

Особенности правового статуса уполномоченного по правам ребенка: российский и зарубежный опыт

В статье рассматриваются понятие, основные черты, функции и особенности правового статуса Уполномоченного по правам ребенка в России с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: уполномоченный, права, свободы, ребенок, человек, гражданин, правовой статус, Россия, зарубежный опыт.

Одним из важнейших достижений демократических преобразований в России является создание дополнительного специализированного института обеспечения прав и свобод человека и гражданина — Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации имеет в своей структуре два субинститута, это: 1) субинститут Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и 2) субинститут Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ. Учитывая неразрывную с функциональной точки зрения связь этих двух субинститутов, автор в своей работе использует общее интегрированное понятие «Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации» (УпПР).

Итак, более двадцати лет назад на всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей мировые лидеры взяли на себя обязательство и выступили с всеобщим призывом обеспечить каждому ребенку лучшее будущее. В 1989 г. была принята Конвенция о правах ребенка, которую ратифицировали все государства — члены ООН, кроме США, Сомали и Южного Судана, а также Святого Престола и государственных образований в свободной ассоциации с Новой Зеландией: Островов Кука и Ниуэ. В названном документе и в факультативных протоколах к нему содержится всеобъемлющий комплекс международно-правовых стандартов в области охраны и защиты детей.

10 мая 2002 г. Генеральная Ассамблея ООН (резолюцией S — 27/2 специальной сессии) приняла Декларацию и План действий «Мир, пригодный для жизни детей» [4]. В этом документе, за который проголосовала и наша страна, в п. 31 говорится, что правительства, участвующие в специальной сессии, обязуются осуществлять настоящий План действий посредством рассмотрения таких мер, как внедрение, когда это целесообразно, эффективного национального законодательства, политики и планов действий и выделение ресурсов для осуществления и защиты прав детей и обеспечения их благополучия; создание или укрепление таких национальных органов, как, в частности, независимые уполномоченные по делам детей, когда это целесообразно, или других институтов в интересах поощрения и защиты прав детей; создание национальных систем контроля и оценки для анализа влияния наших действий на положение детей; содействие более широкому осознанию и пониманию прав детей.

Согласно данным внепланового статистического сборника, подготовленного Федеральной службой государственной статистики (Росстатом) и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) «Дети в России — 2009» [2], в России зарегистрировано более 26 млн детей в возрасте от 0 до 17 лет. В 1995 г. этот показатель составлял более 38 млн; около 714 тыс. детей остались без родительского попечения, из них более 136 тыс. воспитываются в интернатах

(по состоянию на 2011 г. в детских домах, интернатах и других подобных учреждениях России находилось около 105 тыс. детей); более чем у 74 тыс. детей родители лишены родительских прав (с 1995 г. это число увеличилось в 2,3 раза); более 506 тыс. детей имеют инвалидность; более 126 тыс. несовершеннолетних стали жертвами преступных посягательств (в 2000 г. — 104 тыс. детей).

Сегодня Россия занимает первое место в мире по количеству подростковых суицидов, совершенных в возрасте от 15 до 19 лет. По уровню детских суицидов — второе место в Европе (см.: [1. С. 25]).

С учетом того что дети являются самой незащищенной группой населения, для обеспечения их прав и свобод требуются дополнительные независимые организационно-правовые механизмы. В сложившейся ситуации, учитывая международные обязательства России в данной области, возникает вопрос о необходимости совершенствования правового статуса УпПР.

УпПР является сравнительно новым институтом в мировой практике. Впервые пост Уполномоченного по правам ребенка появился в Норвегии в соответствии с Законом от 5 марта 1981 г. после многолетней дискуссии, начавшейся еще в 60-е гг. XX в.

Согласно дайджесту ЮНИСЕФ «Институт уполномоченных по правам ребенка» выделяются четыре основных способа образования этого института:

- 1) учреждается специальным законом, принимаемым парламентом (Исландия, Люксембург, Норвегия, Швеция);
- 2) учреждается в соответствии с законодательством об охране и защите прав и свобод ребенка, согласно которому функции омбудсмена непосредственно связаны с контролем за исполнением соответствующего закона (Австрия, Новая Зеландия);
- 3) должность УпПР создается не на законодательной основе, а учреждается в рамках существующих государственных органов; такие омбудсмены состоят в штате государственного органа и подотчетны ему (Германия, Дания, Испания, Канада);
- 4) уполномоченный учреждается неправительственными организациями и работает под их эгидой (Израиль, Финляндия) (см.: [3. С. 4—6]).

Несмотря на существующее разнообразие моделей УпПР в зарубежных странах, в их деятельности можно выделить общие черты, выражающиеся в выполнении ими определенных функций: наблюдения за осуществлением законодательства, касающегося охраны и защиты прав и свобод ребенка; охраны и защиты прав и свобод конкретного ребенка и представительства его интересов; расследования дел по индивидуальным жалобам детей; содействия повышению информированности детей и взрослых о правах и свободах; посредничества в случаях возникновения конфликта между ребенком и его родителями (опекуны, попечители, законные представители); внесения рекомендаций в государственные органы по совершенствованию законодательства в области охраны и защиты прав и свобод ребенка; представления докладов о проделанной работе и о положении дел в вопросе обеспечения прав и свобод ребенка.

В некоторых странах УпПР обладает более узкой компетенцией. Например, в Финляндии омбудсмен выступает исключительно в качестве защитника по индивидуальным жалобам, подаваемым либо самими детьми, либо от их имени. В Норвегии наряду с защитой интересов отдельных детей он

представляет интересы норвежских детей в целом. Шведский омбудсмен не обладает полномочиями по рассмотрению конкретных дел и работает по упрочению и расширению прав и свобод всех детей.

В данной сфере очень интересен опыт Польши. На сегодняшний день Польша является единственным государством, в котором Защитник прав ребенка обладает конституционным статусом. Работа над созданием в Польше данного института началась по инициативе неправительственных организаций и обществ, занимавшихся проблемами, связанными с правами и свободами ребенка. Согласно ч. 4 ст. 72 Конституции Польши «закон определяет компетенцию и порядок назначения Защитника прав ребенка».

Первый детский омбудсмен в Польше был избран в 2000 г. Его должность определена законом «Об Уполномоченном по правам ребенка» от 6 января 2000 г., который и определил место Защитника прав ребенка в системе органов государственной власти.

В своей деятельности УпПР не подменяет собой специализированные службы, органы и организации, занимающиеся воспитанием подрастающего поколения, а вмешивается лишь в тех случаях, когда предпринятые меры оказались безуспешными или применялись ненадлежащим образом. Он может обратиться в государственные и общественные органы с требованием предоставить необходимую информацию, акты и документы, в том числе содержащие личные данные. Он также может требовать от них принятия мер к охране и защите прав и свобод ребенка в объеме компетенции, а также с целью выступления с законодательной инициативой или предложением по принятию новых или изменению действующих юридических норм. Все органы, учреждения и организации обязаны выполнить требования УпПР в течение 30 дней со дня их получения.

Представляется, что принципы деятельности и опыт функционирования в Польше института УпПР имеют существенное значение для многих государств Европы, внедряющих институт Защитника прав и свобод ребенка, в том числе и для России.

Как показывает опыт государств, в которых функционирует УпПР, наличие данной должности является важным организационно-правовым механизмом обеспечения прав и свобод ребенка, поскольку омбудсмен является независимым органом, наделенным правом выступать от имени ребенка и одновременно сосредоточивающим свою деятельность исключительно на охране и защите прав и свобод детей.

На сегодняшний день вопрос о создании поста Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации уже не ставится. Данный пост учрежден Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка», которым установлено, что Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

Этим же указом определены права УпПР и рекомендация, направленная органам государственной власти субъектов РФ учредить должность Уполномоченного по правам ребенка.

Обеспечение деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка возложено на аппарат Общественной палаты РФ.

Что касается субъектов РФ, то ранее для отработки эффективной модели института УпПР с 1998 г. Министерство труда России совместно с рядом ре-

гионов и при поддержке ЮНИСЕФ реализовывали пилотный проект по введению должности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах РФ. На первом этапе было учреждено 5 постов уполномоченных. По состоянию на 1 февраля 2003 г. было учреждено 12 постов уполномоченных на уровне субъектов РФ (Республики: Северная Осетия — Алания, Чеченская, Краснодарский и Красноярский края, Волгоградская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Новгородская, Самарская области, города Москва и Санкт-Петербург). На момент подписания Указа Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» институт Уполномоченного по правам ребенка был учрежден всего лишь в 18 регионах страны. Ровно через год — 1 сентября 2010 г. этот институт действовал уже в 48 субъектах РФ, а к 1 апреля 2011 г. — уже в 70 регионах страны.

Сегодня должность Уполномоченного по правам ребенка введена во всех регионах России. Последними регионами, которые ввели этот важный пост, стали Республика Тыва, Рязанская область и Еврейская автономная область.

На данный момент количество уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации превышает количество детских уполномоченных во всей объединенной Европе.

Порядок назначения и правовой статус региональных уполномоченных различен. УпПР назначаются главами субъектов РФ, региональными уполномоченными по правам человека или назначаются законодательным органом либо с его согласия и т. д.

Так, например, в городе Москве права и обязанности Уполномоченного по правам ребенка и его аппарата по вопросам признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка переданы уполномоченному по правам человека в городе Москве и его аппарату. В Республике Северная Осетия — Алания Уполномоченный по правам ребенка назначается на должность и освобождается от нее главой Республики Северная Осетия — Алания. Уполномоченный по правам ребенка в Тюменской области является государственным гражданским служащим Тюменской области, назначается на должность и освобождается от должности губернатором Тюменской области. В Забайкальском крае уполномоченный назначается на должность Уполномоченным по правам человека в Забайкальском крае после согласования с Законодательным Собранием Забайкальского края. В Камчатском крае на должность первого уполномоченного назначается лицо, замещающее должность Уполномоченного по правам ребенка в Камчатском крае. Назначение на должность первого уполномоченного оформляется постановлением Законодательного Собрания Камчатского края. В Хабаровском крае уполномоченный назначается на должность Законодательной Думой края по представлению губернатора края открытым голосованием большинством голосов от установленного числа депутатов Думы. В Еврейской автономной области уполномоченный назначается на должность Законодательным Собранием области большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания области тайным голосованием.

В Республике Татарстан, городе Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Самарской, Свердловской, Тамбовской, Оренбургской областях для обеспечения деятельности регионального уполномоченного учрежден аппарат уполномоченного.

По сути, Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка» субъекты РФ восприняли как руководство к действию, и процесс введения данной должности в регионах значительно активизировался.

Как отметил впервые назначенный Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ А. И. Головань, «регионы действуют в зависимости от того, кто как понимает эту ситуацию и кто как может, т. к., безусловно, создание нового органа требует и дополнительных финансовых средств, а выделение их не всегда приветствуется в период кризиса. В этих условиях появление новой государственной структуры, даже связанной с охраной и защитой прав и свобод детей, часто воспринимается общественностью неоднозначно.

Наша задача состоит в том, чтобы помогать регионам создавать этот институт. В том числе убеждать, что изначально он создавался как самостоятельный, а не в структуре Уполномоченного по правам человека и тем более не в структуре исполнительной власти, а также давать методики и рекомендации» [5].

30 декабря 2009 г. на должность уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка Указом Президента РФ № 1518 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» был назначен Павел Алексеевич Астахов, который в одном из своих выступлений отметил, что «главным социальным предназначением института Уполномоченного по правам ребенка является улучшение положения детей в Российской Федерации, обеспечение соблюдения прав и свобод ребенка и восстановление нарушенных прав детей, в том числе путем осуществления независимого контроля за деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц в части соблюдения ими прав и законных интересов несовершеннолетних» [6].

Опыт работы региональных УпПР свидетельствует, что данный институт стал важным звеном в системе обеспечения прав, свобод и законных интересов детей, заняв в сложившейся сегодня системе государственных органов, осуществляющих охрану и защиту прав и свобод детей, свою нишу, не подменяя деятельность других субъектов, но действуя в тесном контакте с ними.

Однако следует отметить, что развитие института УпПР в субъектах РФ и повышение эффективности его деятельности по охране и защите прав и свобод детей сдерживаются рядом проблем.

Практика показала, что успешность работы УпПР как института независимого контроля общества за деятельностью государственных органов по обеспечению прав, свобод и законных интересов детей в значительной степени связана с его организационно-правовым статусом. Зависимость уполномоченного по правам ребенка от исполнительной власти, фактическое подчинение высшему должностному лицу субъекта РФ ограничивают действия УпПР по охране и защите прав и свобод ребенка в субъекте РФ.

Примеры работы уполномоченных по правам ребенка на общественных началах (например, Чувашская Республика, Вологодская, Магаданская области) свидетельствуют о том, что они испытывают значительные трудности при осуществлении своей деятельности, прежде всего финан-

сового и организационно-технического характера, а это, в свою очередь, снижает результативность их работы и в итоге подрывает саму идею независимого контроля за деятельностью государственных органов по обеспечению прав детей.

Предпочтительным представляется вариант, при котором должность УпПР вводится законом субъекта РФ, закрепляющим правовые основы, принципы и гарантии деятельности уполномоченного, его полномочия, порядок назначения и прекращения полномочий, а сам он назначается законодательным (представительным) органом власти либо с его согласия. В этом случае он получает определенную стабильность и независимость в работе, что немаловажно для данного института.

Не у всех УпПР при объективно значительном объеме их работы предусмотрено наличие аппарата, обеспечивающего его работу, что значительно ослабляет организационно-технические возможности осуществления им своих функций.

Институт УпПР как на федеральном, так и на региональном уровне пока не интегрирован в систему федерального законодательства, что ограничивает его возможности осуществлять охрану и защиту прав и свобод детей, например, в суде или детей, находящихся в пенитенциарных учреждениях.

Отсутствие единого федерального закона, имеющего своей целью комплексную охрану и защиту прав и свобод матерей, отцов, детей и семьи, негативно отражается на тех общественных отношениях, которые должны быть четко урегулированы законом. В последующем представляется целесообразным продолжить работу по рассмотрению возможности разработки федерального закона, определяющего правовые основы, принципы, задачи, функции уполномоченных по правам ребенка. Принятие такого закона укажет субъектам РФ правовые ориентиры создания и деятельности регионального УпПР, что будет способствовать формированию условий эффективной работы данного института.

В федеральном законе необходимо предусмотреть ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, руководителей предприятий, учреждений и организаций, в том числе коммерческих, за их действия или бездействия, в которых УпПР усматривает нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, в отношении которых он направляет свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем.

К сфере деятельности Уполномоченного по правам ребенка следовало бы отнести также координацию деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, неправительственных правозащитных организаций и т. д., которые связаны единой задачей обеспечения прав и свобод ребенка в России.

Развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ является стратегическим направлением государственной политики по созданию эффективного организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод детей в России.

Размышления, в контексте рассмотренной темы исследования, позволяют нам сделать некоторые выводы:

1. Сегодня в России в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц все еще отсутствует уважение к человеку, его правам и свободам. И это понятно, поскольку деформация правосознания, происходившая десятилетиями, глубоко укоренившееся пренебрежение к правам и свободам создают сложную ситуацию незащищенности индивида (в особенности детей), его неуверенности в предсказуемости действий органов власти. Права и свободы человека и гражданина (взрослых, детей) не заняли достойного места в нашей жизни, их нарушение носит массовый характер. В этой связи первостепенной задачей всех образовательных учреждений страны является обучение культуре прав человека, способам их охраны и защиты, которое должно распространяться и на должностных лиц, и на руководителей всех уровней власти, и на всех людей, проживающих на территории страны.

Преодоление этой ситуации зависит, прежде всего, от знания, от обучения знаниям о правах и свободах человека и гражданина в целом и правах и свободах детей в частности. Эти знания ставят целью не только воспитывать людей, сотрудников и руководителей органов власти, формировать правильные представления о правах и свободах человека как необходимом условии его свободы и равенства, но и создавать правовое общество, в котором права и свободы человека являются священными и неотъемлемыми, а их уважение и защита — важнейшим свойством всего уклада государственной и общественной жизни.

2. С учетом того что в российском законодательстве отсутствуют понятия «правовой статус Уполномоченного по правам ребенка», «Уполномоченный по правам ребенка», постараемся самостоятельно их определить. Итак, под правовым статусом Уполномоченного по правам ребенка следует понимать *юридически закрепленное его положение в обществе и государстве, которое определяется компетенцией, правосубъектностью, принципами и гарантиями деятельности детского омбудсмена.*

Исходя из этого *Уполномоченный по правам ребенка* — это должностное лицо, назначаемое на должность компетентными органами власти, осуществляющее свою деятельность в установленном нормативными правовыми актами порядке, главным социальным предназначением которого является охрана и защита прав, свобод и законных интересов детей, в том числе осуществление независимого контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений независимо от форм собственности, должностных лиц и граждан в целях недопущения (предупреждения) нарушения ими прав, свобод и законных интересов детей (охраны), а в случае их нарушения — восстановления (защиты).

The article is devoted to the concept, the main features, functions and the peculiarities of the legal status of the Ombudsman for the rights of the child in Russia, taking into account international experience.

Keywords: authorized, rights, freedoms, a child, a person, a citizen, legal status, Russia, the foreign experience.

Литература

1. Астахов, П. А. Из любого трудного подростка можно воспитать героя / П. А. Астахов // Наша психология. — 2012. — № 3 (60).
2. Дети в России—2009 [Электронный ресурс] : стат. сб. / ЮНИСЕФ ; Росстат. — Режим доступа: http://www.unicef.org/russia/ru/media_13751.html
3. Институт уполномоченных по правам ребенка : дайджест. — ЮНИСЕФ, 1997.

4. Мир, пригодный для жизни детей [Электронный ресурс] : Декларация и План действий. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml

5. «Мне непонятно, почему мы воспитываем уважение к закону, но сами не исполняем законы?» [Электронный ресурс] / Интервью ИА REGNUM Новости с А. И. Голованем, Уполномоченным по правам ребенка при Президенте России. — Режим доступа: <http://www.volgograd.ru/news/common/2009/251027.news>

6. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка [Электронный ресурс]: [сайт]. — Режим доступа: <http://www.rfdeti.ru/>

Р. М. Медетова

Образование — ключевое условие формирования толерантности

В статье говорится о роли образования в формировании толерантности у школьников в многонациональном обществе.

Ключевые слова: образование, воспитание, обучение, духовность, формирование толерантности у школьников, общие средние школы, традиции, обычаи.

Образование — неотъемлемая часть культуры, формирующая базовые духовные и моральные ценности человека. Образованность — краеугольный камень, фундамент, на котором строится и держится любое государство. На необходимость получения знаний подрастающим поколением указывали великие мыслители прошлого. Так, политический деятель *Цицерон* (106—43 до н. э.) отмечал, что ум человеческий всегда стремится к какой-либо деятельности и ни при каких обстоятельствах не терпит непрерывного покоя. Великий *Конфуций* (551—479 до н. э.) считал, что учиться и, когда придет время, прикладывать усвоенное к делу — прекрасно. Знаменитый поэт Абу Абдаллах Джафар *Рудаки* (ок. 860—941) писал: «С тех пор как существует мирозданье, Такого нет, кто б не нуждался в знанье. Какой мы ни возьмем язык и век, Всегда стремился к знанью человек» [2. С. 34]. «Если запастись терпением и проявить старание, то посеянные семена знания непременно дадут добрые всходы» — таково философское кредо великого итальянского ученого *Леонардо да Винчи* (1452—1519) [Там же. С. 534]. Узбекская пословица, вобравшая народную мудрость, гласит: «Билим — нурдир, билимсизлик — ғафлат» («Знание — свет, а незнание — невежество»). «Образование — это дар одного поколения другому», — вторит ей ученый современности *В. И. Слободчиков*. Эту же мысль продолжает Дакарский форум по образованию, состоявшийся в наши дни: «Знание — капитал XXI века» [3. С. 72].

Значит, если сегодня государство желает интегрироваться в современное мировое сообщество, оно должно научить своих людей ориентироваться в науке, знаниях, идеях, основываясь на научных концепциях, на законах развития природы, человечества, общества, владеть средствами объективной оценки, анализа, личной ответственностью, заинтересованностью в развитии общества, в котором они живут.

История человечества, представляющая собой конгломерат разных государственных устройств, различных социально-экономических формаций, свидетельствует, что, несмотря на имеющиеся различия, характеризующие эпоху или страну, все же сохраняются общие для всех общностей формы человеческого общежития, морали. Сводятся они к простейшим формулировкам: *не воруй, не обманывай, не убивай, выполняй обещанное, уважай людей, цени то, что имеешь*. Такая общечеловеческая мораль в конечном счете на-