

Оценка Европейским Судом по правам человека действий и решений национальных органов по делам о праве ребенка на жизнь и воспитание в семье

Кравчук Н.В.¹

Конец XX века высветил проблему кризиса семьи в России. Несмотря на меры, принимаемые государством для ее укрепления, число разводов увеличивается, сокращается количество детей в семьях, растет количество детей, оставшихся без семейного попечения. Произошедшие в последние годы перемены в жизни российского общества вызвали ряд патологических процессов, породивших феномен социального сиротства. Огромное количество детей, имеющих родителей, лишаются семьи, пополняют ряды бездомных, беспризорных «детей улицы». На данный момент на улицах живет несколько миллионов детей, что свидетельствует о невыполнении семьей ее основной функции – воспитания подрастающего поколения.²

Век XXI не принес надежд на изменение ситуации. В условиях, когда большинство семей озабочено решением проблем экономического, а порой и физического выживания, у родителей просто не остается времени и сил на воспитание ребенка. При этом государственная политика ориентирована скорее на массовое изъятие детей из семьи и лишение либо ограничение родителей их родительских прав (Так, по информации на январь 2009 года в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей была информация о 140 000 детей.³), нежели на принятие мер, направленных на укрепление семьи и предотвращение утраты ребенком родственного попечения. При том, что такое положение вещей является

¹ К.ю.н., Специалист по общественно-правовым вопросам, «Детские деревни – SOS» Россия

² В.Н.Герасимов. Принцип приоритета семейного воспитания детей и его реализация в современной России// Семья и право (к 10-летию принятия Семейного кодекса Российской Федерации): Материалы Международной научно-практической конференции: Сборник/Отв.ред.Л.Ю.Михеева.- М.: РПА МЮ РФ, 2005. С. 138.

³ Доклад «О положении детей в России», Российский Комитет «Детские деревни- SOS»-М., 2009.

скорее наследием, оставшимся от системы, действовавшей во времена Советского Союза нежели осознанной политикой России, нельзя не отметить, что в настоящее время в России отсутствует система мер по работе с семьями, находящимися в кризисной ситуации.

Притом, что в России существует структура органов, как административных, так и судебных, чьей задачей является защита прав ребенка, в том числе, лишенного родительского попечения, добиться восстановления нарушенных прав бывает иногда невозможно из-за нежелания этих органов действовать в соответствии с законом или из-за неправильного понимания ими положений законодательства.

В подобных случаях имеет смысл обратиться в межгосударственный орган, уполномоченный рассматривать такие споры. Ключевым органом, имеющим полномочия рассматривать споры о нарушении прав человека, в том числе его семейных прав, является Европейский Суд по правам человека, учрежденный Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Европейская Конвенция считается одним из наиболее эффективных правозащитных договоров существующих в мире на сегодняшний день, в особенности благодаря ее механизму надзора за исполнением Конвенции государствами - Европейскому Суду по правам человека. Характерными чертами деятельности Европейского Суда является возможность частного лица обратиться в него с жалобой на нарушение государством – членом Европейской Конвенции ее положений и обязательный характер решений Суда для этого государства. В дополнение к установлению факта нарушения Конвенции (например, нарушение права на уважение семейной жизни), Суд также может присудить заявителю соответствующую компенсацию и возмещение расходов. Кроме того, в соответствии с практикой толкования ст. 46 Конвенции Судом и Комитетом Министров, констатация нарушения Конвенции предполагает обязательство государства-ответчика принять в случае необходимости особые меры для того, чтобы «положить конец

нарушению и устранить его последствия с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, существовавшей до нарушения (*restitution in integrum*).

Вопросы, связанные с правом человека, в том числе несовершеннолетнего, на семейную жизнь рассматривались Европейским Судом довольно часто. Этот круг вопросов подпадает под действие ст. 8 Европейской Конвенции, согласно которой «каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции» (ч.1 ст.8).

Рассматривая споры об усыновлении, правах родителей на опеку над ребенком, общение или доступ к нему, о вмешательстве государственных органов в право на семейную жизнь, Суд много раз подчеркивал, что его роль состоит в оценке решений национальных властей (как органов местного самоуправления, так и государственных органов) с точки зрения их соответствия международным стандартам в области защиты прав человека, а не в подмене собой этих органов.

В этом контексте представляет интерес рассмотреть ряд дел, в которых Европейский Суд проанализировал действия национальных органов по изъятию ребенка из его родной семьи и передаче опеки над ним государству.

Принимая решение о законности/незаконности вмешательства национальных органов в семейную жизнь, суд последовательно рассматривает все основания ограничения права на семейную жизнь, исчерпывающий перечень которых приведен в п. 2 ст. 8. Как предусматривает эта статья, данное право может быть ограничено только в случаях, когда это «предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, общественного порядка или экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья или

нравственности или для защиты прав и свобод других лиц». Каждое из этих оснований имеет конкретное толкование в практике Суда.

Общий подход Европейского Суда делам такого рода демонстрирует дело *Кутцнер против Германии*⁴.

Заявление в Европейский суд по этому делу было подано родителями двух девочек, лишенных относительно них родительских прав.

Местная служба по делам несовершеннолетних обратилась в суд по делам об опеке с ходатайством о лишении родителей их родительских прав в отношении в связи с тем, что они, якобы, не способны к воспитанию своих детей из-за умственной неполноценности. Суд по делам об опеке назначил эксперта-психолога для составления заключения и вынес временный приказ, лишаящий заявителей права принимать решения по ключевым вопросам воспитания детей, в том числе об их месте проживания и необходимой им медицинской помощи. Приказ был мотивирован тем, что заявители не имеют умственных способностей, достаточных для воспитания своих дочерей. Дети были изъяты из семьи и помещены в детский дом. Позднее судом был издан приказ о лишении родителей их прав в отношении дочерей. Заявители безрезультатно обжаловали это решение суда в несколько вышестоящих инстанций.

Европейский Суд единогласно решил, что в этом деле было нарушено право заявителей на уважение их семейной жизни. В частности, он постановил, что несмотря на то, что причины, приводимые администрацией и судами, были существенными, они все же были не достаточными для оправдания столь серьезного вмешательства в семейную жизнь, как разрушение семьи. Было отмечено, что во время проживания детей дома им предоставлялась образовательная поддержка; эксперты-психологи, назначенные судами, дали противоречивые заключения; психологи, приглашенные в частном порядке, а также несколько семейных врачей настаивали на необходимости возвращения детей в семью. И, наконец, ни

⁴ Kutzner v. Germany, judgment of 2 February 2002

разу не утверждалось, что заявители пренебрегали своими родительскими обязанностями или плохо обращались с детьми.

С тем, чтобы оценить скрупулезность Европейского Суда в оценке каждого из упомянутых критериев, рассмотрим дело *Олссон против Швеции*⁵

Заявители, супруги г-н Стиг Олссон и г-жа Гун Олссон, граждане Швеции, проживали в Гетеборге и имели троих детей - Стивена, Хелену и Томаса, соответственно 1971, 1976 и 1979 гг рождения.

В январе 1980 г. Окружной Совет по социальным проблемам г. Гетеборга решил, что детей следует взять под наблюдение и изучить социальное положение семьи.

В августе 1980 г. над детьми был установлен временный надзор. В докладе о социальном положении семьи, основанном на результатах наблюдения, был сделан вывод о том, что развитие детей находится под угрозой, поскольку они живут в неблагоприятной обстановке, их родители неспособны удовлетворить потребности детей в уходе, воспитании и защите. Вскоре дети были переданы под опеку государства, в результате чего:

- Стивен был помещен в школу-интернат для детей с замедленным умственным развитием, а через некоторое время - в приемную семью, проживавшую примерно в ста километрах от дома заявителей в Гетеборге. Он оставался там более двух лет, а затем был переведен в детский дом, управляемый тем же Советом, примерно в восьмидесяти километрах от Гетеборга;
- Хелена и Томас были направлены в разные приемные семьи, дома которых находились на расстоянии около ста километров друг от друга и примерно в шестистах километрах от Гетеборга.

Решение об изъятии детей из семьи было впоследствии подтверждено окружным административным судом. Обращение заявителей в

⁵ Olsson v. Sweden, judgment of 24 March 1988

апелляционный административный суд было отклонено. Им, также, было отказано в подаче жалобы в Верховный административный суд.

В июне 1982 г. Совет отклонил просьбу заявителей отменить принятые меры; их последующие жалобы в период с 1983 г. по 1986 г. также остались без удовлетворения. Все это время, начиная с конца 1980 г. доступ родителей к детям был ограничен. Лишь 16 февраля 1987 г. Апелляционный административный суд принял решение о воссоединении Стивена с его родителями.

18 июня 1987 г. Верховный административный суд принял аналогичное решение в отношении Хелены и Томаса, оговорив это, однако, некоторыми условиями и, прежде всего, состоянием детей. Однако, Совет запретил заявителям забирать Хелену и Томаса из приемных семей. Неоднократные обращения заявителей с просьбой отменить это решение встретили отказ, и решение суда было выполнено только через три года.

В своей жалобе в Европейский Суд заявители обосновывали нарушение своих семейных прав различными действиями национальных органов. Они утверждали, что не только само решение властей передать детей под опеку государства, но и способ осуществления этого решения и отказ властей отменить его привели к нарушению ст. 8 Конвенции.

Интересно рассмотреть аргументы заявителей и соответствующую оценку фактов Европейским Судом:

Правительство Швеции не оспаривало тот факт, что само по себе разлучение родителей и детей означало вмешательство в осуществление права заявителей на уважение их семейной жизни, закрепленного в ст. 8 Европейской Конвенции. Однако, вмешательство означает нарушение ст. 8, только если оно не было предусмотрено законом и не имело цели, правомерной, в соответствии с п. 2 ст. 8, и не было "необходимо в демократическом обществе" для осуществления этой цели.

1. Заявители не отрицали, что власти действовали в соответствии со шведским законом. Однако они утверждали, что власти приняли меры не "в

соответствии с законом" в понимании Европейской Конвенции, так как законодательством не были установлены ограничения полномочий национальных органов, и закон был сформулирован столь неопределенно, что результаты его применения оказались непредсказуемыми.

Рассматривая вопрос о том, было ли в данном конкретном деле вмешательство в семейные права заявителей "предусмотрено законом", суд сделал следующие общие выводы:

«(a) Какая-либо норма не может считаться "законом", если она не сформулирована с достаточной точностью так, чтобы гражданин самостоятельно или, если понадобится, с профессиональной помощью мог предвидеть последствия, которые может повлечь за собой конкретное действие. Однако опыт показывает, что абсолютная точность недостижима, и что необходимость избежать чрезмерной жесткости формулировок и следовать за изменяющимися обстоятельствами ведет к тому, что многие законы неизбежно изложены в терминах, которые в большей или меньшей степени являются неопределенными.

(b) Фраза "предусмотрено законом" не просто отсылает к внутреннему праву, но имеет в виду и качество закона. Подразумевается, что во внутреннем праве должны существовать определенные меры защиты против произвольного вмешательства публичных властей в осуществление семейных прав.

(c) Закон, который предусматривает полномочие действовать по своему усмотрению, сам по себе не является несовместимым с требованиями предсказуемости при условии, что дискреционные полномочия и способ их осуществления указаны с достаточной ясностью для того, чтобы с учетом правомерности цели указанных мер обеспечить индивиду адекватную защиту от произвольного вмешательства властей.»⁶

⁶ Параграф 61 решения.

Исходя из этих общих принципов, Европейский Суд отметил, что хотя Шведский закон, примененный в данном деле, являлся весьма неопределенным по своей терминологии и предоставлял довольно широкие полномочия государственным органам по принятию решений по делам об установлении государственной опеки, обстоятельства, требующие изъятия ребенка из семьи могут быть настолько разнообразны, что едва ли возможен закон, предусматривающий все случаи.

«Если бы власти были бы ограничены случаями конкретного причинения вреда ребенку родителями, это снизило бы эффективность необходимой ребенку защиты. К тому же, гарантии отсутствия произвольного вмешательства государства в частные дела семьи обеспечиваются тем, что осуществление почти всех предусмотренных законом полномочий или поручено, или подконтрольно административным судам на нескольких уровнях. Это относится и к установлению опеки над ребенком, отказу снять ее, и к большинству шагов по исполнению таких решений. Учитывая эти гарантии, объем полномочий, предоставленных законом властям, представляется Суду весьма разумным. Таким образом, вмешательство властей в данном случае было признано "предусмотренным законом".»⁷

2. Заявители утверждали, что обсуждаемые меры не могут рассматриваться как "необходимые в демократическом обществе". Это утверждение оспаривалось Правительством.

Европейский Суд под понятием «необходимость» подразумевает, что вмешательство соответствует какой-то насущной общественной потребности, и что оно, при этом, соразмерно преследуемой правомерной цели. При определении того, является ли вмешательство "необходимым в демократическом обществе", Суд учитывает, что за государством остается определенная свобода в выборе меры воздействия.

⁷ Параграф 62 решения

3. Заявители утверждали, что не было никакой необходимости изымать детей из семьи, так как не имелось никаких конкретных фактов, свидетельствующих о том, что дети были в опасности. Таким образом, отсутствовали веские причины, оправдывающие это решение властей, а также, не существовало никаких обоснованных мотивов для отказа в просьбе заявителей отменить государственную опеку над детьми.

Подробно рассмотрев процесс принятия решения о передаче детей под государственную опеку, Европейский Суд отметил, что информация, полученная государственными органами путем работы с семьей, проведения медицинских и психологических исследований, как детей, так и родителей, свидетельствовала о наличии угрозы психическому здоровью и развитию детей. Было отмечено, что на национальном уровне дело было исследовано несколькими судами: на заседании Окружного административного суда от 30 декабря 1980 г., в котором принимали участие г-да Олссон и их адвокат, апелляционным административным суде, и Верховным административным судом.

Что же касается последующего решения об отказе отменить государственную опеку над детьми, то и оно было признано Европейским судом уместным, так как заявители по-прежнему не осознавали свою неспособность обеспечить детям удовлетворительный уход и дать образование, а так же потому, что улучшение обстановки в семье, в связи с которым был поставлен вопрос об отмене опеки, нельзя было оценить как стабильное.

Основываясь на приведенных выше соображениях, Европейский Суд пришел к заключению, что в 1982 г. шведские власти имели "достаточные" основания считать, что решение об установлении над детьми государственной опеки должны оставаться в силе.

4. По мнению заявителей, выполнение оспариваемых решений также привело к нарушению ст. 8, так как дети были помещены в разные

приемные семьи, находившиеся на большом расстоянии друг от друга и дома их родителей; право заявителей посещать детей было ограничено, и др.

Оспаривая это, Правительство утверждало, что ограничение доступа родителей к детям, находящимся в приемных семьях, было обосновано в большой мере поведением самих г-д Олссон, в частности, их отношениями с приемными родителями и попыткой самовольно забрать Стивена из приемной семьи. Само по себе устройство детей в приемные семьи было продиктовано желанием избежать слишком долгого их пребывания в детских домах.

Суд по этому поводу отметил, что притом, что вопрос об усыновлении детей не возникал, и решения о попечении представляли собой временную меру и соответствовали конечной цели воссоединения семьи Олссонов, реальные шаги, предпринятые властями, противоречили этой цели. Узы между членами семьи и перспективы их успешного воссоединения волей-неволей ослабляются, если возникают препятствия, мешающие их свободному и регулярному общению. Сам факт помещения Хелены и Томаса на таком большом расстоянии от родителей и Стивена должен был неблагоприятно сказаться на возможности контактов между ними. Ситуация была еще больше осложнена ограничениями, наложенными властями на доступ родителей к своим детям, хотя эти ограничения и были до некоторой степени оправданы отношением заявителей к приемным семьям.

Суд также отметил, что, не смотря на то, что нет никаких оснований предполагать, что власти не действовали добросовестно, одних только хороших намерений мало для того, чтобы считать какие-либо меры "достаточными" в смысле Конвенции. Изучение аргументов Правительства дало основание считать, что решения властей были частично продиктованы трудностями административного характера, но в такой основополагающей сфере, как уважение семейной жизни, подобного рода соображения должны играть более чем второстепенную роль. Суд заключил, что меры, принятые для исполнения решений, не были подкреплены достаточными основаниями

(несмотря на нежелание заявителей сотрудничать с властями), позволяющими считать их соразмерными поставленным целям. Соответственно, они не являлись "необходимыми в демократическом обществе". Таким образом, именно исполнение решения об установлении государственной опеки над детьми, а не само это решение или его оставление в силе, нарушает статью 8.

Данное дело наглядно демонстрирует, что предметом анализа Европейского Суда является не принятое государственными органами решение *in abstracto*, но и его исполнение. Причем изучается не только отдельно взятое решение по делу, но и общий контекст действий либо бездействий органов, призванных защищать права ребенка, в том числе его право на жизнь и воспитание в семье.

Следует отметить, что на протяжении многих лет, Европейский Суд хотя и анализировал в своих решениях действия государственных органов, традиционно воздерживался от каких бы то ни было рекомендаций относительно того, какими должны быть эти действия чтобы соответствовать духу Европейской Конвенции и отвечать международным обязательствам государства в этой области. Суд также предпочитал воздерживаться от комментариев относительно мер, которые явились бы «действенными мерами» во исполнение решения суда». ⁸ Однако, в последнее время практика Суда в этом отношении претерпела значительные изменения.

В этом отношении показательным является дело *Валлова и Валла против Чешской республики* ⁹, принятое Европейским Судом сравнительно недавно и представляющее собой шаг вперед в регламентации международными органами действий государства по защите права ребенка на жизнь и воспитание в семье на национальном уровне.

⁸ Доклад М.Б.Лобова, Советника по правовым вопросам Отдела исполнения решений Европейского суда по правам человека, на Международной Конференции «Россия и Совет Европы» 18-19 мая 2001 года.

⁹ *Wallová and Walla v. Czech Republic*, judgment of 26 October 2006

Принимая это решение единогласно, Суд не ограничился рамочными высказываниями относительно того, что государство должно предпринимать все возможные меры для защиты целостности семьи, но пошел значительно дальше, описав в деталях, что именно должны были сделать специальные службы для сохранения семьи.

Данное дело, как и предыдущие приведенные выше дела, касалось изъятия детей из семьи и их передачи под опеку государства. Признавая такую передачу необходимой, Чешские суды пояснили, что по сути, единственная причина, почему дети не могут остаться со своей семьей – большое количество детей (5 человек) и отсутствие возможности у родителей обеспечить им адекватные жилищные условия вследствие бедности.

В своем решении Европейский Суд подтвердил, что право родителя находиться вместе со своим ребенком составляет «основной элемент семейной жизни». Было отмечено, что вмешательство в это право было значительным, так как «разрушение семьи является весьма значительным вмешательством», и что «такое вмешательство должно служить интересам ребенка и должно основываться на весомах и обстоятельных соображениях».

С точки зрения Суда, таким образом, учитывая то, что суть проблемы заключалась в отсутствии у родителей достаточных средств (при том, что ни их привязанность к детям, ни способность их воспитывать под сомнение не ставились), власти должны были решить ее применением менее тягостной меры, нежели «полное разделение семьи». К примеру, можно было бы наблюдать за жилищными и санитарными условиями заявителей и консультировать их относительно того, какие шаги они могли бы предпринять для разрешения ситуации. Ничто из этого не было сделано.

Рассматривая обязанности властных структур, занимающихся защитой детей, Европейский Суд отметил:

«Роль таких органов в ситуации, когда проблемы в семье могут привести или уже привели к нарушению прав ребенка заключается в том, чтобы содействовать людям, сталкивающимся с теми или иными проблемами и не знающими как работает государственная система защиты прав, направлять и консультировать их относительно возможности подачи заявлений на получение различных социальных пособий, информировать о возможностях приобретения социального жилья или иных мерах преодоления возникших у них трудностей.»

В настоящем же деле, как отметил Суд, власти ограничились тем, что лишь наблюдали за усилиями семьи преодолеть возникшие сложности, и в конце концов отреагировали на них тем, что передали детей на попечение государству. Причем период нахождения детей под опекой государства был в последствии продлен без надлежащей оценки властями прогресса в разрешении ситуации, достигнутого семьей.

Суд заключил, что, хотя причины для помещения детей под опеку государства, приведенные властными структурами, имели отношение к делу, они были недостаточны, а также, что власти не предприняли каких либо «значительных усилий» по оказанию помощи родителям отобранных детей по преодолению имевшихся у них трудностей и скорейшему воссоединению их с детьми, в нарушение ст. 8 Конвенции.

Таким образом, изъятие детей из семьи и их передача, в том числе временная, государственным органам рассматривается Европейским Судом, как крайняя мера, возможная лишь в том случае, когда все остальные меры, предпринятые для сохранения или восстановления семьи не привели к должному результату.

Решение по делу *Валлова и Валла* является особенно важным в контексте российских проблем в области укрепления семьи. Оно еще раз подтверждает обязательства государственных органов разрабатывать в каждом отдельном случае, а также и в государственных масштабах,

программу содействия семьям, находящимся в критической ситуации и таким образом предпринимать все возможные меры для обеспечения права ребенка на жизнь и воспитание в семье.