прав. Поэтому, по убеждению Комитета, государствам надлежит уделять особое внимание обеспечению того, чтобы существовали эффективные и ориентированные на защиту прав детей

процессуальные нормы, которыми могли бы воспользоваться дети и их представители. К числу таких процедур должно относиться предоставление доступной и понятной детям информации, консультативная помощь, возможность использования помощи адвокатов, включая меры по поддержке самозащиты, а также доступ к независимым процедурам обжалования и в суды с необходимой юридической и иной помощью.

В тех случаях, когда установлено, что права были нарушены, должно быть предусмотрено надлежащее возмещение, включая выплату компенсации, и в необходимых случаях должны приниматься меры по содействию физическому и психологическому восстановлению, реабилитации и реинтеграции.

Важно, чтобы во внутреннем законодательстве были предусмотрены достаточно подробно разработанные материальные и процессуальные правовые нормы для того, чтобы средства судебной защиты в случае нарушения прав были эффективны.

Комитет по правам ребенка не может указывать со всеми подробностями, какие меры государства-участники должны считать необходимыми для обеспечения эффективного осуществления Конвенции. Однако, опираясь на свой опыт, Комитет формулирует некоторые ключевые рекомендации для государств-участников.

По убеждению КПР, эффективное осуществление Конвенции требует межсекторальной координации деятельности по осуществлению прав ребенка всеми органами государственного управления, на различных уровнях государственной вла-

сти, а также между правительством и гражданским обществом.

По мнению Комитета, для того чтобы правительство в целом и на всех уровнях поощряло и соблюдало права ребенка, оно должно работать, опираясь на унифицирующую, всеобъемлющую общенациональную стратегию, базирующуюся на положениях Конвенции о правах ребенка 1989 г.

Комитет ожидает, что государства-участники будут принимать во внимание при разработке и(или) пересмотре своих национальных стратегий рекомендации КПР, содержащиеся в его заключительных замечаниях, формулируемых по итогам рассмотрения их периодических докладов.

Особое внимание, по мнению Комитета, следует уделять выявлению маргинализированных групп детей и приданию им приоритетного значения. Закрепленный в Конвенции принцип недискриминации требует, чтобы все гарантируемые ею права признавались за всеми детьми, находящимися в пределах юрисдикции государств.

Для того чтобы стратегия была авторитетной, она должна быть увязана с национальным планом развития и отражена в госбюджете. Комитет замечает, что стратегия не должна быть простым перечислением добрых намерений; в нее должно входить описание устойчивого процесса реализации прав ребенка на всей территории государства; она не должна ограничиваться лишь политическими заявлениями и изложением принципов, а должна

предусматривать реальные и достижимые целевые показатели в отношении всего комплекса экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав для всех детей.

Всеобъемлющая национальная стратегия может быть разработана в секторальных национальных планах действий, например в области образования и здравоохранения, в которых указывались бы конкретные цели, назывались адресные меры по осуществлению и устанавливалось распределение финансовых и людских ресурсов. В стратегии должны быть расставлены приоритеты, и в ней не должны игнорироваться или размываться конкретные обязательства по Конвенции, взятые на себя государствами-участниками. Осуществление стратегии должно быть обеспечено надлежащими ресурсами, как людскими, так и финансовыми.

После разработки стратегии она должна получить широкое распространение среди правительственных ведомств и общественности, включая детей. В стратегии должны быть предусмотрены механизмы наблюдения и непрерывного пересмотра, регулярного обновления и периодической отчетности перед парламентом и общественностью.

«Национальные планы действий», которые государствам было предложено разработать после состоявшейся в 1990 г. первой Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей, должны были увязываться с конкретными обязательствами, принятыми странами, участвовавшими во Встрече на высшем уровне⁸.

Комитет считает необходимым поощрять для обеспечения эффективного осуществления Конвенции дальнейшую координацию деятельности правительственных органов.

Цель координации заключается в обеспечении соблюдения всех устанавливаемых Конвенцией принципов и стандартов для всех детей, находящихся в пределах юрисдикции государств; обеспечении того, чтобы обязательства, возникающие в связи с ратификацией Конвенции, не только признавались этими ведомствами, оказывающими существенное воздействие на положение детей, а именно: министерствами образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д., но и всеми правительственными органами, включая, например, такие министерства, которые ведают финансами, планированием, занятостью и обороной, причем на всех уровнях.

Комитет по правам ребенка считает необходимым подчеркнуть для сведения многих государств, что децентрализация власти через передачу прав и обязанностей и делегирование правительственных функций никоим образом не уменьшают прямую ответственность правительства государства-участника за выполнение принятых им обязательств в отношении всех детей, находящихся в пределах его юрисдикции, независимо от формы государственного устройства.

При всех обстоятельствах государство, которое ратифицировало Конвенцию, сохраняет ответственность за обеспечение соблюдения в полном объеме положений Конвенции на всех территориях, находя-

щихся под его юрисдикцией. Осуществляя процесс передачи прав и обязанностей, государства-участники должны обеспечить, чтобы органы власти, которым передаются такие полномочия, обладали необходимыми финансовыми, людскими и иными ресурсами, позволяющими им эффективно выполнять обязательства по соблюдению Конвенции.

Правительства государств-участников обязаны сохранять за собой властные функции, позволяющие им требовать от государственных органов, наделяемых такими правами и обязанностями, а также органов местного самоуправления полного соблюдения положений Конвенции; они обязаны формировать постоянные механизмы наблюдения, с тем чтобы обеспечить соблюдение и применение положений Конвенции ко всем детям, находящимся в пределах их юрисдикции без какой-либо дискриминации. Кроме того, должны быть предусмотрены гарантии, обеспечивающие, чтобы децентрализация или передача полномочий не приводили к дискриминации в осуществлении прав детьми в различных регионах.

Комитет по правам ребенка отмечает, что на государствах – участниках Конвенции лежит юридическое обязательство соблюдать и обеспечивать осуществление прав ребенка в том виде, как они предусмотрены в Конвенции, что включает обязательство обеспечивать, чтобы негосударственные поставщики услуг действовали в соответствии с положениями Конвенции, тем самым возлагая не прямые обязательства на подобных субъектов.

Комитет подчеркивает, что наделение частного сектора функциями оказания услуг, руководства учреждениями и т.д. отнюдь не уменьшает значение обязательства государства обеспечивать всем детям, находящимся в пределах его юрисдикции, полное признание и осуществление всех предусмотренных в Конвенции прав. Комитет исходит из того, что необходимо создавать постоянно действующие контрольные механизмы или процедуры, нацеленные на обеспечение того, чтобы все государственные и негосударственные поставщики услуг соблюдали положения Конвенции.

Решение задачи уделения первоочередного внимания наилучшему обеспечению интересов ребенка, а также соблюдения всех положений Конвенции в законодательстве при разработке политики и ее реализации на всех уровнях государственного управления требует непрерывной оценки воздействия на детей (прогнозирование воздействия на детей и осуществление их прав человека любого предлагаемого закона, политики или выделяемых бюджетных ассигнований) и анализа воздействия на ребенка (анализа фактического воздействия процесса осуществления на положение детей). Это должно быть частью действий правительства на всех уровнях.

На правительствах лежит обязательство самоконтроля и анализа. Вместе с тем Комитет считает существенно важным независимый контроль за осуществлением положений Конвенции, например силами парламентских комитетов, НПО, незави-

симых национальных правозащитных учреждений.

Важной частью осуществления Конвенции является сбор в достаточном объеме надежных, характеризующих положение детей данных в разбивке, делающей возможным выявление случаев дискриминации и(или) неравенства в осуществлении прав. Комитет напоминает государствам-участникам, что сбор данных должен охватывать весь период жизни ребенка до достижения им 18 лет. Этот процесс должен также координироваться на всей территории государства с использованием показателей, применимых на общенациональном уровне.

Комитет по правам ребенка приветствует те государства-участники, которые внедрили практику ежегодного опубликования всеобъемлющих докладов о положении дел с осуществлением прав детей всеми органами власти.

По утверждению Комитета, ни одно государство не может сказать, соблюдает ли оно экономические, социальные и культурные права детей «в максимальных рамках имеющихся... ресурсов», как оно должно это делать в соответствии со ст. 4 Конвенции, если оно не может указать долю ассигнований из национального бюджета и бюджетов других уровней, выделяемых в социальный сектор, в том числе прямо и опосредованно на нужды детей. Поэтому Комитету необходимо знать, какие меры принимаются на всех уровнях государственного управления для обеспечения того, чтобы при принятии решений в сфере экономического и социального планирования и разработке бюджета первооче-

редное внимание уделялось наилучшему обеспечению интересов ребенка и чтобы дети, в том числе из маргинализированных групп, были защищены от негативного воздействия проводимой экономической политики или урезания финансовых средств.

Комитет по правам ребенка подчеркивает обязательство государств расширять систему профессиональной подготовки и наращивания потенциала для всех лиц, участвующих в осуществлении Конвенции, – правительственных должностных лиц, парламентариев и работников системы органов судебной власти, а также всех, кто работает с детьми или в их интересах.

К числу таких лиц относятся, например, общинные и религиозные лидеры, учителя, социальные работники и другие специалисты, в частности работающие с детьми в специальных закрытых учреждениях и местах заключения, работники полиции и военнослужащие, включая представителей сил по поддержанию мира, лица, работающие в средствах массовой информации, и многие другие.

Задача профессиональной подготовки состоит в том, чтобы утвердить статус ребенка как носителя прав человека, способствовать более глубокому изучению Конвенции и ее пониманию и поощрять активное соблюдение всех ее положений. Ко-

митет ожидает, что вопросы изучения Конвенции найдут отражение во всех учебных программах профессиональной подготовки, кодексах поведения и воспитательных учебных программах всех уровней.

Хотя осуществление Конвенции является обязательством государств-участников, необходимо вовлекать в этот процесс все слои общества, включая и самих детей.

Комитет признает, что ответственность за соблюдение и обеспечение прав ребенка на практике ложится не только на государства и контролируемые им службы и учреждения, но также и на детей, родителей и других членов семьи, других взрослых лиц и негосударственные службы и организации.

Комитет по правам ребенка приветствует создание объединений НПО, призванных поощрять, защищать и контролировать соблюдение прав человека ребенка, и настоятельно рекомендует правительствам оказывать им поддержку, не ущемляющую их самостоятельность, и развивать с ними позитивные формальные и неформальные связи сотрудничества.

Комитет по правам ребенка призывает государства разработать всеобъемлющую стратегию распространения знаний о Конвенции среди всех членов общества. Детям необходимо получить знания о своих правах.

По мнению КПП, создание правозащитных учреждений согласуется с обязательством, принятым на себя государствами-участниками при ратификации, а именно обеспечить осуществление Конвенции и способствовать всеобщей реализации прав детей.

Учет всех этих положений, безусловно, будет способствовать совершенствованию национального законодательства и правоприменительной прак-

тики и послужит в качестве превентивных мер по предотвращению нарушений прав детей и матерей, которые, к сожалению, принимают повсеместный характер.

Примечания

- ¹ Права человека // Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк; Женева, 2002. Т. 1. Универсальные договоры. С. 201–221.
- ² Док. HRI/GEN/1/Rev.9. P. 230–260.
- ³ Док. CRC/C/90.
- ⁴ Док. CRC/C/5. 15 October 1991.
- ⁵ Док. CRC/C/58. 20 November 1996.
- ⁶ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарии / сост. и автор комментариев А. Н. Талалаев. М., 1996. Приложение 4. С. 238.
- ⁷ URL: http://www.hcch.net/upload/text28_ru.pdf
- ⁸ Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей и План действий по осуществлению Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы // Док. CF/WSC/1990/WS-001, ООН. Нью-Йорк, 30 сентября 1990.

 **ОБЗРЕВАТЕЛЬ** <http://www.rau.su>
OBSERVER E-mail: observer@ru.ru

На сайте Вы найдете информацию о печатных и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2013 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD;
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.