

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

Н.В.Кравчук¹

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

Несмотря на то, что уже в день открытия Конвенции к подписанию, 26 января 1990 года, ее подписала 61 страна². Вскоре она была ратифицирована практически всеми странами мира.³ Таким образом, они изъявили свое желание соблюдать права ребенка. Но ее принятие явилось не финальным, а скорее первым шагом на пути к обеспечению прав детей во всем мире.⁴

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, совсем недавно, 1 мая 2009 года ООН был назначен Специальный Представитель Генерального Секретаря ООН по Насилию в отношении Детей (Special Representative on Violence Against Children (SRSG)). Это назначение явилось одной из мер реализации 12 рекомендаций Исследования ООН по насилию в отношении детей 2006 года. По заключению исследования, миллионы детей во всем мире продолжают страдать от последствий 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 на самом высоком уровне.

¹ Кандидат юридических наук, специалист по общественно-правовым вопросам РК «Детские Деревни – SOS»

² Конвенция ООН о правах ребенка вступила в силу 2 сентября 1990 года, то есть через семь месяцев после открытия для подписания.

³ По состоянию на 6 мая 2009, Конвенция была ратифицирована 193 странами.

⁴ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о правах ребенка 16 августа 1990г (Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 (ВВС СССР 1990, №26. Ст.497))

Как видим, государства уделяют все больше внимания защите прав ребенка, в том числе, путем учреждения новых институтов международного уровня, призванных содействовать государствам в реализации их обязательств в этой области. Главным таким органом остается Комитет по правам ребенка ООН – контрольный механизм Конвенции⁵. 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 государству, но и может содействовать ему в поиске решения существующих проблем, в том числе с помощью других организаций ООН, в частности предоставляющих финансовую поддержку государствам.

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, и в другие Комитеты, контролирующие выполнение положений тех или иных международных договоров. Что касается Комитета по Правам Ребенка, то свой первый доклад о реализации Конвенции о правах ребенка ООН Россия представила 16 октября 1992

⁵ Комитет состоит из 18 независимых экспертов, заседающих в индивидуальном качестве и (начиная с января 2005 года) рассматривает доклады государств-участников на своих сессиях, проводимых три раза в год, параллельно в двух палатах (резолюция 50/155 Генеральной Ассамблеи).

года.⁶ Второй доклад был подан 12 января 1998 года, третий, последний на данный момент, доклад - 18 августа 2003 года⁷. Он был рассмотрен на 40 сессии Комитета в сентябре 2005 года. Тогда же были вынесены заключительные рекомендации по России,⁸ дающие представление о мнении экспертов Комитета относительно уровня обеспечения права ребенка на жизнь и воспитание в семье в России и реформах, 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», «соблюдения интересов ребенка», оставляя содержание мер на усмотрение самого государства.

Таковыми были и предыдущие рекомендации Комитета России. 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 области подготовки социальных и других работников, непосредственно занимающихся проблемами детей и семьи. Вместе с тем, в первых же замечаниях России⁹ в 1993 году 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.»

⁶ Документ CRC/C/3/Add.5

⁷ Документ CRC/C/125/Add/5

⁸ Документ CRC/C/RUS/CO/3

⁹ Документ CRC/C/15/Add.4

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. К тому же предлагается 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 года¹⁰;

¹⁰ СК РФ отводит правам несовершеннолетних целую главу (Глава 11 СК РФ). Практически все нормы о защите семейных прав ребенка, закрепленные в ней, так или иначе, отражают требования Конвенции. Исключение составляет лишь, предусмотренное Конвенцией, право ребенка на воссоединение с семьей. Не смотря на все увеличивающуюся актуальность законодательного

- Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 года №919 «Об организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей», закрепивший центральный учет детей, оставшихся без попечения родителей за органами опеки и попечительства, соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ и Министерством образования и науки РФ;

- закон от 21 декабря 1996 года № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹¹, устанавливающий дополнительные гарантии для этой группы детей в области прав, касающихся образования, медицинского обслуживания, трудоустройства;

- закон от 24 июля 1998 года № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹² фактически дублирующий все положения Конвенции о правах ребенка ООН;

- закон от 24 июня 1999 года № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹³; 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 году 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 ребенка¹⁴.

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 1999г в Заключительных замечаниях Комитета 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 были внесены поправки в уже существующие

регулирования миграционных процессов, это право в Семейном кодексе РФ не предусмотрено. Более того, несмотря на несколько раз принимавшиеся поправки к Закону от 15 августа 1996 года № 114 – ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», положение о дополнительной защите детей-мигрантов так и не было в нем закреплено

¹¹ СЗ РФ 1996. №52. Ст. 5880

¹² СЗ РФ 1998. №31. Ст. 3802.

¹³ СЗ РФ 2003. №28. Ст. 2880.

¹⁴ Документ CRC/C/15/Add.110. С. 2.

законодательные акты, рекомендации Комитета 1993 года 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 злоупотребления, 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 с четкими связями с аналогичными институтами 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 на 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 на условия их содержания в этих учреждениях. Существующая в России система призрения детей, по мнению Комитета, не гарантирует периодического пересмотра их устройства детей в этих учреждениях. Комитет обратил внимание и на то, что его рекомендации 1993 года на этот счет не выполнены.

Исходя из отмеченного выше, Комитет рекомендовал России сформулировать национальную политику, направленную на деинституционализацию; более широкое применение форм призрения детей, оставшихся без попечения родителей, альтернативных помещению детей в учреждения; изыскать пути повышения эффективности деятельности социальных служб.

Как видно, вынося данные рекомендации, Комитет придерживался принципа относительности обязательств и прав в рамках Конвенции. Учитывая финансовую и политическую ситуацию в стране, он оставил выработку конкретных мер по реализации Конвенции во многом на усмотрение государства. Но, оценивая успех государства в области защиты прав детей, проблемы реализации и защиты права ребенка на жизнь и воспитание в семье ставятся на первое место.

Тон рекомендаций Комитета значительно меняется в Заключительных замечаниях Комитета на Третий периодический доклад России. Несмотря на то, что во введении к ним традиционно приветствовались письменные ответы государства на дополнительные вопросы,¹⁵ позволяющие экспертам составить более четкое представление о положении детей в Российской Федерации, а также отмечался «содержательный и конструктивный диалог, состоявшийся с делегацией государства», имевшие место рекомендации по российскому докладу отличались нестандартной категоричностью. Надо полагать, что на тон рекомендаций повлияла не только ситуация с правами ребенка в России сама по себе, 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.¹⁶ 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 некоторых данных статистики. Доклад изобилует ссылками на предыдущий периодический доклад¹⁷ что помимо демонстрации неуважения к экспертам комитета явилось свидетельством того, что ситуация с реализацией и защитой прав ребенка в России за отчетные пять лет значительно не

¹⁵ Документ CRC/C/Q/RUS/3

¹⁶ Документ CRC/C/15/Add.110. С. 1

¹⁷ Третий периодический доклад о реализации Российской Федерацией Конвенции ООН о правах ребенка (1998-2002гг). С.5, 7, 9, 13, 17, 18, 19, 20, 21 и т.д.

изменилась. В целом, создается впечатление, что государственные органы, принимавшие участие 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.¹⁸

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».¹⁹ 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; обеспечение выделения достаточных людских и финансовых ресурсов для своевременного и эффективного выполнения национальной стратегии; содействие активному участию в этих процессах детей и молодежи, родителей, НПО и других, заинтересованных и уполномоченных органов; разработка показателей и ориентиров для контроля и оценки хода выполнения стратегии в области защиты прав детей.

Что касается непосредственно оценки Комитетом мер, касающихся семейного окружения и альтернативного ухода за ребенком, то они были так же подробны и категоричны. Так, Комитет выразил обеспокоенность в связи с возрастающим числом детей, помещенных в государственные учреждения, а также тем, что усилия по осуществлению национальной политики сокращения числа детей, помещенных в специализированные учреждения, не принесли успешных результатов. Кроме того,

¹⁸ Выступление Главы делегации Российской Федерации, Директора Департамента медико-социальных проблем семьи, материнства и детства Министерства Здравоохранения и Социального развития Российской Федерации, О.В.Шараповой, на 40-й сессии Комитета ООН по Правам Ребенка, Женева, 28 сентября 2005 года (С.1-14).

¹⁹ Документ CRC/C/RUS/CO/3. С. 3.

Комитет был озабочен недостаточностью усилий, прилагаемых с целью организации альтернативных видов семейного устройства.

В связи с этим России были даны следующие рекомендации:

а) разработать всеобъемлющую стратегию и принять незамедлительные превентивные меры в целях недопущения разлучения детей с их семейным окружением и сокращения числа детей, проживающих в детских учреждениях, посредством, среди прочего, предоставления через соответствующие службы помощи и поддержки 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;

б) обеспечить, чтобы необходимость помещения детей в систему альтернативного ухода всегда оценивалось компетентными, многопрофильными властными структурами и чтобы подобная передача ребенка на воспитание производилась на самый непродолжительный срок и подлежала судебному пересмотру и проведению периодической оценки;

с) принять меры для формирования среды, способствующей более полному развитию ребенка и защите детей от всех форм неправильного обращения. Контакты с семьей в период пребывания ребенка в детском учреждении должны также поощряться, если это не противоречат наилучшим интересам ребенка;

д) активизировать усилия, направленные на развитие традиционной системы обеспечения ухода за детьми и других форм осуществляемого на базе семьи альтернативного ухода, уделяя особое внимание правам, признаваемым в Конвенции, включая принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка, а также активизировать меры, направленные на укрепление потенциала учреждений по осуществлению попечительства и опеки;

е) обеспечить участие детей в программах оценки системы альтернативного ухода и создать механизмы подачи жалоб, позволяющие детям обращаться со своими жалобами.

Особое внимание Комитет уделил оценке положения детей, переданных на воспитание в детские учреждения и в приемные семьи. Отмечая ее неадекватность, 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 контекстах²⁰, 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 физических и психических надругательств. Кроме того, в контексте углубленного изучения Генеральным секретарем вопроса о насилии в отношении детей Комитет рекомендовал России использовать результаты этого исследования в качестве инструмента для принятия мер в сотрудничестве с гражданским обществом в целях обеспечения защиты каждого ребенка от любых форм физического, сексуального и психического насилия, а также в целях расширения возможностей для принятия конкретных и, в случае необходимости, рассчитанных на определенный срок мер по недопущению и пресечению насилия.

Ссылка Комитета на исследование Генеральным секретарем вопроса о насилии или, к примеру, к Замечанию общего порядка № 2 (2002 год) о роли независимых правозащитных учреждений (в связи с рекомендацией о создании управлений региональных уполномоченных по правам ребенка во всех регионах) демонстрирует подход Комитета к сбору и анализу информации о положении детей в стране, чей доклад рассматривается в настоящий момент.

Не смотря на то, что в настоящее время в составе Комитета отсутствует эксперт из России, информация, получаемая экспертами не ограничивается государственным

²⁰ В первую очередь отмечался тот факт, что федеральное управление уполномоченного по правам ребенка до сих пор не создано (Документ CRC/C/RUS/CO/3. С. 4).

докладом. Информация о стране собирается также из альтернативных докладов НПО (как национальных, так и международных), агентств и программ ООН. При анализе информации учитывается, не только экономическая ситуация в стране, но и наличие политической воли государства на решение существующих проблем в области защиты прав ребенка.

Следующий доклад о ситуации с правами ребенка России предложено представить 14 марта 2011 года (это будет сводный четвертый и пятый доклад). 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 учреждение должен рассматриваться в последнюю очередь. Именно так, в теории, и происходит в России. Однако, цифры говорят о том, что сотни тысяч детей находятся в учреждениях²¹ и лишены как права жить и воспитываться в семье, так и многих других прав (право на жилье, право на выбор профессии), которые государство такому ребенку не обеспечивает.

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 на деинституционализацию²², провозглашенный государством несколько лет назад и значительные усилия предпринятые для реализации этой политики.

²¹ По данным Росстата, в 2005г. Численность детей в учреждениях интернатного типа составила почти 450 тыс. человек, причем порядка 60% этих детей формально находились на семейных формах устройства. (Анализ достижений в области деинституционализации защиты детей и развития семейных форм их жизнеустройства в Российской Федерации. Анализ системы лишения родительских прав. Исследование причин отказов от ребенка при рождении и путей их профилактики. М. Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 36.)

²² Деинституционализация – не просто мероприятие по сокращению числа детей в интернатных учреждениях. Скорее это всесторонний процесс, предполагающий планирование преобразований,

Ежегодно выявляется до 130 тысяч детей, которые впервые получают статус оставшихся без попечения родителей²³. 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.²⁴

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.²⁵

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, неполная и пересекающаяся; отнесение детей и семей к одной группе и той же группе риска ведется разными ведомствами на основании собственных ведомственных критериев. По сути, деятельность в области профилактики социального сиротства осуществляется в

сокращение числа учреждений интернатного типа и/или их закрытие, сопровождающийся созданием целого комплекса разнообразных услуг по устройству детей. Этот процесс осуществляется в соответствии с нормами и стандартами, основанными на принципе соблюдения прав ребенка. Цель данного процесса – обеспечение такой ситуации, когда воспитание в интернатных учреждениях является лишь одной из многих других форм жизнеустройства детей, и ее выбирают, когда она отвечает наилучшим интересам ребенка (Защита детей. Глоссарий. М.: ЮНИСЕФ, 2008. С. 22)

²³ В 2006 г. было выявлено - 127096 детей, в 2007 г. – 124384 ребенка, в 2008 г. (предварительные данные) – 114325 детей. Следует также учитывать, что общее сокращение численности детского населения составляет 3% в год.

²⁴ Доклад о правовом положении детей сирот, и детей, рискующих утратить попечение родителей, РК «Детские деревни – SOS». М., 2009. С. 10.

²⁵ Анализ достижений в области деинституционализации защиты детей и развития семейных форм их жизнеустройства в Российской Федерации. Анализ системы лишения родительских прав. Исследование причин отказов от ребенка при рождении и путей их профилактики. М. Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 24.

рамках закона о «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 либо невыполнение родителями их обязанностей по отношению к ним, 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.²⁶

Как говорилось выше, даже в случаях, когда изъятие ребенка из его родной семьи является необходимостью, его помещение в другую семью должно стать приоритетом для органов, занимающихся его устройством.

Развитие семейных форм устройства детей-сирот в России в последние годы привело к тому, что на воспитание в семьи передается все больше детей (77,6% детей, лишившихся родительского попечения, проживают в семьях)²⁷. 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 из многодетных семей, дети с этническим статусом, проблемным для устройства в семью (дети малочисленных народов Севера, цыгане, дети монголоидной и негроидной расы).

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

²⁶ Ibid. С.11.

²⁷ Доклад о правовом положении детей сирот, и детей, рискующих утратить попечение родителей, РК «Детские деревни – SOS». М., 2009. С. 11.

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 учреждения 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, таким как Уполномоченный по правам ребенка. В компетенцию этого органа входит и не только реагирование на нарушение прав отдельных детей, но и анализ ситуации с правами ребенка, в том числе его права на семью. Примечателен тот факт, что институт уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, успешно функционировавший уже несколько лет, был упразднен в связи с введением с 1 октября должности уполномоченного по правам человека²⁸. 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 кажется неуместным сейчас, когда ситуация с правами ребенка в России далека от благополучной и вероятно будет соответствующим образом оценен международным сообществом.

Н.Кравчук

²⁸ Закон от 15 апреля 2009, № 6 "Об уполномоченном по правам человека в г. Москве»

10 июня 2009 г.