

ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2013 ГОДУ

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ

Говоря о положении детей в России в 2013 году и в целом в последние годы, необходимо принимать во внимание контекст, в котором о детях и их защите говорит государство. А это в первую очередь — озабоченность демографической ситуацией в стране.

Обеспокоенность руководства страны следует признать обоснованной. Отмечается, что, несмотря на наблюдавшийся в последние годы рост рождаемости, число детей в возрасте до 17 лет сократилось за десять лет с 31,6 млн в 2002 году до 25 млн в 2011 году¹.

Согласно данным, представленным А. Вовченко, замминистра труда и соцзащиты, в 2012 году зафиксирован естественный прирост населения — родилось 1,9 млн детей (в 2006 — 1,4 млн). Однако эксперты и представители власти связывают рост с благоприятной для деторождения половозрастной структурой населения. Через несколько лет ситуация может ухудшиться, поскольку в детородный возраст вступят малочисленные поколения 90-х годов, и они физически не смогут родить много детей. Вопрос сохранения и приумножения уровня рождаемости, таким образом, становится для правительства первостепенным².

На это обращал внимание в своих актах и посланиях президент В. Путин³. Утверждена Концепция демографической политики РФ на период до конца 2025 года, где одной из задач указывается увеличение рождаемости⁴. Разрабатывается и внедряется комплекс мероприятий, призванных стимулировать рождаемость, часть которых направлены на имущественное стимулирование рождения ребенка государством (установление и неуклонное повышение размера «материнского капитала», увеличение размера пособия по беременности и родам и пр.), а часть — на улучшение социально положения женщины (создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой деятельностью, организация профессионального обучения женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком и пр.).

Специалисты считают, что в основе нынешнего демографического кризиса лежит кризис института семьи, ее функций — репродуктивной, социальной и воспитательной. Об этом свидетельствуют показатели семейного неблагополучия. Среди них:

- Существенно возросло число разводов (в отношении к числу заключаемых браков). В глазах общественности развод перестал быть явлением порицаемым, экстраординарным. Отныне расторжение брака становится не крайней мерой, а чем-то весьма естественным и возможным для людей, ранее зарегистрировавших свои отношения⁵.
- Значительная доля незарегистрированных браков (фактических брачных отношений). Так, например, по данным опроса «Левада-центра» от июня 2012 года, 55% россиян положительно относятся к тому, что молодые люди все чаще и чаще продолжительное время живут вместе, не вступая в брак. При этом среди молодежи этот показатель достигает 77%, среди пенсионеров — 30%. Чуть менее половины опрошенных респондентов (43%) положительно относятся к тому, что в гражданских браках рождаются дети⁶. По данным Всероссийской переписи населения 2002 года, доля незарегистрированных семейных союзов составила 10%, в 2010 году — уже 13%⁷.
- Значительное число детей, рожденных вне брака. По данным Федеральной службы государственной статистики, за последние два десятилетия доля детей, рожденных вне брака, в общем числе рождений увеличилась почти в два раза и достигла своего максимума в 2005 году (29,99%), после которого наметился незначительный спад, однако по-прежнему более четверти детей в России рождаются вне брака⁸.

¹Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017годы. Утверждена Указом Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761. С. 7.

²Альбиков И. Значение многодетной семьи в демографическом развитии общества // Семейное и жилищное право. 2013. № 1. С. 3.

³Указ Президента РФ от 7 мая 2012 «О мерах по реализации демографической политики РФ» // Собр. закон-ва (СЗ) РФ. 2012. № 19. Ст. 2343.

⁴Указ Президента РФ от 9 октября 2007 года № 1351ю // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

⁵См. на сайте Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/.

⁶Средний возраст вступления в брак россиян — 23 года // Левада-центр. 13.07.2012. URL: <http://www.levada.ru/13-07-2012/srednij-vozrast-vstupleniya-v-brak-rossiyan-23-goda>.

⁷Саралиева З. Новые модели семьи в фокусе социальной поддержки // IV очередной Всероссийский социологический конгресс «Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие». М., 2012. С. 3508—3514.

⁸Число родившихся по брачному состоянию матери // Росстат. [2010.] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/apps/482677804a69abf79459dc5f17a443bf.

- Увеличение числа родителей, лишенных родительских прав, — с 43 тыс. в 2000 году до 52 тыс. в 2011 году.
- Число осужденных в связи с неуплатой алиментов по статье 157 УК РФ увеличилось более чем в 2,5 раза — в 2000 году их было 21 тыс., в 2011 году — 54 тыс.⁹

Предпринятые в связи с надвигающимся кризисом дорогостоящие меры демографической политики так и не привели к модели двухдетной семьи¹⁰. По-видимому, в связи с этим было принято решение выйти на новый, концептуальный, уровень решения проблемы.

В 2012 году была принята Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 годы¹¹, цель которой — «определить основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права»¹².

Обозначены следующие основные проблемы в сфере детства:

- недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей, неисполнение международных стандартов в области прав ребенка;
- высокий риск бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях;
- распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей;
- низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства;
- неравенство между субъектами Российской Федерации в отношении объема и качества доступных услуг для детей и их семей;
- социальная исключенность уязвимых категорий детей (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении);
- нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей;
- отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно.

Первоочередной мерой в достижении поставленной цели и решении проблем, как указывается, является разработка и принятие федерального закона, определяющего основы государственной семейной политики.

В 2013 году была разработана Концепция государственной семейной политики РФ на период до 2025 года (общественный проект). Работу над проектом вел ряд экспертов, включая ведущих ученых в области семейного права, под руководством депутата Госдумы Е. Мизулиной¹³. В вступительном слове к Концепции отмечается, что она содержит комплексный анализ современного состояния института семьи, прежде всего семей с детьми, эффективности предпринимаемых органами государственной власти мер по поддержке семьи и увеличению рождаемости, действующего законодательства, а также комплекс законодательных предложений, направленных на реализацию основных задач государственной семейной политики, укрепление и развитие традиционных для России семейных ценностей. Как видим, уже здесь определены основные, с точки зрения Координационного совета при Президенте РФ по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, проблемные области — низкая рождаемость и размывание традиционных ценностей.

Без сомнения, текст Концепции заслуживает подробного прочтения, здесь же мы можем дать ей только общую характеристику и обратить внимание на отдельные ее положения.

Как указано, основными направлениями государственной семейной политики Российской Федерации являются:

- укрепление и развитие института семьи, сохранение и восстановление традиционных семейных ценностей;
- улучшение положения семей с несовершеннолетними детьми;
- защита семьи, в том числе от незаконного вмешательства в семейную жизнь, и оказание ей содействия в осуществлении ее основных функций;

⁹Ржаницына Л. Алименты в России: Анализ проблем и стратегия в интересах детей. М., 2012. С. 6.

¹⁰Альбинов И. Значение многодетной семьи... С. 3.

¹¹СЗ РФ. 2012. № 23 С. 2994.

¹²Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 годы. Утверждена Указом Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761. С. 9.

¹³Как указано в Концепции, она подготовлена рабочей группой № 1 Координационного совета при Президенте РФ по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы.

- и на этой основе повышение уровня семейного благополучия, улучшение демографической ситуации в стране, разрешение проблемы социального сиротства.

Примечательно, что, как отмечается в Концепции, она разработана в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права в области семейных отношений, причем не всеми, а «учитывающими важность сохранения традиционных семейных ценностей», и «с учетом отечественного опыта».

Ключевым для понимания Концепции положением является определение традиционных семейных ценностей, к которым, согласно пункту 4 первой части: «ценности брака, понимаемого исключительно как союз мужчины и женщины, основанный на регистрации в органах государственной регистрации актов гражданского состояния или совершаемый в соответствии с религиозными традициями, составляющими неотъемлемую часть исторического наследия народов России,

заключаемого супругами с целью продолжения своего рода, рождения и совместного воспитания трех и более детей,

основанного на уважении к родителям и авторитете родительской власти,

характеризующегося добровольностью, совместным бытом и проживанием под общим кровом, устойчивостью брака, связанной с взаимным стремлением супругов и всех членов семьи к его сохранению».

Как отмечается, одной из причин разрушения традиционных для России семейных ценностей, связанных с взаимоотношениями родителей и детей, стало «привнесение в современную российскую семейную культуру принципа приоритета прав ребенка, понимаемое как приоритет по отношению к правам родителей. Между тем Конвенция ООН о правах ребенка не противопоставляет права детей и права родителей, а, напротив, последовательно признает приоритет прав и обязанностей родителей руководить и управлять ребенком в осуществлении его прав, в том числе в реализации права ребенка на свободу мысли, совести и религии, важность традиций и культурных ценностей каждого народа для защиты и гармоничного развития ребенка».

Как видим, при формальном признании международного права (с некоторыми оговорками), рассматриваемый документ отрицает одну из основных концепций Конвенции ООН о правах ребенка — концепцию «наилучших интересов ребенка», созданную для индивидуализации решений, принимаемых в рамках национальных правовых систем, в интересах конкретного ребенка.

Отсылка к праву ребенка на свободу мысли, совести и религии в приведенном абзаце крайне важна. Она — о необходимости еще больше усилить влияние РПЦ на общество и семью и одновременно о важности противостояния распространению одного из основополагающих принципов ребенка — принципа уважения мнения ребенка и его права на участие в принятии решений по затрагивающим его вопросам.

Между тем в последние годы российские ученые отмечают значительное возрождение интереса к ортодоксальной религии. Согласно опросам, большинство россиян разделяют основные постулаты церкви, касающиеся семейной жизни. Эти правила закреплены в Домострое — морально-этическом кодексе XVI века. Основные ценности по Домострою — подчинение Богу, царю и церкви. Главный завет в отношении воспитания ребенка — «воспитати в добре наказании и учити страху Божию». В параграфе 17 Домостроя («Како дети учити и страхом спасати») родителям рекомендуют «не жалеть ребенка, а бить розгами — он не умрет, а станет здоровее», «не улыбаться ребенку играя с ним», «не давать ему свободы в юности»¹⁴. Разумеется, речи о выражении ребенком его мнения здесь не идет.

В настоящий момент Концепция официально не принята. Однако известно, что она уже предлагается различным экспертам, в том числе ученым, занимающихся защитой прав ребенка, для комментирования. По сути она является логическим продолжением Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы и отражает практику государства в отношении детей и защиты их прав, как будет продемонстрировано ниже.

ПРОБЛЕМА СОДЕРЖАНИЯ ДЕТЕЙ, ЧЬИ РОДИТЕЛИ УКЛОНЯЮТСЯ ОТ ВЫПОЛНЕНИЯ АЛИМЕНТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Одной из основных государственных задач, согласно Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы, в настоящее время значителен сокращение бедности среди семей с детьми и обеспечение минимального гарантированного дохода. Одной из ключевых мер в решении этой задачи указывается разработка мер по обеспечению регулярности выплат алиментов, достаточных для содержания детей, в том числе, посредством создания государственного алиментного фонда.

¹⁴Домострой. Сильвестр. ред. URL: <http://www.bibliotekar.ru/index.files/2-3.htm>.

Идея учредить алиментный фонд (АФ) в России появилась несколько лет назад. Надо сказать, что многие страны пошли по пути создания алиментных фондов или иных государственных агентств со схожими функциями, позволяющих содействовать выплатам родителями содержания детям (в том числе розыском должников, сбором доказательств об их доходах, сопровождением дел по взысканию алиментов суде и пр.)¹⁵, но в первую очередь — обеспечить получение детьми содержания в период, когда их родители его не предоставляют. Деятельность таких агентств не заменяет собой, а, как правило, дополняет судебный порядок назначения алиментов.

Финансирование таких агентств осуществляется из различных источников в зависимости от назначения расходов. Расходы на осуществление алиментных выплат осуществляются, как правило, за счет государственного бюджета, а также последующего взыскания денежных средств с ответчиков по решению суда (возникновение регрессных требований). Несмотря на возможный невозврат значительной части потраченных средств, неизвестно о планах по прекращению деятельности этих агентств в каких-либо странах.

Российские ученые предлагали включить в полномочия АФ выплату части установленных судом (законодательством) алиментов ребенку, чьи родители уклоняются от его содержания. Позднее эта идея трансформировалась в предложение учредить государственное алиментное пособие детям, не получающим алиментов¹⁶.

Надо сказать, что еще в 2005 году Комитет ООН по правам ребенка, рассматривая третий периодический доклад России, выразил обеспокоенность по поводу того, что неудовлетворительные условия жизни детей в России серьезно ограничивают осуществление их прав. Комитет рекомендовал России принять все необходимые меры для оказания поддержки и материальной помощи материально необеспеченным семьям с тем, чтобы гарантировать право всех детей на достаточный уровень жизни¹⁷.

В настоящее время точные данные о детях, не получающих алиментов от своих родителей, отсутствуют. Отчасти это связано с тем, что не собираются данные о фактических брачных отношениях, когда же речь идет об алиментах, говорится лишь о детях разведенных родителей. Именно эта категория граждан хотя бы отчасти защищается судом, который, согласно статье 24 Семейного кодекса (СК) РФ, обязан определить, с кого из родителей и в каких размерах взыскиваются алименты на их детей в случае, если при разводе отсутствует соответствующее соглашение между супругами. Что же касается фактических брачных отношений, то они распадаются вне сферы внимания судов и иных государственных органов, уполномоченных на защиту прав ребенка.

Судить о том, сколько детей получают алименты, можно только косвенно, исходя из данных о выполнении алиментных обязательств бывших супругов. Так, например, если известно, что в 2007 году только 32,5% женщин с детьми до 18 лет получали алименты на детей регулярно, 12,7% получали, но не каждый месяц, а 54,8% — не получали¹⁸, то, учитывая особую уязвимость женщин в таком положении и нежелание отцов добровольно выполнять свои алиментные обязательства, можно предположить, что процент женщин с детьми после распада фактического брака, получающих алименты регулярно, будет меньше, а процент не получающих содержания от бывшего сожителя — больше.

Согласно информации, предоставленной заместителем председателя Госдумы Л. Швецовым на заседании в формате «Открытого правительства» 12 ноября 2013 года по вопросу нахождения форм государственной поддержки детей, воспитывающихся в неполных семьях, в том числе оставшихся без поддержки родителей по причине неуплаты алиментов, не получают алименты 2,2 млн детей, имеющих на них право, из них 400 тыс. проживают в семьях, где среднедушевой доход ниже черты бедности. Служба судебных приставов не может справиться со сложившейся ситуацией несмотря на то, что за девять месяцев 2013 года возбуждено 1,05 млн исполнительных производств (1,8 млн. — в 2012) а 54 тыс. родителей в 2012 году осуждены по статье 157 УК РФ за злостное уклонение от уплаты алиментов¹⁹.

Во исполнение поручения президента от 18 февраля 2013 года № ПР-325, пункт 1, подпункт «а», о подготовке предложений по созданию АФ в Российской Федерации правительство направило письмо президенту от 26 марта 2013 года № 1552п-П8, подписанное О. Голодец. В письме указывается, что правительство «прорабатывает различные подходы к решению данной проблемы..., варианты

¹⁵Ржаницына Л. Указ. соч. С. 101.

¹⁶Бессолова О., Ржаницына Л., Кравчук Н., Платонова Т., Кочкина Е. Справочно-аналитический доклад «Алименты детям»: «Папа есть не у всех...». М., 2013. С. 54.

¹⁷CRC/C/RUS/CO/3? 23 November, 2005.

¹⁸Ржаницына Л. Указ. соч. С. 12.

¹⁹Здесь важно отметить, что определением Конституционного суда РФ от 17 января 2012 года № 122-О-О «По жалобе гражданина Гниломедова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «о» пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей» была исключена правовая возможность взыскивать суммы задолженностей с сумм, вырученных от продажи имущества должника. В настоящий момент доходы, полученные от одnorазовых сделок с имуществом не могут быть использованы для подобных взысканий.

создания алиментного фонда..., механизмы его функционирования, источники формирования его дохода, включая увеличение размеров госпошлины при подаче заявления о расторжении брака, обеспечение исполнения через залог имущества должника». Однако в одном из заключительных положений приводился довод, что «введение выплаты пособия детям в период, когда уплата алиментов не производится, фактически перекладывает обязанности родителей по содержанию несовершеннолетних детей на государство... Такой подход не будет способствовать повышению ответственности родителей, ушедших из семьи, за воспитание и содержание своих детей». Таким образом, правительство сформулировало свое нежелание тратить государственные деньги на детей, имеющих де-юре родителей.

Действительно, вопрос обязанности государства обеспечивать реализацию и защиту прав ребенка неизменно связан с вопросом ответственности родителей за воспитание и содержание детей. Обязанности родителей заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей закреплена в пункте 2 статьи 63 СК РФ. Защита прав и интересов детей также в первую очередь возлагается на их родителей (пункт 1 статьи 64). Отдельная статья (статья 80) посвящена обязанности родителей по содержанию несовершеннолетних детей.

Между тем именно государство несет ответственность за обеспечение прав ребенка в том случае, если родители не готовы или отказываются выполнять свои обязанности.

Согласно пункту 2 статьи 3 Конвенции ООН о правах ребенка, государства-участники должны обеспечить необходимую защиту и уход всем детям, находящимся в пределах их юрисдикции. При этом они должны принимать во внимание права и обязанности родителей и других лиц, несущих за ребенка ответственность по закону. Однако существует много аспектов «ухода и защиты», которые отдельные родители не могут обеспечить. В тех случаях, когда отдельные семьи не могут или не хотят защитить ребенка, государство должно предусмотреть «страховочную сетку», обеспечивающую благополучие ребенка при любых обстоятельствах.

Необходимо обратить внимание на то, что обязательство государства «обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия», является безусловным²⁰. То есть независимо от прав и обязанностей родителей и любых других лиц, несущих за ребенка ответственность по закону, государство принимает на себя активное обязательство общего характера обеспечить благополучие таких детей²¹. Оно связано с обязательствами, предусмотренными другими принципами Конвенции и со всеми соответствующими конкретными обязательствами, например оказывать «родителям и законным опекунам надлежащую помощь» в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей (пункт 2 статьи 18), признавать права детей на надлежащий уровень жизни (статья 27).

Важным выводом из положений статьи является то, что с точки зрения международных механизмов защиты прав ребенка его развитие не может рассматриваться изолированно от жизненных условий. Перечисляя разные составляющие полного развития — физическое, умственное, духовное, нравственное и социальное, — статья 27 разъясняет, что необходимый уровень жизни не ограничивается необходимым питанием, одеждой и жильем, хотя они, безусловно, важны. Это понимание развития в корне отличается от того принципа, на котором строится современная государственная политика России в области защиты детства, согласно которому необходимо обеспечение лишь минимальный набор потребностей ребенка.

Как видим, правительство еще раз продемонстрировала избирательный отказ от выполнения международных обязательств. Тем не менее нельзя утверждать, что законодательные инициативы, направленные на усиление гарантий получения детьми содержания от их родителей отсутствуют. Наоборот, есть ряд законопроектов и предложений по алиментам, которые рассматривались и планируются к рассмотрению Госдумой, заслуживающих краткого описания (они обозначаются по фамилиям ключевых инициаторов)²².

«Законопроект Мизулиной»²³ содержит предложение о введении государственного минимального стандарта алиментов в размере 25% от прожиточного минимума ребенка (минимальная сумма алиментов при назначении их судом). Само по себе данное предложение не повлияет на изменение ситуации с имеющимися долгами по алиментным обязательствам. В то же время законопроект может способствовать повышению уровня назначаемых алиментов.

²⁰Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. United Nations Children's Fund. 2007. P. 40.

²¹По расчетам специалистов, 400 тыс. из них живут в семьях бедных, где среднедушевой доход ниже черты бедности.

²²По материалам АНО СВУиР. 2013.

²³Законопроект № 61045-6 от 23 апреля 2012 года «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях усиления гарантий прав детей на получение алиментов».

«Законопроект Баталиной»²⁴ предусматривает возможность лишать должников права на управление транспортным средством. В данный момент законопроект находится в стадии доработки в части уточнения механизма реализации предлагаемых мер.

«Предложения вице-премьера О. Голодец», озвученные 27 ноября на заседании Координационного совета при Президенте РФ по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, сводятся к тому, что «человек, имеющий серьезную задолженность по алиментам, сначала будет обязан заплатить алименты и только потом получит доступ к таким действиям, как приобретение жилья и так далее». Логика данной законодательной инициативы понятна, однако, учитывая возможность оформлять предметы роскоши на родственников, можно предположить, что ее результативность будет невысока.

В «законопроекте Золочевского»²⁵ от 5 декабря основными являются предложения внести поправку в пункт 2 статьи 83 СК РФ (о повышении минимального уровня алиментов на детей до 15 тыс. рублей), внести поправки в статью 84, предусмотрев обязательство государства выплатить сумму в размере 15 тыс. рублей детям в случае неуплаты алиментов их родителями. Согласно законопроекту объем требуемых государственных средств составляет 4,5 млрд рублей. В качестве источника финансирования указан Резервный фонд РФ. Законопроект, очевидно, соответствует нормальным требованиям к содержанию ребенка в семье средних доходов. Однако он нереалистичен хотя бы потому, что родители с низкими доходами, не способные погасить уже имеющиеся долги по алиментам и получающие заработную плату ниже устанавливаемого законопроектом минимума алиментов, никогда не смогут вернуть долг государству.

И наконец, «законодательная инициатива Матвиенко» (официально законопроект еще не внесен) представляет из себя более комплексную попытку адресовать проблему неуплаты алиментов. Предлагается внести поправки в 16 статей СК, УК, КоАП, Бюджетного кодекса, а также Закона «О занятости». В частности, в СК РФ вводится минимальный уровень алиментов (в размере 1/3 прожиточного минимума ребенка); в УК РФ предлагается предусмотреть принудительный курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания и требование трудиться (трудоустроиться), а также предельный срок задержки выплаты алиментов в 10 дней; уточняется понятие злостной неуплаты алиментов.

Не анализируя представленные законопроекты детально, можно тем не менее прийти к выводу, что их основная направленность — заставить платить алименты родителей. При этом явно недооценена комплексность проблемы — не предлагается внести изменения, направленные на усиление роли государства в лице органов опеки и попечительства или суда в защите ребенка, хотя доступен подобный опыт других стран. Хотя доработка и принятие некоторых из названных законопроектов позволит, с одной стороны, повысить уровень взысканий с должников со средними и высокими доходами, с другой стороны, способствовать повышению выплат алиментов на детей из малообеспеченных семей и от родителей с низкими доходами, по большому счету проблема останется на том же уровне, по крайней мере до того момента, пока не будет отменено постановление Конституционного суда РФ от 17 января 2012 года № 122-О-О «По жалобе гражданина Гниломедова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «о» пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей». Но даже такая фантастическая мера не приведет к значительному улучшению положения детей в семьях, где у должников отсутствуют и доходы и имущество, которое можно было бы продать. На эту группу не будут действовать те меры исполнительного принуждения, которые будут эффективны для богатых, состоятельных и экономически благополучных должников. Из этой группы должников никто не будет выезжать за границу, покупать недвижимость или даже машину, значит, и законопроекты, став законами, будут неэффективны. Иной возможности изменить положение детей таких родителей, кроме как возложить на государство обязанность их содержать, не существует.

ЗАЩИТА ДЕТЕЙ ОТ «ЗАПАДНЫХ ЦЕННОСТЕЙ»

Запрет пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений

Продолжает логику сохранения традиционных семейных ценностей и принятие законодательных норм, направленных на введение запрета пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Согласно закону, принятому 11 июня 2013 года, КоАП РФ дополняется положением о запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних (статья 6.21). Кроме того, изменения вносятся в Федеральный закон «Об основных гаранти-

²⁴Законопроект № 171601-6 от 14 ноября 2012 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁵Законопроект № 401490-7 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации».

ях прав ребенка в Российской Федерации»: в статье 14, устанавливающей обязанность органов государственной власти РФ принимать меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, перечень такого рода видов информации дополнен информацией, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения.

Чуть позднее, 25 ноября, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций опубликовала на своем сайте Концепцию информационной безопасности детей²⁶, в которой разъяснено, что пропагандой гомосексуального поведения являются любые упоминания людей иной сексуальной ориентации вне негативного контекста²⁷. К информации, запрещенной для распространения среди детей, относится (помимо, к примеру, информации, побуждающей ребенка принять наркотические средства или оправдывающей жестокость) информация, отрицающая семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи.

Закон «Димы Яковлева»²⁸

Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»²⁹ вступил в силу 1 января 2013 года.

Данный закон позиционировался представителями российской власти как ответ на принятый незадолго до этого в США «закон Магнитского»³⁰, но позднее премьер-министр Д. Медведев заявил, что закон «принимался на эмоциональной волне, связанной с соответствующими решениями американского конгресса, но ни юридически, ни фактически он не связан с «законом Магнитского».

Действительно, первая статья закона выводит отношения России с США за рамки мирного диалога, прямо говоря о том, что, помимо рядовых «лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод граждан Российской Федерации», являющихся гражданами США, на подобные нарушения направлены и действия граждан США, обладающих определенными властными полномочиями высочайшего уровня, а именно:

«наделенных государственными полномочиями и способствовавших своими действиями (бездействием) освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению,

в чьи должностные обязанности входило принятие решений, отсутствие или наличие которых привело к освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению,

вынесших необоснованные и несправедливые приговоры в отношении граждан Российской Федерации» (статья 1).

Таким образом, налицо государственная политика, направленная на умаление прав граждан России и, видимо, России как государства.

При этом выглядит странным, что, не предусматривая мер общего характера, направленных на ограничение, скажем, экономических или политических отношений, закон в качестве одной из основных мер противодействия антироссийской политике США предусматривает запрещение передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки (статья 4).

В ответ на критику данного положения организациями, имеющими отношение к защите прав детей, лишенных родительского попечения, выражалась уверенность, что детей, которых потенциально могли усыновить граждане США, быстро усыновят россияне. Однако, как отмечает главный врач дома ребенка № 13 г. Москвы Н. Никифорова, «несмотря на все усилия правительства и законодателей, российских усыновителей не стало больше, а количество иностранных усыновителей упало в несколько раз. Так, за девять месяцев этого года на международное усыновление из нашего учреждения ушло всего четыре ребенка. При этом годом раньше таких детей было 12, а еще раньше — 25». И

²⁶Концепция информационной безопасности детей // Сайт Роскомнадзора. 25.11.2013. URL: <http://rkn.gov.ru/mass-communications/p700/p701/>.

²⁷Роскомнадзор разъяснил, что считать гей-пропагандой // Lesbiru.Com. 29.12.2013. URL: <http://lesbiru.com/2013/12/what-is-gay-propaganda/>.

²⁸Такое название закону предложил В. Никонов, первый заместитель председателя Комитета Госдумы по международным делам и член фракции «Единая Россия», в память умершего 8 июля 2008 года в США из-за халатности приемных родителей ребенка из России. В различных источниках этот закон также называют «детским», «антидетским», «антисиротским законом»¹, «законом царя Ирода», «законом подлецов», а также «людоедским законом».

²⁹СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7597.

³⁰Закон, подписанный 14 декабря 2012 года президентом США Б. Обамой, вводит санкции в отношении любых российских граждан, предположительно причастных к смерти С. Магнитского и иным нарушениям прав человека в России: визовые ограничения на въезд в США и санкции в отношении их финансовых активов в банках. Назван по имени умершего в тюрьме сотрудника британской компании Hermitage Capital Management.

Никифорова, и другие эксперты отмечают, что зачастую иностранцы усыновляли детей с «серьезными проблемами в развитии — это синдром Дауна, буллезный эпидермолиз, детский церебральный паралич и т. п.»³¹ Российские усыновители таких детей не выбирают.

Помимо того что закон «Димы Яковлева» обрек на проживание в детдомах неисчислимое число детей-сирот по всей стране, он в том числе лишил надежды на семью и несколько сотен сирот, которые уже были знакомы со своими будущими усыновителями — гражданами США. У многих из них дела уже рассматривались судом, однако решения об усыновлении на момент вступления в действия закона еще вынесены не были.

4 ноября ЕСПЧ коммуницировал 23 жалобы граждан США против Российской Федерации, которым отказали в усыновлении детей. У российских властей была запрошена информация по каждому ребенку, а именно: остался ли он в детском доме, ожидает ли рассмотрения вопрос о его передаче в другую приемную семью, если да, то на какой стадии находится его рассмотрение, был ли ребенок передан в другую приемную семью. По информации «Радио Свобода», МИД России ответил на вопросы ЕСПЧ, не приведя конкретной статистики.

По словам сотрудницы Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей, И. Романовой, все, о ком идет речь, обрели семью в России. Единицы, кто еще остался, в отношении которых проводятся работы по их устройству³². При этом, как стало известно, за первые полгода с момента принятия закона в Нижегородской области умер сирота, которого планировали усыновить американцы, начавшие оформление документов. У ребенка был сложный порок сердца, который не смогли распознать отечественные врачи. Адвокат К. Москаленко, представляющая в Страсбурге интересы заявителей по этим делам, утверждает, что большинство детей до сих пор находятся в приютах или в лечебных учреждениях. Власти скрывают эту информацию, хотя должны были ее предоставить по запросу адвокатов, которые представляют интересы как родителей, так и детей³³.

Если в конце 2012 года основанием введения столь значительного для детей-сирот законодательного положения власти указывали необходимость противостоять нарушению в США прав граждан России, то уже с середины 2013 года обозначилась риторика вполне соответствующая проекту Концепции государственной семейной политики в России. Речь идет о «традиционных семейных ценностях России» и их защите. Так, 20 ноября первый замглавы думского комитета по вопросам семьи, женщин и детей О. Баталина выразила возмущение информацией о том, что психиатры в США назвали педофилию разновидностью сексуальной ориентации³⁴: «Американские психиатры считают, что педофилы могут осуществлять сексуальные действия с детьми с их согласия. То есть то, что в России выжигается каленым железом и считается серьезнейшим уголовным преступлением, в отношении которого мы неоднократно ужесточали меры ответственности, теперь в США будет защищаться всеми международными документами, потому что ими не допускается дискриминация по признаку сексуальной ориентации».

Принятие нормы, запрещающей усыновление российских детей гражданами США, таким образом, трансформировалось из некоторого политического ответа на угрозу России и ее государственным интересам в форму защиты детей от педофилии, насилия и иного злоупотребления родителями их правами³⁵. И эта защита уже распространилась шире, чем ранее предусматривалось рассматриваемым нами законом.

Так, 3 декабря Волгоградский областной суд отказал россиянке Е. Алексеевой-Пошон и ее швейцарскому мужу И. Пошону в усыновлении ребенка из местного детского дома. Мотивируя свое решение, судья С. Жданова сослалась на новые российские правила усыновления для иностранцев³⁶. Они вступили в силу летом 2013 года и ввели фактический запрет на усыновление детей в страны, легализовавшие однополые браки. Судья решила, что Швейцария — одна из таких стран, хотя в

³¹ Эксперт: Усыновление в России остановилось // Росбалт. 18.10.2013. URL: <http://www.rosbalt.ru/video/2013/10/18/1189494.html>.

³² Павел Астахов: «Нам не надо узнавать об этих детях» // BFM.ru. 28.11.2013. URL: <http://www.bfm.ru/news/238018?doctype=article>.

³³ Карина Москаленко: «Среди неусыновленных детей была девочка, от которой отказались 43 раза // Slon. 26.11.2013. URL: http://slon.ru/russia/karina_moskalenko_sredi_neusynovlennykh_detey_byla_devochka_ot_kotoroy_otkazalis_43_raza-1025396.xhtml.

³⁴ Баталина: В США педофилия признана сексуальной ориентацией // Комсомол. правда. 20.11.13. URL: <http://www.kp.ru/online/news/1590988/>.

³⁵ Астахов нашел сироту из России, сбжавшего от приемной матери, которая выбила ему зубы // Там же. 28.11.2013. URL: <http://www.kp.ru/online/news/1597896/>.

³⁶ Новые правила международного усыновления были разосланы председателям областных судов письмом Верховного суда РФ от 29 августа 2013 года. Это внутренний документ, он не находится в публичном доступе, зато на него ссылался уполномоченный по правам ребенка П. Астахов, когда говорил, что международное усыновление в России будет фактически остановлено на том основании, что для продолжения процедур требуется наличие двустороннего договора об усыновлении с Россией, который есть только с Италией и Францией.

Швейцарии однополые браки законодательно запрещены³⁷. По словам Алексеевой-Пошон, в суд дело поступило 20 сентября, и, несмотря на то что «закон Димы Яковлева» уже вступил в силу, трудностей не ожидалось, так как потенциальные усыновители не были гражданами Америки. Однако суд стал бесконечно требовать документы о правах ЛГБТ в Швейцарии. В результате было принято решение отказать в удовлетворении заявления об усыновлении, «принимая во внимание то обстоятельство, что заявители являются гражданами государства, в котором разрешены однополые (гражданские) партнерства, а также то, что законодательство Швейцарии допускает возможность переустройства усыновленного ребенка в другую семью». При этом судья сослалась на пункт 1 статьи 127 СК РФ, согласно которому не могут быть усыновителями лица, состоящие в союзе, заключенном между лицами одного пола, признанном браком и зарегистрированном в соответствии с законодательством государства, в котором такой брак разрешен, а также лица, являющихся гражданами указанного государства и не состоящих в браке»³⁸. Данное решение, очевидно, выходит за рамки действующего права и демонстрирует истинные намерения властей — в принципе отказаться от международного усыновления.

Впервые вопрос международного усыновления как угрозы интересам России был поставлен в 2004 году, когда выяснилось, что «за последние десять лет из России вывезено более 45 тысяч детей. Причем только в 2003 году за рубеж вывезено почти 7,5 тыс. детей». Именно в 2003 году впервые усыновленных иностранными гражданами российских детей (7852 ребенка) стало больше, чем усыновленных россиянами (7331 ребенок)³⁹. Это было расценено на нарушение принципа приоритета усыновления российскими гражданами.

В настоящее время число детей, усыновленных иностранными гражданами по-прежнему остается высоким. В 2012 году иностранцами были усыновлены 3069 российских сирот. Большая часть из них (27%) отправилась в Италию, 24% — в США (тогда запрета еще не было), 20% — в Испанию, 10% — во Францию⁴⁰.

Выводы

Обзор положения с правами ребенка в России в 2013 году позволяет сделать два основных вывода:

1. В течение многих лет после распада СССР отсутствовала четко сформулированная государственная семейная политика, регулирующая, в частности, положение ребенка, его права и интересы. Дети в качестве целевой группы законодателем не рассматривались. Отдельные законодательные акты, принимавшиеся в этот период, были направлены на решение наиболее острых проблем в области защиты прав ребенка и не устанавливали общие принципы. В настоящее время мы можем наблюдать процесс формирования государственной политики регулирования отношений, связанных с семьей, браком и детьми, установление основных принципов деятельности государственных органов в этой области. Озвучены основные проблемы, цели и задачи. По ним можно определить вектор развития законодательства и правоприменительной практики на ближайшие годы.
2. Россия является участницей множества международных договоров, в том числе имеющих первостепенное значение для защиты прав ребенка, таких как Конвенция ООН о защите прав ребенка, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Более того, процесс присоединения к международным договорам продолжается. Так, в 1 октября 2011 года в Российской Федерации вступила в силу Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 года. Россия на периодической основе представляет доклады о соблюдении своих международных обязательств в различные органы ООН и исправно выплачивает денежные компенсации по определениям ЕСПЧ. Однако и в дебатах о правах человека общего характера, и в государственных документах, посвященных вопросам защиты семьи и детей, выбранный Россией курс на «суверенитет» звучит все отчетливее. Представленная Концепция государственной семейной политики содержит прямую критику международных стандартов защиты прав человека и утверждение о необходимости защиты детей от них. Таким образом, можно утверждать, что форми-

³⁷«Я не понимаю, почему судья против нас»: Как российско-швейцарская семья боролась за право усыновить больного ребенка // Lenta.ru. 17.12.2013. URL: <http://lenta.ru/articles/2013/12/17/adoptionbanned/>.

³⁸Абзац введен Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

³⁹Материалы МВД РФ к круглому столу «Законодательство об усыновлении: практика и пути его совершенствования».

⁴⁰«Я не понимаю, почему судья против нас»...

руемая в настоящее время государственная семейная политика и, в частности, законодательство, регулирующее положение детей, будет основываться не на нормах международного права в тех случаях, если эти нормы прямо или косвенно могут противоречить «традиционным семейным ценностям России».

*Доклад подготовила
Наталья Кравчук, к. ю. н., доцент кафедры публичной политики,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*