

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**Уполномоченного по правам человека в
Калининградской области**

**«Нарушения прав детей при государственной
регистрации рождения»**

2003 г.

Проблемой особой социальной значимости стали случаи невыдачи органами ЗАГС Калининградской области свидетельств о рождении детей по заявлению родителей, незаконно проживающих на территории России либо не представивших документы, свидетельствующие о брачном состоянии. В 2003 году более десятка лиц обратилось к Уполномоченному с жалобами на действия органов ЗАГС.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин России М., проживающий в Нестеровском районе, сообщивший, что рождение (16.10.2001) его дочери до настоящего времени не зарегистрировано, и он не может получить свидетельство о рождении, так как мать не имеет гражданского паспорта. Матерью ребенка является К., лицо без гражданства, переехавшая на территорию Калининградской области из Кыргызстана и имеющая единственный документ, удостоверяющий ее личность, — свидетельство о рождении, выданное в Кыргызстане. Отдел ЗАГС администрации Калининградской области указал на правомерность действий должностных лиц филиала отдела ЗАГС администрации области в г. Нестерове, отказавших родителям в выдаче свидетельства о рождении ребенка. Подобную позицию заняла и прокуратура Калининградской области, аргументировав отказ в регистрации тем обстоятельством, что действия должностных лиц органов ЗАГС по регистрации детей лиц, которые не могут представить документы, подтверждающие принадлежность к гражданству какого-либо государства и законность пребывания на территории России, подпадают под действие ст. 18.9 Кодекса об административных правонарушениях РФ, предусматривающего ответственность за нарушение должностными лицами условий пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства. Отцу ребенка пришлось устанавливать свое отцовство через суд, и уже затем регистрировать рождение ребенка. Необходимо отметить, что для регистрации ребенка К., являясь лицом без гражданства, предъявила собственное свидетельство о рождении. Ст. 10 ч. 2 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определяет, что документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются: 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства; 2) разрешение на временное проживание; 3) вид на жительство; 4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства. В то же время «Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств — участников Содружества независимых государств» (Заключена в г. Москве 19.01.1996) признает свидетельство о рождении в качестве документа, удостоверяющего личность и место рождения гражданина (ст. 2 Конвенции). Таким образом, ссылки органов ЗАГС и прокуратуры на отсутствие у К. документа, удостоверяющего личность, для обоснования отказа в регистрации ребенка, были не вполне правомерны.

К Уполномоченному обратилась гражданка Украины Д., которой было отказано отделом ЗАГС администрации Калининградской области в регистрации рождения ее дочери (18.08.2002). Отказ был обоснован, во-первых, тем обстоятельством, что Д., будучи гражданкой Украины, предъявила в ЗАГС украинский заграничный паспорт, в котором отсутствовала запись о ее брачной правоспособности; во-вторых, тем, что Д. пропустила сроки продления временной регистрации на территории России, и действия органов ЗАГС по выдаче по ее заявлению свидетельства о рождении подпадали бы под действие ст. 18.9 КоАП «Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации». По данному факту Уполномоченным в хронологической последовательности были предприняты следующие действия:

- о ситуации извещены органы опеки и попечительства Центрального района г. Калининграда, областная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации Калининградской области;

- совместно с органами опеки и попечительства Центрального района г. Калининграда в адрес Генерального консула Украины в Санкт-Петербурге отправлено ходатайство о предоставлении Д. в интересах регистрации ребенка сведений о ее брачном состоянии;

- инициирована проверка со стороны прокуратуры Калининградской области.

В результате последовательных действий Уполномоченного отдел ЗАГС администрации Калининградской области принял решение о выдаче Д. свидетельства о рождении ребенка в исключительном порядке. Аналогичным образом в исключительном порядке удалось зарегистрировать рождение ребенка (14.11.2002 г.) гражданки Туркмении М. и гражданки Киргизстана Б. (24.02.2003 г.). Следует подчеркнуть, что требование органов ЗАГС о предоставлении матерями-иностранцами гражданами справок о брачной правоспособности не вытекает напрямую из требований Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния». Так, ст. 17 указанного Закона содержит положение о том, что «... сведения об отце ребенка (вносятся в запись акта о рождении ребенка) — на основании свидетельства о браке родителей». Закон не предусматривает специальной процедуры представления дополнительной информации о брачном состоянии матери в случае, если та не предъявила свидетельства о браке. В этом случае следует руководствоваться ч. 3 ст. 17 Закона, дающей возможность матери по ее желанию либо заявить сведения об отце ребенка, либо вообще не указывать данные об отце. Более того, в большинстве случаев требование о предоставлении матерями-иностранцами гражданами справок о брачной правоспособности является попросту невыполнимым в силу того обстоятельства, что ни один компетентный орган любого государства не может дать юридически обоснованного заключения о брачном состоянии того или иного лица.

Взвешенную и гуманную позицию в отношении рассматриваемого вопроса заняли судебные органы. Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Украины Ф., сообщившая, что рождение (10.12.2002 г.) ее сына до настоящего времени не зарегистрировано, она не может получить свидетельство о рождении, так как она, являясь гражданкой Республики Украина, не имеет разрешения на временное проживание на территории России. В силу той же причины Ф. не могла зарегистрировать брак с отцом ребенка, являющимся гражданином России. В то же время Ф. живет в г. Балтийске с 1996 г., временно зарегистрировавшись по месту жительства. 02.07.2003 г. по жалобе Ф. и ее гражданского мужа, отца ребенка Я., судебной коллегией по гражданским делам Калининградского областного суда было вынесено кассационное определение, обязывающее филиал отдела ЗАГС администрации Калининградской области по г. Балтийску произвести регистрацию рождения ребенка Ф., приняв в качестве документа, удостоверяющего ее личность, паспорт гражданки Украины. Затем, по сообщению Ф., работники филиала отдела ЗАГС администрации Калининградской области по г. Балтийску длительное время отказывались исполнить решение суда. Уполномоченный обратился к начальнику отдела ЗАГС администрации Калининградской области с просьбой оказать содействие в разрешении указанного вопроса. В настоящее время Ф. и Я. выдано свидетельство о рождении их ребенка, куда внесены сведения об обоих родителях. В решении судебной коллегии по гражданским делам Калининградского областного суда особо подчеркнуто, что, требуя от матери-иностранной гражданки документы, подтверждающие законность ее проживания на территории России, органы ЗАГС взяли на себя несвойственные им функции по исполнению Закона «О правовом положении иностранных граждан». Также в решении особо подчеркнуто, что паспорт гражданки Украины является документом приемлемым и достаточным для удостоверения личности Ф. без дополнительной легализации, и на основании этого паспорта Ф. вправе была требовать регистрации родившегося у нее ребенка.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание должностных лиц органов ЗАГС и прокуратуры Калининградской области на то обстоятельство, что в соответствии с п. 1 ст. 7 Конвенции о правах ребенка ООН, ратифицированной Российской Федерацией, «ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу».

В результате отсутствия свидетельства о рождении ребенка родители не имеют возможности получать детские пособия, обращаться за бесплатной медицинской помощью. Дети не могут посещать детские, в том числе образовательные, учреждения, осуществлять поездки за пределы Калининградской области, в том числе на остальную территорию России. При этом нарушается также установленный международно-правовыми документами принцип единства семьи и недопустимости вмешательства государства в осуществление права на личную и семейную жизнь.

Отказы в регистрации рождения детей угрожают их жизни и здоровью, толкают родителей на необоснованные с моральной точки зрения поступки. Так, Уполномоченному известно о факте, когда 17-летняя девушка, прибывшая из

Республики Казахстан, прервала беременность, мотивировав это трудностями, связанными с неопределенным правовым статусом будущего ребенка.

Необходимо отметить, что подобная практика, приводящая к серьезному нарушению прав человека, распространена в силу наличия существенных коллизий в действующем законодательстве. Можно говорить о кардинальных противоречиях между отдельными нормами гражданского законодательства России, нормами международного и российского права. В любом случае незамедлительная регистрация рождения ребенка приоритетна и с позиции защиты естественных прав человека имеет большее значение, чем требования национального законодательства о приоритете урегулирования статуса родителей, подающих заявление о регистрации.

По инициативе Уполномоченного в калининградских средствах массовой информации появилась серия публикаций о проблемах с регистрацией рождения детей. Вопрос о необходимости изменения российского законодательства о гражданстве и правовом положении иностранцев, о записях в акты гражданского состояния был озвучен также на круглом столе российских уполномоченных по правам человека, состоявшемся в марте месяце 2003 года в Калининграде, на специальных слушаниях в Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Осознав высокую социальную значимость проблемы, затрагивающей права и законные интересы детей, Уполномоченный инициировал в Калининградской областной Думе депутатские слушания по вопросу об отказах в государственной регистрации рождения детей на территории Калининградской области. В сентябре 2003 г. в Калининградской областной Думе состоялись совместные депутатские слушания комитета по социальной политике и здравоохранению и комитета по правопорядку, безопасности, международным и межрегиональным отношениям по вопросам, связанным с отказами в регистрации рождения детей. На слушаниях выступили должностные лица органов ЗАГС Калининградской области, которые довели до присутствующих позицию, в соответствии с которой органы ЗАГС в исключительном порядке готовы регистрировать рождение детей.

Принимая во внимание вышеизложенное, в целях совершенствования практики регистрации рождения, мы рекомендуем органам ЗАГС Калининградской области учитывать при регистрации рождения следующие обстоятельства:

1. следует признавать в качестве документов, удостоверяющих личность родителей, все документы, признаваемые таковыми международно-правовыми актами и договорами, подписанными и ратифицированными Российской Федерацией. К таким документам должны относиться все документы, признаваемые страной – участницей Содружества независимых государств в качестве удостоверяющих личность без какого-либо удостоверения либо дополнительной легализации (нормативно-правовое основание — «Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств — участников Содружества независимых государств», Конвенция стран СНГ «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам»), в том числе внутренние паспорта граждан государств — участников Содружества независимых государств», свидетельства о рождении лиц, ранее бывших гражданами СССР.

2. следует признавать брачную правоспособность родителей – граждан государств — участников Содружества независимых государств» на основании документов, представляемых ими при подаче заявления о регистрации рождения (свидетельства о браке, записи в паспортах и пр.), без требования о предоставлении справки о брачной правоспособности.

Кроме того, считаем необходимым:

1. Рекомендовать отделу ЗАГС администрации Калининградской области информировать органы ЗАГС Калининградской области об изменениях в законодательстве о гражданстве и правовом положении иностранных граждан, о требованиях международно-правовых документов, регулирующих вопросы, связанные с регистрацией рождения (в том числе Конвенции о правах ребенка ООН).

2. Поставить перед органами государственной власти Калининградской области вопрос о совершенствовании системы мониторинга рождаемости, налаживании комплексного взаимодействия органов регистрации актов гражданского состояния, органов здравоохранения, органов опеки и попечительства, органов социального развития в области защиты прав несовершеннолетних.

3. Рекомендовать органам государственной власти Калининградской области обратить внимание на вопросы совершенствования функционирования системы органов, призванных обеспечивать реализацию прав и законных интересов несовершеннолетних: органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних всех уровней, на проблемы организации системы ювенальной юстиции.