

М. А. Риэкинэн\*

## ОГРАНИЧЕННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ОПЫТ РФ

**Аннотация.** В 1987 г. ныне упраздненная Комиссия по правам человека рассматривала жалобу И. Седерберг-Лаппалайнен против Швеции, в которой вопрос о существовании политических прав ребенка впервые обсуждался на уровне международного органа по защите прав человека. В этом деле Комиссия высказала однозначное суждение о наличии у ребенка, достигшего определенного возраста психической зрелости, отдельных политических прав. Принятие Конвенции ООН о правах ребенка в 1989 г. ознаменовало зарождение нового международно-правового стандарта ограниченных прав несовершеннолетних лиц. Тем не менее ряд государств подписали эту Конвенцию с оговорками о непризнании тех ее положений, которые касаются политических прав. Несмотря на формирование нового стандарта международного права, на сегодняшний день как в юридической науке, так и в практике отдельных государств нет принципиального согласия по вопросу существования у детей политических прав.

Принимая во внимание мнения авторов, отрицающих возможность надления ребенка политическими правами, наравне с мнением сторонников существования политических прав ребенка, настоящая статья отстаивает правомерность существования ограниченных политических прав несовершеннолетних. Концепция легитимности ограниченных политических прав несовершеннолетних апробируется на положениях действующего российского законодательства о правах ребенка.

**Ключевые слова:** Конвенция ООН о правах ребенка, политические права ребенка, ограниченные политические права, детские общественные объединения, детские парламенты, участие в опросах, участие в управлении делами государства, участие в принятии решений, доступ к информации, реализация прав ребенка в РФ.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.111.2.029-039

### ВВЕДЕНИЕ

Согласно Конвенции ООН о правах ребенка — наиболее ратифицированному международному договору по правам человека —

ребенком считается «каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»<sup>1</sup>. Принятая в 1989 году Конвенция ООН

<sup>1</sup> ООН. Конвенция о правах ребенка. Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989. Вступила в силу для СССР 15.09.1990. Вступила в силу для России с 15 сентября 1990 года. Конвенция ратифицирована постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1.

\* Статья подготовлена при поддержке РГНФ, грант номер 14-03-00524 «Защита прав ребенка в русско-финской семье: международные стандарты, межкультурные различия, конституционно-правовое регулирование».

© Риэкинэн М. А., 2016

Риэкинэн Мария Александровна, кандидат юридических наук, доктор социологических наук (PhD), профессор кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, старший научный сотрудник университета Åbo Akademi, Финляндия [mariya.riekkinen@abo.fi] 20500, Финляндия, г. Турку, Gezeliusgatan 2, Domvillan

о правах ребенка закрепила новый международно-правовой стандарт, согласно которому у ребенка есть политические права<sup>2</sup>. Мировая наука заговорила о «тенденции к экспансии международных прав ребенка с социально-экономических и культурных прав на гражданско-политические»<sup>3</sup>. Тем не менее на уровне национальных государств вопрос о существовании политических прав ребенка подвержен интенсивной полемике. Ряд государств, в частности принадлежащих к Объединению Южно-Восточных Азиатских государств (ASEAN), подписали Конвенцию о правах ребенка с оговорками о непринятии ее статей 12–17, которые представляют собой «сердцевину гражданско-политических прав»<sup>4</sup>. Ряд исламских государств (Афганистан, Иран, Ирак, Иордания, Катар, Кувейт, Мальдивы, Сирия) оговорили моменты, в соответствии с которыми положения Конвенции, противоречащие законам Шариата, неприменимы<sup>5</sup>. Процесс прогрессивного снятия оговорок протекает незначительно<sup>6</sup>.

Рассмотрим возможные причины разногласий в отношении существования политических прав ребенка, начиная наш обзор с анализа дела «И. Седерберг-Лаппалайнен против Швеции», в котором Комиссия по правам человека положительно ответила на вопрос о наделинии несовершеннолетних лиц отдельными политическими правами. Экскурс к делу Седерберг-Лаппалайнен предшествует теоретико-правовому анализу ограниченных прав ребенка с точки зрения Конвенции ООН о правах ребенка и мнений авторов как поддерживающих, так и отрицающих существование политических прав детей. Наш анализ завершается обзором действующего законодательства РФ по вопросам ограниченных политических прав детей.

## 1. ДЕЛО «И. СЕДЕРБЕРГ-ЛАППАЛАЙНЕН ПРОТИВ ШВЕЦИИ»

Вопрос о существовании политических прав ребенка был официально открыт на международно-правовом уровне в заявлении гражданки И. Седерберг-Лаппалайнен (Irka Cederberg-Lappalainen) против Швеции, поданном на рассмотрение Европейской комиссии по правам человека в 1987г.<sup>7</sup> Дочь заявителя на момент подачи жалобы посещала подготовительную группу детского сада г. Мальме в Швеции, Конституция которой гарантирует свободу собраний граждан. Детский сад планировал участие детей в Марше мира, т.е. демонстрации по вопросам мира и согласия. Идея этого марша предполагала, что дети, принимающие участие в данном мероприятии, должны нести флаги, фигурки голубков, символизирующих мир, и прочие символы мира и согласия, изготовленные своими руками заблаговременно. Однако, по утверждению заявителя, она не была уведомлена администрацией дошкольного учреждения о предстоящей демонстрации, в нарушение служебной инструкции, обязывающей администрацию информировать родителей об участии их детей в публичных мероприятиях. Девочке не позволили принять участие в Марше мира, для чего ее мать взяла отпуск и осталась с девочкой дома.

Заявитель обжаловала действия дошкольного учреждения в административном суде Швеции, попросив суд решить принципиальный вопрос о том, согласуются ли подобные мероприятия с основными задачами детских садов. Поскольку, согласно действовавшим на тот момент положениям, в задачи дошкольных учреждений входит «закладывание основ того, чтобы ребенок желал искать и использовать знания для того, чтобы улучшать условия сво-

<sup>2</sup> Такие как право на выражение собственного мнения по вопросам, непосредственно затрагивающим его права и интересы, право на объединение, право на доступ к информации.

<sup>3</sup> Grahn-Farley M. Symposium on the U.N. Convention on the Rights of the Child: the Child Perspective in the CRC // *New York City Law Review*. 2009. № 12. P. 439.

<sup>4</sup> Doyle N. The ASEAN human rights declaration and the implications of recent Southeast Asian initiatives in human rights institution-building and standard-setting // *International & Comparative Law Quarterly*. 2014. 63 (1). P. 67.

<sup>5</sup> См. сводную таблицу подписания, ратификаций и оговорок к Конвенции ООН о правах ребенка, опубликованную в официальной базе данных международных договоров ООН, доступной по адресу в сети Интернет: URL: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en).

<sup>6</sup> Doyle N. Op. cit.

<sup>7</sup> ECtHR, *Irka Cederberg-Lappalainen v. Sweden*, Appl. No. 11356/85, Non-admissible.

ей жизни и жизни других детей», суд пришел к выводу об отсутствии препятствий к организации демонстраций по вопросам мира. Кроме того, по мнению административного суда Швеции, тот факт, что участие детей в публичных мероприятиях поставлено законодательством в зависимость от согласия родителей, не нарушает права на мирные собрания. По мнению суда, в случае, когда ребенок не достиг достаточного уровня зрелости, позволяющего составить собственное осознанное мнение по вопросам мира и согласия, решение, согласно которому решающее слово остается за родителями, представляется оптимальным. Жалоба заявительницы была отклонена, в действиях дошкольного учреждения не было найдено нарушений закона.

Не удовлетворенная решением суда, заявитель обратилась в Европейскую комиссию по правам человека, существовавшую до реформирования Страсбургского суда. Помимо вышеперечисленных аргументов, заявитель утверждала, что участие детей дошкольного возраста в демонстрациях является само по себе «нелогичным», а испрашивание у родителей согласия на участие их детей в подобных мероприятиях нарушает свободу мирных собраний, поскольку родителей обязуют высказать свое мнение по определенному публично-правовому вопросу. Европейская комиссия согласилась с выводами национальных судебных инстанций. По поводу дополнительных вопросов Комиссией было провозглашено, что по совокупности информации можно сделать вывод о том, что заявитель была осведомлена о предстоящем мероприятии. Кроме того, выражение согласия на участие ребенка в публичном мероприятии как таковое не предполагает, что родители должны аргументировать свое отношение к определенным политическим вопросам. Наконец, поскольку заявитель осталась со своей дочерью дома, она реализовала свободу объединения путем отказа от участия в готовящемся мероприятии. Несмотря на то что Европейская комиссия по правам челове-

ка не приняла жалобу к рассмотрению, данное дело открыло на международном уровне дискуссию о характере и содержании политических прав несовершеннолетних лиц.

## 2. О СУЩЕСТВОВАНИИ ОГРАНИЧЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Ввиду возрастных ограничений, на которые указывают Замечания общего порядка № 25 к Международному пакту о гражданских и политических правах<sup>8</sup>, несовершеннолетние лица не могут воспользоваться большинством способов реализации права на участие в управлении делами государства. Возрастной ценз для осуществления избирательных прав и прав на доступ к государственной службе рассматривается в качестве «разумного» ограничения этих прав, гарантированных Международным пактом о гражданских и политических правах. Тем не менее абсолютное отстранение детей от участия в политической жизни общества не вполне соответствует новым стандартам международного права, согласно которым эффективная реализация воли граждан при осуществлении публичной политики предполагает активное гражданское участие и учет мнения всех слоев населения.

Ярчайшая среди множества учений об обществе и государстве теория «совещательной демократии» Юргена Хабермаса рассматривает гражданское участие как активное обсуждение противоречивых политических вопросов с целью отыскания компромисса<sup>9</sup>. Как особая подгруппа гражданского общества дети наделены международным правом собственными правами и соответствующими легитимными ожиданиями их осуществления. Поскольку голоса всех способных на осознанный диалог должны учитываться в общем количестве конфликтующих гражданских предпочтений, дети, достигшие определенного уровня психического развития, могут и должны высказываться по касающимся их управленческим вопросам.

<sup>8</sup> Согласно п. 4 указанных Замечаний, «любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав, закрепленных в статье 25, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. Например, обоснованным может быть требование об установлении более высокого возрастного порога для занятия выборных постов или назначения на определенные должности, чем для участия в голосовании, право на которое должно предоставляться каждому совершеннолетнему гражданину».

<sup>9</sup> Habermas J. *Legitimation Crisis*. Cambridge, 1989 ; Idem. *Between Facts and Norms*. Cambridge, 1996.

Схожие аргументы в поддержку подобного вывода можно встретить и в публикациях западных ученых<sup>10</sup>. Значительный сегмент политических прав закрыт для детей, которые в то же самое время признаются равными носителями прав со всеми остальными.

Такая асимметрия отчасти компенсируется Конвенцией ООН о правах ребенка, предоставляющей дополнительные гарантии для детей в области гражданского участия. В рамках этой Конвенции государства несут ответственность за уважение и соблюдение гарантированных ею прав. Международно-правовые обязательства по исполнению упомянутой Конвенции касаются и обеспечения прав человека, т.е. принятия законодательных, административных и прочих мер, направленных на их исполнение и защиту. Гарантируя широкий объем прав, Конвенция ООН о правах ребенка не проводит разграничений между политическими, личными и социально-экономическими, культурными правами. Она закрепляет несколько положений, имеющих отношение к участию в управлении государственными делами. В частности, ст. 12 Конвенции обеспечивает несовершеннолетним лицам возможность участвовать в процессе принятия административных решений. Согласно этой статье:

«1. Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка.

2. С этой целью ребенку, в частности, представляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через предста-

вителя или соответствующий орган в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства».

Статьей 12 Конвенции ООН о правах ребенка можно оперировать, отстаивая легитимность прав несовершеннолетних лиц на участие в принятии публично-правовых решений<sup>11</sup>. Такой вывод следует из интерпретации положений ст. 12 Конвенции, содержащейся в Замечаниях общего порядка № 12 (2009) «Право ребенка быть заслушанным», изданных Комитетом ООН по правам ребенка<sup>12</sup>. Согласно мнению Комитета, с момента принятия Конвенции в 1989 г. «был достигнут значительный прогресс на местном, национальном, региональном и мировом уровнях в развитии законодательной, политической и методологической базы по применению ст. 12»<sup>13</sup>. Комитет особо подчеркнул, что «широкая практика последних лет образовала понятие «публичное участие», хотя сам термин не звучит в тексте статьи 12 Конвенции»<sup>14</sup>. Следует особо отметить и то, что при высказывании несовершеннолетними лицами своих мнений возраст и уровень зрелости оцениваются как при выражении мнений по индивидуальным вопросам, так и в случаях, когда группа детей решит высказать свои взгляды. По мнению Комитета ООН по правам ребенка, «даже сталкиваясь с трудностями в оценке этих параметров, государства-участники должны воспринимать детей как группу, которая должна быть услышана»<sup>15</sup>. Государствам настоятельно рекомендуется «прилагать все усилия, чтобы выслушать и воспринять коллективное мнение детей»<sup>16</sup>. Кроме того, смысл ст. 12 Конвенции о правах ребенка предполагает, что взгляды, выражаемые детьми, «могут иметь существенное значение», поэтому они должны приниматься во внимание «при принятии решений, выработке

<sup>10</sup> *Fattore T., Turnbull N. Theorizing Representation of and Engagement with Children: the Political Dimension of Child-Oriented Communication // Mason J., Fattore T., eds. Children taken Seriously: in Theory, Policy and Practice. London ; Philadelphia (Pa.) : Jessica Kingsley Publishers, 2005. P. 49.*

<sup>11</sup> Комитет ООН по правам ребенка. Замечание общего порядка № 7 (2005). Внедрение прав ребенка в раннем детстве. 20 сентября 2006. UN Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1. Ч. 14.

<sup>12</sup> Комитет ООН по правам ребенка. Замечание общего порядка № 12 (2009). Право ребенка быть заслушанным. 1 июня 2009. Текст документа воспроизведен на официальной странице Бюро Верховного Комиссара ООН по правам человека.

<sup>13</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009), пар. 4.

<sup>14</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009), пар. 4.

<sup>15</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009), пар. 10.

<sup>16</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009), пар. 10

политики, разработке законов, а также при их осуществлении»<sup>17</sup>. Наконец, по смыслу ст. 12 анализируемой Конвенции концепция гражданского участия несовершеннолетних подразумевает, что привлечение детей к участию в политической жизни «не должно иметь разовый характер, а должно стать началом интенсивного взаимодействия и обмена мнениями между детьми и взрослыми при выработке политики, создании программ и решении вопросов, касающихся детей»<sup>18</sup>.

Кроме того, сопряженные права и свободы ребенка, такие как право на информацию, свобода слова, свобода мысли, совести и религии способствуют реализации права на участие в управлении. Исследователь Ле Бланк, к примеру, обозначает совокупность этих прав «наделяющими правами». Они все относятся к тому, что у ребенка есть возможность быть выслушанным по важным вопросам, которые затрагивают его интересы<sup>19</sup>.

Итак, Конвенция о правах ребенка не приравнивает свои положения о процессуальном участии детей к классическим способам участия в управлении государством посредством выборов и референдумов. Компенсируя «закрытые» для несовершеннолетних каналы для участия в управлении, Конвенция недвусмысленно указывает на прочие возможности участвовать в принятии публичных решений.

Участие несовершеннолетних в управлении вызывает большой общественный резонанс отчасти из-за того, что существование политических прав детей находится под вопросом в юридической науке. Российская правовая доктрина окончательно не определилась с вопросом о наличии у детей политических прав. А. В. Заряев и В. Д. Малков признают такие политические права детей, как право

на собрания и объединения<sup>20</sup>. В. Е. Чиркин отрицает возможность существования детских политических прав<sup>21</sup>. Нельзя отрицать противоречия между их взглядами на один и тот же вопрос. Различия во мнениях встречаются и среди западных исследователей. Например, Т. Хаммарберг, избранный в 2006 г. Комиссаром Совета Европы по правам человека, и известный большим количеством публикаций по различным вопросам прав человека, особенно о правах ребенка, утверждает, что дети и подростки не имеют политических прав<sup>22</sup>. В то же время исследователи приходят к выводу, что Конвенция о правах ребенка — «первый международный договор, признающий гражданские и политические права детей»<sup>23</sup>. Другие авторы не исключают возможности наделяния несовершеннолетних политическими правами. В частности, Ле Бланк настаивает, что Конвенция о правах ребенка закрепляет все виды прав, в т.ч. и политические<sup>24</sup>. Этот автор приводит пример делегации США, которая мотивировала необходимость принятия статьи о праве на объединение тем, что Конвенция о правах ребенка «должна быть нормативно в соответствии с остальными источниками прав человека общего профиля»<sup>25</sup>. Аналогична точка зрения исследователя прав ребенка Р. Листер, которая заявляет, что снижение возраста избирательного права — сильный контраргумент, «оспаривающий отсутствие детских избирательных прав»<sup>26</sup>. Однако, как утверждают зарубежные ученые, почти каждое направление государственной политики имеет отношение к детям<sup>27</sup>. Решение по вопросам образования, здравоохранения или социального обеспечения затрагивают детей, т.к. они выступают адресатами такой государственной поддержки.

<sup>17</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009), пар. 12.

<sup>18</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009), пар. 13.

<sup>19</sup> *Le Blanc L. J. The Convention on the Rights of the Child. Lincoln, 1995. P. 157.*

<sup>20</sup> См.: Заряев А. В., Малков В. Д. Ювенальное право : учебник для вузов. М., 2005.

<sup>21</sup> См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

<sup>22</sup> *The Political Influence of Children // Petren A., Himes J., eds. Children's Rights, Turning Principles into Practices. Stockholm, 2000. P. 61.*

<sup>23</sup> *The Political Influence of Children. P. 62.*

<sup>24</sup> *Le Blanc L. J. Op. cit. P. XVII.*

<sup>25</sup> *Le Blanc L. J. Op. cit. P. 173–174.*

<sup>26</sup> *Lister R. Why Citizenship: where, when and how Children? // Theoretical Inquiries in Law. 2007. July. P. 705.*

<sup>27</sup> *Hammarberg T., Petren A. Op. cit. P. 62 ; Naznin Ahmed Shabnam. The Breached Contract: what Society Owes its Children for Minimizing their Constitutional Rights // Howard Law Journal. 2007. 50. P. 860.*

Автор настоящего исследования разделяет мнение тех ученых, которые отстаивают справедливость существования у детей ограниченных политических прав. С одной стороны, международное право отчетливо не лишает детей политических прав, вверяя гарантированные права каждому. Соответственно, некоторые государства наделяют лиц, не достигших 18 лет, полными избирательными правами. Иран и Острова Мэн закрепляют 16-летний минимальный порог для принятия участия в выборах. Более того, социологические опросы, проведенные в Германии, выявляют, что дети, достигшие 13 лет, считают себя достаточно взрослыми для голосования<sup>28</sup>. Однако делать вывод о существовании детского избирательного права, основываясь на ограниченном опыте отдельных государств, преждевременно. Как уже говорилось, международное право предусматривает ограничения политических прав на основании возраста, что также воспринято внутринациональной практикой государств — членов ООН. Подавляющее число стран связывает возникновение избирательных прав с совершеннолетием.

### 3. ПРОТИВОРЕЧИЕ ВЗГЛЯДОВ НА СУЩЕСТВОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ДЕТЕЙ

Вероятно, противоречие взглядов на существование политических прав детей можно объяснить тем, что политические права подразделяются на политические права в узком смысле, концентрирующиеся на вопросах выборов и референдумов, и в широком смысле, т.е. те, которые помимо электоральных прав включают еще и сопряженные политические свободы. М. Новак, например, выделяет исключительно политические права, закрепленные непосредственно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Им противопоставлены политические права в широком смысле, дополненные периферийными политическими свободами<sup>29</sup>. При такой классификации нельзя утверждать, что дети не наделены политическими правами. Но если рассматривать политические

права детей только как права в узком смысле, то существование политических прав детей — под сомнением. Поэтому многие ученые, признавая центральную роль избирательных прав, зависящих от совершеннолетия, в парадигме прав политических, делают вывод об отсутствии у детей политических прав.

Таким образом, было бы справедливо говорить, что дети, обладая ограниченными политическими правами, как правило, участвуют не во всех политических процессах, а только в тех, которые напрямую затрагивают их интересы. Вспоминая слова Бакстрем, объем детских политических прав «не достигает высоты политического голоса, но позволяет высказывать собственное мнение по тем политическим вопросам, которые их затрагивают»<sup>30</sup>. Главная проблема в том, как обеспечить, что выраженное по таким вопросам мнение ребенка будет рассмотрено и принято к сведению государственными органами.

### 4. ГЕНЕЗИС ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИИ

#### 4.1. Избирательные права и права ребенка

Часть 3 ст. 32 Конституции РФ связывает наличие избирательного права с понятием дееспособности, которая включает в свой объем и достижение совершеннолетия. При этом Конституция РФ прямо не ограничивает наличием дееспособности возможность реализации права на свободу слова, собрания и объединения, права на обращение. Генезис детских прав в России происходил в достаточной степени под влиянием Конвенции ООН о правах ребенка.

Право детей на гражданское участие хоть частично, но отражено в российском законодательстве. По общему правилу, полная дееспособность в отношении политических прав находится в прямой зависимости от совершеннолетия. В соответствии с федеральным законодательством возможностью осуществлять

<sup>28</sup> Комитет ООН по правам ребенка. Второй периодический отчет Германии. 24 июля 2003. CRC/C/83/Add.7. Ч. 31.

<sup>29</sup> Nowak M. UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. N.P. Engel Publisher, 2005. P. 565.

<sup>30</sup> Backström K. The International Human Rights of the Child: do they Protect the Female Child? // George Washington Journal of International Law and Economics. 1996–1997. 30. P. 541–582.

избирательные права могут воспользоваться те, кому на день голосования исполнилось 18 лет<sup>31</sup>. Парадоксально, но при этом несовершеннолетние привлекаются к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства. Сталкиваясь с избирательными деликтами несовершеннолетних, избирательные комиссии, наделенные КоАП РФ правом составлять протоколы об административных правонарушениях, пренебрегают необходимостью рассматривать общие нормы о 16-летнем возрасте привлечения к административной ответственности в совокупности с положениями о 18-летнем избирательном возрасте. Центральная избирательная комиссия издала рекомендации нижестоящим комиссиям по вопросам применения соответствующих норм КоАП РФ<sup>32</sup>. Следуя этому разъяснению, принимая во внимание саму природу избирательных деликтов, только совершеннолетние, как правило, могут быть привлечены к административной ответственности. Исключение составляют лишь некоторые составы, такие как ст. 5.12 (изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах) или 5.14 КоАП РФ.

#### **4.2. Участие несовершеннолетних граждан РФ в публично-правовых отношениях**

Наделение несовершеннолетних правами участвовать в частнопубличных диалогах можно встретить в нескольких отраслях российского законодательства. Среди случаев, когда мнение ребенка небезразлично публичному праву, находятся решения о гражданстве Российской Федерации, для получения или выхода из которого согласие несовершеннолетнего, достиг-

шего 14 лет, обязательно<sup>33</sup>. Реализация этой возможности происходит в форме дачи согласия по публично значимым вопросам, которые имеют индивидуальный характер. Российский правовой режим намного строже в отношении участия детей в «общих» публично-правовых отношениях или собственно в управлении государственными делами. Редкие исключения предусмотрены ст. 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» в отношении участия и членства в детских объединениях, начиная с 8 лет<sup>34</sup>. В соответствии со ст. 27 этого же Закона даже те общественные объединения, которые не обладают статусом юридического лица, имеют право выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Поскольку ни ст. 3 Конституции РФ, ни ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» не связывают право на обращения в органы публичной власти с достижением совершеннолетия, детские общественные объединения могут воспользоваться правом на петицию в качестве участия в управлении делами государства. При этом государственная регистрация детских и молодежных общественных объединений осуществляется в случае, если в руководящие органы указанных объединений избраны полностью дееспособные граждане<sup>35</sup>. Федеральным законом «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» предусмотрена возможность их членам присутствовать на заседаниях органов государственной власти при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы детей<sup>36</sup>. Также несовершеннолетние в возрасте от 16 лет могут быть органи-

<sup>31</sup> См. ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>32</sup> Протокол заседания Центральной избирательной комиссии РФ от 27 сентября 2006 № 187-4-4 «О рекомендациях по некоторым вопросам применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях избирательными комиссиями» // Документ официально опубликован не был. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> См. ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>34</sup> См.: ст. 19 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>35</sup> Ст. 21 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

<sup>36</sup> См.: ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

заторами митингов<sup>37</sup>. Наконец, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» предоставляет лицам, достигшим шестнадцатилетнего возраста, возможность участия в собраниях и конференциях граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления (ч. 6 ст. 27)<sup>38</sup>.

#### **4.3. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»**

Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» право ребенка быть заслушанным в ходе административного разбирательства, касающегося его прав и законных интересов, особо не оговорено. Глава II указанного Федерального закона, посвященная основным направлениям обеспечения прав ребенка в Российской Федерации, концентрируется на таких вопросах, как:

- меры по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования;
- обеспечение прав детей на охрану здоровья, защита прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации профессионального обучения и занятости;
- защита прав детей на отдых и оздоровление;
- защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию;
- меры по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей;
- меры по противодействию торговле детьми и эксплуатации детей;
- защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Анализируемый федеральный закон обходит стороной вопрос обеспечения ограниченных политических прав детей.

И такой пробел, осознанный или же неосознанный, все еще остается невосполненным, несмотря на то, что это право является одним

из основных принципов Конвенции ООН о правах ребенка. В соответствии с упомянутыми Замечаниями общего порядка № 25, изданными Комитетом ООН по правам ребенка, право ребенка быть заслушанным и воспринятым серьезно составляет «одну из основных ценностей Конвенции»<sup>39</sup>. Комитет по правам ребенка обозначил ст. 12 как один из четырех главных принципов Конвенции<sup>40</sup>, подчеркивая, что данная статья не просто провозглашает право как таковое, но и должна рассматриваться в толковании и применении всех остальных прав. Представляется, что Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» должен быть дополнен статьей 16 «Обеспечение права ребенка свободно выражать собственные взгляды» следующего содержания:

«1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка

2. С этой целью ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган в порядке, предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации».

#### **4.4. Возможные пробелы российского правового регулирования политических прав ребенка**

Такая возможность для несовершеннолетних лиц по выражению несогласия с политическими решениями органов публичной власти, как опросы, нормативно не гарантирована

<sup>37</sup> См.: ст. 5 Федерального закона от 9 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>38</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>39</sup> Замечание общего порядка № 12 (2009), п. 2.

<sup>40</sup> К остальным относятся: право на недопущение дискриминации, право на жизнь и развитие и наилучшее обеспечение интересов ребенка.



российским несовершеннолетним. В России законодательно предусмотрены опросы по вопросам местного значения, результаты которых обязательны к рассмотрению органами местного самоуправления. Участвовать в опросах имеют право только граждане, наделенные избирательными правами<sup>41</sup>. Для сравнения: опросы немецких несовершеннолетних проводятся регулярно и считаются «барометрами детских мнений». В Германии опросы детей по общественно значимым вопросам — события регулярные. «Молодой опрос» проводится каждые 5 лет, начиная с 80-х гг. Эти опросы показывают социально-политическую ориентацию людей в возрастной группе от 16 до 29 лет<sup>42</sup>. Результаты этих опросов служат ориентирами для совершенствования образовательных подходов к правам человека, помогая делать выводы о том, какие дополнительные гражданские дисциплины необходимо включать в образовательные программы. Нет видимых причин, препятствующих внедрению подобного опыта и в нашей стране.

В государственных отчетах России перед Комитетом по правам ребенка упоминаются принятые усилия к обеспечению «должного внимания» к мнению ребенка<sup>43</sup>. Отмечая, что дети выдвигали собственные «комментарии и поправки» к отдельным проектам нормативно-правовых актов, российские представители также описывали конкретный механизм учета таких мнений. Детские предложения сначала рассматривались детскими объединениями. По итогам этих обсуждений составлялся документ, направляемый в орган государственной власти. К сожалению, нам не доступна официальная информация о том, как происходила дальше процедура учета мнений детей в рамках органов государственной власти<sup>44</sup>.

Опыт зарубежных стран подсказывает интересные примеры, как на практике обеспечить должное принятие мнения детей к сведению государственных органов. В Мали после каждой сессии детских парламентов — специальных совещательных детских форумов, нацеленных на обсуждение социально значимых вопросов и выяснение по ним детского мнения — соответствующим государственным органам представляются подробные отчеты. В таких сессионных отчетах описываются проблемы и то, каких действий дети ожидают от правительства. При этом не упоминается, как правительство должно реагировать на такие отчеты. Возможно, госорганы комментируют, какие действия планируется совершить, в какое время и куда обращаться за дальнейшей информацией по этому вопросу<sup>45</sup>.

Детские парламенты существуют во многих странах различных правовых систем и географических зон. Однако в России в настоящее время они представляют нечто вроде политической ролевой игры, при которой дети «примеряют на себя» роли избирателей и кандидатов в депутаты<sup>46</sup>. Хотелось бы видеть такие форумы законодательно обеспеченными регулярными площадками для обсуждения вопросов, важных для детей, и донесения этой информации до сведения государства. Мы не можем судить, насколько действенным является механизм учета мнения ребенка, описанный представителями Мали. Тем не менее при должном применении он мог бы способствовать надлежащему исполнению обязательств в рамках ст. 12 Конвенции о правах ребенка.

Используя право на выражение мнений, закрепленное ст. 12 Конвенции о правах ребенка, и сопутствующие права и свободы, дети могут высказываться и по политическим вопросам,

<sup>41</sup> Ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>42</sup> Второй периодический отчет Германии, ч. 31, 32.

<sup>43</sup> Комитет ООН по правам ребенка. Второй периодический отчет Российской Федерации. 20 ноября 1998. UN Doc. CRC/C/65/Add.5. Ч. 130.

<sup>44</sup> Второй периодический отчет Российской Федерации, ч. 130.

<sup>45</sup> Комитет ООН по правам ребенка. Второй периодический отчет Мали. 11 апреля 2006. UN Doc. CRC/C/MLI/2. Ч. 193.

<sup>46</sup> См., например: постановление Центризбиркома РФ от 28 апреля 1999 г. № 4/20-III «О работе избирательной комиссии Архангельской области по повышению правовой культуры молодых избирателей» // Вестник Центризбиркома РФ. 1999. № 4.

<sup>47</sup> Комитет ООН по правам ребенка. Заключительные замечания по Российской Федерации. UN Doc. CRC/C/RUS/CO/3. Ч. 30.

затрагивающим их интересы. Комитет ООН по правам ребенка выражает озабоченность в связи с обеспечением должного учета мнения детей органами публичной власти<sup>47</sup>. Возможно, в связи с этим Комитет настоятельно рекомендует государствам отойти от «стихийного подхода к организации различных детских мероприятий к систематическому вовлечению детей в решение вопросов политики»<sup>48</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, справедливо говорить об ограниченных политических правах несовершеннолетних лиц, таких как права на собрание и объединение, свободу мысли и слова, доступ к информации. Поскольку у детей, как правило, отсутствует возможность высказывать свое мнение по общественно-значимым вопросам, правовые нормы должны обеспечивать достаточные гарантии для несовершеннолетних лиц,

предоставляя им возможность высказать свое мнение по публично-правовому вопросу, затрагивающему их интересы. Несовершеннолетние лица, обладая ограниченными политическими правами, как правило, участвуют не во всех политических процессах, а только в тех, которые напрямую затрагивают их интересы. Такой вывод следует из интерпретации Комитетом ООН по правам ребенка положений ст. 12 Конвенции ООН о правах ребенка, посвященной праву ребенка быть заслушанным. Соответственно, российское законодательство должно быть дополнено и изменено таким образом, чтобы обеспечивать несовершеннолетним лицам возможность высказать свое мнение по политическим вопросам, непосредственно затрагивающим их права и законные интересы. При этом вопрос о таких формах реализации политических прав несовершеннолетних лиц, как опросы, молодежные и детские парламенты, обойден вниманием российского законодательства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Backström K.* The International Human Rights of the Child: do they Protect the Female Child? // *George Washington Journal of International Law and Economics* (1996—1997).
2. *Le Blanc L. J.* The Convention on the Rights of the Child. — Lincoln, 1995.
3. *Doyle N.* The ASEAN human rights declaration and the implications of recent Southeast Asian initiatives in human rights institution-building and standard-setting // *International & Comparative Law Quarterly*. — 2014. — 63 (1). — P. 67.
4. *Fattore T, Turnbull N.* Theorizing Representation of and Engagement with Children: the Political Dimension of Child-Oriented Communication // *Mason J. and Fattore T., eds. Children taken Seriously: in Theory, Policy and Practice*. — London; Philadelphia (Pa.): Jessica Kingsley Publishers, 2005.
5. *Grahn-Farley M.*, Symposium on the U.N. Convention on the Rights of the Child: the Child Perspective in the CRC // *New York City Law Review*. — 2009. — 12.
6. *Habermas J.* Legitimation Crisis. — Cambridge, 1989.
7. *Habermas J.* Between Facts and Norms. — Cambridge, 1996.
8. *Lister R.* Why Citizenship: where, when and how Children? // *Theoretical Inquiries in Law*. — 2007.
9. *Shabnam N. A.* The Breached Contract: what Society Owes its Children for Minimizing their Constitutional Rights // *Howard Law Journal*. — 2007.
10. *Nowak M.* UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. — N.P. Engel Publisher, 2005.
11. *Petren A., Himes J., eds.* The Political Influence of Children. Children's Rights, Turning Principles into Practices. — Stockholm, 2000.
12. *Заряев А. В., Малков В. Д.* Ювенальное право : учебник для вузов. — М., 2005.
13. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. — М., 2007.

Материал поступил в редакцию 13 января 2015 г.

<sup>48</sup> Комитет ООН по правам ребенка. День общих дискуссий. Право ребенка быть услышанным (2006). Recommendations. UN Doc. CRC, CRC/C/43/3 (2007). Ч. 1008.

## RESTRICTIONS ON POLITICAL RIGHTS OF MINORS: THEORETICAL AND LEGAL GROUNDS, INTERNATIONAL STANDARDS AND THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION

**RIEKKINEN Mariya Aleksandrovna** — Ph.D. in Law, Doctor of Sociology, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Tyumen State University, Senior Researcher of the University Åbo Akademi, Finland [mariya.riekkinen@abo.fi]  
20500, Finland, Turku, Gezeliusgatan 2, Domvillan

**Review.** In 1987 the Commission on Human Rights considered the case *I. Cederberg-Lappalainen v. Sweden*. It was the first case when the issue of the political rights of the child was discussed at the level of the international organ of protection of human rights. In this case the Commission unanimously opined that the child who achieved certain age of psychological maturity possesses some political rights.

The adoption of the UN Convention on the Rights of the Child in 1989 marked the emergence of a new international legal standard concerning limited rights of minors. Nevertheless, a number of states signed this Convention with reservations concerning non-recognition of Conventional provisions that involve political rights. Despite the formation of a new international standard, as of today in both legal science and state practice of some states, there is no any consensus with regard to the issue of political rights that children possess.

Taking into account the views of the authors denying the possibility of granting political rights to the child on a par with the views of the supporters of the existence of political rights of the child, this article defends the legitimacy of the existence of limited political rights of minors. The concept of legitimacy of limited political rights of minors is tried based on the provisions of the Russian legislation on children's rights.

**Keywords:** United Nations Convention on the Rights of the Child, political rights of the child, limited political rights, children's public associations, children's parliament, participation in polls, participation in state management, participation in making decisions, access to information, implementation of children's rights in the RF.

### BIBLIOGRAPHY

1. Backström K. The International Human Rights of the Child: do they Protect the Female Child? // *George Washington Journal of International Law and Economics* (1996–1997).
2. Le Blanc L.J. The Convention on the Rights of the Child. Lincoln, 1995.
3. Nicholas Doyle. The ASEAN human rights declaration and the implications of recent Southeast Asian initiatives in human rights institution-building and standard-setting// 63 (1) *International & Comparative Law Quarterly* (2014).
4. Fattore T. and Turnbull N. Theorizing Representation of and Engagement with Children: the Political Dimension of Child-Oriented Communication // Mason J. and Fattore T., eds. *Children taken Seriously: in Theory, Policy and Practice*. London; Philadelphia (Pa.): Jessica Kingsley Publishers, 2005.
5. Maria Grahn-Farley. Symposium on the U.N. Convention on the Rights of the Child: the Child Perspective in the CRC // 12 *New York City Law Review* (2009).
6. Habermas J. *Legitimation Crisis*. Cambridge, 1989.
7. Habermas J. *Between Facts and Norms*. Cambridge, 1996.
8. Lister R. Why Citizenship: where, when and how Children? // *Theoretical Inquiries in Law* (2007).
9. Naznin Ahmed Shabnam. The Breached Contract: what Society Owes its Children for Minimizing their Constitutional Rights. // *Howard Law Journal*. 2007.
10. Nowak M. *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, N.P. Engel Publisher, 2005.
11. Petren A., Himes J., eds., *The Political Influence of Children. Children's Rights, Turning Principles into Practices*. Stockholm, 2000.
12. Zariajev A.V. Malkov V.D. *Juvenile Law: textbook for higher educational institutions*. M., 2005.
13. Chirkin V.E. *Legal personality of public law*. M., 2007.

\* Publication is prepared with the support of the Russian Foundation for Humanities, grant number 14-03-00524 «Protection of children's rights in the Russian-Finnish family: international standards, cross-cultural differences, constitutional and legal regulation»