

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.6

Н. А. Кулакова

МЕХАНИЗМ ПОДАЧИ ЖАЛОБ В РАМКАХ КОНВЕНЦИИ ООН О ПРАВАХ РЕБЕНКА 1989 г.

В данной статье анализируется вопрос применения на межгосударственном уровне нового правового механизма — рассмотрение жалоб в Комитете ООН по правам ребенка. Выявлена и обоснована эффективность данного юридического механизма защиты прав детей в соответствии с третьим Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка 1989 г., касающимся процедуры сообщений, от 19 декабря 2011 г. Проанализированы положительные стороны присоединения государств к указанному Факультативному протоколу, выражающиеся, главным образом, в усилении и дополнении существующих национальных и региональных механизмов защиты прав детей, чьи права нарушены. В связи с тем, что важной особенностью Протокола является обращение в Комитет по правам ребенка самих несовершеннолетних, в данной статье показаны характерные особенности международно-правового регулирования данного вопроса в сравнении с иными договорными механизмами защиты прав человека. Библиогр. 14 назв.

Ключевые слова: механизм подачи и рассмотрения жалоб по защите прав детей, Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г., Факультативный протокол, касающийся процедуры сообщений, от 19 декабря 2011 г., Комитет по правам ребенка.

N. Kulakova

THE COMPLAINTS MECHANISM UNDER THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD (1989)

This article examines the procedure of the application at the international level of a new legal mechanism — communication procedure to the UN Committee on the Rights of the Child. The effectiveness of this legal mechanism for the protection of children's rights in accordance with the third Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child of 1989, relating to a communications procedure, dated 19 December 2011 is revealed and proved. The positive aspects of accession to the pointed Optional Protocol are analyzed, mainly concluded in strengthening and supplementing existing national and regional mechanisms for the protection of the rights of children whose rights have been violated. Due to the fact that an important feature of the Protocol is enabling the minors themselves to apply to the Committee of children rights, this article shows the characteristics of international legal regulation of this issue compared to other contractual mechanisms for the protection of human rights. Refs 14.

Keywords: communication procedure of protection children's rights; UN Convention on the Rights of the Child (1989); Optional Protocol on the communications procedure of 19 December 2011; the Committee on the Rights of the Child.

Кулакова Надежда Андреевна — соискатель кафедры международного права, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; navyjour@yandex.ru

Kulakova Nadezhda A. — postgraduate student of International Law Department, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; navyjour@yandex.ru

Одной из важных новелл международной защиты прав детей является предоставление несовершеннолетним правомочия на обращение за защитой своих прав в международные органы. Признание международным сообществом того факта, что ребенок ввиду его физической и умственной незрелости нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения, и наделение его с этой целью самостоятельной правосубъектностью провозглашены еще в Декларации прав ребенка 1959 г. и закреплены в Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. Однако этим признание детей в качестве субъектов права теперь не ограничивается: недавно вступил в силу новый механизм защиты прав детей, закрепляющий право несовершеннолетних обращаться за защитой своих прав в Комитет по правам ребенка ООН. Данное право предусмотрено третьим Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка 1989 г., касающимся процедуры сообщений, от 19 декабря 2011 г., вступившим в силу 14 апреля 2014 г. [1].

Механизм подачи и рассмотрения жалоб по вопросам прав детей находился в ООН в процессе становления уже долгое время. Более 20 лет назад вступила в действие Конвенция о правах ребенка, и практически каждое государство в настоящее время формально приняло на себя обязательства признавать и уважать международные права ребенка. Комитет ООН по правам ребенка — орган, ответственный за осуществление контроля за исполнением Конвенции, — с самого начала получил право на наблюдение за тем, как страны исполняют свои обязательства по соблюдению прав ребенка. Однако в отличие от случаев нарушений других конвенций ООН по правам человека Комитет по правам ребенка не обладал полномочиями рассматривать обращения и исправлять причиненный вред детям-жертвам в случаях, когда государства нарушали их права.

В то время не существовало способов, которые позволяли бы детям добиваться соблюдения всех своих прав на международном уровне. Не было также ничего, что предоставляло бы объяснения по тем специфическим сложностям, с которыми сталкиваются дети при инициировании судебных разбирательств. Признав этот факт дискриминацией, немецкая неправительственная организация Kinderhilfe начала в 2000 г. более чем десятилетнее движение с целью расширения возможностей восстановления справедливости для детей-жертв, права которых были нарушены. «Права детей больше не являются мини-правами». «Пора приравнять права детей к остальным правам человека! До сегодняшнего дня Комитет по правам ребенка является единственным договорным органом ООН, который лишен власти рассматривать индивидуальные случаи», — объявил Питер Ньюэлл, сопредседатель коалиции неправительственных организаций [2].

Движение набирало силу, и к 2007 г. была проведена более широкая кампания, которая потребовала от ООН создания механизма подачи и рассмотрения жалоб (далее — «механизм жалоб») в рамках Конвенции. Сразу после официального объявления о начале кампании во время очередной сессии Совета по правам человека в 2008 г. Комитет по правам ребенка в официальном порядке поддержал кампанию. Был одобрен план по созданию механизма жалоб, и в сентябре 2010 г. обнародован первый проект Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка по вопросу о процедуре сообщений. Страны приняли участие в обсуждении проекта, после чего в мае 2011 г. появилась окончательная редакция текста, которая и была

принята Советом по правам человека ООН в июне того же года. После принятия Генеральной Ассамблеей ООН текста третьего Факультативного протокола к Конвенции, содержащего новый механизм рассмотрения жалоб, он в феврале 2012 г. стал доступен для подписания и ратификации, а в апреле 2014 г. Протокол вступил в силу [1].

Третий Факультативный протокол регламентирует процесс того, как привлекать внимание к нарушениям уже существующих прав ребенка, и поэтому его часто называют «процедурным». В дополнение к нему Комитет по правам ребенка разработал Правила процедуры в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка, касающиеся процедуры сообщений, от 16 апреля 2013 года [3]. Этот документ подробно регламентирует способ подачи сообщений в случае нарушений прав ребенка.

Иные договорные органы ООН также могут принимать жалобы о нарушениях прав детей или в защиту несовершеннолетних в рамках соответствующих конвенций, как, например, в случае с процедурой, предусмотренной Конвенцией о правах ребенка.¹ В качестве примера успешного обращения несовершеннолетних или их представителей в защиту их прав посредством механизма подачи жалоб можно наблюдать процедуру рассмотрения жалоб в Комитете по правам человека и Комитете по ликвидации расовой дискриминации [4]. Однако необходимо учитывать, что когда в жалобе ссылаются на нарушения Конвенции ООН о правах ребенка или ее двух Факультативных протоколов, она может изучаться только Комитетом по правам ребенка. Важно также подчеркнуть, что механизм подачи жалоб в Комитет по правам ребенка отличается от других процедур сообщений по правам человека, так как он был создан с учетом детской специфики. Для начала рассмотрим форму и структуру механизма подачи жалоб в Комитет по правам ребенка с целью его дальнейшего анализа: как именно он может быть использован для улучшения защиты прав ребенка.

Итак, в соответствии с Факультативным протоколом существуют три основные процедуры подачи обращений: индивидуальные сообщения, расследования, межгосударственные сообщения-жалобы.

Индивидуальные сообщения. Индивидуальные сообщения являются наиболее прямой формой подачи жалоб в соответствии с процедурой рассмотрения сообщений, которая позволяет отдельным лицам, в частности самим несовершеннолетним, обратиться в защиту своих прав либо самостоятельно, либо через представителей. Сообщения должны быть поданы в письменном виде на одном из рабочих языков ООН. Лицо, составившее и подавшее жалобу, является «автором», а ребенок, чьи права были нарушены, часто называется «жертвой». Дети-жертвы могут также считаться «истцами», и им дается возможность подготовить и подать жалобу, не прибегая к помощи специального автора. Не существует ограничений того, кто может помогать ребенку составлять жалобу, однако ребенок должен дать согласие на подачу жалобы от своего имени. Если получение согласия ребенка-жертвы

¹ Наряду с Комитетом по правам ребенка ООН жалобы от любых лиц в рамках соответствующих конвенций вправе принимать следующие 7 договорных органов ООН: Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет против пыток, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по насильственным исчезновениям, Комитет по правам инвалидов, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

не представляется возможным, жалоба может быть принята к рассмотрению в случае, если автор может объяснить отсутствие согласия, а также убедить в том, что рассмотрение послужит защите интересов ребенка. При необходимости Комитет может запросить его мнение по данному вопросу. Кроме того, в случаях, когда существуют сомнения в подлинности согласия ребенка-жертвы, Комитет может затребовать дополнительную информацию, чтобы убедиться в том, что конкретный ребенок не подвергается неподобающему давлению или воздействию (ст. 5 Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений, от 19 декабря 2011 г.) [5]. Важно отметить, что в соответствии с практикой иных комитетов ООН, в частности Комитета по правам человека, авторам сообщений нередко было отказано ввиду необоснованности их действий от имени детей, в том числе без их согласия [6, 7, 8, 9].

Жалоба может быть подана только против государства, ратифицировавшего Факультативный протокол о процедуре сообщений, а не против конкретного государственного учреждения или региональных/местных властей. Для того чтобы подать жалобу против государства, истец должен находиться в пределах его юрисдикции.

Отдел петиций при Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека осуществляет предварительную проверку каждой полученной жалобы, для того чтобы убедиться, что жалоба содержит всю информацию, необходимую Комитету для оценки ситуации. После того как наличие такой информации подтверждено, жалоба проходит две стадии рассмотрения. На первой стадии Комитет определяет степень приемлемости и проверяет, соответствует ли жалоба всем требованиям, указанным в Факультативном протоколе и Процедурных правилах. Если Комитет решает, что жалоба не является приемлемой, решение и обоснование высылаются автору и государству, против которого такая жалоба была направлена. Если автор жалобы может впоследствии письменно подтвердить, что эти обоснования Комитета более не являются актуальными, Комитет может пересмотреть решение и принять жалобу к рассмотрению по существу вопроса. После того как Комитет удостоверится в том, что обращение может быть принято, он вправе приступить к рассмотрению жалобы по существу дела. На этом этапе Комитет определяет, являются ли описанные в жалобе события нарушением прав ребенка и, если являются, какие меры должны быть приняты.

Жалоба должна называть хотя бы одну жертву и утверждать, что произошло нарушение одного или более прав, указанных в Конвенции или ее Факультативных протоколах. Поскольку государства обязаны соблюдать только те договоры, участниками которых они являются, список потенциальных нарушений прав ограничен теми правами, которые указаны в договоре или протоколе к нему, ратифицированных конкретным государством. Например, если государство не ратифицировало Факультативный протокол о вовлечении детей в вооруженные конфликты, то жалоба, поданная против этого государства, не может ссылаться на нарушения прав, указанных в этом Факультативном протоколе.

Для всех государств сообщения могут содержать ссылки только на те нарушения прав ребенка, которые произошли после вступления в силу механизма подачи жалоб. Другими словами, дети не вправе обращаться за защитой своих прав, которые нарушались ранее, если только такие нарушения не продолжают совершаться после вступления в силу процедуры сообщений для конкретного государства.

Поскольку жалобы не могут подаваться анонимно, государство-ответчик будет знать о том, кто является автором жалобы или жертвой. Однако механизм жалоб, предусмотренный Факультативным протоколом, гарантирует конфиденциальность. Хотя Комитет и хранит на постоянной основе данные о каждой полученной жалобе, рассмотрение проходит в закрытом порядке. Жалобы, принятые к рассмотрению, отсылаются надежным способом в соответствующее государство, и ни Комитет, ни государство не имеют права публично называть кого-либо, указанного в жалобе или в связи с жалобой, без их прямого разрешения. Даже в процессе опубликования мнения, решения или рекомендации Комитета это делается без оглашения имен авторов или жертв. Кроме того, государства обязаны защищать права авторов, жертв и всех тех, кто содействует подаче жалобы, и должны приложить все возможные усилия к тому, чтобы не допустить угроз или ненадлежащего обращения по отношению к лицам, связанным с механизмом подачи жалоб. Если очевидно, что ребенок-жертва находится в серьезной опасности, Комитет может попросить государство принять так называемые временные меры. Такие меры существуют для того, чтобы жертвам не было причинено существенного вреда до тех пор, пока Комитет не закончит рассмотрение жалобы по существу. Комитет активно отслеживает исполнение временных мер и имеет право пересмотреть необходимость таких мер в случаях, когда сочтет нужным. Важно отметить, что временные меры могут быть запрошены в так называемых исключительных обстоятельствах, при этом запрос Комитета на них не означает, что права ребенка были нарушены (ст. 6 Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений, от 19 декабря 2011 г.) [5]. Если до Комитета доходит информация о том, что государство не выполняет данные обязательства, то Комитет имеет право напомнить государству о его обязанностях и потребовать соблюдения прав на защиту. В таких случаях Комитет продолжит отслеживать ситуацию на месте и имеет право делать публичные заявления или предпринимать другие шаги для того, чтобы привлечь государство к ответственности за свои действия.

Комитет также должен узнать подробно об обстоятельствах, повлекших за собой жалобу. В сообщении должно объясняться, как были нарушены права жертв и должна демонстрироваться ответственность центральной власти. В жалобе необходимо последовательное изложение фактов и приложение дополнительных документов в поддержку рассказа заявителя. Жалобы, которые могут быть классифицированы как явно необоснованные или недостаточно обоснованные, не принимаются Комитетом.

Жалобы не принимаются к рассмотрению, если в них не приведены убедительные доказательства, что были исчерпаны доступные внутригосударственные средства защиты. Это означает, что до того, как представить ситуацию вниманию Комитета, заявители сначала должны попытаться урегулировать проблему на уровне государственной системы правосудия. Часто это подразумевает обращение в суд с иском и ведение дела до стадии, на которой подача апелляции более не является возможной. После того как внутригосударственные возможности исчерпаны, у заявителей, как правило, есть один год для того, чтобы обратиться с жалобой в Комитет. Комитет не принимает на рассмотрение вопросы, которые ранее подавались или рассматривались с помощью других международных процедур защиты. Однако существуют исключения как по правилу исчерпывания возможностей, так

и по временному ограничению на подачу жалобы. В частности, заявители не обязаны обращаться в национальные суды в случаях, когда внутригосударственные способы решения являются бесосновательно затянутыми или малоэффективным средством правовой защиты. Это происходит, например, когда может быть продемонстрирована коррупционность системы правосудия [10] или когда получение ответа от судебной системы занимает исключительно долгое время. Однако необоснованное уклонение от исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты лишь сделает жалобу неприемлемой [11]. Кроме того, Комитет может принимать сообщения по прошествии более чем одного года после того, как внутренние способы решения исчерпаны, в тех случаях, когда автор может доказать, что подача жалобы в соответствующих временных рамках не представлялась возможной.

В Протоколе установлено, что после того, как Комитет решил принять жалобу к рассмотрению, он должен предоставить соответствующему государству копию жалобы вместе с сопроводительной документацией. Государство начинает готовить письменный ответ, в котором будет содержаться мнение государства о представленных фактах. Такой ответ должен быть отправлен Комитету в кратчайшие сроки, но не позднее шести месяцев, и копия ответа вместе с сопроводительной документацией также должна быть направлена автору.

После того как жалоба, ответ на нее и все другие документы, предоставленные сторонами, получены и распространены, Комитет может приступать к процессу рассмотрения. Во время закрытых заседаний Комитет определяет, имело ли место нарушение прав ребенка, и стремится как можно скорее прийти к выводам. Быстрое рассмотрение жалобы особенно важно в случаях, когда Комитет уже попросил государство-ответчик о принятии промежуточных мер. В процессе рассмотрения жалобы Комитет принимает во внимание все полученные от сторон письменные документы и может консультироваться с другими подразделениями ООН, региональными организациями по защите прав человека и государственными правозащитными учреждениями, негосударственными организациями и независимыми экспертами по правам ребенка. Если это служит интересам ребенка, Комитет может пригласить автора, ребенка-жертву и/или государство-ответчик на слушание, на котором им представится возможность ответить на вопросы. Комитет также учитывает права и взгляды ребенка, уделяя взглядам ребенка должное внимание в соответствии с его возрастом и зрелостью [12]. Такие слушания являются исключительно добровольными и должны проводиться в деликатной манере по отношению к участвующему ребенку. Если слушание проводилось, Комитет обязан предоставить информацию о том, что обсуждалось, а также возможность ответа для каждой из сторон, не присутствовавшей на слушании.

Комитет должен опираться на всю вышеприведенную информацию, для того чтобы определить, являются ли перечисленные в жалобе события нарушением прав ребенка.

Механизм жалоб в соответствии с Факультативным протоколом предусматривает опцию «дружественного урегулирования» сообщения, что дает возможность сторонам разрешить конфликтную ситуацию до того, как Комитет примет решение о жалобе. Если автор жалобы и государство-ответчик желают провести встречу с целью найти решение, у них есть возможность это сделать при поддержке и помощи Комитета. Если в результате будет достигнуто соглашение о том, как разрешить

сложившуюся ситуацию, то перед тем как дать свое одобрение на урегулирование, Комитет должен убедиться, что автор полностью согласен. Если Комитет удовлетворен результатом, он остановит рассмотрение жалобы и вынесет решение, кратко описывающее факты дела и достигнутое соглашение.

После того как решение принято, Комитет доносит свое мнение и рекомендации до всех вовлеченных сторон. Такое мнение является окончательным, и решения, принятые по существу вопроса, не могут быть изменены или обжалованы.

После того как Комитет выносит окончательное решение, вне зависимости от того, является ли оно результатом рассмотрения по существу или результатом дружественного урегулирования, государство-ответчик должно рассмотреть соображения и рекомендации Комитета и представить в Комитет письменный ответ и информацию о действиях, которые предприняты или будут предприняты в свете соображений и рекомендаций Комитета. Для того чтобы гарантировать, что рекомендации и принятые решения не игнорируются, государство должно будет в письменном виде сообщать о шагах, принятых или планируемых, в отношении решения Комитета. Такая информация должна быть предоставлена Комитету как можно скорее, и в любом случае не позднее шести месяцев. Комитет может проверить результаты выполнения решения и рекомендаций путем последующих запросов информации, а также вправе задать государству вопросы о жалобе в процессе регулярной процедуры отчетности по Конвенции о правах ребенка. Если мнения и рекомендации Комитета являются особенно сложными, Комитет может попросить консультации по техническим вопросам и помощи у других подразделений ООН. С согласия государства-ответчика Комитет имеет право также обращаться к другим международным экспертам и специалистам, предоставлять им информацию о жалобе и обсуждать оптимальные способы выполнения рекомендаций. Одним из важных положений Протокола является то, что Комитет может попросить государство-ответчик о разрешении донести вопросы особой важности до органов ООН с целью определить, существуют ли какие-либо универсальные меры, которые могут быть приняты, чтобы помочь всем странам лучше реализовать права ребенка в соответствии с Конвенцией по правам ребенка и ее существенными Факультативными протоколами.

Поскольку важной особенностью Протокола является закрепленное право обращения в Комитет по правам ребенка самих несовершеннолетних, то необходимо отметить уникальность данной процедуры рассмотрения жалоб в сравнении с обращениями в иные комитеты ООН по защите прав человека:

- при рассмотрении жалобы Комитет по правам ребенка должен следовать принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка и учитывать права и мнение ребенка;

- для предотвращения возможных манипуляций детей или детьми введены специальные гарантии, которые позволят Комитету отказать рассматривать жалобы, которые не отвечают наилучшим интересам ребенка;

- личность любого лица, причастного к подаче жалобы, в том числе потерпевших детей, не может быть раскрыта публично без их согласия;

- жалоба должна быть представлена с согласия потерпевшего ребенка, за исключением случаев, когда лицо, подающее жалобу, может обосновать свои действия от имени ребенка без его согласия.

Расследования. Комитет по правам ребенка может назначить процедуру расследования, если ему поступила достоверная информация о том, что происходят грубые или систематические нарушения прав ребенка. Такая информация может быть предоставлена любым лицом в представительство Комитета в Женеве, при этом все документы и записи будут рассматриваться как конфиденциальные. Расследование представляет собой способ привлечения внимания к «грубым» или «систематическим» нарушениям прав ребенка. В отличие от рассмотрения жалобы, в процессе которого выясняется, нарушались ли права конкретной жертвы, расследования проводят с целью изучения серьезных или масштабных нарушений прав ребенка, происходящих на территории всего государства. Конкретные дети-жертвы не устанавливаются, и расследования больше напоминают процесс следствия, который является коллективным для всех вовлеченных сторон.

Так же как и в случаях с личными жалобами, расследования могут проводиться только тогда, когда правительство несет ответственность за наблюдаемые нарушения, и только в том случае, если государство ратифицировало Факультативный протокол о процедуре сообщений. Кроме того, государства вправе заявить во время или после ратификации Факультативного протокола о том, что не будут отвечать на какие-либо расследования нарушений прав ребенка.

После того как принято решение о расследовании, Комитет назначает одного или более членов Комитета для расследования, которые в кратчайшие сроки должны составить отчет об упомянутых нарушениях. Если это целесообразно и государство, о котором идет речь, не возражает, члены Комитета могут посетить страну для того, чтобы получить более полную картину происходящего на месте. Во время посещения они могут организовать встречи с гражданами (включая детей), которые напрямую осведомлены о происходящем.

После того как вся информация собрана и отчет готов, Комитет направляет свои выводы, комментарии и рекомендации государству для рассмотрения. Государство должно ответить по возможности быстро и в любом случае не позднее шести месяцев. В качестве обратной связи Комитет может позже попросить государство огласить предпринятые действия или намеченные в свете расследования планы, а также задать вопросы о расследовании в процессе регулярного процесса отчетности по Конвенции о правах ребенка.

Важное значение процедуры расследования заключается в простом и понятном способе предупредить Комитет о крупномасштабных нарушениях прав ребенка. Поскольку подать информацию о потенциальных нарушениях может абсолютно любое лицо из любой точки мира, то не существует никаких требований к тому, что должно быть включено в сообщение. Поэтому просьба начать расследование подразумевает гораздо меньше усилий, чем подача индивидуальной жалобы. Расследования также не вовлекают детей-жертв напрямую и предоставляют большую анонимность для тех лиц, которые решили уведомить о нарушениях.

Межгосударственные сообщения. В некоторых случаях государства могут использовать процедуру сообщений в Комитет по правам ребенка для того, чтобы подать жалобу против других государств, не выполняющих свои обязательства в отношении прав ребенка. Такие жалобы называются межгосударственными сообщениями и, как правило, являются менее сложными процедурами, чем индивидуальные сообщения или расследования.

Межгосударственное сообщение может быть подано против любого государства, которое предоставило Комитету разрешение на прием и рассмотрение подобного рода жалоб. Во время ратификации Факультативного протокола о процедуре сообщений или же после ратификации государство должно особо отметить, согласно ли оно принимать межгосударственные сообщения и отвечать на них. Государства могут подавать сообщения только в том случае, если сами согласны их принимать.

Межгосударственное сообщение может быть подано в случаях, когда государство-заявитель полагает, что другое государство ответственно за нарушения прав ребенка. Сообщение должно указывать, какие права нарушаются и какая страна несет за это ответственность, а также перечислить факты и обстоятельства, сопутствовавшие таким нарушениям. Также как и в случаях с личными жалобами, государства могут нести ответственность только за невыполнение тех обязательств, которые они приняли на себя в результате ратификации Конвенции или ее Факультативных протоколов.

Комитет несет ответственность за передачу полученных межгосударственных сообщений государствам, которые обвиняются в нарушении прав ребенка. Не существует правила, которое требовало бы от государства предоставить официальный ответ на поданную против него жалобу, но Комитет может попросить оба государства о предоставлении дополнительной информации. Если требуется, Комитет может сотрудничать с государствами с целью установить правила о том, как и когда отвечать на сообщения, способствовать «дружеским соглашениям» или формировать специальные комиссии, для того чтобы помочь странам достигнуть соглашения. Сообщения часто рассматриваются Комитетом на закрытых заседаниях. После того как этот процесс завершен, Комитет публикует отчет и незамедлительно предоставляет его обеим вовлеченным странам. Если было достигнуто дружеское соглашение, Комитет в своем отчете ограничится коротким перечислением фактов и описанием соглашения. Комитет также может высказать свое мнение о достигнутом соглашении между странами, однако это мнение должно остаться конфиденциальным. Отчеты Комитета считаются окончательными и не предусматривают обратной связи.

Значение процедуры межгосударственных сообщений также трудно переоценить, поскольку такая процедура предоставляет широчайшие возможности для освещения нарушений прав ребенка. Межгосударственные сообщения не должны содержать указаний на конкретных детей-жертв и не ограничиваются только серьезными или крупномасштабными нарушениями прав. Они также предлагают самую высокую степень простоты и гибкости применительно к процедуре рассмотрения. Тем не менее по опыту иных комитетов по защите прав человека в рамках ООН межгосударственные сообщения редко подаются, и существует риск того, что они могут быть использованы в политических целях, а не в целях защиты прав ребенка. И все-таки подача межгосударственных сообщений может дать Комитету возможность рассматривать почти любые нарушения прав ребенка.

Исходя из вышесказанного, Факультативный протокол 2011 г. не подменяет созданные государствами национальные системы защиты детства. Он направлен на усиление и дополнение существующих национальных и региональных механизмов защиты прав детей и будет способствовать выработке соответствующих

национальных механизмов, позволяющих ребенку, права которого нарушены государством, получить доступ к действенным средствам правовой защиты на внутригосударственном уровне.

В связи с тем, что дети нередко сталкиваются с многочисленными препятствиями в доступе к правосудию и часто не имеют возможности обратить внимание на эти нарушения в связи с отсутствием иного механизма рассмотрения жалоб [13], Комитет может выявить эти нарушения прав детей и обеспечить их обращение к средствам правовой защиты в случаях, если такое обращение в национальные суды не принесло результата. «В ходе нашей работы мы являемся свидетелями многочисленных случаев нарушения прав детей, которые не могут быть решены посредством национальных судов, — отметила Сара Остин, сопредседатель коалиции неправительственных организаций. — Именно поэтому в течение последних пяти лет мы интенсивно продвигали вопрос установления такой процедуры — чтобы голоса всех этих детей были услышаны и чтобы побудить государства использовать судебные меры в случае нарушений прав ребенка» [14]. Хотя жалобы ограничиваются конкретными обстоятельствами, они часто служат индикатором более широкой практики нарушения прав ребенка в данной стране. Жалобы могут привлекать внимание к законам, правилам и порядкам, нарушающим права ребенка, и оказывать давление на правительства с целью изменения таких законов, правил и порядков. В определенных обстоятельствах Комитет может открыто рекомендовать правительству изменить законы или пересмотреть правила для того, чтобы предотвратить будущие нарушения прав ребенка.

Аналогично механизм жалоб, согласно Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г., может дать толчок к улучшению правительствами доступа детей к правосудию в национальных судах. Поскольку дети-истцы должны сначала использовать все внутренние способы защиты, успешные жалобы часто привлекают внимание к недостаткам и пробелам внутригосударственных систем правосудия. Обеспечивая детям более эффективные методы получения сатисфакции на национальном уровне, государства могут практически полностью избежать международных жалоб. Жалобы неизбежно повышают интерес к правам детей у соответствующих органов государственной власти и могут быть интегрированы в более широкие общегражданские кампании, для того чтобы способствовать большему уважению к правам ребенка.

Несмотря на то что Комитет не наделяется компетенцией принимать обязательные для исполнения государствами-участниками решения, его полномочия по рассмотрению жалоб, несомненно, дополнительно будут оценивать действия государств с точки зрения их соответствия или несоответствия международным обязательствам, тем самым способствуя усилению функционирования национальных систем защиты прав ребенка.

Можно также отметить, что государства-участники в процессе подготовки ответов на запросы Комитета будут вынуждены рассматривать данные ответы не только как выполнение своего международного обязательства, но и как возможность еще более качественной оценки положения дел в области защиты прав ребенка на территории под их юрисдикцией, а также выявления новых проблем и выработки способов их разрешения.

В связи с этим процесс подготовки ответов Комитету будет способствовать в каждом государстве:

- 1) проведению всеобъемлющего обзора принятых мер для приведения национального законодательства в соответствие с положениями соответствующих международных договоров по правам ребенка, стороной которых оно является;
- 2) контролю прогресса, достигнутого в деле поощрения реализации прав, закрепленных в договорах, в контексте поощрения прав ребенка в целом;
- 3) выявлению новых проблем и пробелов в сфере реализации международных договоров;
- 4) планированию и разработке соответствующих стратегий для разрешения выявленных проблем.

Таким образом, если рассматривать механизм рассмотрения сообщений и жалоб в области защиты прав ребенка под этим углом зрения, то он является важным инструментом для оценки государством того, что было сделано и что еще предстоит сделать в целях защиты прав детей в данном государстве.

Источники и литература

1. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений, от 19 декабря 2011 г. — принят резолюцией ГА ООН A/RES/66/138. URL: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/ОПЦКРС.aspx> (дата обращения: 09.09.2015).
2. URL: <http://www.crin.org/ru/biblioteka/arhiv-novostyey/oon-razrabotala-mehanizm-zhalob-dlya-detey> (дата обращения: 31.08.2015).
3. Правила процедуры в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка, касающиеся процедуры сообщений, от 16 апреля 2013 г. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/62/3&Lang=ru (дата обращения: 09.09.2015).
4. Решение Комитета по правам человека по делу 1554/2007 «Mohamed El-Hichou против Дании». URL: <http://juris.ohchr.org/Search/Details/1119> (дата обращения: 09.09.2015).
5. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений, от 19 декабря 2011 г. URL: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/ОПЦКРС.aspx> (дата обращения: 28.08.2015).
6. Дела: А. В. v. Italy, Communication N 565/1993 // [An electronic resource]. Accessmode: http://www.bayefsky.com/html/108_italydec565.php (дата обращения: 09.09.2015).
7. Дело Mohammed Sahid and ors. v. New Zealand, Communication N 893/1999. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/893-1999.html> (дата обращения: 08.09.2015).
8. Дело L. P. v. The Czech Republic, Communication N 946/2000. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/946-2000.html> (дата обращения: 08.09.2015).
9. Дело E. B. and ors. v. New Zealand, Communication 1368/2005. URL: http://www.bayefsky.com/html/newzealand_ccpr_follow_juris.php (дата обращения: 28.08.2015).
10. Решение Комитета по ликвидации расовой дискриминации по делу 46/2009 “Dawas and Shavav. Denmark?”. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/jurisprudence.htm> (дата обращения: 27.08.2015).
11. Решение Комитета по правам человека по делу 397/1990 “P. S. v. Denmark”. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/dec397.htm> (дата обращения: 08.09.2016).
12. Замечание общего порядка № 12 Комитета ООН по правам ребенка о праве ребенка быть заслушанным (2009 г.) URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=ru (дата обращения: 09.09.2015).
13. Заключительные замечания Комитета по правам ребенка ООН, 2005 г. URL: <http://www.crin.org/docs/ChinaCOs.doc> (дата обращения: 09.09.2015).
14. URL: <http://www.crin.org/ru/biblioteka/arhiv-novostyey/oon-razrabotala-mehanizm-zhalob-dlya-detey> (дата обращения: 29.08.2015).

References

1. *Fakul'tativnyi protokol k Konventsii o pravakh rebenka, kasaiushchiisia protsedury soobshchenii, ot 19 dekabria 2011 g. — priniat rezoliutsiei GA OON A/RES/66/138 [Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure dated on 19 December 2011 adopted by the resolution of General Assembly A/RES/66/138]*. Available at: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/OPICCRC.aspx> (accessed 09.09.2015).
2. URL: <http://www.crin.org/ru/biblioteka/arhiv-novostyey/oon-razrabotala-mehanizm-zhalob-dlya-detey> (accessed 31.08.2015).
3. *Pravila protsedury v sootvetstvii s Fakul'tativnym protokolom k Konventsii o pravakh rebenka, kasaiushchiesia protsedury soobshchenii, ot 16 aprelia 2013 g. [Rules of procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure dated on 16 april 2013 z.]*. Available at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/62/3&Lang=ru (accessed 09.09.2015).
4. *Reshenie Komiteta po pravam cheloveka po delu 1554/2007 «Mohamed El-Hichou protiv Danii» [Decision of the Committee of human rights Communication N 1554/2007 “Mohamed El-Hichou v. Denmark”]*. Available at: <http://juris.ohchr.org/Search/Details/1119> (accessed 09.09.2015).
5. *Fakul'tativnyi protokol k Konventsii o pravakh rebenka, kasaiushchiisia protsedury soobshchenii, ot 19 dekabria 2011 g. [Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure dated on 19 December 2011]*. Available at: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/OPICCRC.aspx> (accessed 28.08.2015).
6. *Dela: A. B. v. Italy, Communication N 565/1993 [Decision of the Committee of human rights A. B. v. Italy, Communication N 565/1993]*. Available at: http://www.bayefsky.com/html/108_italydec565.php (accessed 09.09.2015).
7. *Delo Mohammed Sahid and ors. v. New Zealand, Communication N 893/1999 [Case Mohammed Sahid and others. v. New Zealand, Communication N 893/1999]*. Available at: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/893-1999.html> (accessed 08.09.2015).
8. *Delo L. P. v. The Czech Republic, Communication N 946/2000 [Case L. P. v. The Czech Republic, Communication N 946/2000]*. Available at: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/946-2000.html> (accessed 08.09.2015).
9. *Delo E. B. and ors. v. New Zealand, Communication 1368/2005 [Case E. B. and ors. v. New Zealand, Communication 1368/2005]*. Available at: http://www.bayefsky.com/html/newzealand_ccpr_follow_juris.php (accessed 28.08.2015).
10. *Reshenie Komiteta po likvidatsii rasovoi diskriminatsii po delu 46/2009 “Dawas and Shavav. Denmark” [Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Communication 46/2009 “Dawas and Shava v. Denmark”]*. Available at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/jurisprudence.htm> (accessed 27.08.2015).
11. *Reshenie Komiteta po pravam cheloveka po delu 397/1990 “P. S. v. Denmark” [Decision of the Committee of Human rights 397/1990 “P. S. v. Denmark”]*. Available at: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/dec397.htm> (accessed 08.09.2016).
12. *Zamechanie obshchego poriadka № 12 Komiteta OON po pravam rebenka o prave rebenka byt' zaslushannym (2009 g.) [General Comment N 12 (2009) — The right of the child to be heard]*. Available at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=ru (accessed 09.09.2015).
13. *Zakliuchitel'nye zamechaniia Komiteta po pravam rebenka OON, 2005 g. [Concluding observations of the Committee of the rights of the child: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions)]*. Available at: <http://www.crin.org/docs/China COs.doc> (accessed 09.09.2015).
14. Available at: <http://www.crin.org/ru/biblioteka/arhiv-novostyey/oon-razrabotala-mehanizm-zhalob-dlya-detey> (accessed 29.08.2015).

Статья поступила в редакцию 2 июня 2015 г.