

# СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

## ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТЕЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ АНАЛИТИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ РФ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ)\*

**М.В. Федоров, С.Б. Зинковский**

Кафедра теории и истории государства и права  
Юридический институт Российского университета дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В научном обзоре обобщаются основные аргументы, сформулированные в рамках Комитета Совета Федерации РФ по конституционному законодательству и государственному строительству при подготовке рабочих совещаний и парламентских слушаний на тему «Вопросы совершенствования законодательства в сфере защиты прав детей». Особое внимание уделено примерам системного анализа действующего законодательства в этой сфере как элементам научно-методического обеспечения правового регулирования вопросов защиты прав ребенка.

**Ключевые слова:** научно-методическое обеспечение, права ребенка, защита прав ребенка, методология, методы, законодательная база.

Научно-методические подходы к правовому регулированию находят свое отражение в деятельности органов государственной власти Российской Федерации. Это во многом облегчает внедрение научно-исследовательских разработок теоретической и прикладной направленности в законотворческий процесс.

---

\* Научный обзор составлен в рамках выполнения Технического задания на проведение научно-исследовательской работы по теме «Научно-методическое обеспечение правового регулирования вопросов защиты прав ребенка: общетеоретические вопросы, опыт России и международно-правовая практика», выполняемого Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Российский университет дружбы народов», в структурном подразделении «Юридический факультет (Юридический институт)» за период 01.01.2014–31.12.2014. Регистрационный номер НИР: 10.9054.2014.

Существенный вклад в совершенствование законодательства в Российской Федерации вносит Совет Федерации РФ Федерального Собрания РФ. Наиболее плотная и продуктивная работа в части реформы законодательства о защите прав ребенка в России ведется в рамках Комитета Совета Федерации РФ по конституционному законодательству и государственному строительству. В частности, при участии Комитета были подготовлены сводные обзоры законодательства РФ по вопросам защиты прав ребенка, на основе которых состоялись парламентские слушания на тему «Вопросы совершенствования законодательства в сфере защиты прав детей» [1].

В указанных обзорах отмечены следующие основные идеи, отражающие системное соотношение действующих на территории России правовых актов и международных договоров в сфере защиты прав детей.

Правовое регулирование вопросов защиты прав детей в Российской Федерации основывается на положениях ст. 38 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1), забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей (ч. 2).

Проблемы семьи, вопросы защиты интересов детей в Российской Федерации находятся в поле постоянного внимания законодателей, которые принимают меры для совершенствования законодательства Российской Федерации в указанной сфере.

Основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации были определены в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761.

В Национальной стратегии определены первоочередные меры по реализации государственной политики в сфере защиты детей, в частности: разработка и принятие федерального закона, определяющего основы государственной семейной политики; проведение мониторинга законодательства Российской Федерации в сфере защиты детства; формирование законодательной базы для реформирования организации работы органов опеки и попечительства по защите прав детей; совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих возможность участия обоих родителей в воспитании ребенка при раздельном проживании и ряд других.

Российская Федерация является участницей основных международных правовых актов в сфере защиты детей, основным из которых является Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) (далее — Конвенция ООН). В 1995 г. был принят Семейный кодекс Российской Федерации, в котором нашли свое отражение основные положения Конвенции ООН.

Согласно ст. 2 Конвенции ООН государства — участники принимают все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или иных членов семьи.

В Национальной стратегии ставится задача по созданию государственно-общественного механизма реализации Конвенции ООН, в том числе стандарты обеспечения и защиты прав ребенка.

Кроме того, к мерам, направленным на реформирование законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и интересов детей, согласно Национальной стратегии относится ратификация Европейской конвенции об осуществлении прав детей, принятой Советом Европы 25 января 1996 г. (Российская Федерация подписала 10 мая 2001 г., но в силу для Российской Федерации Конвенция не вступила).

Также актуальным представляется принятие мер по реализации Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия от 25 октября 2007 г., которой устанавливаются единые стандарты в области предупреждения и борьбы с любыми проявлениями сексуального насилия в отношении детей, в том числе с домашним насилием, определяются формы международно-правового сотрудничества в этой сфере и предусматривается комплекс мер в отношении жертв сексуального насилия (Российская Федерация ратифицировала Конвенцию с оговорками (Федеральный закон «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений» от 7 мая 2013 г. № 76-ФЗ)).

В соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г. (далее — Концепция), высшим приоритетом национальной безопасности является защищенность личности, общества и государства. В связи с этим в качестве одной из целей в Концепции выступает всесторонняя защита прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, отстаивание в различных международных форматах российских подходов по теме защиты прав человека. В пп. «н» п. 39 Концепции говорится о необходимости расширения правовых рамок международного сотрудничества с целью повышения уровня защиты прав и законных интересов российских детей, проживающих за рубежом.

Российская Федерация является участницей Гаагских конвенций: 1) «О гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» 1980 года, вступила в силу для России 1 октября 2011 г. (Россия присоединилась к Конвенции с оговоркой, установленной в Федеральном законе «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» от 31 мая 2011 г. № 102-ФЗ); 2) «О юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей» 1996 г., вступила в силу для России 1 июня 2013 г. (Россия присоединилась к Конвенции с оговорками и заявлением, в части регулирования вопросов, связанных с осуществлением и защитой прав детей и родителей, судебными и административными органами (Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей» от 5 июня 2012 г. № 62-ФЗ).

Отдельным пунктом на повестке дня стоит вопрос международного усыновления детей. Россией был заключен ряд двусторонних договоров, направленных на регулирование данного вопроса. При этом важно отметить, что все международные договоры с участием Российской Федерации, затрагивающие вопросы усыновления, содержат закрепленное в Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. правило о том, что международное усыновление должно осуществляться только в интересах ребенка и только в том случае, когда ребенок не может быть помещен в семью в государстве происхождения.

Из международных договоров Российской Федерации в сфере международного усыновления можно привести в пример Договор между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей от 6 ноября 2008 г. (вступил в силу 17 ноября 2009 г.) и Договор между Российской Федерацией и Французской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей от 18 ноября 2011 г. (вступил в силу 27 декабря 2013 г.).

Положения Договора между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей от 6 ноября 2008 г. направлены на всестороннюю защиту прав и законных интересов усыновляемых детей. Устанавливается, что усыновленные в соответствии с Договором дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению. Договор применяется к случаям, когда ребенок, не достигший 18-летнего возраста, являющийся гражданином и постоянно проживающий на территории одной из сторон, усыновляется постоянно проживающими на территории другой стороны супругами, из которых хотя бы один имеет ее гражданство, или отдельным лицом, постоянно проживающим на территории другой стороны и имеющим ее гражданство (кандидаты в усыновители), если такое усыновление разрешается законодательством сторон (ст. 2).

Важную функцию по Договору выполняют центральные органы сторон (со стороны России — Министерство образования и науки Российской Федерации, со стороны Италии — Комиссия по международному усыновлению при Президиуме Совета министров): они сотрудничают между собой и способствуют взаимодействию органов и организаций сторон, в компетенцию которых входит защита прав и законных интересов детей, а также осуществляют контроль за деятельностью уполномоченных организаций (ст. 4).

В Договоре подчеркивается приверженность принципам Конвенции ООН о правах ребенка (ст. 3). Договаривающиеся стороны обязуются принимать все предусмотренные законодательством меры для предотвращения и пресечения незаконной деятельности в отношении усыновляемых детей. Усыновление по правилам Договора допускается только в том случае, если не представилось возможным устроить ребенка на воспитание или усыновление в государстве происхождения (то есть в договаривающемся государстве, гражданином кото-

рого является и в котором постоянно проживает или проживал ребенок до усыновления). В соответствии с п. 2 ст. 14 Договора ребенок приобретает гражданство принимающего государства с даты вступления в законную силу решения об усыновлении в государстве происхождения и сохраняет гражданство государства происхождения.

Договор между Российской Федерацией и Французской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей от 18 ноября 2011 г. также направлен на всестороннюю защиту прав и законных интересов усыновляемого ребенка и исходит из принципов, заложенных в Конвенции ООН о правах ребенка. По Договору функции центральных органов возложены с российской стороны на Министерство образования и науки Российской Федерации, с французской — на Министерство иностранных и европейских дел Французской Республики.

Договор охватывает усыновление детей, являющихся гражданами и постоянно проживающих в одном из договаривающихся государств, если они усыновляются супругами, постоянно проживающими в другом государстве и при этом хотя бы один из них имеет его гражданство.

Возможно усыновление и отдельным лицом при его проживании в другом государстве и наличии гражданства этого государства. В ст. 6 Договора установлено, что условия, при которых ребенок может быть усыновлен, определяются законодательством государства происхождения.

Таким образом, российские суды при определении возможности ребенка быть усыновленным будут применять российское законодательство (согласно ст. 124 Семейного кодекса Российской Федерации допускается усыновление только несовершеннолетних детей).

Усыновленный ребенок приобретает гражданство принимающего государства, как и по договору об усыновлении с Италией, с момента вступления в законную силу вынесенного в стране происхождения решения об усыновлении и при этом сохраняет прежнее гражданство. Согласно п. 3 ст. 14 Договора совершеннолетние лица из числа детей, усыновленных в соответствии с данным Договором, имеющие гражданство обеих сторон и прошедшие военную службу в одном из договаривающихся государств, освобождаются от прохождения военной службы в другом договаривающемся государстве.

Положения ст. 17 формулируют обязательства принимающего государства по осуществлению мер по защите детей, усыновленных в соответствии с данным Договором, обеспечению им пользования теми же правами, которые имеют дети — граждане принимающего государства, по содействию соблюдению правил Договора о постановке ребенка на учет в консульстве, проведении обследований условий жизни детей, предоставлении информации и других.

1 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», в соответствии со ст. 4 которого была запрещена передача детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданами

данам Соединенных Штатов Америки, а также осуществление на территории Российской Федерации деятельности органов и организаций в целях подбора и передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, желающим усыновить (удочерить) указанных детей. В связи с этим от имени Российской Федерации прекращается действие Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей.

Вопросы международного усыновления, правоотношений родителей и детей (включая воспитание детей), определения подлежащего применению права, компетенции судов по таким делам решаются также в двусторонних договорах о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенных с Албанией, Болгарией, Венгрией, Вьетнамом, Ираном, КНДР, Кубой, Латвией, Литвой, Польшей, Румынией, в некоторых других двусторонних договорах.

К основным нормативным правовым актам Российской Федерации, регулирующим вопросы усыновления в Российской Федерации, относятся: Семейный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства» от 29 марта 2000 г. № 275, Постановление Правительства Российской Федерации «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием» от 4 апреля 2002 г. № 217, Постановление Правительства Российской Федерации «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации» от 4 ноября 2006 г. № 654.

Одним из направлений дальнейшего совершенствования правовой базы, в частности, международного усыновления, повышения уровня защиты прав и интересов детей — российских граждан при международном усыновлении может стать заключение двусторонних международных договоров, предусматривающих особенности условий, процедуры и последствий усыновления российских детей.

Приведенный краткий системный анализ содержания основных правовых документов в сфере защиты прав детей подтверждает, что в настоящее время в Российской Федерации защита интересов семьи и детства является одним из приоритетов государственной политики. Вместе с тем совершенствование законодательства в сфере защиты прав детей должно осуществляться в комплексе с иными социально-значимыми государственными мерами в данной сфере.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Письмо Правового управления Аппарата Совета Федерации РФ №5.1-03/2424 от 21 августа 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

### THE ELEMENTS OF SISTEMIC ANALYSIS OF LEGISLATION ON THE ISSUES OF PROTECTION OF MINORS' RIGHTS IN THE ACTIVITY OF RUSSIAN STATE AUTHORITIES (ON THE BASIS OF ANALYTICAL MATERIALS OF THE COMMITTEE OF THE FEDERATION COUNCIL OF RUSSIA ON CONSTITUTIONAL LEGISLATION AND STATE REFORMS)

**M.V. Fedorov, S.B. Zinkovskiy**

The Department of Legal Theory and History of Law and State  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The present scientific summary gives brief generalization of essential arguments provided by the Committee of the Federation Council of Russia on constitutional legislation and state reforms for the meetings and parliamentary hearings devoted to the topic "Issues on improvement of legislation on minors' rights". Special attention is given to the examples of systemic analysis of legislation in this area as one of the elements of scientific and methodical provision of legal regulation of issues of protection of minors' rights.

**Key words:** scientific and methodical provision, minors' rights, protection of minors' rights, methodology, methods, legislative basis.

#### REFERENCES

- [1] Pis'mo Pravovogo upravleniya Apparata Soveta Federatsii RF № 5.1-03/2424 от 21 avgusta 2014 g. // SPS «Konsul'tantPlus».